



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE
MÉXICO



FACULTAD DE ECONOMÍA

**“LOS GOBIERNOS DIVIDIDOS Y EL CICLO POLÍTICO PRESUPUESTAL: UN
ANÁLISIS SOBRE EL RAMO 20 DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO, 1995-2016”**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA**

PRESENTA:

MANUEL MANCILLA BÁRCENAS

ASESOR:

DRA. MARLEN ROCÍO REYES HERNÁNDEZ

REVISORES:

DRA. REYNA VERGARA GONZÁLEZ

DR. PABLO MEJÍA REYES

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

JUNIO 2018

Índice	Pág.
Introducción	4
Capítulo I. Ciclo Político Económico y Ciclo Político Presupuestal: teoría y evidencia empírica	12
Introducción	13
1.1 Antecedentes	15
1.2 Teorías del Ciclo Político Económico (CPE)	16
1.2.1 Ciclo Político Económico Oportunista	16
1.2.2 Ciclo Político Económico Partidista	21
1.2.3 Ciclo Político Económico Ecléctico	22
1.2.4 Ciclo Político Económico Oportunista-Racional	23
1.2.5 Ciclo Político Económico Partidista-Racional	25
1.2.6 Ciclo Político Económico Ecléctico-Racional	27
1.3 Teorías del Ciclo Político Presupuestal (CPP)	27
1.4 Evidencia empírica de Ciclo Político Presupuestal	29
1.4.1 Estudios realizados a países desarrollados	30
1.4.2 Estudios realizados a grupos de países	31
1.4.3 Estudios realizados a nivel nacional.	33
1.4.4 Estudios realizados sobre México	33
1.4.5 Estudios realizados a nivel sub-nacional	37
Capítulo II. El proceso presupuestario y el gasto público social en México .	43
Introducción	44
2.1 El proceso presupuestario federal	46
2.1.1 Planeación (Formulación)	48
2.1.2 Programación	48

2.1.3	Presupuesto	49
2.1.4	Implementación	50
2.1.5	Evaluación	51
2.2	Gasto público	54
2.2.1	Definición del gasto público	54
2.2.2	Clasificación del gasto público	57
2.2.3	El Análisis Funcional Programático Económico y la Nueva Estructura Programática	61
2.3	Gasto público social	64
2.4	El Ramo 20 y sus funciones en la NEP (Nueva Estructura Programática).....	66
2.4.1	Función: 09 Seguridad Social	67
2.4.2	Función: 11 Abasto y Asistencia Social	68
2.4.3	Función: 12 Desarrollo Regional y Urbano	68

Capítulo III. Gasto en Desarrollo Social en el Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación de México, 1999 – 2016 **70**

Introducción	71
3.1 Conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LVII a LXII Legislatura	73
3.2 El Proyecto de Egresos de la Federación del Ramo 20 Desarrollo Social y su aprobación	78

Capítulo IV. El gasto ejercido en Desarrollo Social y el Ciclo Político Presupuestal: evidencia para México, 1995-2016 **91**

Introducción	92
4.1 El modelo empírico de Ciclo Político Presupuestal para el Ramo 20 Desarrollo, social, 1995-2016	93
4.1.1 Especificación del modelo	94

4.1.2	La información estadística	96
4.2.3	Estimación del modelo y análisis de resultados	103
Conclusiones		107
Bibliografía		110
Anexos		125
	Anexo I	126
	Anexo II	127
	Anexo III	132
	Anexo IV	133
	Anexo V	135

Introducción

El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), envía el Proyecto de Egresos de la Federación (PPEF) a la Cámara de Diputados, la cual lo analiza con el objeto de aprobarlo. Es importante señalar que la Cámara de Diputados tiene la autoridad constitucional de hacer modificaciones, así como recomendaciones. Una vez avalado el PPEF, es presentado como el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el siguiente año fiscal.

Las acciones establecidas en el presupuesto pueden estar encaminadas a resolver los problemas de la sociedad, aunque pueden añadirse algunos otros objetivos; es decir, también se sabe que el gobierno hace uso de políticas, acciones o negociaciones acordes a fines particulares y/o políticos, como podría ser permanecer en el poder (Zermeño, 1979). Lo anterior, aunado en muchas ocasiones a la vulnerabilidad institucional de la democracia y a la ambigüedad o vacíos de la normatividad, ha provocado el empoderamiento y, en algunas ocasiones, la no alternancia en el gobierno (Espinoza y Monsiváis, 2012).

Ante esta situación la sociedad civil tiene el mayor poder que puede poseer que es el voto, sin embargo, aún no cuenta con instituciones o medios suficientes para remediar acciones ventajosas, de aquí que el gobierno trate de congraciarse con el votante a través del gasto, más aún, buscará influir en las preferencias del electorado por medio de aspectos que influyan directamente en elevar su bienestar, lo cual está por demás considerado en el gasto público en desarrollo social (Leal, 2013).

Derivado de esto, surge la teoría del Ciclo Político Presupuestal (CPP), la cual es una rama de estudio reciente de la literatura del Ciclo Político Económico (CPE), que sostiene que los instrumentos de política fiscal son usados con el objeto de que de forma oportunista los gobernantes y/o partidos políticos en el poder puedan influir en las simpatías del ciudadano a favor de su partido político con la intención de incrementar sus probabilidades de triunfo electoral y permanencia en el poder. Este comportamiento oportunista de los gobernantes, antes de la fecha electoral, provoca la aparición de un patrón de comportamiento cíclico sobre los instrumentos de política fiscal. Generalmente, suelen producirse recortes de impuestos y aumentos del volumen de gasto público para influir en las preferencias del electorado y de esta forma incrementar las probabilidades de victoria en las urnas (Balaguer y Brun, 2013).

Aunque a lo anterior se suma un sistema democrático que presenta déficit de participación de la sociedad civil y sin cultura política, éste es un problema menor en comparación con el de la intervención por parte del gobierno para manipular a los electores a su favor. Es decir, debido a que la situación de la economía antes de las elecciones influye en el ánimo de los votantes, el gobierno puede tener acciones dirigidas directamente a este aspecto. Visto de otra forma: si la economía se encuentra bien, los votantes, *ceteris paribus*, tenderán a premiar en las urnas al partido en el poder, pero si la economía se encuentra mal, tenderán a castigarlo. Esto quiere decir que el estado de la economía influye en las probabilidades de victoria del partido en el poder (Martínez, 2005).

En este contexto, la política fiscal como generadora del ciclo resulta relevante dado el control y la discrecionalidad que el gobierno puede ejercer para manipularla en años electorales. Estos comportamientos oportunistas generan el CPP, trayendo como consecuencia una serie de aspectos muchas veces deshonestos, viciosos, disolutos, contrarios a lo que debería ser la competencia política, lo cual puede terminar en efectos distintos a lo que está planteado en un sistema “democrático” (Martínez, 2005).

Aún más, como se mencionó anteriormente, el papel de las instituciones tiene un papel importante dentro del estudio del CPP. Al respecto, Shi y Svensson (2006) y González (2002), sobre la base de Rogoff (1990), argumentan que la diferencia entre la magnitud y el tamaño de los CPP entre los países en desarrollo y desarrollados se debe principalmente a las diferencias entre las instituciones.

En particular, Borsani (2003) establece que las elecciones y los gobiernos mayoritarios son dos variables políticas que han influido en la evolución de los indicadores macroeconómicos de la región de América Latina. Finalmente, son los legisladores quienes reciben la propuesta por parte del Ejecutivo de como ejercer el gasto y, considerando las necesidades de la población, los primeros realizan, o no, ajustes al presupuesto. Lo anterior, no exime que un gobierno con mayoría logre asignaciones que lo beneficien a diferencia de un gobierno con minoría, lo que podría ocurrir al someter a votación en la Cámara la iniciativa presupuestal.

En México no fue sino hasta 1997 que se presentaron gobiernos sin mayorías, anteriormente el partido gobernante, Partido Revolucionario Institucional (PRI), siempre

contó con mayoría en la Cámara baja, lo que hizo que la relación entre poder ejecutivo y legislativo no fuera un motivo de oposición por parte de estos dos.

Un indicador para medir esta relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en los sistemas presidenciales es sin duda a través de la aceptación o rechazo de sus iniciativas; aunque ésta no es la única ya que el Congreso también tiene la facultad para la suspensión del veto por dos terceras partes de los legisladores y en la de aprobar la cuenta pública.¹

En el sistema presidencial, la labor ejecutiva del presidente ante el poder legislativo no se agota en la presentación de iniciativas. El poder Ejecutivo puede intervenir en distintas fases del proceso legislativo. En cuanto a sus atribuciones, tiene la facultad de iniciativa (art. 71) y la de observación o veto (art. 72). En lo que toca a sus obligaciones, están la de promulgar y publicar las leyes aprobadas por el Congreso (art. 72), la de comparecer cuando presenta iniciativas (art. 93) y la de proporcionar la información requerida para el trabajo legislativo (art. 45 y 97 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

Sin embargo, aún existe la imagen de que en México la Cámara de Diputados no cumple con la función de legislar, de que los partidos políticos son ineficaces para llegar a acuerdos y de que el Congreso se ha constituido en un dique permanente a las iniciativas del Poder Ejecutivo. Este conjunto de percepciones las encontramos por igual entre la opinión pública. La mayoría de las encuestas coinciden en que el Congreso y los partidos son dos de las instituciones más desprestigiadas, que los legisladores no llegan a acuerdos ni concitan confianza y que el Congreso no es un obstáculo para los fines presidenciales.²

No obstante, lo descrito no ha podido detener cambios de poder político, pues en 1997 surgió en México el primer gobierno sin mayoría, las especulaciones de analistas y políticos en torno a ello no fueron de catástrofe pero sí de temor. Se hablaba entonces de confrontación al interior de la Cámara de Diputados, de enfrentamiento entre los

¹ Otros indicadores complementarios son la aprobación de los viajes del presidente al exterior, la aprobación de nombramientos para los órganos de autonomía estatal y los del Poder Judicial (Casar, 2008).

² Véase Confianza en las Instituciones de Consulta Mitofsky (2017) y la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, ENCUP (2001, 2003, 2005, 2008) de la Secretaría de Gobernación.

poderes Ejecutivo y Legislativo, de parálisis e incluso de ingobernabilidad. (Casar, 2008).³

Lo anterior ha sido determinante para que el papel de las instituciones públicas haya tomado relevancia en el estudio del CPP. Así, las investigaciones sobre el tema, además de resaltar el papel que juega la política fiscal, en especial el gasto público, para tratar de influir en los resultados electorales, también han discutido sobre la partida de gasto que podría ser más visible para el electorado, el debate se ha centrado principalmente entre el gasto corriente y el de capital.

Por otra parte, los trabajos se han abocado a considerar como muestra, países desarrollados, países en vías de desarrollo, así como a nivel sub-nacional y regional; siendo estos países como India, Rusia, Argentina, Colombia, México, España y Portugal, por mencionar algunos, y encontrándose evidencia de conductas oportunistas de los partidos en el poder.

En este trabajo se considera el gasto de la Secretaría de Desarrollo Social (Ramo 20), por demás susceptible al uso de fines electorales, debido a la fácil politización de los recursos sociales, así como de una serie de factores que integran éste, como lo son: el pasado autoritario del país y la magnitud de la pobreza existente y es por lo que se ha convertido en una variable utilizada considerablemente a través de los programas sociales para generar clientelismo político (Pérez, Somuano y Ortega, 2007).⁴

El llamado clientelismo político radica cuando los candidatos resuelven los problemas de los votantes, otorgándoles beneficios materiales y no materiales a cambio de su participación en mítines y elecciones, es decir, están usando clientelismo o estrategias clientelares. Stokes (2007) y Hicken (2011) definen “el clientelismo” como

³ Las expectativas negativas se acrecentaron cuando a unas horas de la fecha de instalación del Congreso no se reunían los consensos necesarios para instituir el órgano de gobierno y así abrir formalmente el periodo de sesiones el 1° de septiembre de 1997. Para evitar esta situación, las cuatro bancadas de oposición (el llamado G-4), que juntas constituían la mayoría, conformaron una coalición procedimental, instituyeron la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política como órgano de gobierno y procedieron a la apertura del periodo de sesiones en la fecha señalada por la Constitución.

⁴ La mayor parte de los recursos asignados a la Secretaría de Desarrollo Social (94.8%) se ejercen a través de programas de subsidios y de transferencias, para la atención de grupos vulnerables (CEFP, 2014).

una estrategia de movilización política en la que los políticos resuelven problemas de los votantes a cambio de apoyo político.

Así, el gasto público en desarrollo social ha tomado un papel relevante en el llamado “clientelismo”, pues este gasto no sólo se ha convertido en un instrumento de política pública por parte del gobierno para solucionar y reducir los problemas más urgentes de la población como lo son servicios públicos, salud, niveles de pobreza, desigualdad, etc.; sino que también se ha convertido en una herramienta de uso del gobierno para intereses políticos y que puede obedecer a intereses oportunistas en la política del país (Martínez, 2007).

Derivado de esto es que surgen las siguientes preguntas ¿Cuál es el comportamiento de las tasas de crecimiento del gasto público del Ramo 20 Desarrollo Social, considerado en el PPEF y el PEF antes, durante y después de las elecciones federales en México durante el periodo de 1999 a 2016?⁵ y ¿Existe evidencia de ciclo político presupuestal en el gasto ejercido del Ramo 20 Desarrollo Social entre 1995 y 2016 en México?

Para dar respuesta a estas preguntas de investigación, la hipótesis que se plantea en esta tesis es que el gasto público del Ramo 20 Desarrollo Social considerado en el Proyecto y en el Presupuesto de Egresos de la Federación presenta un crecimiento antes y durante el año electoral y una caída posterior a los comicios, comportamiento acorde al ciclo político presupuestal y el cual se observa de igual forma en el gasto ejercido de México durante el periodo 1995-2016.

Es a partir de este planteamiento, que el principal objetivo de esta investigación es determinar si existe evidencia de Ciclo Político Presupuestal (CPP) sobre el Proyecto de Egresos que presenta el Gobierno Federal, el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, así como en el gasto ejercido del Ramo 20 Desarrollo Social durante 1995 a 2016. Esto como acciones que buscan ganar la lealtad política de la ciudadanía, siendo el gasto la principal herramienta para reclutar nuevos simpatizantes a través de la gestión de beneficios materiales y así aumentar las oportunidades de victoria electoral del partido en el poder.

⁵ Se considera primeramente este periodo de estudio por la disponibilidad de información de los PPEF y los PEF.

Para alcanzar el objetivo planteado se han definido cuatro objetivos específicos, los cuales conducen el desarrollo de esta investigación: explicar la teoría del Ciclo Político Económico, en general, y del Ciclo Político Presupuestal, en particular; presentar el proceso presupuestal que se sigue en México, así como la composición y forma del gasto presupuestal enfocado a desarrollo social; analizar el Proyecto, el Presupuesto de Egresos de la Federación, así como el presupuesto ejercido desde 1995 a 2016 para desarrollar un análisis histórico que permita observar los cambios de comportamiento en gasto social y los rubros que pertenecen a éste; e identificar la presencia de CPP en el gasto social bajo la clasificación funcional programática económico-financiera y con el orden de sectores o Ramos Administrativos para México durante el periodo 1995 - 2016 a través de la estimación de modelos (AR).

De esta manera, este trabajo busca aportar a la comprensión del CPP, pues se integra como una fuente de ayuda para la actividad política, democrática y social del país, aportando información valiosa que servirá de material de reflexión y acción sobre el quehacer del estado, y para generar acciones tendientes a promover y practicar la regulación, normalización, y auditoría fiscal, como una necesidad institucional y política, pero sobre todo social, que debe aprovecharse para el desarrollo nacional y democrático del país.

El trabajo se divide en cuatro capítulos. En el primero, se describe la teoría del Ciclo Político Económico, en general, y la del Ciclo Político Presupuestal en particular; así como los principales trabajos empíricos que centran su estudio en el CPP. En el segundo capítulo se presenta el proceso presupuestario que se sigue para el caso de México, desde su planeación hasta la evaluación del Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal, además, se presentan las principales reformas que ha tenido este proceso a lo largo de la historia de México, y se considera la definición del gasto público, haciendo énfasis la clasificación del gasto de acuerdo al análisis funcional programático económico que comprende el Ramo 20 Desarrollo Social. En el tercer capítulo se analiza la composición de la Cámara de Diputados, desde la LVII legislatura hasta la LXIII legislatura, así como un estudio preliminar sobre el PPEF y su aprobación, analizando el papel que toma la Cámara de Diputados durante este proceso, y así poder determinar si han existido las intenciones de incrementar el gasto (conductas

oportunistas) en años preelectorales y electorales y disminuirlo en años postelectorales (CPP) con el aval del Congreso. En el último capítulo, se presenta la metodología empírica, así como los modelos definidos para mostrar evidencia de CPP y los resultados obtenidos. Al final se delinearán algunas conclusiones, así como algunas líneas para futuras investigaciones.

Capítulo I

Ciclo Político Económico y Ciclo Político Presupuestal: teoría y evidencia empírica

Introducción

Al hacer estudios en los que se presente una relación política y económica no es raro pensar que las decisiones fiscales constituyen un claro reflejo de intereses políticos. Sin embargo, es necesario analizar el grado de veracidad de dicha afirmación. Para abordar este tema, el presente capítulo se divide en tres partes, explicadas a continuación.

En primer lugar, es fundamental entender que los dirigentes que buscan continuar en el poder pueden adoptar dos tipos de comportamiento, oportunista o partidista. Es por esta razón que se presentan los antecedentes históricos de los Ciclos Políticos Económicos (CPE) y enseguida se muestran las principales teorías desarrolladas, las cuales se clasifican, a grandes rasgos, en Ciclos Oportunistas Tradicionales propuesto por Nordhaus (1975) y los Ciclos Políticos Partidistas Tradicionales propuestos por Hibbs (1977). Asimismo, se establecen los aportes a estas teorías realizados por Rogoff y Sibert (1988) y Alesina (1987). Esta tipología de los ciclos políticos caracteriza las acciones que realizan los dirigentes con el fin de continuar en el poder, conductas que más adelante determinarán el curso del Ciclo Político Económico (CPE).

En la segunda parte, se presenta la Teoría del Ciclo Político Presupuestal (CPP), cuyo desarrollo surge a partir de la literatura del CPE. Ésta trata el papel protagónico que juega la política fiscal en los resultados electorales al momento en que los gobernantes oportunistas la utilizan para incrementar sus posibilidades de triunfo electoral. Es decir, el CPP enfatiza la manipulación que hace el gobierno de los instrumentos de política fiscal, como impuestos, transferencias y gasto público, a través de lo cual los gobernantes pretenden influir en las preferencias del electorado y de esa manera incrementar sus probabilidades de victoria en las elecciones.

Enseguida, se presentan algunas investigaciones sobre CPP para países desarrollados, en vías de desarrollo e investigaciones a nivel sub-nacional, así como trabajos que consideran a México como país muestra para analizar el efecto del calendario electoral sobre la política fiscal. En estos trabajos se evidencian diferencias tanto en los supuestos como en los resultados.

También, es importante señalar que en los trabajos en torno al gasto público y elecciones se han considerado ciertas particularidades, por ejemplo Shi y Svensson (2006) realizaron un análisis sobre el cambio en la composición del gasto público bajo la noción teóricamente aceptada de que los votantes tienden a premiar simplemente la provisión de beneficios públicos presentes encima de la provisión de beneficios públicos futuros (Rogoff, 1990). Es decir, desde la perspectiva teórica los incentivos electorales llevan al gobierno de turno a cambiar la composición del gasto público a favor del gasto “más visible” y de rápido efecto sobre los votantes que maximizan su utilidad privilegiando el consumo presente.

Aunque no existen trabajos que explícitamente analicen el comportamiento del gasto social asociado a elecciones, sus propias características se asocian al cumplimiento de otros fines como el de control político o clientelismo electoral ya que su “alta visibilidad” hace que este tipo de gasto sea altamente susceptible de manipulaciones con fines oportunistas (Barajas, 2006).

Así, en lo que sigue se exponen los argumentos acerca de los determinantes de la existencia de los ciclos políticos presupuestales, teniendo en cuenta las características de los agentes, el nivel del análisis (nacional o local) y las variables e instrumentos económicos.

1.1 Antecedentes

La primera teoría explícita de los ciclos económicos inducidos por causas políticas es la de Kalecki (1943), aunque podemos decir que la teoría del CPE, de manera formal, se inició con el artículo seminal de Nordhaus (1975), quien establece los supuestos básicos sobre la conducta de los agentes involucrados, y que hasta nuestras fechas continúan presentes pero con algunas variantes.

La literatura sobre el ciclo político económico y la influencia que tiene en la economía se desarrolló en dos etapas. La primera, que surgió a mediados de los años setenta, utiliza modelos macroeconómicos tradicionales en los cuales los gobiernos pueden influir en los escenarios macroeconómicos de manera sistemática y predecible. Esta primera etapa, a su vez, se desarrolló en dos vertientes, una de ellas enfatiza la conducta oportunista de los gobiernos, suponiendo que los políticos no tienen preferencias propias y simplemente buscarían permanecer en el poder, mientras que la otra vertiente, conocida como “partidaria” o ideológica, resalta que los gobiernos de izquierda tienen ciertas preferencias en materia económica (alto crecimiento y bajo desempleo), mientras que los gobiernos de derecha prefieren la estabilidad. Después se da una segunda fase, la cual se presentó a mediados de la década de los ochenta. En estos modelos del ciclo político se incorporan expectativas racionales de los agentes y se enfatiza el grado en que un público racional limita los alcances en los que los políticos pueden influir en la economía (Alesina, Roubini y Cohen, 1999).

Es decir, con el transcurso del tiempo se fueron haciendo evidentes algunas limitaciones de los modelos tradicionales de ciclo político económico y, en consecuencia, surgieron modificaciones tanto en el objeto de estudio como en la metodología apropiada para la investigación empírica de este fenómeno. Una de estas modificaciones fue el cambio de análisis de las llamadas variables resultados (*outcome*), como la inflación, el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y el desempleo, a las llamadas variables instrumento, como las herramientas de política monetaria (masa monetaria, tasas de interés) y política fiscal (impuestos y gasto público).

1.2 Teorías del Ciclo Político Económico (CPE)

Es difícil mencionar una sola definición del ciclo político económico, ya que la interpretación inicial de este término se refería a la relación simple entre elecciones y fluctuaciones periódicas de la producción, pero posteriormente se ha ido extendiendo a las variaciones pre y postelectorales en inflación e instrumentos de política económica (política fiscal, monetaria, deuda pública, etc.), así como a los efectos derivados de las políticas ideológicamente “partidistas” en su alternancia en el poder, todo ello analizado básicamente en el corto plazo (Díaz, 1999).

Concretamente, el estudio sobre la relación del ciclo político y las variables de política fiscal dio origen a un subconjunto, dentro de la corriente general del ciclo político económico, el llamado *Ciclo Político Presupuestal* (Political Budget Cycle), el cual se describe en el siguiente inciso.

Para poder plasmar las diferentes teorías englobables en el concepto de ciclo político económico, Díaz (1999) efectuó una clasificación de estas teorías atendiendo, fundamentalmente, a tres criterios:

1. El orden temporal de su aparición
2. El supuesto básico en relación con las motivaciones políticas
3. La modelización de las expectativas de los ciudadanos-votantes.

Es de acuerdo a estos aspectos que a continuación se describen las principales teorías del CPE.

1.2.1 Ciclo Político Económico Oportunista

Es en la década de los setenta cuando aparecen los modelos analíticos clásicos de ciclo político económico de carácter “oportunista”, entendiendo por tales aquellos en los que el ciclo surge por el objetivo político único de maximizar sus posibilidades de reelección.

Los artículos de Nordhaus (1975), Lindbeck (1976), Mac Rae (1977) y, desde una óptica no formalizada y más centrada en el ámbito presupuestario, Tufte (1980), constituyen la base de la literatura sobre los CPE en esta primera generación de modelos, estos autores comparten, con algunas diferencias, una misma concepción en

torno al fenómeno objeto de nuestro estudio, caracterizada por la función objetivo de los políticos (oportunista) y la modelización de las expectativas de los votantes (que en términos generales podríamos llamar “no racional”).

Nordhaus (1975) supone que la economía se puede describir por una curva de Phillips “aumentada” por expectativas de inflación. Nos dice que los votantes valoran positivamente un mayor nivel de empleo y negativamente una mayor tasa de inflación. Las expectativas del electorado acerca de la inflación futura son adaptativas. Sustenta que los sistemas democráticos utilizan la política económica con fines únicamente electorales.

Los supuestos fundamentales que adopta Nordhaus (1975) pueden resumirse en dos aspectos:

1. Los votantes eligen a sus representantes políticos mediante los resultados económicos recientes, es decir tienen una memoria corta del pasado.
2. Los políticos están restringidos por la existencia de una estructura económica dada, que puede caracterizarse, en términos generales, por medio de una curva de Phillips ampliada (relación inflación-desempleo) con expectativas adaptativas” (Villasuso, 2000).

Bajo estos supuestos se puede tomar una dirección concreta en la creación y formulación de la política económica; ya que los gobiernos siguen diferentes reglas en función de la proximidad o lejanía de las elecciones lo que permite articular medidas expansionistas antes de las elecciones y, una vez celebrado, se aplican medidas estabilizadoras, buscando corregir las consecuencias negativas de la política macroeconómica preelectoral (Molina, 2001).

Es por esto por lo que en un ciclo político económico (CPE) típico, la economía vive una expansión antes de cada elección, un aumento de la tasa de inflación alrededor de la fecha de elecciones, y una reducción postelectoral de la inflación a través de políticas contractivas que originan una desaceleración del crecimiento. También, es probable que el gobernante reduzca los impuestos o aumente el gasto público, o ambas cosas a la vez, en el periodo preelectoral, y es altamente improbable que se efectúe un ajuste económico durante ese período. Los ajustes y alzas de

impuestos, cuando ocurren, tienden a suceder después de las elecciones (Assael y Larrain, 1994).

Dicho de otra manera, ya que los gobernantes aspiran a mantenerse en el poder, si esto no es posible debido, por ejemplo, a la ausencia del mecanismo de reelección, al menos intentarán influir de modo que un correligionario o aliado los suceda. En un escenario de competencia política, esto se traduce en que los gobernantes tienen incentivos para emprender acciones que aumenten su probabilidad de ser reelegidos o sustituidos por alguien de su misma dirigencia política. Como a los votantes les importa el desempeño económico del país, entre estas acciones está el control de variables que permitan mejorar los resultados económicos que son mayormente percibidos por el electorado. Es por esto que las autoridades tienen la “incitación” de usar la política monetaria, fiscal y cambiaria en períodos preelectorales, y ello produce incrementos en variables como el nivel de actividad económica y la tasa de inflación (Villasuso, 2000).

Larraín y Assael (1994) extienden el modelo de Nordhaus a una economía abierta e incorporan el tipo de cambio como una variable de política que controlan los gobernantes. En términos generales, la incorporación del tipo de cambio nominal en la ecuación que describe el proceso inflacionario permite reflejar el hecho de que, en una economía abierta y dado un cierto nivel de empleo que la autoridades quieren alcanzar, la tasa de inflación asociada será menor si se revalúa la moneda nacional y mayor si ésta se devalúa. Es decir el tipo de cambio actúa como un parámetro de la curva de Phillips, controlable por las autoridades económicas.

Una de las principales conclusiones de los autores para el modelo desarrollado, es que la solución no es única. Es decir, dependiendo de los parámetros estructurales, el modelo predice diferentes trayectorias para la inflación, la tasa de desempleo y el tipo de cambio real. Sin embargo, no se puede afirmar que exista una trayectoria oportunista óptima para la tasa de inflación, sino que esta puede variar de un gobierno a otro.

En el mismo trabajo, Larraín y Assael (1994) introducen una restricción sobre el manejo del tipo de cambio, lo que limita su manejo en función del nivel de las reservas internacionales que tenga el Banco Central más la capacidad de endeudamiento durante el período de gobierno. El problema por resolver es un problema de control

óptimo, donde las variables de control del gobierno serán la tasa de desempleo y la variación del tipo de cambio, y a través del manejo de éstas buscará el camino óptimo. En la solución del problema la tasa de desempleo se incrementa al comienzo del período de gobierno, y va cayendo gradualmente hasta alcanzar un mínimo en el período electoral. Con el tipo de cambio real ocurriría exactamente lo mismo. Con respecto a la inflación se asume normalmente que ésta comenzará a crecer en las inmediaciones de la elección, como consecuencia de la expansión monetaria, y se manifestará descendente en los primeros años del siguiente período de gobierno. Ésta es una de las soluciones posibles, pero es la que los autores señalan como un caso típico para una economía abierta y pequeña.

En general, se hacen dos objeciones al planteamiento del ciclo oportunista con expectativas adaptativas. Por un lado, está la hipótesis de que los electores basan su decisión en los resultados económicos recientes, y por otro, la reiteración del comportamiento oportunista. Sobre ésta última se argumenta que no puede presentarse en el siguiente período electoral debido a los costos políticos derivados del desequilibrio económico generado antes de las elecciones. De esta forma, un comportamiento abiertamente oportunista puede estar limitado a un único período. Esto debilita especialmente el carácter cíclico de las teorías en el sentido de reiteración sistemática (Borsani y Amorim, 2003).

Los argumentos giran en torno a que los votantes brindan una mayor importancia a los eventos recientes, dejando de lado quizás algunos hechos que se puedan dar al comienzo de un período de gobierno, lo que implicaría no utilizar toda la información disponible al momento de la elección. Sin embargo, respecto a esta crítica existen por lo menos dos puntos a favor de una hipótesis de este tipo:

En primer lugar, según Rogoff y Sibert (1988) dicen que es razonable asumir que un votante racional forma sus expectativas (en cuanto al partido y sus resultados), en base al resultado pasado, dando mayor importancia a los hechos recientes; es decir, los críticos del supuesto señalan que votantes racionales maximizarán su utilidad eligiendo al partido que le brinde la mayor utilidad esperada, y la maximización se hará tomando en cuenta toda la información sin otorgar más peso a alguna que a otra. Pero señalan que si los votantes fueran racionales, en el sentido que los críticos proponen, se darían

cuenta que su voto tiene tan poca importancia en la definición de la elección, que decidirían no votar. También, afirman los autores, que muchas acciones del gobierno en la realidad sólo se explican si asumimos que los gobernantes piensan que los votantes otorgan mucho peso a los hechos cercanos a la elección; entonces se cuestiona: ¿Son los políticos menos racionales que los votantes?

La respuesta a esta pregunta se encuentra en la hipótesis del voto ético, es decir, es muy sencillo afirmar que el único incentivo para votar es el deseo de maximizar la utilidad individual, ya que como vimos esto no explicaría por qué mucha gente vota. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta aspectos educacionales y sociales que hacen del voto una obligación moral.

Sin embargo si asumimos que el votante es racional, en un sentido amplio, se puede explicar por qué la gente vota y, además, se puede encontrar una respuesta de por qué es razonable suponer que los votantes otorgan mayor importancia a los hechos cercanos a la elección. Los votantes, entonces, tienen una fuerte obligación moral a votar y su cálculo en términos de ganancias y pérdidas de utilidad con distintos gobiernos no es tan importante en su decisión de votar. Esto lleva a que el costo de conseguir información, muy lejana en el tiempo, sea muy importante para este tipo de votante racional, con lo cual su voto se decidirá en base a la información más reciente y de menor costo (Reyes, 2013).

Existe aún un segundo argumento para mantener el supuesto de corta memoria de los votantes, el cual es el “olvido” y el que por ejemplo Murguía (2006:140) dice:

“Muchos factores, como el número de veces que repetimos un acto o lo reciente del aprendizaje, influyen en nuestra capacidad para recordar. Si no fuera así, los estudiantes podrían adquirir información con una sola lectura y los repasos serían innecesarios. Más aún, tal información podría ser evocada años después sin la menor dificultad”.

Como vemos, según el conductismo, la corta memoria es una característica del ser humano. Entonces no es imposible suponer que los votantes tienen corta memoria, la que probablemente no es mejorada con una nueva búsqueda de información por el elevado costo de ésta en relación al beneficio que puede obtener con el voto.

1.2.2 Ciclo Político Económico Partidista

Otra versión de la teoría del ciclo político económico se relaciona con los llamados ciclos políticos partidarios. En sentido contrario a los ciclos políticos oportunistas, el ciclo político partidario nos dice que los candidatos buscan aplicar su programa político una vez elegidos. Es la visión más acorde con la gestión pública que busca controlar una vez que se toman las riendas del poder. Los gobiernos conservadores, al decidir entre la regulación de la inflación y el desempleo, prefieren aplicar políticas contra la inflación, a costa de un mayor nivel de desempleo. Por su parte, los partidos de izquierda dan prioridad al crecimiento del empleo, aun a riesgo de generar mayores presiones inflacionarias (Ramírez y Erquizio, 2012).

Este modelo de interacción cíclica entre política y economía enfatiza las diferencias ideológicas o partidistas entre los distintos partidos y votantes, correspondiendo las principales aportaciones en esta primera etapa a Hibbs (1992), quien mediante su trabajo llamado “Political Parties and Macroeconomic Policy”, fijó el punto de partida para el estudio sistemático del ciclo ideológico o partidario. El principal supuesto es que los partidos políticos se mueven exclusivamente por motivaciones ideológicas y maximizan diferentes funciones objetivo que le dan distinto peso al costo del desempleo en relación con la inflación. Los votantes actúan de acuerdo con sus preferencias ideológicas y sus intereses económicos. Como resultado, los partidos se ubican en distintos puntos de la curva de Phillips durante sus períodos de gobierno, con diferentes combinaciones de inflación y desempleo.

El modelo sustenta que los partidos quieren llegar al poder para implementar sus preferencias políticas. Dichas preferencias, al igual que las del electorado, difieren en la dimensión izquierda/derecha. De forma esquemática: los partidos de izquierda prefieren políticas de reducción del desempleo; partidos de derecha prefieren políticas de control de inflación; esto explicaría porque los partidos tienen distintas funciones de utilidad, con aversiones disímiles por el desempleo y la inflación.

Es decir, a manera de conclusión, la teoría partidista pronostica la existencia de un ciclo derivado de la alternancia de partidos de distinto signo en el poder, cada uno de ellos practicando la política económica más adecuada a sus intereses, prefiriendo los gobiernos de izquierda mayor producción pese al coste en términos de inflación y

viceversa. De esta forma, las diferencias en producción e inflación serían permanentes durante todo el periodo de mandato, no circunscribiéndose al entorno de las elecciones como sucede en el modelo oportunista.

Por lo tanto, los ciclos políticos partidarios se caracterizan por un cambio en la política económica una vez que los distintos partidos políticos llegan al poder, mientras que los ciclos políticos oportunistas se distinguen por una anticipación racional por parte de los electores y la respuesta que los tomadores de decisiones realizan para conservar el poder.

1.2.3 Ciclo Político Económico Ecléctico

Los CPE eclécticos consideran que el objetivo del gobierno es aumentar la probabilidad de reelección e intereses partidistas, es decir; es una conjunción entre el modelo oportunista y el partidista. En estos modelos el calificativo de ecléctico se refiere a que se incorpora la posibilidad de unir las motivaciones puramente ideológicas y las puramente oportunistas en un mismo esquema, articulando ambas posibilidades en torno a la probabilidad *a priori* de reelección del partido en el gobierno. De esta forma existiría una relación inversa entre las expectativas de reelección de los gobernantes y el grado en el que éstos se ingresarían en manipulaciones preelectorales de la economía que se aparten de su política óptima desde el punto de vista ideológico (Carranza, 2014).

Es decir, la teoría del ciclo político económico presupone que los políticos (gobierno) están permanentemente preocupados por la situación económica, orientando la política económica de un modo discrecional⁶. Frente a estos planteamientos surgió la propuesta de ciclo ecléctico. Frey y Schneider (1985) fueron los primeros en sugerir esta modelización del ciclo político económico, que, si bien no aportan una modelización completa del ciclo, si introduce un mecanismo para justificar las diferencias entre comportamientos ideológicos y oportunistas.

Estos autores defendían la posible existencia de ciclos eclécticos, donde el principal argumento es que si los electores revelan su malestar ante la actual situación económica (inflación, desempleo, etcétera), el gobierno adoptará medidas tendientes a

⁶ A este fenómeno, lo denominan *fine-tuning*. Para mayor detalle, véase Fratianni y Hagen (1992).

mejorarla, al menos durante el período electoral, buscando así salir reelegido en los siguientes comicios (ciclo electoral). Sin embargo, cuando los niveles de popularidad evidencien que no peligran la renovación, los gobernantes articularán una serie de medidas encaminadas a satisfacer sus objetivos de carácter ideológico (ciclo partidista), siempre y cuando ello no modifique sustancialmente la coyuntura económica (Sáez, 2002).

Los autores introducen el siguiente mecanismo para justificar las diferencias entre comportamientos ideológicos y oportunistas: si la popularidad está por debajo de un cierto valor crítico, el comportamiento sería oportunista, mientras que en caso contrario mantendría su postura ideológica óptima. De esta manera, las expectativas de los votantes serán de forma adaptativa y racional. Es decir, el gobierno interfiere en la economía solamente cuando la coyuntura es muy desfavorable y sus expectativas de reelección se ven seriamente amenazadas, o cuando aprecian que la situación del país preocupa al electorado y ello perjudica su popularidad.

A partir del criterio anterior, diremos que un ejecutivo induce políticamente un ciclo económico cuando aplica medidas encaminadas a solucionar los problemas económicos que más dañan su índice de aceptación. Por el contrario, cuando goza de un exceso de popularidad, es decir, si su nivel de popularidad está por encima del umbral mínimo exigido para seguir en el poder, se puede plantear la consecución de objetivos partidistas, que en otras circunstancias no podría hacer.

Uno de los supuestos básicos de la teoría del ciclo ecléctico es que el partido que gobierna quiere revalidar la confianza de los electores, ya que ésta es la verdadera piedra angular que diferencia propuestas oportunistas y partidistas, dado que el nivel de popularidad de un gobierno dependerá, en parte, de cómo utilice el ejecutivo los instrumentos de política económica a su alcance.

1.2.4 Ciclo Político Económico Oportunista-Racional

Esta teoría retoma la orientación básica de los modelos oportunistas al centrarse en el papel que la manipulación de la política económica puede tener sobre los votantes. Sin embargo, ahora los votantes son racionales y consideran el futuro; además los ciclos

resultantes constituyen respuestas óptimas en un contexto con información asimétrica entre los agentes.

Es decir, de acuerdo con la formación de expectativas racionales en el desarrollo de los modelos oportunistas, los distintos agentes económicos, electorado y gobernantes, entienden el “juego” en el que participan y no pueden ser sistemáticamente engañados. Estos nuevos modelos plantean que los votantes entienden los incentivos de los gobernantes y se comportan en forma racional, pero están imperfectamente informados acerca de ciertos aspectos del contexto económico y/o características de las autoridades (Díaz, 1999).

Es en los ochenta cuando surgen los modelos de expectativas racionales e información asimétrica. En el modelo inicial algunos supuestos parecían poco probables en la realidad, como que éste pudiera desviar a largo plazo las sendas de desempleo e inflación sin castigo eleccionario, o que los electores pudiesen ser sistemáticamente engañados. En los modelos racionales, cuando los individuos forman sus expectativas, están al tanto de los incentivos de las autoridades, pero no tienen toda la información con que cuentan éstas; en consecuencia, los individuos no podrán ser sistemáticamente engañados. Dentro de estos modelos, están los oportunistas de expectativas racionales y los ideológicos de expectativas racionales.

Básicamente, en los modelos oportunistas con expectativas racionales los gobernantes manipulan variables fiscales a corto plazo antes de las elecciones, incrementando el gasto público y la oferta monetaria, y endureciendo la política monetaria después de las elecciones, sin tener efectos de largo plazo en las variables macroeconómicas. El electorado vota por el candidato que le parece más eficiente, y como la eficiencia del período uno está relacionada con la del período dos y la información es asimétrica, el gobernante supone que si mejora la eficiencia en el período antes de la elección, el votante creerá que en el período siguiente seguirá siendo más eficiente, por lo que votará por él (Riesco, 2008)

La idea original de esta teoría aparece en Rogoff y Sibert (1988), dentro del contexto de política presupuestaria, pero en el ámbito de política monetaria fue desarrollada por Persson y Tabellini (1990) y en el que los autores reestructuran el modelo original de Nordhaus, agregándole expectativas racionales, donde la eficiencia

estará dada por la mejor combinación desempleo-inflación que un gobierno pueda alcanzar. En estos modelos, por lo general, se observan las manipulaciones a corto plazo a partir de los instrumentos de política, puesto que resulta para los políticos mucho más fácil además de ser a corto plazo y con votantes racionales, aumentar el dinero y/o el gasto para el año de la elección que intentar reducir la tasa de desempleo o hacer cambios más estructurales (por ejemplo, reducir impuestos) ya que estos cambios estructurales de mayor impacto requieren de un mayor plazo además de que pueden ser menos visibles para los votantes.

En particular, estos modelos suponen que existen diferencias en la eficiencia de los distintos partidos para alcanzar ciertas metas económicas, y que el electorado vota por el candidato que percibe como más eficiente. A su vez, se supone que la eficiencia en el período t está relacionada con la eficiencia en el período $t - 1$ por lo que es racional esperar que, si el gobierno es eficiente durante o inmediatamente antes de las elecciones, también lo será en el futuro si es que es reelegido. Sin embargo, el partido gobernante tiene en el período t mayor información que los votantes acerca de su eficiencia. Es esta asimetría de información la que da espacio al partido gobernante a emprender acciones que mejoren su imagen de gobernante eficiente (Pastrana, 2016).

Entre los principales exponentes de este tipo de modelos se encuentran Cukierman y Meltzer (1986), Rogoff y Sibert (1988) y Persson y Tabellini (1990).

1.2.5 Ciclo Político Económico Partidista-Racional

La versión racional de la teoría partidista surge a finales de los ochenta (Chappell y Keech, 1986; Alesina, 1987; Alesina y Sachs, 1988) ofreciendo una explicación de los ciclos de origen político en la que los partidos no convergen en torno a posiciones únicas, sino que se mantienen las diferencias ideológicas y éstas provocan la existencia de ciclos aun aceptándose la existencia de expectativas racionales (Díaz, 1999).

En los modelos ideológicos de expectativas racionales, los partidos interactúan con los electores que están al tanto de la contienda electoral; esto porque los partidos tienen distintas funciones objetivo, y en donde lo importante son las políticas inesperadas. En general, en estos modelos más que utilizar asimetrías de información, se usan rigideces nominales, como por ejemplo los salarios nominales no

perfectamente indexados, y en donde estos explicarían que si el partido de izquierda gana las elecciones, entonces el desempleo y el crecimiento serán a corto plazo bajo y sobre la tendencia respectivamente, si es el partido de derecha es el que gana, el proceso será inverso. Empíricamente se ha probado que la inflación permanentemente será mayor en las administraciones de izquierda. Algunos trabajos importantes en el área son los de Alesina (1987) donde se expone el modelo, y el de Alesina y Sachs (1988) los cuales aplican y prueban el modelo para Estados Unidos (un país bipartidista) en el que se modela para demócratas y republicanos una función de pérdida y en la que ambos tienen los mismos objetivos de desempleo e inflación, pero muestran aversiones distintas a sus desviaciones. Las principales predicciones se resumen en: recesión en la primera mitad del gobierno más adverso a la inflación, y expansión en el caso en que sea elegido el otro partido. En la segunda mitad de las administraciones no hay sorpresa en las políticas económicas que aplica el gobierno, dado que se trabaja con agentes racionales, por lo que en esta etapa los niveles de crecimiento del producto corresponderán a los arrojados por el mercado sin intervenciones políticas.

Posteriormente Hibbs (1987) extiende su modelo y plantea que los partidos de izquierda conceden mayor peso al desempleo en relación con la inflación que los partidos de derecha. De aquí se deducen diferencias sistemáticas en la combinación inflación-desempleo en distintos gobiernos.

Más recientemente, Alesina, Mirrlees y Neuman (1989) —a partir de Nordhaus (1975) y Hibbs (1977) han realizado importantes contribuciones al tema del ciclo político ideológico. En un escenario en que los gobiernos de izquierda prefieren bajo desempleo aun a costa de alta inflación (ocurre lo contrario con un gobierno de derecha), el ciclo sólo requiere de un cambio de gobierno. La magnitud de este ciclo depende del tamaño de la sorpresa en cuanto a quién es elegido para gobernar, del sistema de contratos salariales y de las diferencias ideológicas de los partidos que participan en la elección.

En resumen, la teoría partidista racional se basa en dos factores para justificar la existencia de patrones electorales en la evolución de la producción y la inflación: la incertidumbre inherente a las políticas postelectorales, la cual permite que, aunque no existan cambios en la política realizada la inflación y la producción se vean alteradas en

el entorno de las elecciones, y el que las políticas realmente puedan cambiar tras las elecciones. De esta forma, los ciclos serían una característica estructural de las democracias cuando los partidos no convergen en su formulación de las políticas.

1.2.6 Ciclo Político Económico Ecléctico-Racional

Schultz (1995) y Carlsen (1997) proponen la existencia de una relación inversa entre las posibilidades de reelección del gobierno y el grado en que el ejecutivo emprende acciones preelectorales de manipulación de la economía (centrándose en la motivación oportunista frente a la ideológica), contradiciendo las previsiones de los ciclos político-económicos racionales (oportunistaracional y partidistaracional) en el sentido de que si la popularidad de un gobierno es baja un incremento marginal en la misma aumentaría sus incentivos para embarcarse en manipulaciones de la política económica. La diferencia surge mientras que la teoría ecléctica racional introduce el supuesto de que los responsables de la política económica solo se preocupan de los costes sociales del ciclo político-económico si son reelegidos, la de los ciclos político-económicos racionales considera que dicha des-utilidad es independiente del resultado electoral.

Para defender su postura la teoría ecléctica racional argumenta que la pérdida de reputación es probablemente el coste principal que afronta el partido gobernante por la manipulación de la economía, cuyos efectos negativos aparecen en el periodo siguiente. Si vence tras la manipulación, la puesta de manifiesto de los efectos de la manipulación afectaría tanto a su capacidad de acción durante el mandato, como a sus posibilidades futuras de reelección⁷. Si perdiese las elecciones tras provocar la expansión preelectoral su reputación no se vería dañada ya que los electores no podrían discriminar si las consecuencias negativas se deben a su acción o a la política del nuevo gobierno.

1.3 Teorías del Ciclo Político Presupuestal (CPP)

La teoría del Ciclo Político Presupuestal (CPP), es introducida por Tufte (1980). Esta teoría se diferencia de la del CPE en que explica la interrelación entre las variables presupuestarias y el calendario electoral, en tanto que la otra plantea la administración

⁷ Contra esta crítica se podría argumentar que desde la lógica de los ciclos político-económicos racionales la manipulación preelectoral resultaba un equilibrio favorable para los electores pese a los posibles costes en términos de políticas correctoras postelectorales, ya que permite a los votantes discriminar entre gobernantes competentes e incompetentes.

de las variables macroeconómicas para obtener mejores resultados electorales (ciclo oportunista) y la interrelación entre los programas de política económica de los partidos políticos y su gestión después de las elecciones para darles cabal cumplimiento (ciclo partidario) (Ramírez y Erquizio, 2012).

La teoría del ciclo político presupuestal se desarrolló a partir de la literatura del ciclo político económico. Como un primer acercamiento al CPP diremos que trata el papel protagónico que juega la política fiscal en los resultados electorales al momento en que los gobernantes oportunistas la utilizan para incrementar sus posibilidades de victoria electoral.

El CPP enfatiza la manipulación de instrumentos de política fiscal, como impuestos, transferencias y gasto público, como el vehículo a través del cual gobernantes oportunistas pretenden influir en las preferencias del público y de esa manera incrementar las probabilidades de victoria electoral. “El ciclo político presupuestal es la fluctuación periódica en las políticas fiscales del gobierno, inducidas por el calendario electoral.” (Shi y Svensson, 2003).

Esta corriente surge ante la incapacidad de explicación del gasto presupuestal por parte de los modelos tradicionales, basados en la política monetaria como instrumento de conducta oportunista. El argumento es doble: en primer lugar, el grado de control discrecional de la política monetaria por la rama ejecutiva del gobierno es limitada, en especial en países donde el banco central es autónomo (Gamez, 2010).

Los ciclos políticos presupuestales, también llamados ciclos políticos económicos locales, determinan las manipulaciones oportunistas de los niveles de gasto público antes de las elecciones y la conducción postelectoral del gasto, de acuerdo con las plataformas programáticas en la versión del ciclo partidista. Esto depende de la autonomía de decisión en materia de política económica para incidir, a través de las variables financieras, en los resultados electorales. Tal es caso de las políticas discrecionales de aumento en bienes y servicios públicos locales y de disminución o contención de las tasas impositivas, previo a las elecciones. O bien, de una combinación óptima de ambas políticas (Foucault y Francois, 2005).

La teoría del CPP establece la relación formal entre las variables de estudio de esta tesis, pues como se mencionó anteriormente dicha teoría tiene su acción en variables fiscales siendo una de éstas el gasto público.

A continuación se describen, en forma resumida, los diferentes trabajos de investigación realizados en torno al tema de CPP, tanto para los países desarrollados, grupos de países, estudios a nivel nacional, estudios realizados sobre México y estudios realizados a nivel sub-nacional.

1.4 Evidencia empírica de Ciclo Político Presupuestal

La evidencia empírica sobre la existencia de CPP es relativamente reciente y principalmente enfocada a las economías emergentes, ya que, por sus características y las de sus agentes, es donde más fácilmente se puede implementar una política económica oportunista efectiva en el periodo electoral, sobre todo, tratándose del gasto público como su principal instrumento.

Comenzaremos denotando que la existencia de un comportamiento cíclico en los gastos públicos con origen en la periodicidad de las elecciones ha sido demostrada por algunos trabajos (Alesina y Roubini, 1992, Drazen, 2000, Khemani, 2004). En estas aportaciones se plantean como hipótesis general que los gobernantes, en su intento por conseguir su renovación en el cargo, pueden recortar los impuestos o incrementar el volumen de gasto público, provocando un aumento del déficit presupuestario en numerosas ocasiones en fechas próximas a las elecciones, con el objetivo de convencer al electorado y recibir así su voto a favor en los comicios (Balaguer y Brun, 2013).

La investigación empírica de los CPE empezó en las economías desarrolladas a fines de la década de 1970 y principios de los ochenta y, por su parte, los estudios empíricos de los CPP empezaron más recientemente.

En la versión anglosajona de los llamados Ciclos Políticos Presupuestales, se trata de identificar ciclos en algún componente del gasto público que sean inducidos por el ciclo electoral. Esto ocurrió como consecuencia de la falta de evidencia empírica en los países desarrollados de "Political Business Cycle". Los estudios empíricos realizados en los Estados Unidos de América inician con el trabajo de Tufte (1980),

seguido de otros aplicados en países desarrollados y no desarrollados, que son sintetizados por Drazen (2000). De hecho, se ha encontrado una fuerte y amplia evidencia empírica para los países no desarrollados, entre ellos para América Latina, incluido México.

Estos estudios empíricos muestran los distintos balances acerca de las investigaciones que se han hecho de este tipo.

1.4.1 Estudios realizados a países desarrollados

Alesina y Roubini (1992) evalúan el comportamiento dinámico de la inflación así como de los instrumentos de política monetaria y fiscal, analizando si éstos se ven sistemáticamente afectados por las elecciones y los cambios de los gobiernos, es decir, la incidencia del “ciclo electoral”. El estudio se hace para 18 economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) para el periodo de 1960 a 1987. Entre sus principales resultados los autores destacan que se observó indicaciones de “Ciclos Políticos Presupuestarios” antes de las elecciones, a lo que concluyen consistentemente con la noción de que es más fácil manipular los instrumentos de política económica que controlar sus resultados. Evidencia como ésta, sustenta la teoría del CPP, la cual enfatiza el análisis de la manipulación de los instrumentos de política fiscal por parte de los gobernantes para incrementar sus posibilidades de permanencia en el poder.

Schuknecht (1996) estudia las políticas fiscales de treinta y cinco países en desarrollo en torno a sus elecciones. El autor estima regresiones para el PIB real y el balance fiscal, esto mediante métodos para datos de panel anuales de 1970 a 1992. El autor encuentra que aunque no hay efecto de las elecciones sobre la producción real, si existen elecciones relacionadas con incrementos y reducciones del déficit fiscal de casi un 0.7 por ciento del PIB, es decir, que los gobiernos intentan mejorar sus perspectivas de reelección con la ayuda de políticas fiscales expansivas. El autor finaliza señalando que estos ciclos se pueden encontrar particularmente en países que están menos orientados al comercio.

Por su parte Drazen (2000) hace un resumen de las investigaciones empíricas más sobresalientes, así como los hallazgos de éstas. El autor identifica las siguientes puntualidades detectadas por esos estudios:

“Las condiciones económicas agregadas tienen un efecto significativo en los patrones de voto de Estados Unidos y otros países industriales; además en muchos países de la OCDE existe evidencia de incrementos preelectorales en transferencias y otros instrumentos de política fiscal, esto detectado en muchos países, tanto desarrollados como emergentes” (Drazen, 2000:85).

1.4.2 Estudios realizados a grupos de países

En estos estudios los principales resultados son que los gobernantes modifican sus políticas presupuestales con el objetivo de obtener beneficios en las urnas. Por ejemplo, Brender y Drazen (2005) analizan una base de datos de 1960 a 2001 de 107 países desarrollados y en vías de desarrollo, analizando el saldo del gobierno central, el gasto total y los ingresos totales. Estos autores añaden la categoría “nuevas democracias” como condicional incorporado a las estimaciones, y definida como una democracia durante las primeras cuatro elecciones competitivas. Entre los principales resultados se destaca que el ciclo presupuestario se hace más evidente en las nuevas democracias; donde este comportamiento puede “funcionar” por falta de experiencia en política electoral o falta de información disponible. Según los autores son los países de esta particular categoría los que generan esta evidencia de ciclo tanto en países desarrollados así como países en desarrollo así como para las diferencias encontradas entre sus sistemas de gobierno y sus reglas electorales de cada país.

Kraemer (1999) examina empíricamente el efecto de las elecciones en las políticas fiscales de 21 países de la América Latina y el Caribe entre 1983 y 1996. Entre los resultados del autor se destaca que el superávit presupuestario es menor de lo normal en el año anterior a las elecciones y mayor en el año posterior y que tanto los gastos como las recaudaciones contribuyen a este proceso cíclico. Además de que los ciclos electorales fueron, en general, más marcados en los países que tienen gran volatilidad fiscal, baja escolaridad de la población y gobiernos grandes. El régimen cambiario y la apertura al comercio internacional afectaron también el vigor del ciclo. En

cambio, la existencia de una tradición democrática o las prohibiciones de reelección no contribuyen al ciclo electoral.

Schuknecht (2000) estudio el comportamiento de diferentes instrumentos fiscales, mediante los cuales los gobiernos trataron de influir en los resultados electorales en 24 países en desarrollo durante el periodo comprendido entre 1973 y 1992. El autor concluye que el principal vehículo oportunista para las políticas fiscales expansivas en torno a las elecciones por parte del gobierno, es el aumento al gasto público, en especial los gastos de capital, que incluyen infraestructura y obras públicas, siendo estos los que evidencian el oportunismo en el uso de instrumentos fiscales, sobre todo en aquellos rubros donde es más perceptible su implementación para el electorado, esto además, en lugar de reducir los impuestos. El autor menciona también que, por lo tanto, es conveniente considerar mecanismos institucionales que limiten las políticas de gasto discrecional y que fortalezcan el control fiscal a fin de evitar la formulación de políticas oportunistas en torno a las elecciones.

Shi y Svensson (2002) examinan una base de datos de panel de 91 países entre 1975 y 1995, encontrando evidencia de ciclo político presupuestal. Es decir, encuentran que en un año electoral, el excedente del gobierno disminuye significativamente en países menos desarrollados y desarrollados, aunque muestran que este efecto es mayor en el primer caso. Además, sus resultados definen que el superávit fiscal cae en promedio en su muestra entre 0.5 y 1 por ciento en un año de elección.

Vergne (2009) se centra en la dinámica del presupuesto general de 42 países en desarrollo con el fin de mostrar los cambios en la composición electoral en el gasto público de 1975 a 2001. El autor encontró evidencia significativa de impactos electorales en las asignaciones del gasto público. Sus resultados demuestran que el gasto público del año electoral se asigna hacia gastos corrientes más visibles (salarios y subsidios) y lejos de gastos de capital. Además, los hallazgos del autor apuntan a que los golpes electorales en la asignación del gasto público probablemente perduren, a pesar de que los países adquieran experiencia en política electoral.

1.4.3 Estudios realizados a nivel nacional.

Ergun (2000) trata de determinar mediante el modelo oportunista tradicional si los gobiernos turcos aplicaron políticas fiscales o monetarias oportunistas antes de las elecciones con el fin de aumentar sus posibilidades de reelección durante el periodo de 1987 a 1999, tiempo durante el cual se registraron cuatro elecciones presidenciales. Además de analizar los efectos de las elecciones en las variables económicas y financieras en Turquía, el autor investigó mediante el uso de indicadores clave de desempeño económico, los efectos postelectorales de la forma en que los instrumentos fiscales y monetarios se usaban justo antes de las elecciones. Para su investigación el autor analiza datos mensuales de una serie de indicadores macroeconómicos y de política económica. Entre los principales resultados de esta investigación el autor menciona que se encuentra evidencia de que los procesos electorales inciden de manera significativa en los patrones de comportamiento de los ingresos, el gasto público, la inflación, la tasa de interés, y los agregados monetarios.

Ogura (2000) estudia la economía brasileña desde 1980 hasta 1999, utilizando el modelo de ciclo político oportunista. Este autor encuentra evidencia de incrementos en la tasa de crecimiento del PIB, tasas de interés reales y oferta de crédito antes de las elecciones y un incremento en el desempleo y la inflación, así como una mayor tasa de depreciación de la moneda en los meses posteriores a los comicios.

Rendic (2015) estudia la existencia de CPP en Chile desde la vuelta a la democracia en 1990. El estudio se hace para variables fiscales típicas, como el gasto público total, el balance fiscal, los cambios en la composición del gasto, entre otras y a través de un modelo de regresión lineal, en el que incluyen variables dicotómicas. Los resultados comprueban la existencia de CPP en todos los gobiernos en al menos una de las variables presupuestarias, excepto en el gobierno de 2000-2006 correspondiente al presidente Lagos.

1.4.4 Estudios realizados sobre México

Para el caso de México, Gámez y Botello (1987) elaboraron una investigación entre la relación entre el ciclo presidencial en México y variables macroeconómicas. En este estudio se contemplaron cinco administraciones presidenciales, de 1953-1982. En la

investigación se estimaron algunas funciones macroeconómicas de consumo, inversión, exportaciones, importaciones, gasto público e ingreso agregado además de utilizar un conjunto de variables dummy para identificar los cinco periodos presidenciales incluidos en el estudio. Se encontró evidencia de que el ciclo presidencial ejerce influencia significativa en el comportamiento del gasto público, las exportaciones y el ingreso agregado.

Por otro lado, González (2002) analiza explícitamente cómo un "ciclo de presupuesto político" se relaciona con el nivel de democracia en un país. Propone un problema de señalización simple entre los votantes y el titular de la oficina, en un país que puede o no ser democrático. El grado de democracia del país se refleja en la práctica en un costo que los votantes deben soportar cuando se aplica la rotación política después de cada elección. También caracteriza la economía por un índice de transparencia, que representa la probabilidad con la cual los votantes aprenden del político en competencia. Muestra que no solamente es la falta de democracia lo que puede generar los incentivos para que surjan los ciclos, sino que también la magnitud de la distorsión impulsada por motivos políticos tiene una forma "jorobada" en relación con el grado de democracia que prevalece en un país. El modelo se prueba para la política fiscal de México entre 1957 y 1997 a nivel federal. La autora encuentra evidencia de manipulación de instrumentos de política fiscal (gasto público en general y ciertas partidas de éste, como la inversión pública y los pagos de transferencia) en los periodos preelectorales. Es decir, la estimación revela el uso sistemático de la infraestructura pública por parte del gobierno como herramienta política. Encuentra también que la magnitud del ciclo se incrementa con el grado de democracia en el país. Además, se demuestra que la magnitud del ciclo depende de la democracia y la transparencia de acuerdo con las predicciones teóricas.

Magaloni (2000) estudian la influencia del ciclo político económico en la economía mexicana entre 1970 y 1998, la autora realizó varios modelos considerando distintos periodos de acuerdo a la información disponible de cada variable de estudio y se apoyó en una variable cualitativa para medir el efecto de las elecciones, encontrado incrementos significativos en el gasto público, el consumo privado y el crecimiento

económico antes de las elecciones, y acompañados después de los comicios de una contracción de la actividad económica.

Flores (2007) analiza si las elecciones presidenciales en México han tenido algún efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB, el desempleo, la inflación y el gasto público, mediante modelos AR e incorporando el PIB como variable de control. En este trabajo se utilizó información trimestral de 1983 a 2005. Es importante mencionar que las variables binarias incluidas en los modelos para captar el impacto de las votaciones únicamente consideran el efecto previo a éstas, por lo que toman el valor de uno en los dos primeros trimestres de cada año y el valor de cero en cualquier otro. Los resultados del ejercicio econométrico, indican que las elecciones no tienen efecto alguno en estas variables, pues su coeficiente no es estadísticamente significativo, es decir, establece que las elecciones no tienen efecto alguno sobre la tasa de crecimiento de la economía, el desempleo, y la inflación pero omitiendo el gasto público, pues sí lo tienen sobre este principal instrumento de política fiscal, ya que crece de manera extraordinaria justo antes de las elecciones presidenciales, sin embargo, no altera el ciclo económico. En otras palabras, el autor destaca que no existe evidencia de un ciclo político económico oportunista en México, pero sostiene que el comportamiento del gasto público sí corresponde al de una tendencia ventajosa pues crece de manera extraordinaria justo antes de las elecciones presidenciales sin alterar el ciclo económico.

Gámez (2009) estudia la relación que existe entre el ciclo electoral y el gasto público en México, tanto a nivel federal y estatal, analizando su total y varios de sus componentes de éste. Los principales resultados fueron que el gasto público a nivel federal muestra incrementos significativos antes de las elecciones y en los últimos meses de cada administración presidencial, así como una contracción en el primer año del nuevo gobierno. El gasto público estatal también muestra incrementos significativos en los años electorales. Además encuentra evidencia de que este comportamiento del gasto público se transmite a las economías estatales; es decir, el CPP provoca un CPE en las entidades federativas de México.

Reyes, Mejía y Riguzzi (2013) analizan el gasto público federal ejercido antes y después de las elecciones presidenciales de 1994 y 2006 en México, para identificar la existencia de CPP. Los autores extienden estudios previos al incorporar los efectos de

la existencia o no de mayoría del partido del presidente en la Cámara de Diputados al determinar el presupuesto de egresos. Específicamente, examinan las reasignaciones que la Cámara de Diputados ha realizado al proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo federal, así como la presencia de ciclos presupuestales en el gasto presupuestado y ejercido por el Ejecutivo y aprobado por la misma Cámara. Entre los principales resultados, encontraron que, en un gobierno con mayoría, la composición de la Cámara de Diputados facilita la configuración de un CPP, en tanto que uno sin mayoría no puede evitarlo plenamente.

Reyes y Mejía (2016) determinan la presencia del ciclo político presupuestal en relación con las elecciones presidenciales de México durante el periodo 1980-2014. Los autores estiman modelos autorregresivos y de promedios móviles, extendidos para tomar en cuenta los efectos de factores económicos, para el gasto público total, el gasto público programable y los componentes de éste. Los resultados más importantes que destacan los autores son que los factores económicos (medidos por la producción manufacturera) juegan un papel limitado en la dinámica del gasto y, más importante aún, que existe evidencia de ciclo político presupuestal en el gasto público total, así como en el gasto corriente y de capital, entre otros. Estos resultados reflejan conductas oportunistas de los gobiernos para mantenerse en el poder y el uso de recursos públicos para el beneficio de grupos políticos particulares.

Gámez y Amarillas (2011) analizan el comportamiento del gasto público en México a nivel federal y estatal. Encuentran evidencia de que el gasto público sigue el patrón consistente con los postulados de la teoría y la evidencia encontrada en otros países, registrando expansiones antes de las elecciones y de los cambios de gobierno, así como contracciones en los primeros meses de la administración entrante, para el periodo de 1987 al 2010 en prácticamente todos los rubros relevantes del gasto. Adicionalmente, a nivel estatal, los autores observan un incremento significativo del gasto total en el año en que tienen lugar las elecciones y el cambio de poder, para el periodo de 1990 al 2006. Este último resultado es sobresaliente en el marco conceptual del estudio por ser un análisis previo que encuentra evidencia del ciclo político presupuestal en México a nivel estatal.

1.4.5 Estudios realizados a nivel sub-nacional

A nivel sub-nacional, también se encuentra evidencia de que este comportamiento del gasto público se transmite a las economías estatales.

Gámez (2006) construye un modelo para investigar la existencia de ciclo político presupuestal para México a nivel estatal en el periodo de 1990 a 2004. En sus resultados, las estimaciones confirman la expansión del gasto público en años electorales en una cifra mayor al 6%, utilizando como variable de estudio al gasto total. Además, como parte de la investigación, el autor plantea un proceso de maximización para la función de utilidad del político, lo que permite entender tres puntos trascendentales para la existencia de este fenómeno: un motivo, el instrumento y una oportunidad. El autor expone que de existir un motivo por el cual el gobernante obtenga una mayor utilidad estando en el poder que siendo únicamente un ciudadano más, se incentiva a la presencia de ciclo para que éste intente permanecer en el poder. Así mismo, de tener el gobernante la capacidad para influir en el instrumento fiscal, se incrementa la posibilidad de manipulación durante el periodo electoral. Por último, menciona que, de tener la oportunidad de influir sobre el electorado con unos votantes miopes, entonces se fomenta el oportunismo ya que tiene altas probabilidades de que sea efectivo.

Gámez e Ibarra (2009) miden la influencia del ciclo político presupuestal en el nivel y la composición del gasto público estatal en México. Para la investigación se utilizó una base de datos de 31 entidades federativas y se incluyó información anual sobre ingresos y gastos de las entidades de 1997 a 2004, cuando se realizaron 47 procesos electorales estatales. Los autores prueban la existencia de CPP en el gasto público estatal, aunque de una forma algo distinta a lo establecido por la teoría pues observan un incremento significativo cercano al 2% en la tasa de crecimiento del gasto total en el año electoral y una contracción del 2.3% en el periodo en el año postelectoral, sin encontrar evidencia en el periodo anterior al electoral. Además de esto, encuentran un incremento significativo en el año electoral en rubros específicos del gasto, como en salarios y remuneraciones, así como en subsidios.

Khemani (2000) estudió el CPP en la India. Esta investigadora examinó el efecto de las elecciones en 14 estados hindúes entre 1960 y 1994, lo que incluye 114

elecciones estatales. En cuanto a los resultados se encontró evidencia de CPP a nivel estatal en la entrega de obras públicas, en especial la construcción de carreteras rurales, así como reducción en cierto tipo de impuestos, lo que es consistente con la hipótesis de que los gobernantes tienden a mandar señales que aumenten su competencia a los ojos del electorado.

Escudero y Prior (2002) analizan el endeudamiento de los ayuntamientos locales catalanes, contrastando si en la utilización de este instrumento financiero se da una distribución temporal estratégica en torno a los comicios electorales, y si la existencia de estos ciclos puede resultar como un factor explicativo del endeudamiento acumulado en los gobiernos locales. Para esta investigación se utilizaron datos presupuestarios de los ayuntamientos catalanes con una población superior a los 10,000 habitantes en el periodo 1988 a 1999, analizando en total ochenta y seis municipios. La metodología empleada está basada en una *prueba t* para muestras relacionadas.⁸ Entre sus resultados los autores avalan la hipótesis de que es en los años preelectorales cuando se da una mayor utilización de este tipo de recurso financiero, produciéndose en los dos años siguientes (electoral y postelectoral) el ajuste, es decir, una reducción de éste para compensar la expansión anterior y así disponer de margen suficiente para realizar posteriormente nuevas expansiones cuando se aproxime un nuevo proceso electoral. Los incentivos de los gobiernos para tales prácticas son que los posibles beneficios tienen una repercusión inmediata, mientras que los costos pueden aplazarse a un momento posterior. Si resultan reelegidos, podrán adoptar las medidas necesarias para hacer frente a estos costos, y si pierden las elecciones los costos incidirán en el siguiente gobierno.

También se ha estudiado este fenómeno en las regiones de Rusia por Akhmedov, Ravichev y Zhuravskaya (2002). Estos autores utilizaron listas de las elecciones regionales de Rusia y los datos mensuales de los paneles regionales entre 1992 y 2002. Los principales resultados fueron que hay una fuerte evidencia de ciclos oportunistas en el gasto social: salud, educación y subsidios industriales; los CPP son muy fuertes, pero muy cortos, en promedio abarcan de dos meses antes a dos después

⁸ Esta prueba compara las medias de dos variables de un solo grupo. Calcula las diferencias entre los valores de las dos variables de cada caso y contrasta si la media difiere de cero.

de las elecciones; la magnitud del CPP depende del nivel de transparencia del gobierno, grado de democracia local y la preparación y conciencia del público.

Por su parte Medina (2003) analiza la existencia de ciclos políticos presupuestales en el déficit fiscal y en el gasto público a nivel sub-nacional para Argentina durante 1985-2001, utilizando la fecha de elecciones como principal variable explicativa. Además, estudió el sesgo en la composición del gasto público en ese periodo, analizando la variación de la participación del gasto en bienes de consumo respecto del gasto total en torno a las fechas de elecciones. El autor utiliza para su análisis el método de análisis de datos de panel. En sus resultados, el investigador encuentra evidencia de ciclo político presupuestal, pues evidencia incrementos significativos en las variables de déficit, nivel y composición del gasto público en años electorales. Además, consistentemente con los demás autores, encuentra evidencia de cambios en la composición del gasto hacia los renglones más visibles, como obras públicas.

Moreno (2007) hace una contribución empírica al debate sobre la descentralización fiscal, enfocándose en las decisiones de gasto de los gobiernos municipales en México, analiza en qué medida dichas decisiones han respondido al aumento de la competencia electoral y a la alternancia partidista.

Pérez, Somuano y Ortega (2007) analizan los cambios políticos y administrativos en México y la distribución de recursos sociales a nivel municipal de varios programas sociales y su posible vinculación con variables políticas en el periodo 2000-2004, si bien esta investigación no analiza directamente la existencia de CPP, trata de probar si los cambios de gobierno realizados han tenido algún efecto sobre la distribución de recursos. Es decir, evalúan la influencia de variables político-electorales en la distribución de recursos del gobierno, particularmente en lo que se refiere al gasto etiquetado como social. Para este análisis se utilizó información de gasto a nivel municipal del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA / OPORTUNIDADES), Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), Programa de Ayuda para Adultos Mayores (PAAM) y LICONSA. Los datos se estructuraron como un panel de municipios. Los resultados a los que llegaron los autores son: a excepción de LICONSA, no existe una contradicción sobre los recursos recibidos en cada municipio y

la necesidad real que tiene su población; comprobado esto por el índice de marginación. La situación político-electoral al interior de cada municipio no tiene influencia sobre la distribución de los recursos, ni tampoco el voto que se ejerce en elecciones federales. Es en específico en el FISM donde en años electorales la competencia política no afecta a la distribución de recursos, pero se observa que en municipios panistas y perredistas se reciben mayores recursos que en municipios priistas. En general, si existe una lógica político electoral en la distribución de los recursos; esta se da través de la situación político-electoral de cada estado, y por lo que los autores argumentan: “Es importante diferenciar entre un uso discrecional de los recursos de los programas motivado por la coyuntura política y una distribución sesgada como consecuencia del diseño de los programas” (Pérez, Somuano y Ortega, 2007:15).

Por su parte, Goncalves y Veiga (2007) prueban las predicciones teóricas de la hipótesis de CPP a nivel municipal en Portugal, mediante un conjunto de datos de diversos rubros de gasto público de 279 municipios portugueses de 1979 a 2000. Los resultados de sus estimaciones revelan claramente la evidencia de un comportamiento oportunista presupuestal en los gobiernos locales, pues en años electorales, y a veces en periodos preelectorales, los gastos totales, así como su composición, cambian para obras que son mayormente visibles para el electorado; nos dice el autor que esta conducta oportunista es más relevante en gastos de inversión, como caminos rurales y obras públicas.

Balaguer y Brun (2013) estudian la repercusión que han tenido el nivel de gasto total, gasto corriente y gasto de capital de todo el período de 2000 a 2007 para gobiernos españoles. Entre sus principales hallazgos sobresale que en términos medios, el gasto corriente es superior al gasto de capital, y que en el período preelectoral el volumen de gasto es superior, tanto para el gasto corriente como el de capital. Asimismo, se aprecia que, en términos medios, el volumen de ingresos procedentes de los impuestos es muy semejante a los obtenidos vía transferencias.

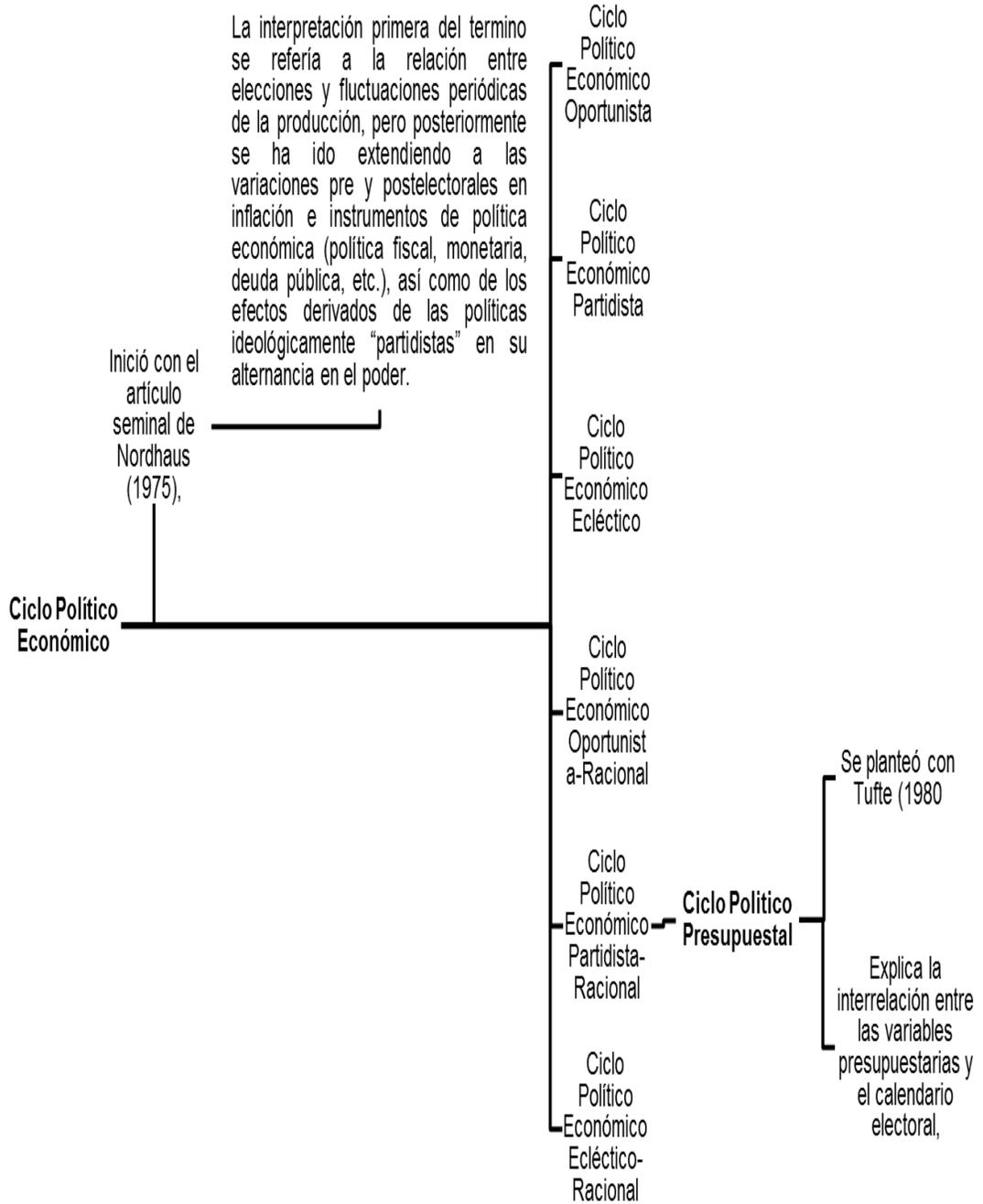
Mejía, Reyes y Melquiades (2016) analizan la presencia de ciclos políticos presupuestales (CPP) asociados a las elecciones de gobernador del Estado de México, durante el periodo 1980-2011. Para ello, examinan las características de los datos de gasto público en busca de evidencia preliminar. Posteriormente, se estiman modelos

autorregresivos extendidos que incorporan variables (dicótomas) electorales y se controlan mediante los efectos del ciclo económico. Los resultados a los que llegaron muestran la presencia de CPP en el gasto administrativo y la deuda pública, pero sólo evidencia episódica de conductas oportunistas en los rubros de gasto total (elección de 1993) y transferencias (elecciones de 1987 y 1999).

Drazen y Eslava (2002) realizan un estudio para Colombia tanto a nivel nacional como estatal en el periodo 1984-1998 en el que buscan evidencia del ciclo político presupuestal. En el análisis estatal usan una base de datos con observaciones anuales para cada uno de los 32 estados y sus ciudades. Se hace especial énfasis en la posible relación que pudiera existir entre ambos ciclos ya que el análisis se realiza exclusivamente para las capitales estatales. En sus resultados, los investigadores encuentran evidencia de CPP significativo en el gasto público total y algunos de sus componentes. El ciclo es más pronunciado en gasto de inversión e infraestructura, con grandes incrementos (entre 20 y 25%) antes de las elecciones. Este resultado respalda el postulado que la manipulación preelectoral es más significativa en los gobiernos regionales y locales. El estudio también revela la importancia de disponer de buena información sobre finanzas públicas a nivel regional.

Finalmente, y después de estudiar las diferencias tanto en resultados como en supuestos de las investigaciones analizadas, llegamos a concluir que, si bien en distintos casos se presenta evidencia de ciclos políticos oportunistas o partidistas, es importante no homogenizar ya que éstos dependen de circunstancias y factores económicos, sociales, políticos, educativos y hasta en determinado momento culturales.

Teorías de Ciclo Político Económico y el Ciclo Presupuestal



Fuente: Elaboración propia con datos del presente capítulo

Capítulo II

El proceso presupuestario y el gasto público social en México

Introducción

El presupuesto público, es un documento financiero que refleja el plan de acción de un gobierno en una periodicidad anual. La importancia que tiene este documento supera aspectos técnicos contables y de equilibrio financiero, ya que se convierte en un instrumento clave de política económica que los gobiernos tienen para implementar medidas de estabilización, distribución y coordinación de la economía en su conjunto. Este documento contiene prioridades y recursos que los gobiernos destinan para hacer frente a objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como de demandas de la población; todo esto en materia de generación de empleos, distribución del ingreso y servicios de seguridad social, entre otros (Díaz, González y Oropeza, 2011).

Desde una visión económica, el presupuesto de egresos se puede estudiar en su relación con el desempeño macroeconómico de un país ya que la buena marcha de un sistema está vinculada de manera muy estrecha con el desempeño de la economía, lo que se refleja en los déficits presupuestales. Es por la importancia de esta interrelación entre el desempeño económico y el presupuesto que los diversos países han emprendido reformas presupuestales que les permitan mantener un equilibrio en sus finanzas públicas y abordar de manera más sostenible las cada vez crecientes demandas de la sociedad (Chan, 2002).

Por ejemplo, los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) disminuyeron su déficit presupuestal promedio de alrededor del 5% del Producto Interno Bruto en 1990 a solamente 1% en 2001 mediante una reducción gradual y sostenida que inició en el año 1993 y que en buena medida se reconoce que se debió a la implementación de un paquete de reformas presupuestales entre las que destacan el presupuesto por resultados, la transparencia presupuestal, prácticas modernas de administración financiera, flexibilización del control central de los inputs y en general supuestos económicos más prudentes (Blondal, 2003).

También, en América Latina se ha revertido la tendencia de los presupuestos ampliamente deficitarios hacia otros más equilibrados con la incorporación de tres principios: la disciplina fiscal, la transparencia fiscal y la eficiencia y eficacia del gasto público. Sin embargo, los estudios de caso muestran una gran diversidad en sus

normas e instituciones involucradas en el proceso presupuestario por lo que no se puede hablar de un modelo único de buenas prácticas que se deban imitar (Martner, 2008). Dichos estudios señalan que este tópico tiene rezagos importantes en materia de modernización presupuestal y sobre todo de transparencia en la rendición de cuentas por lo que se inhibe la participación ciudadana con un rol más activo en las diferentes etapas del proceso presupuestal.

En este apartado se hace una presentación sobre el proceso presupuestario que se sigue en México, dado el objetivo de esta tesis, el análisis se centra en torno al presupuesto de egresos. Enseguida se detalla la definición de gasto público, así como los tipos de clasificación en los que el presupuesto se puede organizar, considerando los cambios que se han realizado desde 1998 y hasta la fecha. Por último, se presenta la definición de gasto público social incluyendo la explicación de la estructura actual del Ramo 20 Desarrollo Social y sus funciones.

2.1 El proceso presupuestario federal

El proceso presupuestario está dividido en dos partes, por un lado, la Ley de Ingresos de la Federación, que regula a los ingresos públicos, la cual es discutida por parte de la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; y por otro el Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual corresponde su discusión exclusivamente a la Cámara de Diputados (Díaz, González y Oropeza, 2010).

El presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) es la suma total de los gastos estimados junto con sus respectivos programas asociados para ser ejercidos a lo largo de cada año fiscal (enero 1 a diciembre 31).

Este documento de política pública es elaborado por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el que se describen la cantidad, la forma de distribución y el destino de los recursos públicos de las unidades del gobierno, es decir los tres poderes (Poder Legislativo, Judicial y ejecutivo), de los organismos autónomos (presidencia de la Republica, secretarías de Estado, departamentos administrativos y la Procuraduría General de la Republica, entidades descentralizadas y las empresas públicas y fideicomisos públicos), así como las transferencias a los gobiernos estatales y municipales.

El PEF presenta de manera ordenada y sistemática la información sobre gasto público y esos recursos pueden ordenarse en la división de gasto no programable y gasto programable. El primero, se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por la Ley como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios, lo que significa que no financia la operación de las instituciones del gobierno federal.

Por su parte, el gasto programable se refiere al que soporta la operación de las instituciones del gobierno federal para que éstas proporcionen servicios como educación, salud, carreteras o las relaciones con otros países, etc.

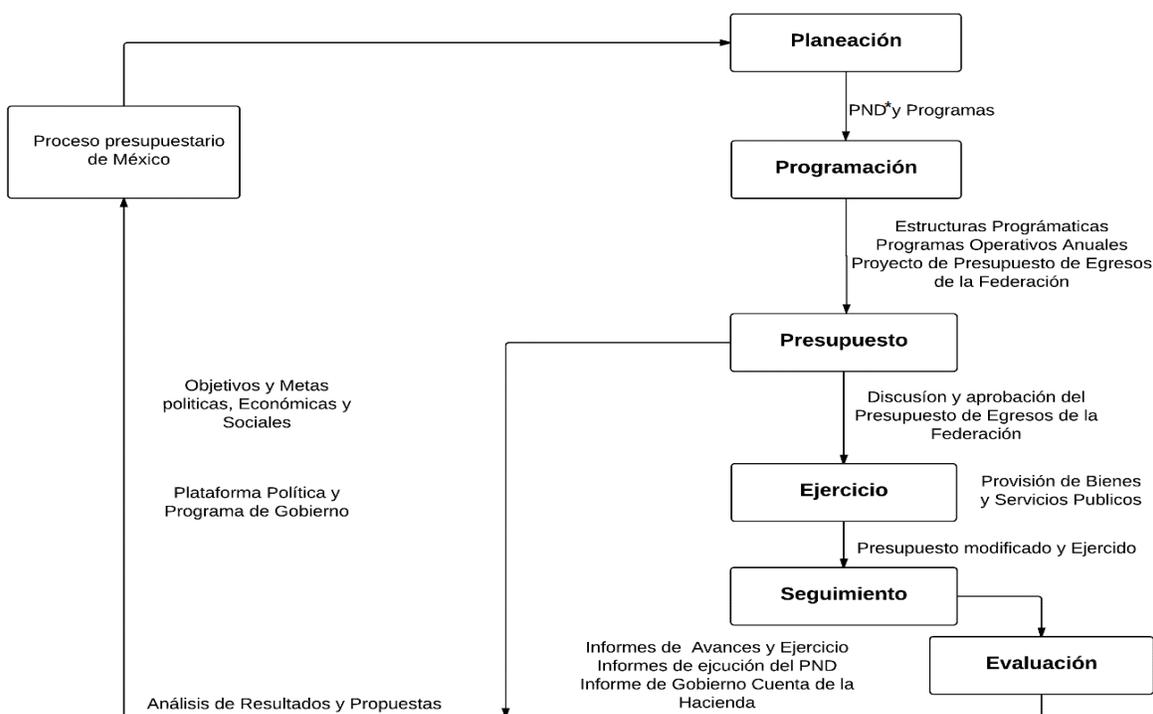
De acuerdo con la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, el PEF deberá remitirse más tardar el ocho de septiembre de cada año a la Cámara de Diputados, quien tiene la facultad exclusiva de aprobarlo con fecha límite el quince de noviembre para publicarse en el Diario Oficial de la Federación veinte días naturales

después de su aprobación. El Ejecutivo Federal en el año que inicie su encargo, hará llegar a la Cámara de Diputados el proyecto de PEF, junto con la iniciativa de Ley de Ingresos, a más tardar el día quince del mes de noviembre (Sistema de Información Legislativa, s. f).

En la Figura 1 se detalla de manera esquemática el proceso presupuestario que se sigue en México, el cual forma parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática. La coordinación se lleva a cabo por parte del gobierno federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Como se puede observar, en las diferentes etapas del proceso presupuestario que se identifican en un año fiscal, participan diversas agencias de la Administración Pública federal, estatal y municipal, además de otras que representan el Poder Legislativo y Judicial.

Figura 2.1

Proceso presupuestario de México



Fuente: Elaboración propia con información de la SCHP y Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006).

* Plan Nacional de Desarrollo

A continuación, se describe cada fase de este proceso.

2.1.1 Planeación (Formulación)

El proceso presupuestario parte de la forma general a lo particular, es decir, de los grandes objetivos y metas de política económica nacionales a los programas sectoriales e institucionales, que se traducen en programas operativos anuales y que reflejan a su vez los objetivos y metas de cada agencia en particular. La fase de la planeación básicamente consiste en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas derivados de éste (véase figura 2.1).⁹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el desarrollo, aprobación y publicación de un Plan Nacional de Desarrollo (PND) durante el período de seis meses de la entrada en funciones del presidente de la República. Su ámbito de aplicación no debe exceder el periodo constitucional del Poder Ejecutivo Federal (seis años), aunque se pueden incluir consideraciones a largo plazo y distintas proyecciones. Este plan debe de identificar programas sectoriales, institucionales, regionales, así como programas especiales, los cuales deben ser congruentes con el Plan en lo general. La SHCP coordina la integración del PND tomando en cuenta las propuestas de diversas entidades federativas y agencias, así como las declaraciones formuladas por los grupos sociales y las comunidades indígenas (Díaz, González y Oropeza, 2011).

Como una medida para llevar a cabo sus actividades de planificación, el Poder Ejecutivo Federal, las Secretarías de Estado, los gobiernos estatales y municipales, buscan fomentar la integración de la planificación municipal y federal y su conformidad con el Plan Nacional, así como fomentar la participación en la planificación de las actividades de los diversos sectores de la sociedad. Los capítulos 2 y 4 de la Ley de Planeación describen el Sistema de Planeación Democrático, el cual es obligatorio en el país.¹⁰

2.1.2 Programación

La programación consiste en la selección cuidadosa de fines y medios apropiados para alcanzar los objetivos planteados. Para la elaboración de esta fase la referencia básica

⁹ El proceso de formulación (planeación), en el Ejecutivo, tiene una duración aproximada de 8 meses, sin que el Ejecutivo o los responsables de las dependencias interactúen con el Legislativo de manera determinante.

¹⁰ Véase también la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

es el marco macroeconómico contenido en los Criterios de Política Económica, así como las políticas mismas del PND y sus Programas, complementados con el programa financiero del sector público elaborado por la SHCP, además de los contratos y convenios de coordinación con entidades federativas, sector social y sector privado (Art. 25, 1996).

En esta fase del proceso, se utiliza actualmente la Nueva Estructura Programática (NEP) la cual se implantó en 1998 con el objeto de tener una clasificación de actividades, vinculando objetivos, estrategias, organizaciones, unidades responsables y acciones con los resultados alcanzados. Lo anterior combinado con el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que permite una medición más precisa de los resultados a través de indicadores, aunque los resultados por lo general no siempre son los que se esperan cuando se introducen este tipo de cambios. Ahora la Administración Pública Central cuenta con esta herramienta que permite monitorear los diferentes programas y conocer su impacto.

Tomando este marco en concordancia con el PND y el Programa Sectorial como referencia, cada Proyecto de Presupuesto de Egresos debe contener los elementos siguientes:

- a) Categorías, incluyendo las funciones, sub-funciones, programas, actividad institucional, proyecto y entidad federal.
- b) Misión, objetivos, metas en términos de resultados medibles, y la organización.
- c) Responsabilidad con sus correspondientes resultados anuales.
- d) Los resultados deben ser medibles en forma de un índice, medida de cuota, o fórmula que permita medir lo que se destina durante el año, expresado en términos de cobertura, eficiencia, impacto económico y social, calidad y equipamiento.

Estas medidas sirven de base para el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

2.1.3 Presupuesto

El proceso que se hace en México de discusión y aprobación del presupuesto anual de egresos de la federación comienza cuando el Poder Ejecutivo Federal, a través de la

SHCP, envía la propuesta o proyecto de presupuesto de egresos a la Cámara de Diputados. De acuerdo con el art. 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados”. Es decir, el Presupuesto de Egresos de la Federación corresponde únicamente su discusión a la Cámara de Diputados.¹¹

Dicha propuesta se debe enviar a más tardar el 8 de septiembre y hasta el 15 de diciembre en el caso del inicio de un sexenio. Es en este punto donde la Cámara de Diputados deberá analizar, discutir, hacer modificaciones y aprobar dicho presupuesto a más tardar el 15 de noviembre y en inicio de la administración a más tardar el 31 de diciembre (Tépach, 2006).¹²

Esta etapa comprende dos fases primordiales, protagonizadas por dos actores. La iniciativa de proyecto de presupuesto, como ya se mencionó anteriormente enviada por el presidente de la República y que es una facultad exclusiva de éste, es quien lo presenta a la Cámara de Diputados. El examen, discusión, modificación y aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos también es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados (función unicameral). Finalmente, el ejecutivo federal publica el Decreto de Presupuesto a más tardar en veinte días naturales después de la aprobación, y es el responsable último de su ejercicio. El proceso presupuestario involucra, pues, a dos actores que interactúan en el proceso de toma de decisiones fiscales de acuerdo con reglas establecidas, pero con diferentes facultades e incentivos.

2.1.4 Implementación

En México el ciclo presupuestal o año fiscal comienza el 1 de enero y termina el 31 de diciembre. Dentro de los tres días laborables posteriores en los que a la Cámara de Diputados ha pasado la resolución de presupuesto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como agente coordinador autorizado por el art. 61 del Reglamento de la Ley de

¹¹ Hasta la reforma a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución de julio de 2004, el Ejecutivo hacía llegar a la Cámara de Diputados el PPEF el día 15 de noviembre. Es decir, la Cámara de diputados disponía de apenas seis semanas para aprobar el proyecto de presupuesto enviado por el presidente. Actualmente el plazo asciende a alrededor de tres meses.

¹² La aprobación del presupuesto ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874 y el Senado solo interviene en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos. Sin embargo, esta separación de la jurisdicción legislativa sobre el proceso presupuestario no existía en la primera constitución del México independiente, aquella de 1824. En esa primera constitución la autoridad para aprobar el presupuesto federal se confería tanto a la cámara de Diputados como al Senado.

Presupuesto, comunica los requerimientos de acuerdo al calendario presupuestal a las entidades federativas y las secretarías y estas se convierten en las bases de control y seguimiento para la implementación de los programas presupuestados de una manera oportuna, siendo además los secretarios de estado las entidades responsables de que el gasto público se utilice para cumplir las metas y objetivos previstos por los programas autorizados. También, es posible que las secretarías puedan celebrar convenios con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para establecer compromisos de resultados y medidas presupuestarias que conducirían a un gasto público más eficiente y eficaz, así como una mejora en la contabilidad.

Es frecuente que las diferencias entre el presupuesto aprobado y el ejercicio del gasto sean mayores a las modificaciones realizadas por el Legislativo. Por esa razón, a pesar de que una vez dictaminado y aprobado el Ejecutivo no tiene poder de veto sobre el presupuesto, frecuentemente las modificaciones que se le hacen durante el ejercicio son mucho más amplias que las reasignaciones realizadas por la Cámara de Diputados, lo que produce que el trabajo del Legislativo durante la aprobación del presupuesto sea infructuoso. El Ejecutivo ni siquiera tiene que informar de las modificaciones durante el ejercicio a menos que rebasen el diez por ciento del ramo o de la entidad de que se trate, o representen individualmente un monto mayor al uno por ciento del gasto programable (Dávila, Cepeda y Romero, 2004, p.17).

2.1.5 Evaluación

Como se mencionó anteriormente es la Cámara de Diputados quien hace la aprobación del presupuesto pero también la revisión y/o evaluación de ese presupuesto una vez que ha sido ejercido al final del año fiscal, y a lo que se puede decir que el proceso presupuestal está dividido en tres fases:

- La primera fase corresponde a la elaboración de un anteproyecto por parte del Ejecutivo (La Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y su siguiente aprobación por la cámara.
- La segunda fase corresponde a la ejecución de ese presupuesto por parte de las dependencias y agencias del Poder Ejecutivo, así como por los poderes Legislativo y Judicial.

- La tercera fase corresponde a la **evaluación** del gasto público, esto es, el monitoreo de cómo fue ejercido el presupuesto en la realidad

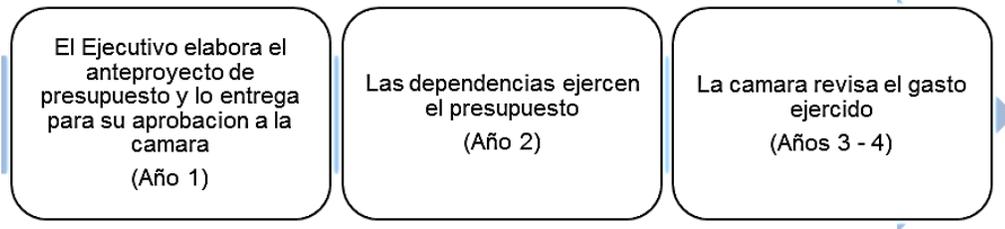
Es en la tercera fase la cual corresponde a la evaluación y comparación entre lo ejercido y lo proyectado originalmente en el presupuesto que se pueden identificar las variaciones cuantitativas en las asignaciones de las distintas entidades paraestatales y al interior de éstas. Dicha práctica es muy importante debido a que durante mucho tiempo en México las variaciones por conceptos de gasto al interior de una entidad fueron muy altas. Participan en esta fase la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que formula los documentos de avance de gestión y cuenta pública, la Secretaría de la Función Pública (antes Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo), que finca responsabilidades, y la Cámara de Diputados a través de la Entidad Superior de Fiscalización.

Cabe mencionar que en esta etapa se presenta un problema de fondo para la transparencia y la evaluación eficaz en la Cámara de Diputados. La opinión que las comisiones han de realizar sobre el presupuesto de acuerdo al párrafo cuarto del artículo 93 constitucional y al artículo 45 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos normalmente no se basa en la labor de monitoreo que las comisiones ordinarias realizan, sino en los resultados de los estudios realizados por la Entidad de Fiscalización Superior de la Cámara de Diputados. No se critica el que las comisiones ordinarias emitan su opinión a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública con base en la información proporcionada por dicha Entidad, sino que no tengan la atribución de generar insumos para el análisis del presupuesto con base en su propia labor de monitoreo (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2000: 124).

Por último a manera de resumen y después de haber presentado el debido proceso presupuestario se puede decir entonces, que el período de tiempo que lleva este proceso en México está integrado en general por tres fases básicas que abarcan un período de dos años y medio a tres años o cuatro años (véase figura 2.3).

Figura 2.3

Fases del proceso presupuestal en México



Fuente: Elaboración propia con información de la SHCP (2017).

El proceso presupuestal es una actividad que se desarrolla prácticamente durante todo el año ya que todavía no termina un presupuesto cuando ya se tienen que iniciar las actividades del siguiente. A continuación, se presenta un calendario en donde se registran las entregas y dictaminaciones de los documentos más importantes (Cuadro 2.1).

Cuadro 2.1 Calendario de actividades del proceso presupuestario en México

Actividades	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1. El Ejecutivo Federal enviará al Congreso de la Unión:	1								
1.1. Principales objetivos de la Ley de Ingresos y Egresos para el siguiente año									
1.2. Escenario macroeconómico siguiente año									
1.3. Escenarios sobre el monto y déficit o superávit presupuestal									
1.4. Enumeración de Programas prioritarios y sus montos									
2. El Ejecutivo Federal remite a la Cámara de Diputados:			30						
2.1. La Estructura Programática a emplearse en el Presupuesto de Egresos									
2.2. Informe del avance físico y financiero de los programas y proyectos del presupuesto vigente									

3. El Ejecutivo Federal enviará al Congreso de la Unión:						8			
3.1. Criterios Generales de Política Económica incluyendo la estimación del precio del petróleo									
3.2. Iniciativa de Ley de Ingresos (reformas fiscales)									
3.3. Proyecto de Presupuesto de Egresos									
4. Aprobación de la Ley de Ingresos por la Cámara de Diputados							20		
1. Aprobación de la Ley de Ingresos por la Cámara de Senadores							31		
2. Aprobación del Presupuesto de Egresos por la Cámara de Diputados								15	
3. Publicación de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos en el DOF									6

Fuente: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).

Nota: los números significan la fecha límite (1 de abril, 30 junio, 8 septiembre, 20 y 31 de octubre, 15 de noviembre y 6 de diciembre).

2.2 Gasto público

2.2.1 Definición del gasto público

Existen diferentes nociones sobre la definición de gasto público que difieren por los planteamientos conceptuales del derecho financiero, la administración pública y la economía pública.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) define al gasto público como “el conjunto de erogaciones que realiza el Gobierno Federal, estatal y municipal, incluidos los Poderes Legislativo y Judicial y el sector paraestatal, en sus respectivos niveles, en el ejercicio de sus funciones.

La propuesta teórica jurídica de Villegas (2001) presenta al gasto público como las erogaciones dinerarias que realiza el estado en virtud de la ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de las necesidades públicas. La visión del gasto público en la administración pública enuncia que el gasto público es todo pago no recuperado que efectúa cada nivel de gobierno mediante el cual puede efectuarse o ser una contraprestación (Amieva, 2004). Ambas definiciones sugieren sin precisión que los

recursos gubernamentales se generan solo para satisfacer las necesidades de los ciudadanos sin especificar la incidencia de los bienes públicos y la presencia del motor productivo privado, pero se reconoce la pureza que tiene la erogación emitida por una autoridad del Estado.

Retchkiman (1987) estipula que los gastos públicos son canalizaciones de recursos de un grupo a otro que determina cambios que modifican el equilibrio del Estado y desembocan en aspectos como la asignación de recursos productivos, distribución de ingreso y riqueza, estabilidad económica y el desarrollo económico. El concepto presentado establece la abundancia en el campo de análisis en los estudios de los egresos ya que se retoman los impactos iniciales y residuales del ejercicio de erogaciones por parte del gobierno en un margen económico mixto.

Uno de los problemas epistemológicos reside en la unificación conceptual sobre el gasto público por su origen y su naturaleza. Debido a que los efectos de los egresos del Estado se permean en aspectos económicos se puede inferir que el gasto público está determinado totalmente por los factores económicos. Pero Plehn (1900), Groves (1980), Musgrave (1973) y Stiglitz (2010) concuerdan que el determinante principal del gasto público es el poder político y no económico. La hipótesis general de estos autores es que a pesar de que la esfera privada es la propulsora del movimiento de la economía, la prioridad principal del gobierno es la manutención de la cohesión política, económica y social antes de la proposición de políticas de crecimiento político. Faya (2003) advierte que la acción del estado debe de ser totalizadora y los fines de su existencia y actividad no pueden circunscribirse solo a categorías económicas si no se empobrecería la actuación del Estado.

Musgrave (1973) categoriza los factores generales que condicionan el gasto público:

- a) Los aspectos que determinan la distribución de los recursos se concentran en la composición de bienes públicos y privados que serán ofertados en el mercado.
- b) La formación de capital público que condiciona el grado de infraestructura que se determinará con el nivel de ingresos que capte el Estado.

- c) El consumo público como el privado generan una creciente complejidad necesaria para desarrollar el mercado.
- d) La distribución de cargas tributarias decretará que tanto pueden consumir los ciudadanos en el sector público y privado.
- e) Los cambios demográficos que determinan la estructura de la población, el repertorio de las necesidades de los habitantes junto con sus factores socioeconómicos que definen su zona de residencia
- f) Los cambios tecnológicos que provocan nuevas tendencias de producción y consumo conllevan a las autoridades gubernamentales a reconfigurar sus necesidades primarias, ya que se deben de readaptar ciertas operaciones para continuar con el progreso de un país
- g) Los factores sociales, culturales y políticos afectan la estructura de la demanda de los bienes públicos también modifican los niveles de gasto,
- h) Los cambios sociales se permean en una demanda ascendiente de la intervención gubernamental lo cual puede traducirse en diferentes discordancias entre la población y el gobierno como las políticas fiscales o de otra índole
- i) Las guerras o perturbaciones sociales propician al Estado a tomar la estancia regulatoria para modificar los modos de producción que estén centrados más al gasto público disminuyendo la presencia del gasto privado.

La concordancia entre la esfera privada y la esfera pública por lo tanto debe de estar calibrada para el cumplimiento de objetivos de ambos sectores que determinaran el curso predecible del desarrollo del Estado y sus componentes. El gobierno tiene como objetivo tener conocimiento de las condiciones económicas para el diseño de la política de gasto público dentro de un marco dinámico y configurable que permita elasticidad ante los cambios económicos (Faya, 2003).

Con el esclarecimiento de la definición del gasto público y su naturaleza se prosigue a presentar la jerarquización de las erogaciones hechas por el Estado.

2.2.2 Clasificación del gasto público

Las distintas acepciones sobre el gasto público tienden a diferir por las raíces del paradigma en el que se engendran, por ejemplo, hay dos tipos de egresos que se proponen en la administración pública: a) los gastos por rendimiento, que comprenden la adquisición de bienes y servicios que utilizan las autoridades para cumplir el ejercicio de gobierno y b) los pagos en transferencia, los cuales son las subvenciones o apoyos para los ciudadanos con el fin de lograr la redistribución de ingreso (Faya, 2003:51).

La misión de esta clasificación es dar fluidez operativa de la administración pública para mejorar la gestión de recursos, pero no es muy tajante ya que no busca incurrir en los efectos consecuentes que causa el gasto público.¹³

Hay otros autores que proponen una jerarquía diferente fundada en que los gastos públicos causan efectos residuales en la economía. Por ejemplo, Retchkiman (1987) manifiesta una abstracción de gastos públicos que obedece al rendimiento de los egresos tomando en cuenta la relación ingresos – egresos que se realizan en los siguientes sectores:

- a) Gastos sin rendimiento (seguridad social)
- b) Gastos que producen un aumento de rendimiento en el futuro (educación),
- c) Gastos que se cubren en parte con ingresos (pagos del Estado a instituciones de seguridad social) y
- d) Gastos que producen ingresos (empresas públicas).

Esta clasificación se caracteriza por no definir primordialmente la operatividad del Estado sino la rentabilidad y productividad que se originan de dichas actividades.

Por otro lado, Burkhead y Miner (2007) plantean otra clasificación que se focaliza en otras variables que van determinando la política de gasto. Hay tres tipos de operaciones dinerarias en dicho esquema:

- a) Operaciones generales del gobierno
- b) Empresas paraestatales y

¹³ El Gobierno Federal de México retoma tres conceptos para distinguir las erogaciones que se hacen: a) Bienes y servicios para el consumo corriente, b) Inversiones y c) Transferencias (Retchkiman, 1987).

c) Fideicomisos.

Las operaciones generales de gobierno son todas las actividades que se llevan a cabo dentro del gobierno y sus subdivisiones que trabajan en números grandes que radican en diversos ámbitos como salud, educación, defensa, ecología, etc. Dentro de la administración se engendran programas que influyen la distribución de bienes, crecimiento económico y estabilización del mercado.

La segunda categoría de gasto entra dentro del campo de las empresas paraestatales. El autor identifica que estas corporaciones públicas tienen que acotar ciertos parámetros directamente provenientes del sector privado. La necesidad de estas empresas recae en la cobertura que dichas organizaciones privadas suelen tener, pero se debe tomar en cuenta que las entidades públicas no obtienen utilidades redituables de estas operaciones.¹⁴

La relación entre las empresas paraestatales y las empresas privadas tiene que ser estrecha y prospera ya que las acciones se emprenden por su gran potencialidad de beneficio. Las empresas paraestatales pueden dar la infraestructura para que las corporaciones privadas puedan concretar sus operaciones y obtener un superávit.

La tercera categoría se encarga de los fideicomisos que se distingue como una clase de contribuyente que dota de ingresos destinados a financiamientos específicos. También se reconoce una facción de beneficiarios que tienen el derecho de retirar fondos bajos en circunstancias especiales. Las acumulaciones en los fideicomisos suelen ser prestados al campo de actividades generales de gobierno. Dichos fondos son colocados en diferentes cuentas manejadas por el gobierno y se hace un monitoreo exhaustivo en el cual se acumulan las reservas provenientes de ingresos para que sean destinados a actividades específicas etiquetadas por las autoridades (Burkhead y Miner, 2007: 8).

Otra forma de clasificar los recursos es a través de las denominadas dimensiones del gasto:

¹⁴ Un claro ejemplo de esto es la Oficina de Correos que esta subsidiada por el gobierno para que el consumidor no tenga que pagar cuotas tan elevadas para transportar sus paquetes.

La **administrativa** que se refiere a los ejecutores del gasto, esto es, aquellas instituciones que llevan a cabo acciones que deben ser sustentadas por recursos económicos, como una Secretaría de Estado (¿quién gasta?). La económica que se refiere al tipo de bienes y servicios que se adquieren (¿en qué se gasta?), y la funcional que tiene que ver con el propósito al que se destina el gasto, esto es, desarrollo social o productivo o a gestión gubernamental, por ejemplo (¿para qué se gasta?).

La clasificación administrativa nos permite identificar con claridad a los ejecutores de gasto. En donde encontramos dos grandes grupos: por un lado, los ramos administrativos y generales y por el otro el sector paraestatal.¹⁵ La asignación de recursos a través de los ramos administrativos es para los poderes Legislativo y Judicial, para el Instituto Federal Electoral y para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como para las diferentes secretarías de estado. Estos ramos administrativos se organizan en unidades responsables (UR's) que están facultadas para ejercer los recursos presupuestarios.

Por otra parte, los ramos generales son para sufragar el pago de obligaciones distintas a los programas de las instituciones o secretarías de estado. En cuanto a la asignación de recursos para el sector paraestatal, éste se diferencia en entidades de control presupuestario directo y entidades de control presupuestario indirecto. El grupo de entidades de control presupuestario directo incluye aquellas que tienen una relevancia estratégica y cuyo nivel de ingreso y gasto se autorizan de manera específica en la Ley de Ingresos de la Federación y en el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación, respectivamente. El grupo de entidades de control presupuestario indirecto incluye a los demás organismos y empresas paraestatales. Su gasto se considera como parte del presupuesto en cada uno de los ramos administrativos en que se encuentran sectorizados.

La clasificación **económica** del gasto permite identificar el monto de los recursos que se utilizarán para adquirir insumos y servicios para la operación cotidiana de las instituciones del gobierno federal. Es importante hacer notar que el Presupuesto de

¹⁵ El nivel más agregado de identificación administrativa (¿A quién se asignan? ¿Quién los ejerce?), de los recursos contemplados en el presupuesto de egresos de los Poderes Legislativo y Judicial, de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada y de los Órganos Autónomos, se logra a través de uno de los componentes de la clave presupuestaria denominado Ramo (Subsecretaría de Egresos, 2000).

Egresos de la Federación no detalla el tipo de gasto (corriente o de capital) al que serán aplicadas las asignaciones para transferir a los estados, ya que no es posible conocer los bienes o servicios que serán adquiridos por los beneficiarios de estos recursos. Por lo tanto, esta clasificación sólo se aplica al Gasto Programable.

La dimensión económica se divide en diferentes renglones o rubros de gasto. Esta división esta normada por el Clasificador por Objeto de Gasto que considera tres niveles de desagregación:

- Capítulos de gasto
- Conceptos de gasto
- Partidas de gasto

La clasificación **funcional** permite conocer el propósito al que se dirigen los recursos públicos. Con ella se identifica cuanto del presupuesto se canaliza hacia programas sociales, cuanto a la generación de energéticos y al desarrollo de infraestructura económica y productiva, cuanto a la tarea de gobernar y cuanto al gasto no programable.

Las dos primeras dimensiones se encuentran aceptablemente consolidadas y su uso es generalizado en la elaboración y el seguimiento del ejercicio del gasto público. En cambio, el uso de la tercera ha sido muy limitado. Con el propósito de comprender bien el quehacer cotidiano de las unidades ejecutoras y mostrar la relevancia que deben tener los programas y las actividades que desarrollan en la elaboración del Proyecto de Presupuesto, una de las innovaciones más relevantes de la reforma al sistema presupuestario se ha llevado a cabo en la dimensión funcional del gasto público.¹⁶

La dimensión administrativa se vincula con la dimensión funcional a través de delimitar para cada unidad responsable (UR) las categorías y los elementos programáticos que les corresponden de acuerdo a las responsabilidades

¹⁶ La Nueva Estructura Programática (NEP) se implantó en 1998 y está facilita la vinculación de la programación de los ejecutores con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas que de dicho instrumento derivan, e incluye indicadores de desempeño con sus correspondientes metas anuales, diferenciando los indicadores y metas de la dependencia o entidad de aquellos pertenecientes a sus unidades responsables (SHCP, 2017).

encomendadas en las disposiciones legales vigentes. De conformidad a las estructuras orgánicas autorizadas, cada dependencia o entidad está integrada por unidades responsables, las cuales son las áreas que ejercen directamente los recursos públicos. Por tanto, las UR´s son las que transforman los recursos públicos en bienes y servicios para alcanzar los objetivos de las políticas públicas propuestas.

Este interfaz de comunicación que crea la Nueva Estructura Programática (NEP), establece que los recursos presupuestarios asignados a las unidades responsables, expresados en términos de categorías y elementos programáticos, puedan también identificarse por funciones y subfunciones.

En el siguiente inciso se presenta el análisis funcional programático económico a partir de la instrumentación de la Nueva Estructura Programática (NEP).

2.2.3 El Análisis Funcional Programático Económico y la Nueva Estructura Programática

El Análisis Funcional Programático Económico detalla la información presupuestaria, toda vez que identifica para cada ramo o entidad las asignaciones que están asociadas a la nueva estructura programática.

El presupuesto por programa empleado desde 1977 hasta 1994 fue el efecto de una reforma administrativa, cuyo objetivo era la reestructuración del aparato gubernamental, vinculando los gastos con los resultados. Este presupuesto ordenaba las actividades en función de programas, objetivos y metas fijados anualmente. Lo anterior, permitía vincular los objetivos de largo plazo del PND con los de corto plazo a través de los Programas Operativos Anuales (POAS). El objetivo establecido fue vincular los gastos realizados con los resultados esperados (Guerrero y Patrón, 2012).

17

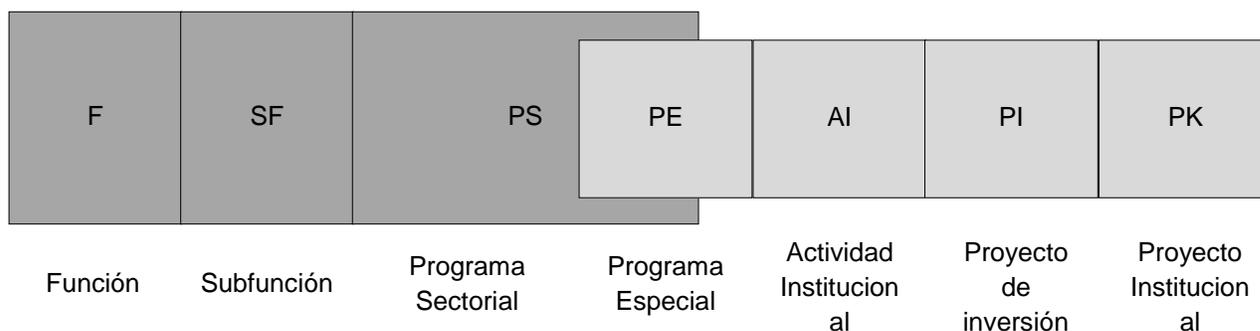
¹⁷ Uno de los rasgos principales del Presupuesto Tradicional o por Objeto Específico de Gasto surgido a finales del siglo XIX y principios del XX, fue la determinación de los techos de las partidas presupuestales lo cual aseguraba que las dependencias no gastaran por arriba de lo asignado. Este mecanismo, más que preocuparse por la eficiencia de los programas, buscaba el control de los recursos, lo cual lo convierte en un instrumento administrativo-contable que da cuenta en qué se gastan los recursos públicos más que informar sobre los resultados logrados. Además de la falta de vinculación del presupuesto con la planeación de largo y mediano plazo. (Guerrero y Patrón 2012:12-13 y Ayala 2001: 171-172).

Para 1995, y como parte de las acciones del Programa para la Modernización de la Administración Pública Federal, 1995 – 2000, se llevó a cabo la Reforma al Proceso de Administración del Gasto Público. Así es como se estableció la Nueva Estructura Programática y del sistema de evaluación del desempeño. Por ello a partir de 1998 se sustituyó el análisis sectorial del gasto por un análisis funcional donde se presentan los recursos que las entidades aplicarán en las diferentes funciones, programas, actividades y proyectos.

En el resumen sectorial los ramos y las entidades de control presupuestario directo e indirecto se agrupaban por sectores; ahí cada ramo se subdividía en programas, subprogramas y proyectos. Ahora en el análisis funcional programático económico se desglosa el gasto en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos (figura 2.2) (Subsecretaría de Egresos, 1999).

Figura 2.2

Elementos de la Nueva Estructura Programática



Fuente: Elaboración propia con información de Cámara de Diputados (2017).

Esto, derivado de la necesidad de pasar de una evaluación con base en los niveles de gasto autorizado, a una medición de la contribución del gasto público al logro de los objetivos a los que se destina fue evidente y considerado en el diagnóstico de la modernización administrativa y presupuestaria. Específicamente, se evidenció la importancia de incorporarle, a la disciplina fiscal, criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población. Con la finalidad de lograr este

objetivo más amplio se diseñó la llamada Nueva Estructura Programática (NEP) la cual clasifica el gasto público en:¹⁸

- Grupo Funcional (GF)
- Funciones (F)
- Subfunciones (SF)
- Programas Sectoriales y Programas Especiales (PG)
- Actividades Institucionales (AI) y Proyectos (AP)
- Unidades Responsables (UR)
- Actividades Prioritarias (AP).

De hecho, cada año la Secretaría de Hacienda y Crédito Público define la Estructura Programática que se va a utilizar en el Presupuesto correspondiente y se las da a conocer a las diferentes Dependencias y Entidades, por lo cual estas pueden cambiar de un año a otro. A su vez la NEP está vinculada al Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que pretende ser un esquema eficaz para la toma de decisiones presupuestarias considerando la información sobre el diseño, pertinencia, estrategia, operación y resultados de las políticas y programas públicos tomando como referente el beneficio y satisfacción de la sociedad (Art. 27, 1996).

Con este marco distributivo se busca una mayor transparencia del gasto público cumpliendo al mismo tiempo con los objetivos de la agenda política. Por otra parte, la reconfiguración de ramos se continuó con algunas modificaciones a los componentes de distribución de algunas denominaciones del gasto consolidado. La creación del Ramo 33¹⁹ fue la culminación de la unificación de los Ramos 12, 25 y 26 de distribución de ingresos a los dos órdenes inferiores de gobierno, estatal y municipal.²⁰ Para 1998 se aplicó una reingeniería de operación al Ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en

¹⁸ Para mayor información sobre la clasificación de la NEP véase anexo I.

¹⁹ Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; este ramo tiene un espectro de acción extenso ya que se conforma con fondos dirigidos a la educación básica, la salud, la infraestructura social y financiamiento para estados y municipios. Se puede concluir que es un ramo dedicado a la inversión al desarrollo humano.

²⁰ Ramo 12 Salud, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional respectivamente.

Regiones de Pobreza) ya que este también operaba en el ámbito municipal, pero posteriormente se reasignó la labor al Ramo 33 (CEFP, 2006: 4).

La reconfiguración descrita se combinó con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo (PRONAFIDE) 2008-2012, el cual considera entre sus objetivos mejorar la asignación y ejecución del gasto mediante la evaluación por resultados, es decir una mayor transparencia y rendición de cuentas, incluyendo la implementación del sistema de evaluación de los programas de gasto.

La NEP contribuye también a medir los resultados del gasto público mediante la Metodología del Marco Lógico (MML), conocida también como Matriz de Indicadores, utilizada cada vez más por Agencias Internacionales y Gobiernos. Esta es una herramienta de administración de programas y proyectos que como esquema lógico puede ser utilizado en la etapa de diseño, ejecución y evaluación. Se estructura a través de una Matriz de Indicadores con cuatro filas y cuatro columnas. En las filas se ubica el Fin u Objetivo Estratégico, el Propósito o población beneficiaria, los Componentes o productos que el programa entrega al beneficiario, y las actividades o acciones que se deben realizar para lograr el fin que persigue el proyecto o programa analizado. Por el lado de las columnas está el Resumen Narrativo de los Objetivos, los Indicadores para medir el avance, Medios de Verificación o fuentes de información que sustentan los resultados, finalmente los Supuestos que son factores externos que implican riesgo. Se espera que la elaboración de esta Matriz de Indicadores en los programas presupuestarios permita avanzar hacia un Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y fortalecer el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) indicado anteriormente. Esta metodología actualmente se está implementando a nivel del Gobierno Federal, los Estados y Municipios todavía no tienen esta obligación.

A continuación, se describe el concepto de gasto público social, así como la composición en específico del ramo 20 (Desarrollo Social) considerado en el análisis funcional programático económico.

2.3 Gasto público social

En cuanto a la definición de gasto público social es conveniente primero establecer una distinción entre el gasto social y el gasto “público” social. Es decir, separar

conceptualmente los gastos públicos de los privados parece simple, pero la realidad es más compleja porque existen organizaciones paraestatales o cuasi-públicas sobre las que no resulta clara la decisión (Vargas, 2008).

El gasto social es la “provisión de beneficios y contribuciones financieras, por parte de instituciones tanto públicas como privadas, a comunidades e individuos con el fin de brindar apoyo en tiempos de adversidad que afecten su bienestar (...)”.²¹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)²² (2008) enfatiza que el financiamiento del gasto social no es exclusivamente público, sino que también existe el gasto social privado.

Para identificar a las instituciones públicas, el FMI sugiere que se incluya a aquéllas a las que se puedan aplicar criterios de: financiamiento público, que no exista fines de lucro y que el control sea efectuado por las autoridades públicas.

De acuerdo con la CEPAL (1994) el gasto social es aquel que ejecuta el gobierno orientado a formar las capacidades básicas de las personas y hace posible su posterior perfeccionamiento y explotación. Estas capacidades son indispensables para lograr una vida digna, sana, prolongada, creativa y productiva.

Ahora bien, el gasto público social es la erogación que el estado realiza para la satisfacción de las necesidades de tipo salud, vivienda y educación, principalmente. Este tiende a ser un mecanismo de redistribución del ingreso, pero al no aplicar políticas públicas consientes a largo plazo, no se logra en realidad una reducción en la satisfacción de las necesidades de la sociedad (Aguilar, 2011).

De acuerdo con Molina (2003) el gasto público social es una medida del dinero erogado por el Estado, tanto del nivel central como del regional, en todas las acciones emprendidas en los sectores sociales, a saber, educación, salud, seguridad social y vivienda. Asimismo, se considera el gasto social como una inversión y se incluyen en él los gastos de funcionamiento.

²¹ Para la OCDE, los beneficios sociales se dividen en nueve ramas: edad avanzada, pensiones y pagos por funeral, beneficios relacionados con la incapacidad, salud, familia, políticas activas del mercado laboral, desempleo, vivienda y otras áreas de política social.

²² Para mayor detalle véase Adema y Ladaique (2005).

Es decir, los gastos públicos sociales son aquellos cuyo fin es proveer servicios y bienes públicos a los ciudadanos (en cumplimiento de las responsabilidades propias del Estado) y los destinados a programas especiales tendientes a disminuir la pobreza y lograr la equidad.

Vargas (2008) establece que en el concepto de gasto público social intervienen una serie de elementos y que éstos afectan el cálculo de los países que las adoptan, el primero de ellos es el tipo de gasto que se busca cuantificar (gasto fiscal, gasto directo, gasto focalizado, gastos corrientes, gastos de capital), el segundo es el concepto de lo público incorporado (exclusivamente público, cuasi-público, público con financiamiento privado), en tercer lugar está la dimensión social (cobertura de sectores y tipos de programas) y por último dimensión política (niveles de gobierno: administración central, entidades descentralizadas, gobiernos locales, otros).

Mediante el gasto público social se ha creado la posibilidad de que los escasos recursos destinados al desarrollo social (combate a la pobreza, educación, salud, vivienda) sean utilizados como un instrumento para obtener votos y que puede afectar de manera negativa el funcionamiento de las instituciones democráticas, cuyo objetivo debiera ser promover una sociedad justa y equitativa. (Ortega y Somuano, 2011).

En México, el gasto social se identifica como un subconjunto del gasto público y este agrupa determinados recursos que el gobierno destina directamente para atender el desarrollo y el bienestar de la población; el cual se distribuye y administra por la Secretaría de Desarrollo Social. Aunque, vale la pena señalar que en cada una de las secretarías que componen al gobierno federal se incluyen programas de índole social, es en esta Secretaría que dentro de sus funciones se contemplan los mayores y principales programas de desarrollo social (Alvarado y Campos, 2008).

2.4 El Ramo 20 y sus funciones en la NEP (Nueva Estructura Programática)

El Ramo 20, correspondiente a La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), tiene como misión formular y conducir la política social establecida en el Plan Nacional de Desarrollo de cada sexenio en materia de desarrollo urbano, vivienda, abasto social y

superación de la pobreza, orientando sus tareas a elevar la calidad de vida de la población en general, con especial atención a la de escasos recursos.²³

Es decir, la SEDESOL es la responsable de coordinar la política social del país y promover el desarrollo, la inclusión y la cohesión sociales. Los recursos de este Ramo forman parte del gasto social y la mayor parte de sus recursos se ejercen a través de programas de subsidios y de transferencias, para la atención de grupos vulnerables.²⁴ Es este el por qué se decidió realizar la presente investigación, pues este Ramo adquiere suma importancia en el CPP y el llamado clientelismo electoral

El presupuesto del ramo 20 en la Nueva Estructura Programática (NEP) considera 3 funciones y 4 subfunciones,²⁵ las cuales se describen a continuación:

2.4.1 Función: 09 Seguridad Social

Con esta función, la Secretaría de Desarrollo Social cubre las aportaciones del Gobierno Federal, por concepto de seguridad social, derivada de los servicios médicos, guarderías, pensiones y jubilaciones, proporcionados por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), las asignaciones para el Fondo de Vivienda y las primas para el seguro de vida; así como los gastos médicos mayores y las aportaciones al seguro de separación individualizado de los servidores públicos superiores, mandos medios y homólogos.

Subfunción: 03 Seguros

En esta Subfunción se presupuestan los recursos destinados a la seguridad social que, conforme a las disposiciones legales, tienen los servidores públicos que prestan sus servicios en las oficinas centrales y delegaciones estatales de la Secretaría de Desarrollo Social.

²³ En 2013 hubo una resectorización de las subfunciones de Vivienda y Urbanización, que integraban a la función de desarrollo regional, las cuales pasaron al Ramo 15 SEDATU (Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano).

²⁴ Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

²⁵ Estas funciones corresponden al presupuesto de 2016, las categorías y los elementos programáticos se definen de acuerdo a los objetivos y metas planteados en cada Plan Nacional de Desarrollo (PND) por lo que han cambiado desde 1998. Por ejemplo, la función “desarrollo regional y urbano” se denominaba “vivienda y desarrollo comunitario en 2003, posteriormente se llamó “urbanización vivienda y desarrollo regional” en 2004, y a partir de 2014 cambio el nombre a “Vivienda y Servicios a la Comunidad”.

2.4.2 Función: 11 Abasto y Asistencia Social

A través de esta función, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) lleva a cabo las actividades institucionales, relacionadas con la distribución y dotación de alimentos y bienes básicos y de consumo generalizados para la población marginada y de escasos recursos, así como los servicios que se prestan a los grupos étnicos específicos con necesidades de albergues y de servicios comunitarios.

Esta función no contempla subfunciones en su estructura programática, no obstante, sí cuenta con dos programas sectoriales, el 12 Programa para Superar la Pobreza y el 15 Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indios (Subsecretaria de Egresos, 1999).

2.4.3 Función: 12 Desarrollo Regional y Urbano

Esta función tiene como propósito el establecimiento de las políticas y conducción de los programas especiales y actividades institucionales relativas al fomento del desarrollo urbano nacional, y la dotación de vivienda a los grupos más desprotegidos.

Subfunción: 00 servicios compartidos

En esta subfunción conforme a la nueva estructura programática, vigente a partir del año de 1998, se agrupan las actividades institucionales llevadas a cabo por el sector y que no fue posible concentrarlas en una subfunción específica. En este sentido, la subfunción 00 considera únicamente el programa sectorial 12 Programa para Superar la Pobreza.

La suficiencia presupuestal de esta subfunción provino de la Actividad Institucional 708, Prever el pago de los incrementos por servicios personales, la cual se ubica en el campo de acción de la subfunción 01, Urbanización.

Subfunción: 01 Urbanización

A través de esta subfunción, la Secretaría de Desarrollo Social propicia el ordenamiento de las actividades económicas y de la población, e induce el crecimiento ordenado y sustentable de las ciudades.

Subfunción 02: Vivienda

A través de esta subfunción la Secretaría de Desarrollo Social promueve la construcción, operación, mantenimiento y financiamiento de programas de vivienda para la población de bajos ingresos. La subfunción se integra por los programas sectoriales: 14 Programa de Vivienda y 12 Programa para Superar la Pobreza.

Capítulo III

Gasto en Desarrollo Social en el Proyecto y Presupuesto de Egresos de la Federación de México, 1999 – 2016

Introducción

Los estudios realizados sobre CPP en su mayoría han considerado como único actor político al poder ejecutivo. Los trabajos que han considerado otros protagonistas son escasos y entre ellos se encuentra el artículo de Reyes *et al.* (2013), quienes analizan el papel de la composición de la Cámara de Diputados en la aprobación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF), concluyendo que, si bien un gobierno con mayoría facilita la configuración del CPP, uno sin mayoría no puede evitarlo completamente.

En este capítulo se analiza el Proyecto y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) del Ramo 20 Desarrollo Social y dos funciones de éste, desarrollo regional y abasto y asistencia social, con el objetivo de determinar el papel que tiene la composición de la Cámara de Diputados en la conformación del CPP.

El análisis del gasto considerado en la Secretaria de Desarrollo Social se realiza para el periodo de 1999 a 2016, dado que se cuenta con información disponible en los decretos oficiales del PPEF, publicados en los Diarios Oficiales de la Federación (varios años). El periodo de estudio para las funciones es de 2000 a 2016; la fuente de información es la SHCP, Finanzas Públicas y Presupuesto, Paquete Económico y Presupuesto.²⁶

Ahora bien, dado que estas series son reportadas en términos nominales han sido deflactadas para que los cambios inflacionarios no intervengan y así poder realizar un correcto análisis de éstas durante cada año del estudio. El índice con el que se realiza este ejercicio es el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), reportado por el Banco de México, cuya base es el año 2010. Por consiguiente, las tasas de crecimiento utilizadas en la investigación corresponden a series en términos constantes.

²⁶ Los datos correspondientes al PPEF y el PEF en la nueva clasificación funcional del gasto adoptada en el presupuesto de Egresos de 1998, a partir de la instrumentación de la Nueva Estructura Programática (NEP); se encuentran únicamente a partir de 2000 en la Cuenta Pública. Es debido a este contraste conceptual y de agregación entre esta clasificación funcional y la anterior clasificación sectorial, que no es posible un estudio más retrospectivo. Asimismo, a lo largo de cada periodo de gobierno cada presidente añade o cambia el nombre o elimina programas, así como funciones del ramo en desarrollo social. Tal es el caso de la función de seguridad social, función que se reportó hasta el año 2000, desapareciendo en los otros años siguientes.

Es importante considerar, respecto a la periodicidad de la información, que los datos anuales no permiten, analizar los efectos interanuales, lo que impide distinguir claramente la dinámica del gasto un año antes y un año después de las elecciones, lo que a su vez con lleva a mostrar en los resultados la ausencia de CPP (problema que se conoce como de agregación temporal) (Streb, Lema y Garofalo, 2012). Ejemplo de ello son, algunos estudios efectuados en otros países como Rusia (Akhmedov y Zhuravskaya, 2004) e incluso para México (Mejía *et al.* 2016) en donde los resultados no reflejan patrones totalmente consistentes con la teoría de CPP, denotando que un factor que puede explicar este comportamiento es el uso de información anual.²⁷

Respecto a la variable de análisis se reconoce que la percepción del votante puede variar significativamente de un rubro a otro, y en ese sentido es de notar que el gasto destinado al desarrollo social cada vez alcanza una mayor importancia al interior del gasto programable en virtud de que es un gasto destinado a atender las necesidades más apremiantes de la población. Asimismo, resulta importante el grado de control presupuestal de las autoridades y, especialmente, la percepción que tiene el electorado de sus beneficios. De hecho, Ugalde y Rivera (2013) demuestran el reparto de favores a través de bienes materiales o dinero a cambio de votos y apoyo político, conociendo a este tipo de “intercambio” como clientelismo electoral.

En ese tenor, en esta tesis se utilizó información del PPEF, PEF, y el Presupuesto de Egresos Federal Ejercido (PEFE) de la Secretaria de Desarrollo Social (Ramo 20) y dos de sus funciones: gasto en Abasto y Seguridad Social (ABAS) y gasto en Desarrollo Regional (DREG). La información se presenta de acuerdo con la clasificación funcional programática económico-financiera y con el orden de sectores o ramos administrativos.

Cabe señalar que en el análisis se consideraron las series de las funciones que presentaron para todo el periodo comprendido la misma forma y estructura, siendo estos iguales para el PPEF, PEF y el PEFE.

²⁷ Las elecciones para el caso de México suceden en la mayoría de los casos a mitad del año electoral, es decir en 1994 tuvieron lugar en agosto de ese año y para los años de 2000, 2006 y 2012 sucedieron en julio de cada año electoral.

3.1 Conformación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión de la LVII a LXII Legislatura

La experiencia de México muestra que, durante buena parte del siglo XX, la combinación de restricciones institucionales al control legislativo y el régimen de un partido hegemónico sustrajeron, en realidad, el proceso presupuestario de la esfera de acción de la Cámara de Diputados. Es decir, durante décadas la mayoría de integrantes de la Cámara de Diputados fue ocupada por miembros del partido del presidente, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) (Reyes *et al.*, 2013).²⁸

Además, anteriormente la Cámara sólo tenía la tarea constitucional de aprobar el presupuesto de egresos, al tiempo que los plazos para realizar el examen presupuestario eran muy cortos (véase cuadro 3.1); esto, aunado a la insuficiencia de recursos e instrumentos técnicos de la Comisión de Presupuesto, frenaban una revisión esencial del documento (Pichardo, 1981).

Es importante subrayar que desde la redacción original en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 sobre la aprobación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación es una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación del PPEF y que respecto al Ejecutivo Federal éste no tenía la facultad de veto (Cámara de Diputados, 2002)

Aunado a esto es de considerar que hubo algunos teóricos que propugnaron porque se añadiera a la fracción IV, del artículo 74 constitucional, la cual expresa la facultad de modificar el presupuesto, ya que si bien, durante toda la historia de México y desde la Constitución 1824, la representación popular ha tenido el derecho de modificar los proyectos de gasto que le envía el Ejecutivo pero esto no estaba legalmente estipulado sino hasta la reforma de 2004 (véase cuadro 3.1) que hizo un gran cambio en el quehacer de la Cámara de Diputados pues permitió constitucionalmente la posibilidad de hacer modificaciones al PPEF además de aprobarlo (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2005:2).

²⁸ De 1964 a 1976, el PRI concentró, en promedio, 83% de los asientos en la Cámara de Diputados y 100% en la de Senadores. De 1979 a 1985 el promedio de diputados priistas fue de 75% (Casar, 2001).

Cuadro 3.1 Restricciones institucionales en el proceso presupuestario, 1917-2004

Año	Facultades de la Cámara de Diputados	Plazo para la discusión
1917-1976	Aprobar el presupuesto	15 días
1977-2003	Examinar, discutir y aprobar el presupuesto	30 días 45 días a partir de 1982
2004 -	Examinar, discutir, modificar y aprobar el presupuesto	67 días

Fuente: Reyes, *et al.* (2013).

Así, el escenario respecto al control legislativo ha ido cambiando gradualmente, de manera que el PRI ha pasado de una posición hegemónica a comienzos de los años setenta a una predominante en el transcurso de los ochenta como resultado de una serie de reformas y a la aparición de nuevos actores políticos.

Según Ugalde (2002), el cambio más visible y significativo derivado de estas reformas fue en 1998, año a partir del cual se verificaron cambios importantes a los proyectos originales del Ejecutivo, aun cuando las enmiendas se iniciaron desde finales de los años setenta.

Estas principales reformas se llevaron a cabo a partir de 1977, provocando profundos cambios en la estructura de la Cámara de Diputados, pues dieron pauta a la creación de una mayor competencia electoral, permitiendo la entrada de nuevos jugadores al escenario político. Es decir, se implantó la competencia a partir de la base de un sistema de partidos que había empezado a modificar sus reglas de funcionamiento a finales de los años setenta. Específicamente, se flexibilizaron los requisitos para ingresar al sistema formal de partidos y se modificó la fórmula de integración de la Cámara de Diputados, lo que incrementó el número de diputados de mayoría y los elegidos por criterios de proporcionalidad (Casar, 2001).²⁹

Estas principales modificaciones marcaron un punto de inflexión importante, pues, sin dejar atrás el sistema de partido hegemónico, permitieron el avance del

²⁹ La fórmula de integración se refiere a las formas de organización que pueden adoptar los diputados pertenecientes a un mismo partido político. Al respecto, el artículo 70 constitucional establece que estarán conformadas por no menos de cinco diputados, quienes podrán constituir un solo grupo parlamentario y deberán contribuir al mejor desarrollo del proceso legislativo.

Partido Acción Nacional (PAN) y la incorporación de nuevos partidos que detonaron una competencia efectiva, principalmente a partir de la elección presidencial de 1988 (Cámara de Diputados, 2005).

Gracias a esto el sistema partidista actual de México se ha integrado principalmente por tres partidos que son los que encabezan las preferencias electorales: PRI, PAN y Partido de la Revolución Democrática (PRD). Adicionalmente, durante estos últimos años otros partidos minoritarios han gozado de presencia en la Cámara de Diputados, e incluso han participado en las elecciones presidenciales en alianza con alguno de los tres grandes partidos políticos.³⁰

Por su parte, estos partidos minoritarios han tenido un bajo peso electoral y un reducido número de legisladores, pero cabe señalar que cada vez más han adquirido mayor importancia, ya que son los que han permitido a los tres partidos más grandes formar mayorías legislativas, cuando por sí mismos no alcanzan mayoría legislativa. En este sentido, el voto de estos pequeños partidos inclina la balanza a un lado o al otro.

Así, durante los años ochenta, noventa y actuales, el sistema político mexicano, que en un largo periodo se mantuvo en una situación de bajas o nulas competencias reales se ha ido transformando.

En el cuadro 3.2 se muestra la composición de las bancadas que integraron la Cámara de Diputados durante el periodo 1997 - 2017.³¹ Se observa que desde la LVII hasta la LXIII Legislatura el grupo parlamentario del PRI tuvo la participación más alta en comparación con otros grupos parlamentarios (mayoría relativa pero no absoluta), a excepción de la Legislatura LX cuya mayoría relativa fue alcanzada por el PAN. También, es de notar que desde la Legislatura LVII hasta la LXIII se ha ido enriqueciendo el proceso de aprobación del presupuesto, pues ya ningún grupo parlamentario ha logrado el control mayoritario en la Cámara, conformándose bancadas de minorías con menos de 242 diputados electos.

Así, desde la LVII Legislatura (1997-2000) el proceso para la aprobación del presupuesto se ha hecho a través de la constitución de alianzas entre fuerzas políticas,

³⁰ Estos son: Partido Alternativa Socialdemócrata, Partido del Trabajo (PT), Convergencia, Partido Verde Ecologista de México (PVEM), Partido Socialdemócrata (PSD) y Partido Nueva Alianza (Panal) (Valdés, 1988). Todos ellos han conformado el Congreso de la Unión y han tenido una participación política activa.

³¹ Se presentan únicamente las legislaturas que comprende el periodo de estudio.

trayendo consigo negociaciones cuya principal característica ha sido que las bancadas parlamentarias que construyen las mayorías impulsen de forma más amplia sus intereses y programas presupuestarios (Reyes *et al.*, 2013:89).

Desde entonces, cada elección (2000, 2003 y 2006) ha tenido como resultado gobiernos sin mayoría. La primera experiencia (1997) tuvo lugar cuando todavía gobernaba el partido que permaneció en el poder durante más de 70 años y fue la culminación de la apertura gradual del sistema de representación que llevó al Partido Revolucionario Institucional (PRI) por una ruta que transitó del monopolio a la hegemonía, a la dominancia de una sola fuerza política y, finalmente, a la pluralidad.

Cuadro 3.2. Conformación de la Cámara de Diputados de las Legislaturas, 1997-2015

(Número de diputados y participación porcentual)

Grupos parlamentarios	Siglas	LVII (1997-2000)		LVIII (2000-2003)		LIX (2003-2006)		LX (2006-2009)		LXI (2009-2012)		LXII (2012-2015)		LXIII (2015-2018)	
		Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%	Diputados	%
Partido															
Revolucionario Institucional	PRI	239	48	209	42	224	45	104	21	242	48	214	43	205	41
Partido Acción Nacional	PAN	121	24	206	41	149	30	206	41	142	28	113	23	109	22
Partido de la Revolución Democrática	PRD	125	25	53	11	97	19	126	25	63	13	99	20	54	11
Partido del Trabajo	PT	7	1	8	2	6	1	16	3	14	3	11	2		-
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	6	1	18	3	17	3	19	4	22	4	27	5	39	8
Convergencia por la Democracia	Convergencia		-	1	-	5	1	16	3		-		-		-
Partido Nueva Alianza	Panal		-		-		-	9	2		-	10	2	12	2
Otros		2	-	5	1	2	-	4	1	17	3	26	5	81	16
Conformación de la Cámara de Diputados		500	100	500	100	500	100	500	100	500	100	500	100	500	100

Fuente: Elaboración propias con información de la Presidencia de la Republica (2017:30).

En el cuadro 3.3 se presentan los años de elección, así como los presidentes correspondientes.

Cuadro 3.3. Análisis electoral de México, 1995 – 2016

Año de elección	Gobernador y periodo	Representación de su partido en la Cámara de Diputados	
2000	Vicente Fox Quesada	2000-2003	2003-2006
		2ª minoría (41%)	2ª minoría (30%)
2006	Felipe Calderón Hinojosa	2006-2009	2009-2012
		1ª minoría (41%)	2ª minoría (28%)
2012	Enrique Peña Nieto	2012-2015	2015-2018
		1ª minoría (43%)	1ª minoría (41%)

Fuente: Elaboración propia con datos del Gobierno Federal e Instituto Nacional Electoral (INE) (2015). Nota. Los porcentajes que aparecen entre paréntesis corresponden a la proporción de asientos en la Cámara de Diputados.

Durante, el periodo de la presente investigación (1995-2016) se llevaron a cabo tres elecciones presidenciales, en las que en dos hubo alternancia del partido político en el poder, es decir, el partido gobernante, que ejercía el gasto en desarrollo social, perdió las elecciones.

Un aspecto importante de resaltar es que antes de las elecciones del 2000 el PRI había ganado en las urnas, así no fue hasta este año que el PAN gano la presidencia y la mantuvo hasta el 2012, año en el que nuevamente se convoca a los electores a votar y el PRI recupera el cargo presidencial.

3.2 El Proyecto de Egresos de la Federación del Ramo 20 Desarrollo Social y su aprobación

El análisis del CPP se llevó a cabo en dos escenarios, en el primero se analizó la intención del poder ejecutivo de ejercer el PEF de manera oportunista. El segundo escenario pretende analizar el papel que toma la Cámara de Diputados sobre el

proyecto del ejecutivo y ésta, de acuerdo con las características anteriormente expuestas sobre su composición, hace modificaciones y/o reasignaciones significativas al PPEF para su posterior aprobación.³²

Una manera simple de poder observar lo que sucede con la Cámara y el gasto de gobierno en desarrollo social en cada uno de los periodos electorales federales, es mediante la representación gráfica de las variables respectivas, el cual permite tener una aproximación de lo que se puede esperar en el análisis econométrico sobre el comportamiento del ciclo político presupuestal para México a nivel federal.

En la gráfica 3.1 se observa que, desde 1999, la labor de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria ha sido más activa: al ejercer su facultad exclusiva de modificar el presupuesto ha realizado reasignaciones a la iniciativa del Ejecutivo sobre el gasto del Ramo 20 durante todo el periodo de estudio, a excepción de 2013, año en que regresa el PRI al gobierno federal y obtiene en las urnas una mayoría relativa en el congreso. Estas reasignaciones, en su mayoría son montos superiores a los presentados por el Ejecutivo; sólo se presentaron cinco enmiendas dirigidas a disminuir el gasto de la iniciativa durante el periodo 1999-2016. Por ejemplo, en el año 1999, el Ejecutivo Federal propuso un gasto neto total de 14 mil 915 mdp constantes y la Cámara de Diputados autorizó 14 mil 814 mdp.

Para los años de elecciones federales se observa una intención oportunista por parte del Ejecutivo, por ejemplo, de los años de 1999 a 2000 se registró un incremento en el PPEF de 48.77%, siendo el mayor incremento observado Pero en cuanto a los años de 2005 y 2006 se presentó igualmente un aumento (15.99%) pero en menor proporción que en las elecciones pasadas, y para 2012 el gasto se incrementó 5.19% en comparación con 2011.

Ahora bien, posteriormente a las elecciones, también se presentó un comportamiento tendiente al CPP, pues en 2001, por ejemplo, el PPEF enviado fue de 21 mil 410 millones de pesos (a precios de 2010), lo que representaba una contracción de 3.52% en comparación con el PPEF de 2000.

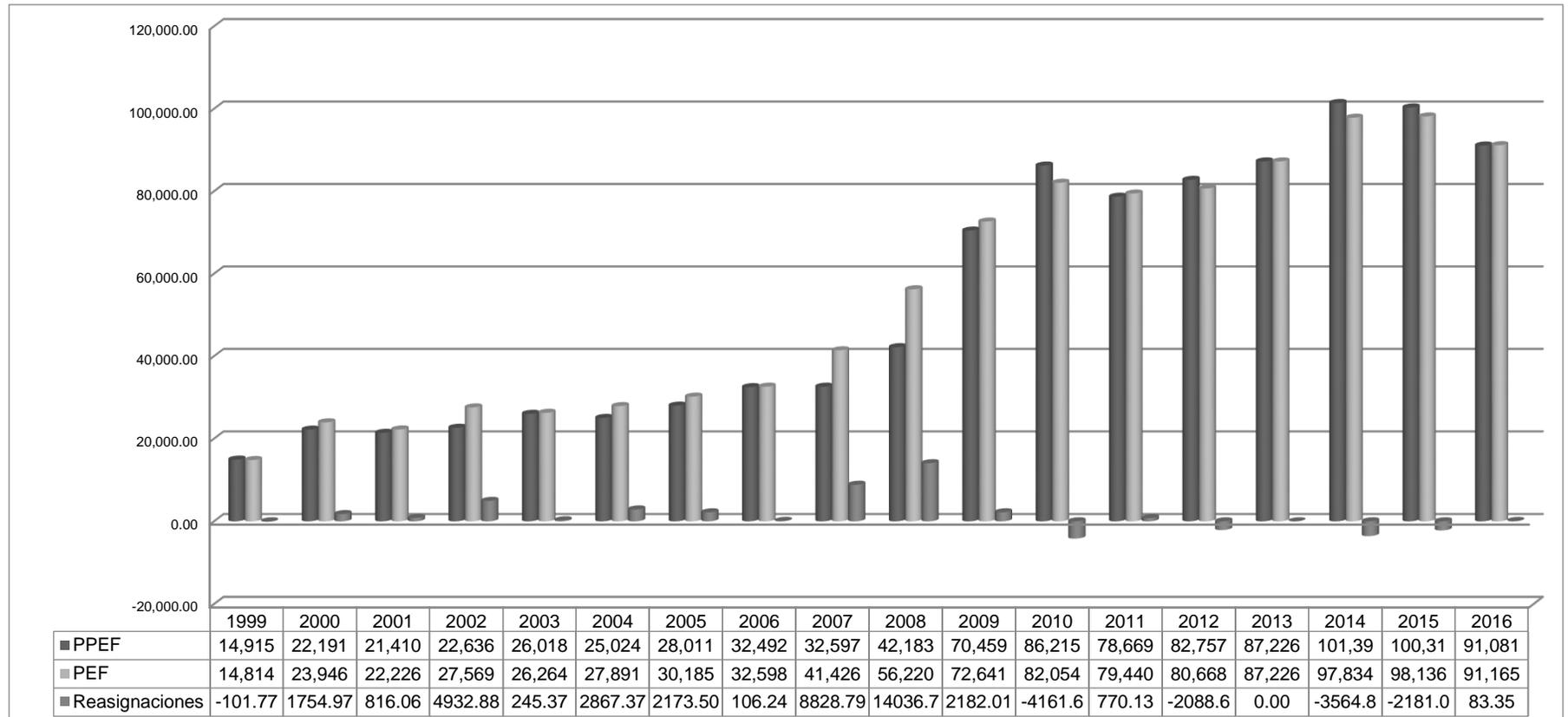
³² Es condición necesaria para aprobar el PPEF que deban estar reunidos en el salón de sesiones al menos 251 legisladores, y además contar con una mayoría absoluta, entendiéndose ésta como la votación a favor del dictamen del 50% + 1 de los diputados presentes en el momento de la votación.

En cuanto al comportamiento por parte de la Cámara de Diputados podemos inferir que esto ha apoyado la conducta oportunista del Ejecutivo ya que en las tres elecciones que acontecieron en el periodo de análisis, se observa que la Cámara aprobó y además reasignó montos mayores en años electorales. Por ejemplo, en el año 2000, se aprobó un presupuesto para Desarrollo Social por 23 mil 946 millones de pesos, monto superior en un 61.64% que el aprobado en 1999. Para 2006 se observó un incremento en el PEF de 7.99% con respecto al año anterior. Para el caso de 2011 a 2012 se observa un incremento de 1.54%, pero cabe destacar que en este año la Cámara de Diputados realizó un recorte de 2 millones 88 mil pesos al presupuesto proyectado. Lo anterior pudo deberse a que durante la LXI legislatura (2009-2012), el partido gobernante tenía la segunda minoría (28%), haciendo que las intenciones del ejecutivo se complicaran, pues además, durante esa legislatura el partido con la primera minoría era el PRI (48%), y a lo que durante las elecciones de 2012 saliera victorioso ese partido político.

En síntesis, se observa (gráfica 3.1) que tanto los PPEF como los presupuestos aprobados para Desarrollo Social siguen un comportamiento sugerido por la teoría del CPP, es decir, una expansión antes y durante las elecciones y una contracción después de estas.³³

³³ Las tasas de crecimiento se presentan en el anexo III

Gráfica 3.1. Comparativo anual del proyecto y el gasto aprobado de Desarrollo Social total para 1999 - 2016
(Millones de pesos constantes, 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública federal de la SHCP (2017).

Nota: EL dato para el PPEF de 1999 se obtuvo del decreto de PPEF del Diario Oficial de la Federación (DOF).

En la gráfica 3.2 se muestra el PPEF de 2000 a 2016 y el PEF para la función de desarrollo regional durante los ejercicios fiscales de 1999 a 2016. En ella se observan reasignaciones en casi todos los años (excepto en 2013, como en el caso del gasto total del mismo año), lo que puede ser evidencia de un efecto de CPP. Por ejemplo, para 2001 se observa una disminución en el proyecto de egresos de esta función de casi mil millones de pesos, 10.49% menos que el proyecto del año 2000 y en el que ocurrieron elecciones federales, a lo que de acuerdo con la teoría de CPP, después de elecciones se presenta una contracción del gasto público.

En cuanto al presupuesto aprobado de 2000, se observa que este lo aprobó la Cámara con un incremento de casi cinco veces (325.33% mayor) al de 1999 y en donde las reasignaciones hechas al proyecto por la Cámara incrementaron el presupuesto en 555 millones de pesos. Esto tendría una posible explicación a que en 1999 el partido gobernante (PRI) tenía en la LVII legislatura la primera minoría (48%) y a que en el año 2000 sucedieran elecciones. Y en cuanto el presupuesto aprobado de 2001, este tuvo un descenso de 13.37% con respecto al presupuesto aprobado del año 2000.

Para el caso de las elecciones de 2006, en esta función se observa primeramente un incremento en el proyecto de 2005 de 52.04% con respecto a 2004 y un incremento en 2006 de 34.38% con respecto a 2005, así como una disminución para 2007 de 8.18% con respecto a 2006, una clara tendencia a CPP.

En cuanto a la posición de la Cámara para el presupuesto de 2005 (antes de elecciones) se aprobó un presupuesto 29.15% mayor que el aprobado en 2004. El presupuesto aprobado para 2006 se incrementó en 13.19% con respecto al aprobado de 2005. Cabe destacar que durante el año 2005 en el que se envió el proyecto para 2006, éste se aprobó con una reasignación que disminuía el monto para esta función en 131 millones de pesos, siendo la LIX legislatura la correspondiente de la aprobación en donde hubo una primera minoría (45%) del PRI, y el partido que estaba a cargo del ejecutivo era el PAN.

Para el año 2007 el presupuesto aprobado se incrementó en 46.06% con respecto al aprobado en 2006. En este peculiar año se observa un incremento después de los comicios en el presupuesto aprobado, lo que se puede deber a que durante 2007

la LX legislatura (encargada de la aprobación del presupuesto de ese año) tenía como primera minoría al PAN (41%), partido que había salido victorioso. Sin embargo, se puede notar que la intención por parte del Ejecutivo en el proyecto si era la de una disminución del gasto en esta función, sin embargo, en el presupuesto aprobado no fue así.

En torno a las elecciones de 2012, el gasto proyectado para 2011 se incrementó en 3.29% con respecto a 2010; para el año 2012 este disminuyó 13.06% con respecto a 2011, esto puede deberse a que el gasto proyectado para 2012 por el ejecutivo (en ese entonces PAN) se pudo enfocar en otras secretarías y/o funciones. Para el caso de un año posterior a los comicios no se determina una disminución en el proyecto de egresos de esta función, pues hay un incremento de 15.90% con respecto al proyecto de 2012, pero como sabemos en las elecciones de ese año obtuvo la victoria el PRI.

Para el caso del presupuesto aprobado en ese periodo se observa que el PEF aprobado para 2011 es 2.90% menor que en 2010; 6.19% menor para 2012 con respecto a 2011 y 1.09% mayor para 2013 con respecto al aprobado en 2012. Esto, como se mencionó, se podría deber a que el gasto se enfocó a otras partidas federales o bien a ideologías u otros intereses del PAN y PRI, pues además de que hubo cambio de poder ejecutivo en las elecciones de 2012, en las LXI y LXII legislaturas existían primeras minorías del PRI (48% y 43% respectivamente).

Es importante señalar que los años que tuvieron reasignaciones en los PEF de disminución de montos por parte de la Cámara de Diputados, en esta función fueron 1999, 2002, 2006, 2009 y 2015. Estas disminuciones en los montos para esta función probablemente tienen lugar por distintos factores económicos, sociales, electorales o ambientales presentados en el país durante esos años o años anteriores y teniendo consecuencias en el año o años posteriores a los que sucedieron. Ejemplo de esto es cuando el gobierno federal redujo el gasto público en 1998 a pesar de que los precios en productos y servicios públicos presentaron un incremento. Ambos sucesos tuvieron su origen en una pronunciada caída del precio del petróleo, un importante deterioro de los términos de intercambio del país, un menor crecimiento en el mundo, y una fuerte contracción de los flujos de capital del exterior. (Banco de México, 1999). En 2002 se

presentó una disminución del gasto en distintos rubros del gasto debido a la crisis de Estados Unidos (EE. UU) de 2001.³⁴

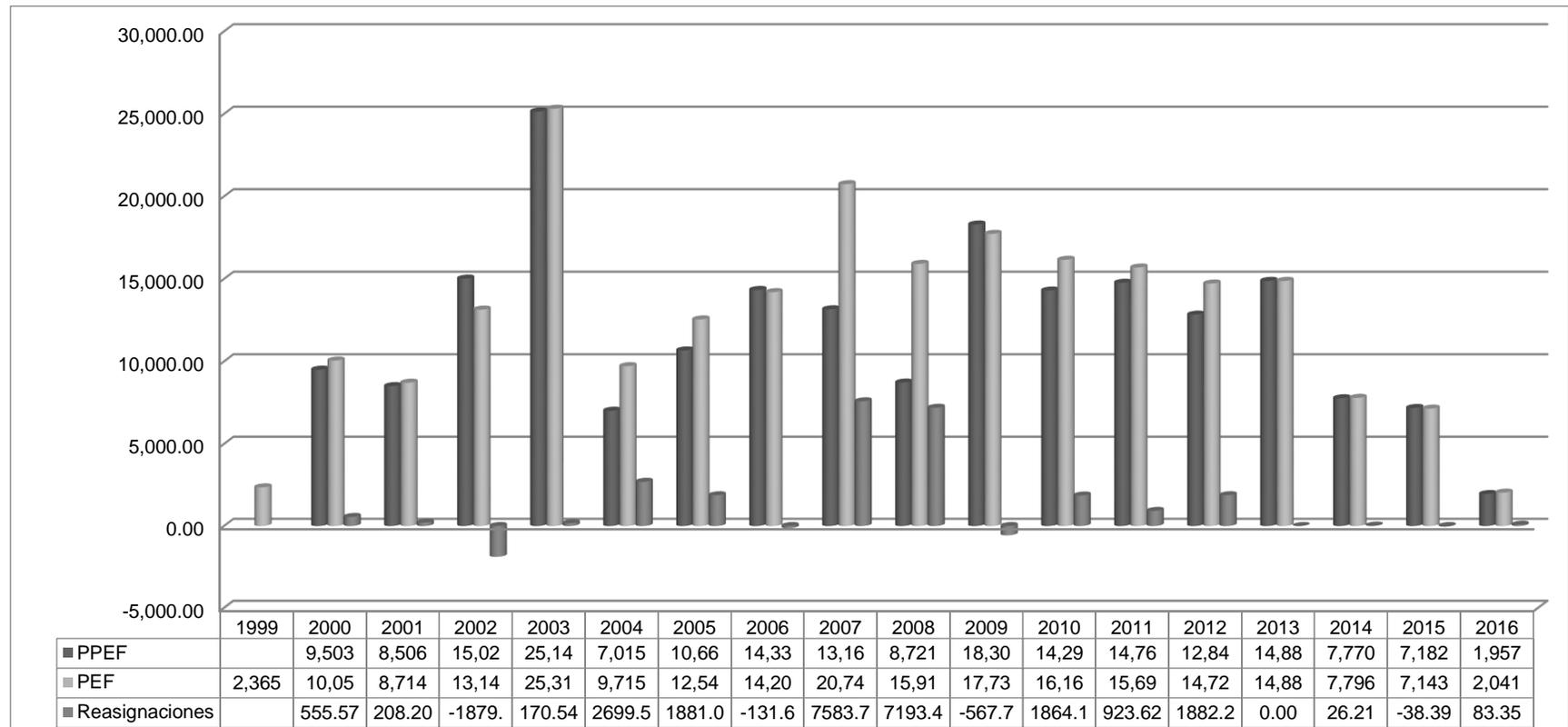
Un claro suceso que afectó al gasto público, en general, y al gasto en Desarrollo Social, en particular, fue la crisis económica de Estados Unidos de 2008-2009, siendo ésta la más grave crisis financiera y económica desde la Gran Depresión.³⁵

³⁴ Las afecciones de la crisis financiera de Estados Unidos en 2001 que tuvo México fueron menores remesas, por menores empleos y salarios de nuestros compatriotas en EU, afectación en el precio y en la cantidad de petróleo que compran; desplome de la actividad en la industria automotriz por el recorte de los gastos discrecionales del consumidor, desplome de la industria de bienes de consumo duradero; severa caída de la inversión extranjera directa; desplome de las transacciones fronterizas y caída del turismo, gasto por excelencia discrecional (Aspe, 2009).

³⁵ La crisis financiera global de 2009 empezó en el mercado hipotecario de Estados Unidos, que impactó a todas las economías del planeta, y que afectó de manera particular a la economía mexicana, pues generó una gran volatilidad en los mercados de valores, en los precios de los commodities y en el tipo de cambio. El precio del petróleo cayó fuertemente desde mediados del 2008 y los precios de la mayoría de los commodities siguieron la misma dirección. Como lo indica el Banco de México el impacto más fuerte para la economía mexicana es en las exportaciones, remesas y la reducción de la confianza en la economía mexicana, mientras que en el sector financiero tenemos dos canales de transmisión pero de menor impacto: el directo, que afecta a la calidad de los activos y la calificación del país y la reducción del financiamiento del exterior; y por otro lado está el impacto que afecta al sistema bancario, mercados de deuda, y el precio de los activos (González, Martínez y Rodríguez, 2009).

Gráfica 3.2. Comparativo anual del proyecto y el gasto aprobado de la función Desarrollo Regional para 1999 - 2016

(Millones de pesos constantes, 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública federal de la SHCP (2017).

En cuanto a la Función de Abasto y Asistencia Social, en la gráfica 3.3 se observa para años anteriores a 2009 que las reasignaciones hechas por la Cámara de Diputados se realizan con la finalidad de aumentar los montos planteados en los PPEF, y que, a partir de 2010, las reasignaciones aprobadas en la mayoría de los años contemplan disminuciones en los PPEF presentados por el ejecutivo. Un ejemplo de esto es la diferencia de montos modificados que se dio de 2007 a 2010 en donde para el año 2007 se aprobó un presupuesto de 20 millones 642 mil pesos con una reasignación para aumentar el presupuesto de 1 millón 262 mil pesos y para el año 2010 se aprobó un presupuesto de 65 millones 581 pesos, (una diferencia de más del 200%) pero con una reasignación para disminuir el presupuesto de 6 millones 20 mil pesos. Sin duda puede deberse a la política contra cíclica que empezó a introducir el Gobierno Federal como consecuencia de la crisis económica de 2008 aunque también se puede deber que las diferencias de los PPEF y el PEF se deban al cambio que ha ido sufriendo la composición de la Cámara de Diputados, así como el proceso de aprobación del PPEF pues ahora los procesos de análisis, discusión y aprobación de estos proyectos se han ido enriqueciendo.

Analizando el PPEF en torno a las elecciones de 2000 se observa en la gráfica 6 un incremento de 7.4%, y el proyecto de 2001 también presentó una tasa de crecimiento de 2.91%. Para el caso del presupuesto aprobado en 2000 se observa un incremento de 11.2% en comparación con el del año anterior, este se aprobó con una reasignación mayor que el monto enviado por el Ejecutivo, aunado a esto se debe considerar que en la LVII Legislatura tenía como primera minoría el PRI (48%). Para el caso del año posterior a las elecciones, se observa un PEF con un monto menor al presentar una tasa de crecimiento negativa real anual de 1.64%. Esta evidencia apoya la hipótesis de CPP.

En torno a las elecciones federales 2006 se observan tasas de crecimiento positivas para 2005, 2006 y 2007 de 9.4%, 4.7% 6.9%. De igual forma, los PEF 2005, 2006 y 2007 presentaron incrementos de 10, 4.3 y 12.4% respectivamente, lo que significa sólo evidencia parcial de CPP.

Por último, en 2011 se observa que el PPEF disminuyó en 11.57% con respeto al de 2010, para 2012 aumento 9.98% más que el de 2011, y para 2013 se incrementó

también en 3.92%. Hay que recordar que la administración 2006-2012 la tenía el PAN y en las elecciones de 2012 ganó el PRI.

Para el caso de la posición de la Cámara ante el proyecto se observa que en 2011 el presupuesto aprobado disminuyó en 3.36% con respecto al año anterior. Es de notar que la legislatura que aprobó este presupuesto (LXI legislatura) tenía una primera minoría del partido contrario al gobernante (PRI con 48% de representación), lo que sin duda explica este comportamiento.

En el caso de 2012 se tuvo un PEF de 65 millones 581 mil pesos, un presupuesto 3.62% mayor que el de 2011, siendo encargada la misma legislatura que en 2011 (LXI) de aprobar el PPEF. Se menciona esto porque en este año en particular se observa que existe una disminución del monto aprobado y por lo que se puede decir que la Cámara con una primera minoría del PRI intentó contrarrestar la intención del partido gobernante, pero por cuestiones de la conformación de la Cámara y resultado de las reformas hechas anteriormente ya no es posible que un solo grupo de representación apruebe el PPEF.

Finalizando con el año posterior a las elecciones, en las que salió victorioso un partido contrario al que estaba en el poder, se observa un presupuesto aprobado mayor (10.21% más) que el de 2012, aunque para el presupuesto de 2013 no hubo ninguna modificación por parte de la Cámara, pues en ese periodo legislativo (LXII) se tenía una primera minoría de 43% del nuevo partido gobernante (PRI).

Además, se muestra en la gráfica 3.3 que para años anteriores a 2009 las reasignaciones hechas por la Cámara de Diputados se realizaron con la finalidad de aumentar los montos planteados en los PPEF, es decir, el presupuesto aprobado es mayor o igual que el proyecto enviado por el ejecutivo.

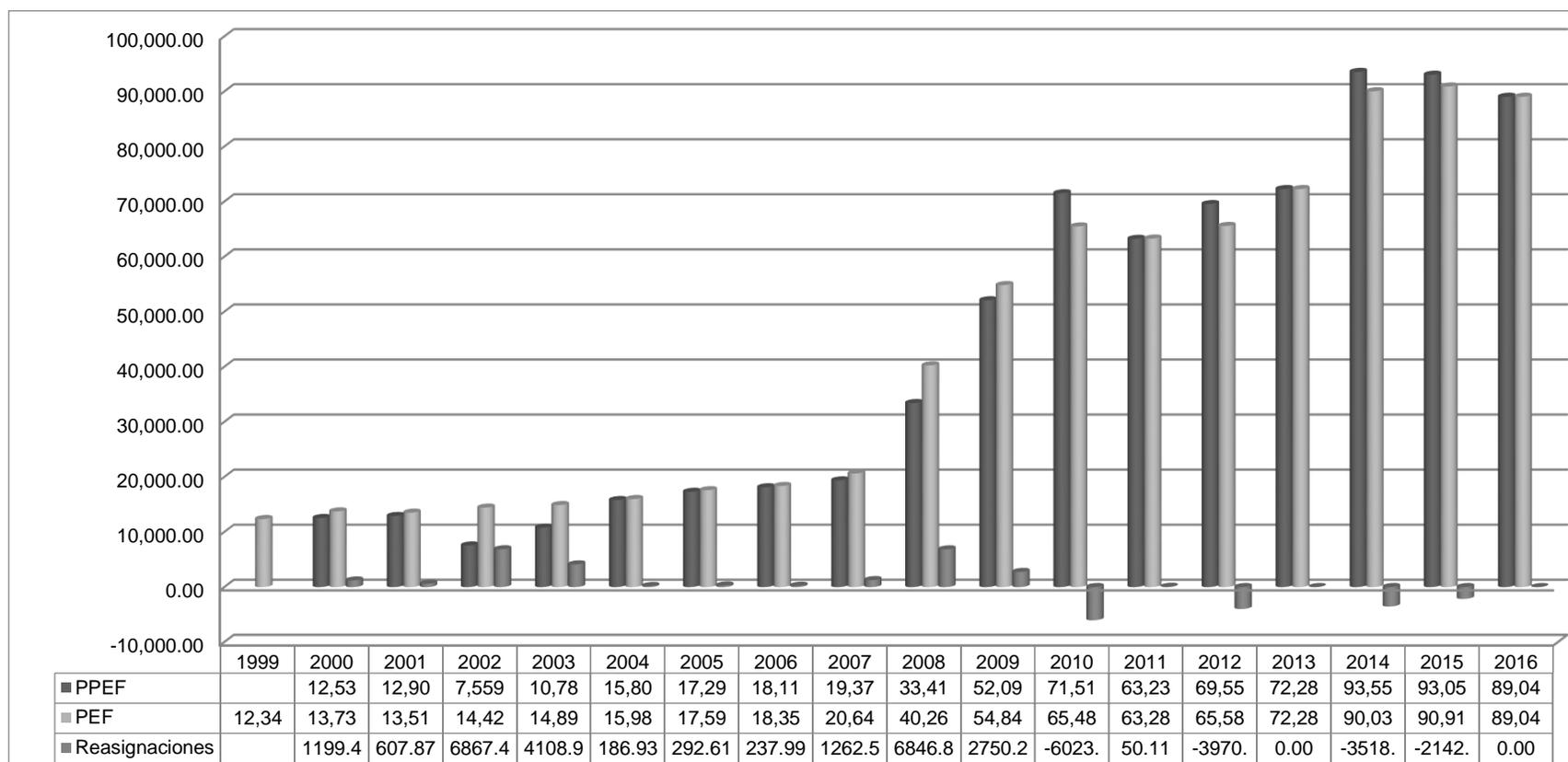
Para 2010 en adelante, las reasignaciones aprobadas en la mayoría de los años presentados son mayores, y éstas contemplan disminuciones en los PPEF presentados por el ejecutivo. Un ejemplo de esto es la diferencia de montos que se dio de 2007 a 2011: en el primero se aprobó un presupuesto de 20 mil 642 millones de pesos y para el año segundo se aprobó un presupuesto de 65 mil 581 millones de pesos, una diferencia de más del 200%; esto sin duda puede deberse a la política contra cíclica

que empezó a introducir el Gobierno Federal como consecuencia de la crisis económica de 2008 aunque también se puede deber que las diferencias de los PPEF y el PEF se deban al cambio que ha ido sufriendo la composición de la Cámara de Diputados, así como el proceso de aprobación del PPEF pues ahora los procesos de análisis, discusión y aprobación de estos proyectos se han ido enriqueciendo, y que ya no es solo un grupo parlamentario quien tiene el control del quórum.

A manera de conclusión podemos señalar que en el Ramo 20, Desarrollo Social, así como en las funciones de desarrollo regional y abasto y asistencia social muestran comportamientos oportunistas por parte del Poder Ejecutivo avalado por la Cámara de Diputados. Con respecto a la conformación de esta se puede inferir que existieron inconvenientes ya que las primeras minorías de representación de grupos parlamentarios las poseía el PRI principalmente (LVII, LVIII, LXI, LXII y LXIII legislaturas) lo que podría explicar las reasignaciones hechas a los PPEF antes, durante y después de las elecciones. Es decir, que en la mayoría del periodo de estudio hubo primeras minorías en la Cámara por parte del PRI y que en dos de los tres sexenios analizados estaban gobernados por el partido opositor PAN, por ejemplo, en 1997 el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (producto de las elecciones de 2000) pero a pesar de esta ventaja el PAN no pudo obtener los escaños necesarios en ambas cámaras como para permitirle un gobierno más manejable al presidente Vicente Fox (Espinoza, 2004).

Gráfica 3.3. Comparativo anual del proyecto y el gasto aprobado de la función Abasto y asistencia social para 1999 - 2016

(Millones de pesos constantes, 2010)



Fuente: Elaboración propia con datos de la cuenta pública federal de la SHCP (2017).

A esta serie de problemas se le ha llamado como “gobiernos divididos” los cuales son propios de los sistemas presidenciales, pues en los sistemas parlamentarios se construyen gobiernos de coalición ante la falta de un partido mayoritario. En el caso de México el sistema parlamentario no es aún un contrapeso para objetivos presidenciales o de partidos políticos en el poder. El concepto de “gobierno dividido” tiene su uso cuando el poder legislativo en una o dos de sus Cámaras se encuentra dominado por un partido diferente al del titular del ejecutivo. De esta manera, pueden existir gobiernos divididos en sistemas de partido bipartidistas o pluripartidistas. En uno y en otro, la condición suficiente es que partidos diferentes controlen alguno de los poderes federales (Morris, 1996:112).³⁶

Es entonces que a partir de lo anterior y de acuerdo con la teoría de CPP; se muestra evidencia parcial en el PPEF y en el PEF; ambos muestran el comportamiento previo y durante el año electoral establecido en la teoría, es decir, un incremento del gasto antes y en los años electorales. En cuanto al comportamiento posterior a los comicios, no se presenta evidencia de disminuciones en los PPEF o en los presupuestos aprobados, esto porque no existen iniciativas con menores montos presentados por el Ejecutivo y, tampoco reasignaciones que contraigan el presupuesto hechas por la Cámara de Diputados después de años electorales (2001, 2007, 2013).

Queda entonces analizar el gasto ejercido por parte del gobierno para determinar la existencia de CPP, lo cual se presenta en el siguiente capítulo.

³⁶ A los gobiernos sin mayoría se les conoce en México como “gobiernos divididos”. Sin embargo, en la historia política reciente del país no ha habido gobiernos divididos sino gobiernos sin mayoría, pues ningún partido político ha obtenido el 50% más 1 de los escaños necesarios para aprobar la legislación ordinaria. Los gobiernos divididos se presentan cuando un partido diferente al del presidente cuenta con una mayoría en el congreso (en el caso de los sistemas bicamerales, un partido de oposición controla al menos una de las dos cámaras). No obstante, los medios y una parte de la bibliografía han catalogado a los gobiernos sin mayoría presentados en México desde 1997 como divididos. Véase Elgie (2001).

Capítulo IV

El gasto ejercido en Desarrollo Social y el Ciclo Político Presupuestal: evidencia para México, 1995-2016

Introducción

Hasta ahora se mostró la intención oportunista del poder Ejecutivo acompañada de la aprobación de la Cámara de Diputados. De esto, vale la pena destacar como, a partir de los sistemas institucionales de pesos y contrapesos débiles, por la inacción de la Cámara de Diputados en sus funciones legislativas en materia presupuestaria, se creó o facilitó el espacio para la presencia de CPP. Bajo este contexto, lo que continúa corresponde a analizar el gasto público ejercido del PEF para identificar la presencia de CPP en el gasto social bajo la clasificación funcional programática económico-financiera y con el orden de sectores o Ramos Administrativos para México durante el periodo 1995 - 2016 a través de la estimación de modelos (AR).

En torno al análisis del ejercicio del gasto público para probar la existencia de gobiernos en periodos electorales, algunos autores han señalado que entre las razones que favorecen el manejo oportunista de los instrumentos de política fiscal se encuentra el grado de control que el gobierno tenga sobre los diversos instrumentos de política, principalmente del gasto público, lo cual se ve beneficiado por la existencia de sistemas institucionales de contrapesos débiles, pues a pesar de la nueva distribución del poder político en la Cámara de Diputados existe la posibilidad de crear grupos parlamentarios asociados, es decir coaliciones gobernantes, lo que genera un control sobre la Cámara, y a lo que las negociaciones con el resto de los partidos políticos sean innecesarias (Schuknecht, 1996; Drazen, 2000; Casar, 2015).

En México, actualmente sólo existe una institución que vigila que en el ejercicio del PEF no se efectúen operaciones contrarias a las establecidas ahí; ésta es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), aunque esta institución cuenta con recursos limitados, por lo que sólo puede auditar alrededor de 40% del gasto total (Nuñez, 2017). También, se debe señalar que aunque en México se ha venido incrementando la información pública desde 2006, hay gran parte de ella que aún no se transparenta totalmente (Ureste y Roldán, 2018). Esto se refleja en la última Encuesta de Presupuesto Abierto (EPA), donde si bien México se ubicó entre los diez países mejor calificados, se revela que ese aumento sólo se trata de un “crecimiento parcial”, pues la información presentada únicamente se ha limitado a la publicación de información técnica, sin considerar la parte de auditoría del gasto (la cual está a cargo del poder

legislativo); aspectos donde México sigue estando reprobado, y según la opinión de Ureste y Roldán (2018: 2): “Lo que se transparenta son criterios macroeconómicos básicos, el presupuesto de egresos, la cuenta pública, los informes de auditoría, etcétera”.

Así, el poder Legislativo no ha sido un contrapeso real del poder Ejecutivo en materia presupuestal. De hecho, algunos autores incluso subrayan lo modesto que suelen ser las reasignaciones y lo arbitrario que resultan (Guerrero y Madrid, 2002).

Por lo anterior, en este capítulo se analiza el comportamiento que ha tenido el gasto público ejercido del Ramo 20 Desarrollo Social con el objetivo de determinar la presencia de ciclo político presupuestal en torno a las elecciones presidenciales de México durante el periodo 1995-2016.

Como se mencionó anteriormente una parte significativa de la literatura se ha basado en la estimación de modelos autorregresivos que incluyen variables dicotómicas que tratan de captar los efectos que tienen las elecciones sobre la dinámica del gasto público. El método utilizado en esta tesis considera el método tradicional utilizando las tasas de crecimiento del gasto público destinado al Ramo 20 y dos de sus funciones. Los modelos incorporan el Producto Interno Bruto (PIB) y los Ingresos Federales como variables de control para representar los posibles efectos del ciclo económico, así como un conjunto de variables dicótomas que buscan captar la presencia del CPP. La muestra considerada incluye tres elecciones presidenciales de México.

Este capítulo está estructurado de la siguiente manera. En la primera parte, se presenta el modelo empírico a estimar haciendo una descripción sobre la especificación de éste. En seguida se muestra la información estadística, así como la estimación del modelo. Por último, se exponen los resultados y los principales hallazgos a los que se llegó.

4.1 El modelo empírico de Ciclo Político Presupuestal para el Ramo 20 Desarrollo, social, 1995-2016

En este aparato se presenta el análisis empírico para identificar la existencia de un comportamiento oportunista en el gasto público del Ramo 20 Desarrollo Social y dos de sus funciones durante el periodo 1995-2016.

La sección se organiza como sigue. En la primera parte se define el modelo general a estimar, en la segunda se describen los datos utilizados; en la tercera parte se presentan las pruebas de estacionariedad de las series. Enseguida se estiman los modelos econométricos, se presentan las pruebas de especificación y se discuten los resultados.

4.1.1 Especificación del modelo

De acuerdo con los trabajos existentes en la literatura; se estiman modelos autorregresivos que se extienden para incorporar variables electorales y una variable de control; las primeras tratan de captar los efectos de las elecciones y la segunda los efectos del ciclo económico sobre el comportamiento de diferentes rubros del gasto público. Se introduce el Producto Interno Bruto (PIB) y los Ingresos Federales como variable de control para poder modelar los posibles efectos ligados al ciclo económico, es decir, la conducción del gasto puede responder a su uso como instrumento de estabilización y no sólo como factor para influir en el voto.³⁷

Dicho de otra manera, la dinámica del gasto público, en general, no sólo responde a conductas oportunistas de los gobernantes, sino también a objetivos de estabilización económica. Por consiguiente, parte del componente cíclico observado en el comportamiento de las variables a considerar puede obedecer no sólo a la manipulación política, sino también a los choques sobre los mercados domésticos. Con el objeto de aislar los efectos de los choques externos e internos en el gasto y de esta forma evitar distorsiones al momento de inferir la presencia del ciclo político presupuestal, algunos autores sugieren introducir una variable de control, generalmente el PIB, para succionar el efecto de tales factores económicos en la serie (Grier, 1987; Pepinsky, 2007, Reyes y Mejía, 2016). Es por esto que en este trabajo se considera el Producto Interno Bruto en la estimación de los modelos.

El modelo general que se estimo es el siguiente:

³⁷ En México la política fiscal ha sido principalmente pro-cíclica, es decir, con incrementos cuando existen fases de expansión económica y ajustes en periodos recesivos (Mejía, 2003), a excepción de mediados de 2008 y en 2009 en el que a raíz de la crisis económica mundial y en consonancia con la tendencia a nivel mundial el gobierno mexicano anuncio una serie de acciones de política contracíclica encaminadas a mitigar el impacto negativo de la crisis mundial (con una política fiscal expansiva consistente en una serie de estímulos fiscales, principalmente a través del gasto en diversas obras de infraestructura) (Chávez, Rodríguez y Fonseca, 2010).

$$g_{kt} = \alpha + \sum_{i=1}^p \alpha_i g_{kt-i} + \sum_{i=0}^p \phi_i y_{t-i} + \sum_{i=0}^p \theta_i I_{t-i} + \beta_\alpha elec_{\tau-1} + \beta_e elec_\tau + \beta_d elec_{\tau+1} + \varepsilon_t \quad (1)$$

donde las variables están expresadas en tasas de crecimiento; g_{kt} representa la tasa de crecimiento del k-ésimo componente del gasto público en desarrollo social, y_t representa el Producto Interno Bruto (PIB), es decir, si la política fiscal ha sido procíclica, $y > 0$, y viceversa; e I_t representa a los Ingresos Federales siendo esta una variable independiente que determina el comportamiento del gasto público.

τ denota la fecha de la elección, de modo que $elec_{\tau-1}$, $elec_\tau$, y $elec_{\tau+1}$, corresponden a variables dicotómicas que toman el valor de 1 un año antes, durante y un año después de las elecciones, respectivamente, y 0 en cualquier otro periodo.

Los parámetros por estimar son α_i , ϕ_i y θ_i así como β_α , β_e , β_d . Se espera que los parámetros α_i cumplan con las condiciones de estacionariedad del componente autorregresivo. A su vez, no existen restricciones sobre los coeficientes del Producto Interno Bruto y del ingreso público dado que puede haber una relación positiva o negativa con el gasto, dependiendo de si la política fiscal ha sido procíclica o contracíclica.

Ahora bien, para que haya evidencia de CPP, se requiere que β_α , $\beta_e > 0$ y $\beta_d < 0$; en otras palabras, se requiere que la media de la tasa de crecimiento del gasto sea mayor en el año previo y en el de la elección y menor (en sentido estricto, negativa) en el año poselectoral. Por último, se asume que ε_t sigue un proceso de ruido blanco gaussiano, es decir, $\varepsilon_t \sim iid N(0, \sigma^2)$.

Esta especificación se emplea para identificar la presencia de CPP en el gasto público del Ramo 20 Desarrollo Social y sus funciones. La estrategia de estimación sigue el enfoque de lo general a lo específico: se inicia estimando el modelo general en una primera etapa y eliminando, en una segunda fase, la variable con el coeficiente menos significativo estadísticamente en una segunda fase hasta que el modelo resultante contenga solamente coeficientes con, al menos, 10% de significación estadística (véase Charemza y Deadman, 1997).

4.1.2 La información estadística

El estudio empírico se basó en el análisis del gasto del Ramo 20 (Desarrollo Social) y dos funciones de éste ya que el grado de control de las autoridades y, en especial que la percepción que tiene el electorado de estos beneficios puede variar significativamente de acuerdo con los valores de una función a otra. En otras palabras, algunos programas, pueden ser más efectivos en la inducción del voto debido a que son más visibles y pueden manejarse de una forma más discreta, lo que contrasta con el pago de intereses, por ejemplo.

La información estadística de las series corresponde al Análisis Funcional Programático Económico para el periodo de 1995 a 2016.³⁸ En particular, abasto y asistencia social (TABAS) comprende programas como: programa de Educación, Salud y Alimentación, Programa de Subsidio a la Tortilla, Leche Industrializada Conasupo, S.A. de C.V, Instituto Nacional Indigenista, Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A. de C.V, Comisión Nacional de Zonas Áridas, Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías. Desarrollo regional (TDREG) comprende diferentes rubros, como lo son Fideicomisos FONDEN en los Estados, Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Ayudas al Sector Social y Privado, Fondo para Atender Grupos Prioritarios, Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional y Sustentable, Fondo para el Desarrollo Productivo, Fondo de Conversión Social y Desarrollo Comunitario, etc.

La fuente de información del gasto ejercido del Ramo 20 y sus funciones para el periodo 1998-2016 es la Cuenta Pública de la SHCP (2017) y los datos para 1995-1997 se obtuvieron del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2003).

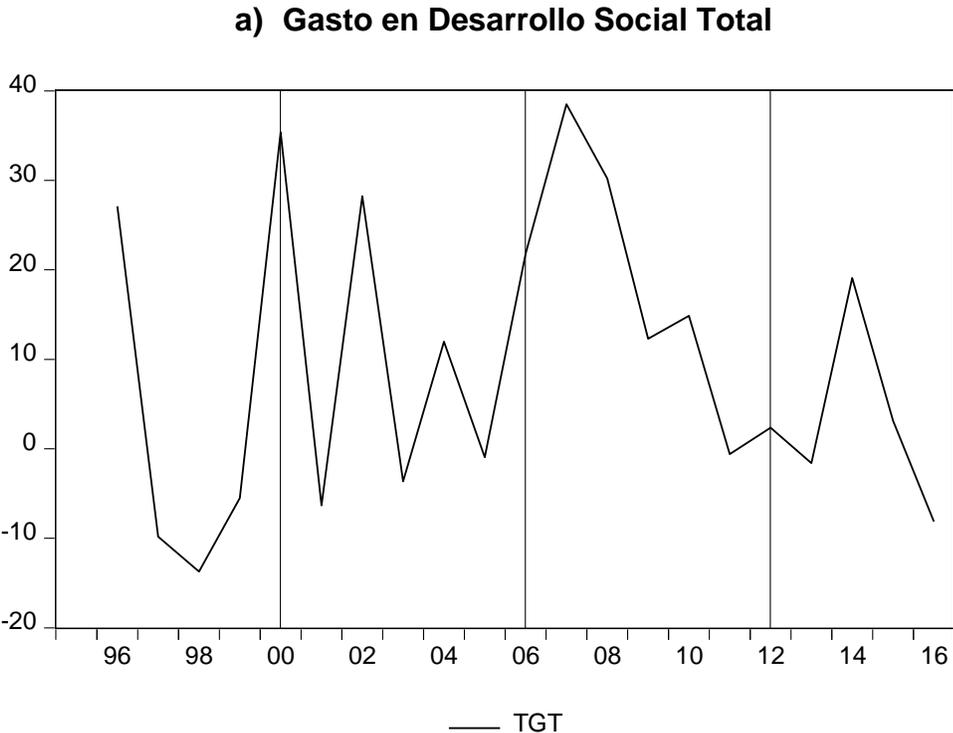
La expectativa que se tiene sobre este análisis es que las variables que captan la presencia de un CPP sean significativas y con un comportamiento de acuerdo a la teoría, pues como se observó en el capítulo anterior el Ejecutivo presenta una intención oportunista seguido de una aprobación por parte de la Cámara de Diputados cuyo comportamiento se ve reflejado en el PEF.

³⁸ Esta clasificación, es la forma más práctica de ver el presupuesto porque además se identifica el ejecutor directo en el ejercicio del gasto y se desintegran las acciones por proyecto. (Véase anexo I para mayores detalles sobre sus definiciones)

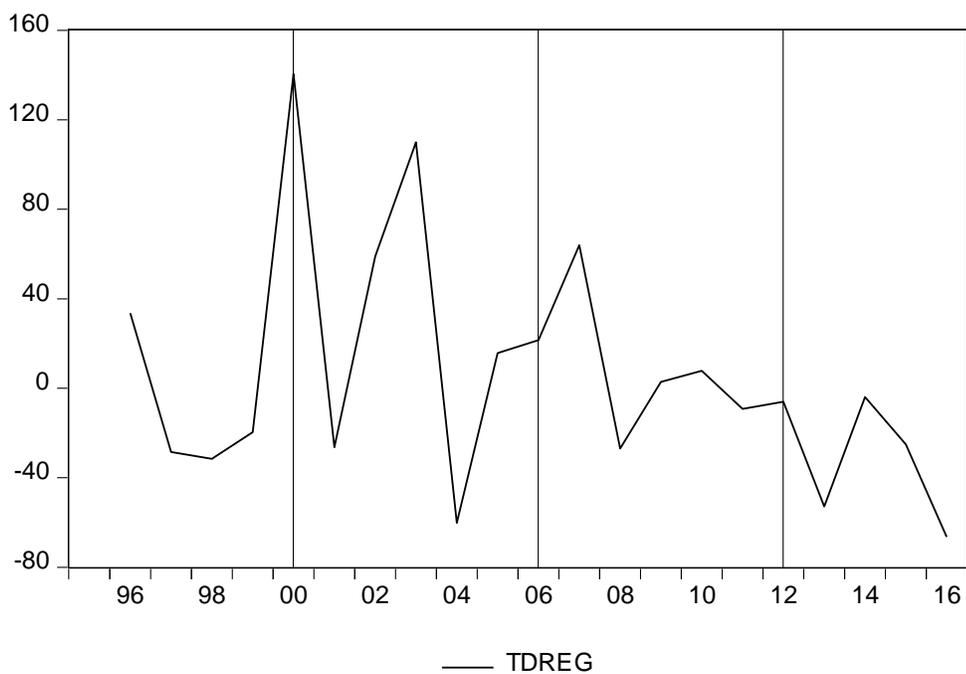
Se espera también que los rubros analizados presenten un comportamiento acorde al CPP, pues por la composición de los programas sociales que integran dichas funciones, éstos generan un mayor impacto y alcance social, lo que crea mayores posibilidades de ser usadas con fines electorales.

En las gráficas 4.1, se muestran las tasas de crecimiento del gasto total en Desarrollo Social, así como del gasto en desarrollo regional y abasto y asistencia social, las series mostradas se expresan en tasas de crecimiento anual. Se observa que, en términos generales, las series no presentan tendencia y parecen ser estacionarias en media, lo que se confirma con la aplicación de las pruebas de raíz unitaria de Dickey y Fuller (1981) en su versión aumentada (DFA), y de Phillips y Perrón (1988) (PP). Los estadísticos de prueba se presentan en el anexo IV los cuales incluyen intercepto y permiten rechazar la hipótesis nula de no estacionariedad.

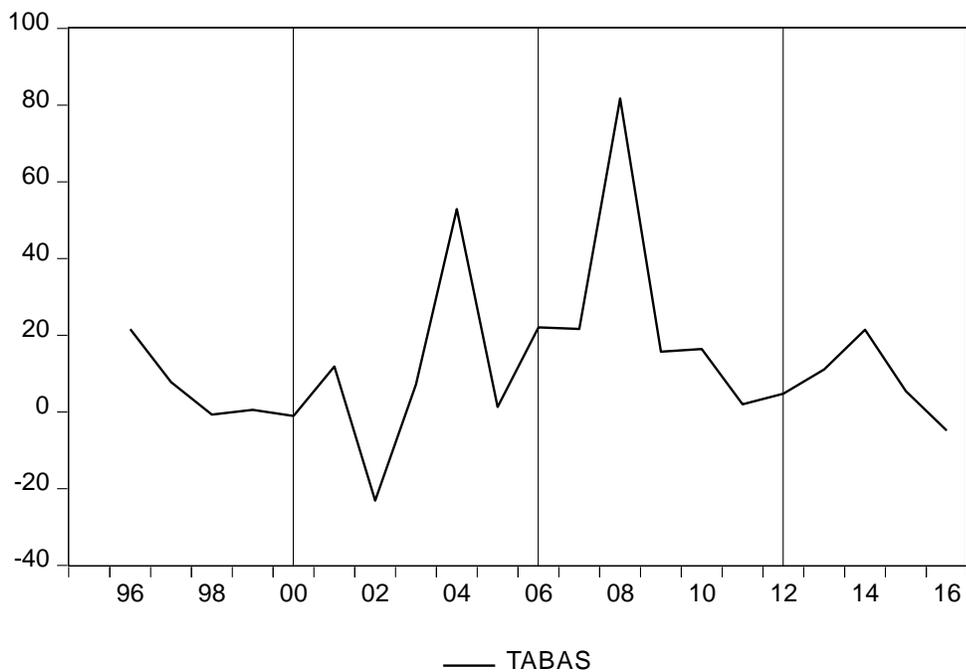
Gráficas 4.1. Tasas anualizadas de crecimiento del gasto público en el Ramo 20 Desarrollo Social desagregado, 1996-2016



b) Gasto en Desarrollo Regional



c) Gasto en Abasto y Asistencia Social



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal (2017).

A continuación, se presentan las estadísticas básicas de las series. En el cuadro 4.1 se aprecia que la variable de gasto en abasto y asistencia social se caracterizó por un gran crecimiento, pero también presentó una alta volatilidad. Estos valores anómalos se ven reflejados en una curtosis alta, de hecho, es la curtosis más sobresaliente de los componentes del gasto total (lo que provoca que los valores se agrupen de forma muy pronunciada alrededor de la media) y en un sesgo positivo. Para el resto de las variables, las estadísticas descriptivas muestran menor crecimiento y volatilidad, aunque con similares distribuciones de frecuencias (el valor de la curtosis es mayor a 3 y siguen siendo sesgadas, a excepción del gasto total). Aunque, solo las variables abasto y asistencia social y el PIB presentan no normalidad, pues los valores p de la prueba de Jarque-Bera (1980), son menores a 0.05 (para considerar que la distribución de los errores sigue una normal el p -value del test debería ser mayor 0.05). No obstante, se procedió a estimar los modelos econométricos.³⁹

Validado el supuesto de estacionariedad se procedió a la identificación y estimación de modelos AR con base en la formulación definida en la expresión (1). De acuerdo con la metodología Box-Jenkins, el orden de los polinomios autorregresivos y de promedios móviles se identificó a partir de la función de autocorrelación (FAC) y de autocorrelación parcial (FACP).

Cuadro 4.1. Estadísticas básicas de la tasa de crecimiento de los componentes del gasto público en el Ramo 20 Desarrollo Social

Estadísticas Variable	Gasto Total	Abasto y Asistencia Social	Desarrollo Regional	Ingresos del Gobierno Federal	PIB
Media	9.26	13.10	4.65	4.56	3.15
Mediana	3.13	7.77	-5.99	4.73	3.60
Desviación Estándar	16.09	21.50	52.91	5.26	3.21
Sesgo	0.37	1.66	1.05	-0.72	-1.15

³⁹ El p -value de un contraste de hipótesis se define como la probabilidad de error en que incurriríamos en caso de rechazar la hipótesis nula considerando los datos con los que disponemos

Curtosis	1.82	6.53	3.64	3.60	4.80
Normalidad (Valores p)	1.69 (0.42)	20.62 (0.00)	4.25 (0.11)	2.14 (0.34)	7.48 (0.02)

Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal (2017).

*La prueba de normalidad es la de Jarque-Bera (1980) que asume bajo la hipótesis nula. Las cifras entre paréntesis son los valores p .

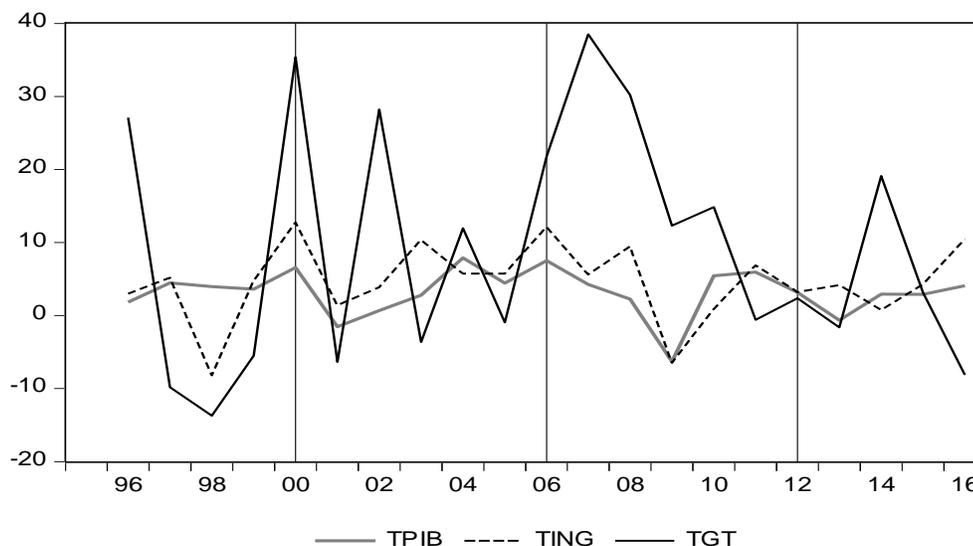
Para verificar que la especificación de los modelos es adecuada se evaluaron los supuestos de normalidad, homoscedasticidad, no autocorrelación y correcta especificación de los residuos; los resultados se presentan en el anexo IV, donde se observa que, en general, los modelos cumplen con tales supuestos al 5 por ciento de significancia estadística.

En la gráfica 4.2, donde los años de elección se indican con líneas verticales, se presentan las tasas de crecimiento del gasto público, PIB e Ingresos Federales. Se observa que el comportamiento de las tasas del PIB y los Ingresos Federales con el gasto de Desarrollo Social es procíclica en casi todo el periodo de análisis, a excepción del periodo en torno a la crisis económica mundial 2008, cuando se aplicaron políticas contracíclicas. Además, y de manera central para el tema analizado, se pueden observar tasas de crecimiento mayores en años previos y años de elección y tasas menores en los años que siguen a los comicios.

En particular, se observa en torno a las elecciones del año 2000, que las tasas de crecimiento del PIB y los ingresos con el gasto tienen el mismo comportamiento, es decir son variables procíclicas. Además, y de acuerdo con la teoría de CPP, en ese año y el anterior las tasas de crecimiento son mayores que en años previos, y en años posteriores a la elección disminuyen (2001).

Gráfica 4.2. PIB, Ingresos Federales y gasto total del Ramo 20 Desarrollo Social, 1995-2016

(Tasas de crecimiento)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cuenta Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal (2017).

Para el caso de las elecciones de 2006, se observa que el gasto sigue siendo procíclico con las tasas de crecimiento del PIB y los ingresos, pues si bien existen tasas de crecimiento mayores en el año previo y en el año electoral, pero en este caso el crecimiento continua hasta el año siguiente a las elecciones, presentando una disminución de la tasa de crecimiento hasta el año 2007. En el periodo 2007 – 2011 el gasto empezaba a tener un comportamiento contracíclico con el PIB y los ingresos, durante estos años tuvo lugar la crisis mundial de 2008, y el gobierno aplicó políticas fiscales contracíclicas para tratar de contrarrestar sus efectos. Por otro lado, debemos considerar que en 2007 se llevaron a cabo elecciones estatales, y cabe la posibilidad de que los recursos se hayan transferido hacia las entidades.

Respecto a las elecciones de 2012 se observa nuevamente una relación procíclica entre el gasto y el PIB y los Ingresos Federales. Además, las tasas de crecimiento del gasto muestran un aumento año anterior y durante las elecciones, seguidas de una disminución en el año 2013, similar al comportamiento de las elecciones del 2000, aunque de menor magnitud.

Lo descrito sobre la relación entre el PIB y el gasto público es congruente con lo encontrado por Mejía y Sánchez (2018) quienes argumentan que las estimaciones hechas para el gasto total nacional muestran que efectivamente la política fiscal fue procíclica respecto al PIB entre 1980 y finales de los años noventa. Además, sus resultados sugieren la presencia de cambios estructurales durante la segunda mitad de los años ochenta y el transcurso de los noventa; pues cuando la economía mexicana experimenta un alto grado de inestabilidad se recurre a recortes del gasto público como una estrategia estabilizadora, mientras que en otros se presentan entorno a las recesiones de 2001-2003, pues se aplica una política convencional de recortes en el gasto, aun cuando la recesión era de naturaleza diferente y de una magnitud moderada, y 2008-2009 cuando se siguió por primera vez una política fiscal contra-cíclica.

Lo observado también es consistente con lo encontrado por Reyes y Mejía (2012) para el periodo de estudio de 1980 a 2007, los autores concluyen que los componentes del gasto público programable son procíclicos con respecto al PIB. También hacen notar que los coeficientes entre los valores contemporáneos del gasto total y del PIB total y manufacturero son muy bajos. Además, los autores mencionan que el gasto público, en particular para su periodo de estudio se convirtió en un instrumento central por lo que sufrió drásticos recortes durante todas las recesiones experimentadas por la economía en el transcurso de su periodo de estudio; el gasto sólo repuntó ligeramente cuando la economía crecía y los ingresos adicionales permitían financiarlo sin generar déficit significativos. Interesantemente, esta visión de las causas de las crisis y de su necesaria estabilización se mantuvo durante casi dos décadas, incluso cuando claramente la causa de los desequilibrios no era el déficit fiscal, como en la crisis de 1995, o cuando la crisis misma se generaba en el exterior, como en 2001.

Respecto a la relación entre los ingresos y el gasto, Ramírez (2006 y 2016) encuentra un comportamiento procíclico, y el primero además señala que para el caso del ingreso, no debería ser sorpresa que en algunos casos no jueguen un papel relevante en relación con el gasto.

4.2.3 Estimación del modelo y análisis de resultados

Las estimaciones econométricas para evaluar la existencia del CPP se muestran en el anexo IV. Como se mencionó antes, se partió del modelo general, se realizaron pruebas de autocorrelación, heteroscedasticidad, normalidad y especificación funcional; los valores p correspondientes se presentan en el cuadro del anexo IV. En general, los modelos muestran una especificación aceptable y los coeficientes de las variables electorales resultaron estadísticamente significativos en la mayoría de los casos. Específicamente en el gasto en Desarrollo Social y en la función de desarrollo regional.

Como se observa en el cuadro 4.2, el gasto total muestra evidencia de CPP antes, durante y después del año electoral, es decir se muestra un incremento antes y durante años electorales, así como una reducción en las tasas de crecimiento después del año de elección.

Además, se identifica que la relación entre PIB y el gasto es persistente, aunque la relación con el coeficiente contemporáneo es negativa y positiva en caso de los coeficientes rezagados. En cuanto a la relación entre el ingreso y gasto total, se observa una relación positiva, el signo del coeficiente del ingreso es estadísticamente significativo y positivo; es decir, por cada unidad porcentual que aumentan los ingresos públicos el gasto total se incrementará en 8.8%.

Sin embargo, este comportamiento no es igual en las dos funciones que integran este Ramo, lo que puede explicarse por el tipo de programas que las componen.

En la función de desarrollo regional se observa que el coeficiente contemporáneo del PIB no es estadísticamente significativo, aunque presenta un efecto positivo persistente sobre el gasto. En este caso se muestra sólo evidencia para el coeficiente de la variable del año electoral, pues su coeficiente es el único que presenta el signo acorde con la teoría para los años electorales. Por el contrario, el valor de los coeficientes de las variables electorales de $t-1$ y $t+1$ son estadísticamente significativos, aunque presentan signo contrario a lo que establece la teoría de CPP.⁴⁰

⁴⁰ Con el fin de identificar patrones acordes con el CPP, en general, se puede decir que se considera que hay evidencia completa de CPP si las estimaciones son significativas para algún periodo en torno a las elecciones y si presentan el patrón esperado de los signos. En caso de que sólo sean significativos y de

Cuadro 4.2. Resultados de la estimación de los modelos de CPP en México, 1995-2016

	Gasto total	Gasto en desarrollo regional	Gasto en abasto y asistencia social
C	-64.92 (0.00)	-30.62 (0.06)	-90.99 (0.00)
AR (-1)	-4.03 (0.00)	-0.68 (0.00)	
AR (-2)		1.52 (0.00)	
AR (-3)	0.71 (0.06)	1.32 (0.00)	
AR (-4)		0.38 (0.01)	0.58 (0.02)
AR (-5)			1.08 (0.01)
TPIB	-14.27 (0.01)		8.27 (0.00)
TPIB (-1)	4.66 (0.03)	12.75 (0.02)	
TPIB (-3)	14.26 (0.00)	19.64 (0.00)	
TPIB (-4)	9.11 (0.00)	10.85 (0.00)	4.16 (0.02)
TING	8.86 (0.01)	6.39 (0.00)	
TING (-1)		-10.95 (0.01)	4.08 (0.00)
TING (-2)	2.81 (0.00)	12.22 (0.00)	2.95 (0.01)
TING (-3)	-4.60 (0.01)	-10.82 (0.00)	2.42 (0.03)
TING (-4)	5.75		

signo correcto los coeficientes para el periodo previo o para el posterior a las elecciones, se considera que hay evidencia parcial de CPP (Reyes y Mejía, 2016).

	(0.02)		
<i>elec</i> _{t-1}	56.30 (0.05)	-135.41 (0.01)	-12.62 (0.35)
<i>elec</i>	27.55 (0.02)	32.99 (0.08)	-21.53 (0.15)
<i>elec</i> _{t+1}	-30.35 (0.04)	71.94 (0.02)	14.55 (0.39)
<i>R</i> ₂	0.97	0.99	0.90

Fuente: Elaboración propia

Nota: Los coeficientes de acuerdo a lo explicado sobre la ecuación (1) de α corresponden a C, de ϕ a AR (-1), AR (-2), AR (-3), AR (4) y AR (-5) y los de β_i corresponden a los de *elec*_{t-1}, *elec* y *elec*_{t+1}.

Se puede inferir que estos resultados se deben por la cantidad de programas que contempla esta función, ya que supera en número a los de la función de asistencia social; y por los rubros de esta función, altamente visibles por los votantes: Apoyo a las inversiones sociales de los gobiernos locales de las organizaciones sociales y de la población rural, Programa de Fomento a la Economía Social, Programa de Coinversión Social, Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), Atención de la población urbana y rural en pobreza, etc. No obstante, resulta extraño el resultado del coeficiente antes de las elecciones, por lo que vale la pena destacar la periodicidad de la información utilizada, lo cual no permite observar los efectos intra anuales.

Las elecciones estatales que se realizan para el siguiente año de la elección podrían explicar el resultado del coeficiente posterior a 2006, pues es muy probable que los recursos se transfieran a las entidades para poder influir en los resultados electorales.⁴¹ Es importante considerar este aspecto, debido a que la alternancia política además de presentarse a nivel federal, también lo hace en las entidades federativas, de hecho este fenómeno es cada vez más recurrente no sólo en el cargo para gobernador, sino también en la composición de las legislaturas locales, y en las que, en la mayoría de los casos, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ha perdido la mayoría absoluta (González, 2017).

⁴¹ En el 2007 se llevaron a cabo elecciones en 16 estados de México.

Finalmente, la variable de abasto y asistencia social muestra persistencia en la relación con los ingresos públicos, aunque con cierto rezago, pues son los coeficientes de ingresos rezagados los que son estadísticamente significativos y de signo positivo.

El comportamiento de esta función no es acorde a lo que establece la teoría de CPP, los coeficientes electorales presentan valores que no son estadísticamente significativos, y aún más el signo de las variables que buscan captar el efecto del calendario electoral es contrario a lo esperado.

Este resultado podría explicarse por los tipos de programas que componen esta función que son prácticamente de tipo administrativo, y por tanto no son visibles para el votante. Más aun, los votantes pueden no sentirse beneficiados por el ejercicio de recursos en rubros como servicios de apoyo administrativo, actividades de apoyo administrativo, atención a las personas con Discapacidad, Juventud.

Así, en los resultados de las estimaciones se detectó evidencia de CPP en el gasto total, sólo se encuentra evidencia parcial en la función de desarrollo regional, y no ha sido posible identificar CPP en la función de abasto y asistencia social.

Estos resultados son sorprendentes en cierto grado, pues dada las características del gasto social y lo que se establece acerca del clientelismo electoral se esperaba encontrar evidencia no sólo en el gasto total sino en las funciones, pues son atractivo para los gobernantes (Rogoff, 1990). Sin embargo, se debe considerar que las funciones se determinan año con año, por lo que estas no presentan una continuidad en cada periodo de gobierno o incluso para cada año.

Respecto a los resultados, es importante señalar que son congruentes con lo detectado en la evidencia reportada previamente, pues ésta no es completa o definitiva, pues mientras que González (2002) no detecta evidencia de CPP, Reyes y Mejía (2016) encuentran evidencia completa de CPP en el gasto público total, el gasto corriente y, sobre todo, el gasto de capital y evidencia parcial para el gasto programable y algunos rubros de éste. Por su parte, Magaloni (2000) muestran incrementos significativos en el gasto público antes de las elecciones, así como ajustes cambiarios después de los comicios, siempre acompañados de una contracción de la actividad económica, al igual que Gámez e Ibarra (2009) que señalan evidencia en su favor respecto al gasto publico

especialmente en relación con incrementos en el año previo a las elecciones y en el año electoral.

Conclusiones

El objetivo de esta investigación ha sido determinar si existe evidencia de Ciclo Político Presupuestal (CPP) sobre el Proyecto de Egresos que presenta el Gobierno Federal, el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, así como el gasto ejercido por el Ramo 20 Desarrollo Social entre 1995 y 2016. Esto teniendo como papel protagónico la política fiscal la cual utilizan gobernantes oportunistas como vehículo para influir en las preferencias de los electores y así aumentar las oportunidades de victoria del partido en el poder durante tres elecciones presidenciales.

Para ello, en primer lugar, se describieron las teorías que relacionan los eventos electorales con la economía; en particular, se explicó la teoría que fundamenta esta investigación. La teoría de Ciclo Político Presupuestal establece que el manejo del gasto público obedece al calendario electoral derivado de la intención del ejecutivo de permanecer en el poder. Además, se identifica la literatura sobre el tema de interés, se resalta la falta de trabajos sobre la variable aquí estudiada. Aunque, existen estudios de CPP, éstos se enfocan en el gasto público total y sus componentes generales.

En el segundo capítulo, se examina el proceso presupuestario en México, se resalta que, si bien éste no ha cambiado significativamente al paso del tiempo, si han existido reformas que permiten a la Cámara de Diputados una mejora en el proceso de análisis, discusión, modificación y aprobación del presupuesto pues antes de 1976 sólo tenía la facultad de aprobar el presupuesto. Sin embargo, siguen existiendo problemas en torno al PEF, entre los que destacan los tiempos de análisis o que sólo exista una institución (ASF) que vigile que en la práctica del PEF no se efectúen operaciones contrarias a las establecidas ahí. Además, esta institución no cuenta con recursos suficientes para auditar todo el gasto ejercido.

En el tercer capítulo, se analizó el Proyecto de Egresos que presenta el Ejecutivo Federal, así como el Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados. En primer lugar, se demuestra que el gasto en Desarrollo Social, así como las funciones en desarrollo regional y abasto y asistencia social responden a un comportamiento

oportunista por parte del Ejecutivo y con apoyo de la Cámara. Aunque la evidencia es sólo parcial, el PPEF y el PEF muestran incrementos en los montos antes y durante los años electorales, pero la disminución posterior no se presenta.

Finalmente, en el capítulo cuatro se analizó el gasto ejercido del Ramo 20 Desarrollo Social para determinar la existencia de CPP. Para ello se estimaron modelos AR que incorporan variables de control para poder captar los efectos del ciclo económico, así como variables dummy para identificar la presencia de CPP. A partir de estos modelos es que se puede inferir que el gasto público total en Desarrollo Social satisface los postulados del modelo de CPP y que la función de gasto en desarrollo social sólo muestra evidencia parcial. Este podría explicarse por una posible recomposición del gasto, es decir, que el ajuste posterior se presentó en otras funciones menos visibles por lo votantes.

Es importante subrayar que la evidencia que aquí se reporta demuestra el uso de recursos públicos con fines electorales que buscan beneficiar a grupos específicos, lo que constituye un desperdicio desde un punto de vista social, por no mencionar aspectos de carácter ético.

Así, la hipótesis planteada no se puede rechazar, pues el gasto público del Ramo 20 Desarrollo Social considerado en el PPEF y en el PEF presenta un crecimiento antes y durante el año electoral y una caída posterior a los comicios, lo que facilitó que el ejercicio del gasto se comportara de acuerdo a la teoría del CPP. Finalmente, la Cámara de Diputados no ha sido un contrapeso para los fines políticos de cada gobierno federal, y no ha inhibido acciones deshonestas, tal es el caso de la corrupción, por ejemplo recientemente la ASF ha estado investigando una posible triangulación de recursos millonarios por parte de la SEDESOL entre 2015 y 2016 (Villamil, 2018).

Derivado de estos resultados, sobresale la importancia que tiene el análisis del CPP en los ámbitos de diseño de políticas económicas y de desarrollo de procesos políticos.

Dada la literatura existente para México sobre este tema, quedan importantes áreas de investigación en la agenda, asociadas a estudios más detallados tanto de rubros específicos como de episodios concretos. Asimismo, es importante retomar el

análisis de los ciclos político presupuestales específicamente en programas que han tenido continuidad y que no han sido eliminados o modificados durante cada periodo de gobierno y que por su impacto social pueden ser más sensibles a la actividad electoral de los partidos políticos, como el programa de pensión para adultos mayores, estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras, PROSPERA, DICONSA, LICONSA, etc., por mencionar algunos y que son los que se contemplan actualmente.

Bibliografía

- Adema, W. y Ladaique, M. (2005). *More comprehensive measures of social support*. OECD Social, Employment and Migration. (Documento de trabajo).
- Aguilar, N. (2011). *Análisis de la eficiencia del gasto público social en Venezuela en el periodo 1999 - 2009*. Universidad Católica Andrés Bello, Área de Ciencias Económicas. (Trabajo especial de grado). Caracas, Venezuela.
- Akhmedov, A., Ravichev, A. y Zhuravskaya, E. (2002). "Regional political cycles in Russia": Center for Economic and Financial Research.
- Akhmedov, A. y Zhuravskaya, E. (2004). "Opportunistic political cycles: test in a young democracy setting". *The Quarterly Journal of Economics*, vol.119, núm. 4, pp.1301-1338.
- Alesina, A. (1987). "Macroeconomic policy in a two-party system as a repeated game". *Quarterly Journal of Economics*, vol.102, núm. 3, pp.651-678.
- Alesina, A., Mirrlees, J. y Neumann, M. (1989). "Politics and business cycles in industrial democracies". *Economic Policy*, vol. 4, núm. 8, pp.57-98.
- Alesina, A. y Roubini, N. (1992). "Political cycles in OECD economies". *The Review of Economic Studies*, vol. 59, núm. 4, pp.663-668.
- Alesina, A. y Sachs, J. (1988). "Political parties and the business cycle in the United States", 1948-1984. *Journal of Money, Credit and Banking*, vol. 20, núm. 1, pp.63-82.
- Alesina, A., Roubini, N. y Cohen, G. (1999). *Political cycles and the macroeconomy*. United States: Cambridge, The MIT Press.
- Alvarado, B. y Campos, V. (2008). *Las dimensiones del gasto social*. México: Ethos fundación.
- Amieva, J. H. (2004). *Finanzas Públicas en México*. México: Porrúa.
- Art. 25 y 27. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). México. Vigencia: D.O.F. 28-05-1996.
- Ayala, E. J. (2001). *Economía del sector público mexicano*. D.F, México: Facultad de Economía, UNAM.

- Aspe, P. (2009). "Los orígenes de la crisis". *Expansión*. Recuperado de <https://expansion.mx/economia/2009/02/06/los-origenes-de-la-crisis>.
- Balaguer, M. T., y Brun, M. I. (2013). "Política presupuestaria y elecciones". *Auditoria Pública*, núm. 60, pp. 65-72.
- Balaguer, M. T. y Brun, M. I. (2013). "El efecto del gasto público sobre las posibilidades de reelección de los gobiernos locales". *Revista de Contabilidad*, vol. 16, núm. 1, pp. 74-80.
- Banco de México. (1999). Informe Annual, Banxico, México.
- Barajas, G (2006). El ramo 20, Desarrollo Social, y la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *La nueva legislación en materia presupuestaria*, Mesa Directiva del Grupo Parlamentario del PRD en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, México.
- Blondal, J. (2003). "Budget reform in OECD member's countries: common trends. OECD". *Journal of Budgeting*, vol. 2, núm. 4, pp. 7-25.
- Borsani, H. y Amorim, O. (2003). "Presidents and cabinets: the political determinants of fiscal behavior in Latin America". *Studies in Comparative International Development*, vol. 39, núm. 1, pp. 3-27.
- Borsani, H. (2003). "Elecciones, gobiernos mayoritarios y resultados macroeconómicos en América Latina (1979-1998)", en Desarrollo Económico. *Revista de Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico y Social*, vol. 43, núm.171, pp. 389-412.
- Brender, A. y Drazen, A. (2005). "Political Budget Cycles in New versus Established Democracies". *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, núm. 7, pp. 1271-1295. doi: 10.3386/w10539.
- Burkhead, J. y Miner, J. (2007) *Public Expenditure*. UK: Palgrave Macmillan. doi: 10.1007/978-1-349-01372-2.
- Cámara de Diputados. (3 de julio de 2002). Proyecto de decreto que reforma el artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre la aprobación de modificaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la

Federación presentada por el diputado José Manuel del Rio Virgen, de CDPPN, en la sesión de la comisión permanente. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/sia/coord/refconst_lviii/html/169.htm

Carlsen, F. (1997). "Opinion polls and the political business cycle: Theory and evidence from the United States". *Public Choice*, vol. 92, núm. 1, pp. 387-406.

Carranza, K. (2014). Un análisis sobre la categoría de ciclos políticos. Transformaciones del contexto argentino y latinoamericano en la última década en clave de igualdad y desigualdad. (Documento de trabajo). Facultad de Trabajo Social.

Casar, M. A. (2001). "El proceso de negociación presupuestal en el primer gobierno sin mayoría: un estudio de caso", Programa de Presupuesto y Gasto Público del CIDE y Fundación Ford, Documento de trabajo núm. 137.

Casar, M. A. (2008). "Los gobiernos sin mayoría en México: 1997-2006". *Política y Gobierno*, vol. 15, núm. 2, pp. 221-270.

Casar, M. A. (2015, 01 de agosto). Un gobierno en los linderos de la mayoría. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=25831>.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2003). "Evolución y estadísticas del gasto público federal en México, 1980-2002 resultados de la cuenta pública". Cámara de Diputados.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP). (2006). Manual de Presupuesto de Egresos de la Federación. Noviembre 2017, de Cámara de Diputados Sitio web: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0512006.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2014). Ramo 20 Desarrollo Social, Presupuesto De Egresos De La Federación 2014. Diciembre 2017, de Cámara de Diputados Sitio web: <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/febrero/notacefp0052014.pdf>

Chan, J. (2002). *Model of public budgeting and accounting reform*. Paris, France: Journal of Budgeting.

Chappell, H. y Keech, W. R. (1986). "Party differences in macroeconomic policies and outcomes". *American Economic Review*, vol. 76, núm. 2, pp. 71-74.

- Charemza, W. y Deadman, D. (1997). *New directions in econometric practice: general to specific modelling, cointegration and vector autoregression*. UK: Edwar Elgar.
- Chavéz, M. J., Rodríguez, V. R. y Fonseca, H. F. (2010). "Vacas gordas y vacas flacas: la política fiscal y el balance estructural en México, 1990-2009". *Estudios Económicos*, vol. 25, núm. 2, pp. 309-336.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigencia: D.O.F. 05-02-1917. Actualización 5 - D.O.F 13-11-2007. México.
- Consulta Mitofsky. (2017). Confianza en instituciones 2017. Recuperado de file:///C:/Users/Posgrado/Downloads/2017_NA_ConfianzaInstituciones_FN.pdf.
- Cukierman, A. y Meltzer, A. (1986). "A theory of ambiguity, credibility, and Inflation under Discretion and Asymmetric Information". *Econometrica*, vol. 54, núm. 5, pp. 1099-1128.
- Dahl, R. (1999). *La democracia: una guía para los ciudadanos*. Taurus, España.
- Dávila, E. D., Cepeda, J. y Romero, L. J. (2004). *Cuadernos del Seguimiento ciudadano al Poder Legislativo en México: Diagnóstico de Negociación Presupuestaria*. Tizapán San Ángel, México D. F: Fundar Centro de Análisis e Investigación.
- Díaz, S. (Febrero de 1999). La modelización de los ciclos político económicos. En Universidad Rey Juan Carlos. *VI Encuentro de Economía Pública*. Simposio llevado a cabo en Madrid, España.
- Díaz, F. M., González, A. R. y Oropeza, T. M. (2010). Calidad del Gasto Público y Proceso Presupuestario en México. En Tecnológico de Monterrey, XIV Congreso Internacional de la Academia de Ciencias Administrativas A. C. (ACACIA) "El Rol de la Ciencias Administrativas en el Desarrollo Social". Congreso llevado a cabo en Monterrey, Nuevo León, México.
- Díaz, F. M., González, A. R. y Oropeza, T. M. (2011). "El proceso presupuestario en México". *Universo Contábil*, vol. 7, núm. 1, pp. 144-158. doi: 10.4270/ruc.2011109
- Downs, A. (1978). "Teoría económica de la acción política en una democracia". *Revista española de economía*, vol. 8, núm. 2, pp. 403-427.

- Drazen, A. (2000). *The political business cycle after 25 years*. United States: University of Maryland.
- Drazen, A. y Eslava, M. (2002). “*The political business cycle in Colombia on the National and Regional Level*”. Archivos de Economía, Documento núm. 215.
- Elgie, R. (2001) “What is divided government?”, en Robert Elgie (ed), *Divided government in comparative perspective*, Nueva York, Oxford University Press, 2001, pp. 1-20.
- Espinoza, V. V. (2004). “Alternancia, gobiernos divididos y buen gobierno en México”. Acta republicana Política y Sociedad, vol. 3, núm. 3, pp. 53-57
- Espinoza, V. A. y Monsiváis, A. (2012). *El deterioro de la democracia: consideraciones sobre el régimen político, lo público y la ciudadanía en México*. Tijuana, México: El Colegio de la Frontera Norte.
- Ergun, M. (2000), “Electoral political business cycles in emerging markets: evidence from Turkey”. *Russian and East European Finance and Trade*, vol. 36, núm. 6, 6-32.
- Escudero, F. P. y Prior, J. D. (2002). “Endeudamiento y ciclos políticos presupuestarios: el caso de los ayuntamientos catalanes”. *Documentos de trabajo*, núm. 10, pp. 1-36.
- Faya, J. (2003). *Finanzas Públicas*. México: Porrúa
- Flores, C. D. (2007), “Elecciones y ciclos económicos en México”. *El Trimestre Económico*, vol. 74, núm. 294, pp. 467-474.
- Foucault, M. y Francois, A. (2005). “La politique influence-t-elle les décisions publiques locales. Analyse empirique des budgets communaux de 1977 á 2001). *Revue Politiques et Management Public*, vol. 23 núm 3, pp. 79-100.
- Fратиanni, M. y Hagen, J. (1992). “German gominance in the EMS: the empirical evidence”. *Open Economies Review*, vol. 3, núm. 1, pp. 127-128.
- Frey, B. y Schneider, F. (1985). “Economic and political determinants of foreign direct investment”. *World Development*, vol. 13, núm. 2, pp. 161-175.

- Gámez, C. y Botello, J. (1987). *La influencia del ciclo presidencial en la economía mexicana: Un ejercicio econométrico con variables dummy, en el dilema de la economía mexicana. Ensayos de interpretación*. México: Universidad Autónoma Metropolitana, Ediciones de Cultura Popular.
- Gámez, C. y Amarillas, V. (2011). "Política económica o economía política: el ciclo político presupuestal en México". *COFACTOR*, vol. 11, núm. 3, pp. 1-25.
- Gámez, C. (2006). *The political cycle and the mexican economy*. Monterrey, Nuevo León, México: Escuela de Graduados en Administración de Empresas (EGADE).
- Gámez, C. (2009). *El ciclo político y el gasto público en los estados mexicanos (1997 - 2004)*. México: Ed Porrúa.
- Gamez, C. (2010). *El ciclo político presupuestal en México*. Monterrey, Nuevo León, México: U.A.N.L.
- Gámez, C. e Ibarra, A. (2009). "El ciclo político oportunista y el gasto de los estados mexicanos". *Gestión y Política Pública*, vol. 18, núm. 1, pp. 39-65.
- Goncalves, L., y Veiga, F. (2007). "Political business cycles at the municipal level". *FJ Public Choice*, vol. 131, núm. 45, pp. 45-64.
- González, M. A. (2002). "Do changes in democracy affect the political budget cycle? Evidence from Mexico". *Review of Development Economics*, vol. 6, núm. 2, pp. 204-224.
- González, Z. J., Martínez, P. J. y Rodríguez, M. F. (2009). "La crisis financiera y económica del 2008. Origen y consecuencias en los Estados Unidos y México". *El cotidiano*, septiembre-octubre, núm. 157, pp. 17-27.
- González, A. P. (2017). "Alternancia en las elecciones subnacionales en México: ¿síntoma de democratización?". *Estudios Políticos*, núm. 40, pp. 47-69.
- Groves, H. (1980). *Finanzas Públicas*, México: Trillas.
- Grier, K. B. y Neiman, H. E. (1987). "Deficits, politics and money growth". *Economic Inquiry*, vol. 25, núm. 2, pp. 201-214.

- Guerrero, A. y Madrid, S. (2002). *Consideraciones sobre la transparencia en el gasto público en México*. Documento de trabajo. Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración pública
- Guerreo, J. P. y Patrón, F. (2012). "Manual sobre la clasificación administrativa del presupuesto federal en México". *Programa de Presupuesto y Gasto Público*, vol. 5.
- Gutiérrez, G., Lujambio, A. y Valadés, D. (2001). "El proceso presupuestario y las relaciones entre los órganos del poder: una perspectiva histórica y comparada". México: UNAM.
- Hernández, F. (2006) *El presupuesto público en infraestructura y su regulación*. México, D.F: Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. 1era. Edición.
- Hibbs, D. A. (1977). "Political parties and macroeconomic policy". *The American Political Science Review*, vol. 71, núm. 4, pp. 1467-1487.
- Hibbs, D. A. (1987). *The american political economy*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press.
- Hibbs, D. A. (October de 1992). "Partisan theory after fifteen years". *European Journal of Political Economy*, vol. 8, núm. 3, pp. 361-373.
- Hicken, A. (2011). "Clientelism". *Annual Review of Political Science*, vol. 14, pp. 289-310.
- Instituto Nacional Electoral. (2015). Sistema de consulta de la estadística de las elecciones federales 2014-2015, Atlas de resultados de las elecciones federales 1991-2015. Enero de 2018, de INE Sitio web: <http://siceef.ine.mx/camdiputados.html?p%C3%A1gina=1>
- Johnston, J. y Dinardo, J. (2007). *Econometric methods*. Fourth edition. Singapore: Mc Graw Hill.
- Kalecki, K. (1943). "Political aspects of full employment". *The Political Quarterly*, pp. 322-330.
- Khemani, S. (2000). *Political Cycles in a Developing Economy: Effects of Elections in the Indian States*. The World Bank. Development Research Group.

- Khemani, S. (2004). "Political cycles in a developing economy: effect of elections in the Indian states". *Journal of Development Economics*, vol. 73, núm. 1, pp. 125-154.
- Kraemer, M. (1999). "¿Qué está causando los ciclos presupuestarios electorales en la América Latina y el Caribe?". *El Trimestre Económico*, vol. 66, núm. 261, 3-34.
- Larraín, B. F. y Assael, M. P. (1994). "El ciclo político económico: Teoría, Evidencia y Extensión para una Economía Abierta". Cuadernos de Economía, vol.31, núm. 92, pp. 87-113.
- Leal, G. J. (2013). *Deuda subnacional: La debilidad de la normatividad ante el poder de los gobernadores*. Mexico D.F: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (1999), México.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH). Diario Oficial de la Federación, México, 30 de marzo de 2006.
- Lindbeck, A. (1976). "Stabilization policy in open economies with endogenous politicians". *American Economic Review*, vol. 66, núm. 2, 1-19.
- López, M. y Rodríguez, V. (2008). Ciclos políticos y agregados macroeconómicos: un análisis para el caso colombiano (1970-2005). *Perfil de Coyuntura Económica*, núm. 12, pp. 137-158.
- Mac Rae, C. (1977). "A political model of the business cycle". *Journal of Political Economy*, vol. 85, núm. 2, pp. 239-263.
- Magaloni, B. (2000). *Institutions, political opportunism and macroeconomic cycles: México 1970-199*, Stanford, Stanford University.
- Mariani, R. (2012). *El gasto público y su normatividad: propuestas para su eficiencia*, Veracruz, México: Universidad de Veracruz.
- Martner, R. (enero de 2008). Planificar y presupuestar en America Latina. *Serie Seminarios y Conferencias* Conferencia llevada a cabo en el congreso del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social Santiago de Chile, Chile.

- Martínez, V. A. (2005). *La democracia en México: ¿Transición o retroceso?*. (tesis de grado). Universidad de las Américas, Escuela de Ciencias Sociales, Puebla, Puebla, México.
- Martínez, J. L. (2007). “Gasto en desarrollo social en el contexto del modelo neoliberal en México 1995 - 2007: La reorientación del papel del Estado”. *Economía: Teoría y práctica*, vol. 46, pp. 95-123.
- Medina, L. (2003). Evidencia del ciclo electoral presupuestario en las provincias argentinas (Tesis). Universidad del CEMA. Argentina.
- Mejía, P. (2003). “Regularidades empíricas en los ciclos económicos de México: Producción, inversión, inflación y balanza comercial”. *Economía Mexicana Nueva Época*, vol. 12, núm. 2, pp. 231-269.
- Mejía, P., Reyes, M. y Melquiades, B. (2016). “Evidencia de ciclo político presupuestal en el Estado de México”. *Economía: teoría y práctica*, núm. 45, pp. 207-234.
- Molina, E. (2001). “Construcción de indicadores y parámetros”. *Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 31, núm. 2, pp. 119.123.
- Molina, C. (2003). *Gasto social en América Latina*. Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de desarrollo, Documento de trabajo I-37.
- Moreno, C. (2007). “Gasto público y elecciones: una explicación política de la asignación de los presupuestos municipales en México”. *Foro Internacional*, vol. 47, núm. 2, pp. 408-434.
- Morris, F. (1996). “Divided government”. Boston: Allyn & Bacon.
- Munro, W. (1939). *The governments of Europe, with a supplementary chapter on the goverment of Japan*. New York, United States: McMillan.
- Murguía, D. (2006). *Las causas de nuestra conducta*. Montevideo, Uruguay: Centro de Terapia Conductual, 8ª edición.
- Musgrave, R. (1973). *Sistemas fiscales*. Madrid, España: Aguilar, 1era edición.

- Nordhaus, W. D. (1975). "The political business cycle". *The Review of Economic Studies*, vol. 42, núm. 2, pp. 169-190.
- Núñez, G. L. (2017). *¿Y dónde quedó la bolita? Presupuesto de Egresos ficticio*. México: Aguilar.
- Ogura, M. L. (2000), *Political business cycles in brazilian economy (1980-1999)*: Universidad de Brasilia, Departamento de Economía, Brasilia, Brasil.
- Ortega, R. y Somuano, M. F. (2011). "La democracia en México: un análisis a diez años de la alternancia, de Salvador Martí i Puig". *Gestión y Política Pública*, vol. 22, núm 2, pp. 502-509.
- Pastrana, R. W. (2016). *Caracterización del ciclo economico político en la economía boliviana 1985 - 2015*. Bolivia: Banco Central de Bolivia.
- Pepinsky, T. (2007). "Autocracy, elections and fiscal policy: evidence from Malaysia". *Studies in Comparative International Development*, vol. 42, núm. 1-2, pp.136-163.
- Pérez, Y. G., Somuano, V. F. y Ortega, R. (2007). *Democracia, elecciones y política social en México*. México: Universidad Iberoamericana.
- Persson, T. y Tabellini, G. (1990). *Macroeconomic policy, credibility and politics*. Paris, Francia: Harwood Academic Publishers GmbH.
- Pichardo, I. (1981). *México: reflexiones sobre el proceso presupuestal en la Cámara de Diputados. Un enfoque comparativo*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Plehn, C. (1900) *Introduction to public finance*. New York, United States: Macmillan.
- Presidencia de la República. (Agosto de 2015). Anexo Estadístico. 3er Informe de Gobierno, n/a, 30. Enero de 2018, De Composición de la Cámara de Diputados por partido político Base de datos.
- Riesco, U. J. (2008). *El ciclo político económico oportunisto. El caso de Sudamérica (tesis de grado)*. Instituto de Economía. Pontificia Universidad Católica de Chile.

- Ramírez, R. y Erquizio, A. (2012). "Análisis del ciclo político electoral a partir de variables de gasto público por entidad federativa en México, 1993-2009". *Paradigma económico*, vol. 4, núm. 2, pp. 5-27.
- Ramírez, C: E. (2006) "Por una política fiscal contracíclica". *Problemas del desarrollo*, vol. 37, núm. 147, pp. 82-107.
- Ramírez, C. E. (2016). "Causalidad entre ingresos y gastos públicos en México (1982-2015)". *Economía Informa*, vol. 401, pp. 40-56.
- Rendic, I. M. (2015). *Ciclos político presupuestarios en Chile desde la vuelta a la democracia: Un análisis del gasto público en el período 1990-2014* (tesis de pregrado). Facultad Economía y Negocios, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Retchkiman, B. (1987). *Teoría de las finanzas públicas*. D.F, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Reyes, H. M. y Mejía, P. (2012). "Co-movimiento de los componentes del gasto público y el ciclo económico en México, 1980-2007". *Explanans*, vol. 1, núm. 2, pp. 53-88.
- Reyes, H. M., Mejía, P. y Riguzzi, P. (2013). "Ciclo político presupuestal y gobiernos con y sin mayoría en México, 1994 y 2006". *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 13, núm. 41, pp. 79-119.
- Reyes, H. M. (2013). *Ciclos político presupuestales en México, 1980-2007* (tesis de grado). Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Economía, Toluca.
- Reyes, H. M. y Mejía, P. (2016). "Ciclo político presupuestal en México, 1980-2014. Un enfoque econométrico". *Gestión y Política Pública*, vol. 25, núm. 2, pp. 415-445.
- Rogoff, K. y Sibert, A. (1988). "Elections and macroeconomic policy cycles". *The Review of Economic Studies*, vol. 55, núm. 181, pp. 1-16.
- Rogoff, K. (1990). "Equilibrium political budget cycles". *The Review of Economic Studies*, vol. 89, núm. 1, pp. 21-36.
- Sáez, E. (2002). "Optimal income transfer programs: intensive vs extensive labor supply responses". *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, núm. 3, pp.1039-1073.

- Schuknecht, L. (1996). "Political business cycles and fiscal policies in developing countries". *KYKLOS*, vol. 49, núm. 2, pp. 155-170.
- Schuknecht, L. (2000). "Fiscal policy cycles and public expenditure in developing countries". *Public Choice*, vol. 102, núm. 1/2, pp. 115-130.
- Schultz, K. A. (1995). "The politics of the political business cycle". *British Journal of Political Science*, vol. 25, núm. 1, pp. 79-99.
- Secretaría de Gobernación. (2001). Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Noviembre 2017, de SEGOB Sitio web: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Primera_ENCUP_2001
- Secretaría de Gobernación. (2003). Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Noviembre 2017, de SEGOB Sitio web: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Segunda_ENCUP_2003
- Secretaría de Gobernación. (2005). Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Noviembre 2017, de SEGOB Sitio web: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Tercera_ENCUP_2005
- Secretaría de Gobernación. (2008). Encuesta Nacional Sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas. Noviembre 2017, de SEGOB Sitio web: http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Cuarta_ENCUP_2008
- SHCP. (2017). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación*. Cuenta Publica. <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Tutorial/rsp01.pdf>
- Shi, M. y Svensson, J. (2003). "Political budget cycles: a review of recent developments". *Nordic Journal of Political Economy*, vol. 29, núm. 1, pp. 67-76.
- Shi, M. y Svensson, J. (2006). "Political budget cycles: do they differ across countries and why?". *Nordic Journal of Political Economy*, vol. 90, núm. 8-9, pp. 1367 - 1389.
- Sistema de Información Legislativa. (s. f.). Presupuesto de Egresos de la Federación. 20 de septiembre de 2017, de Secretaría de Gobernación Sitio web: <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=189>.

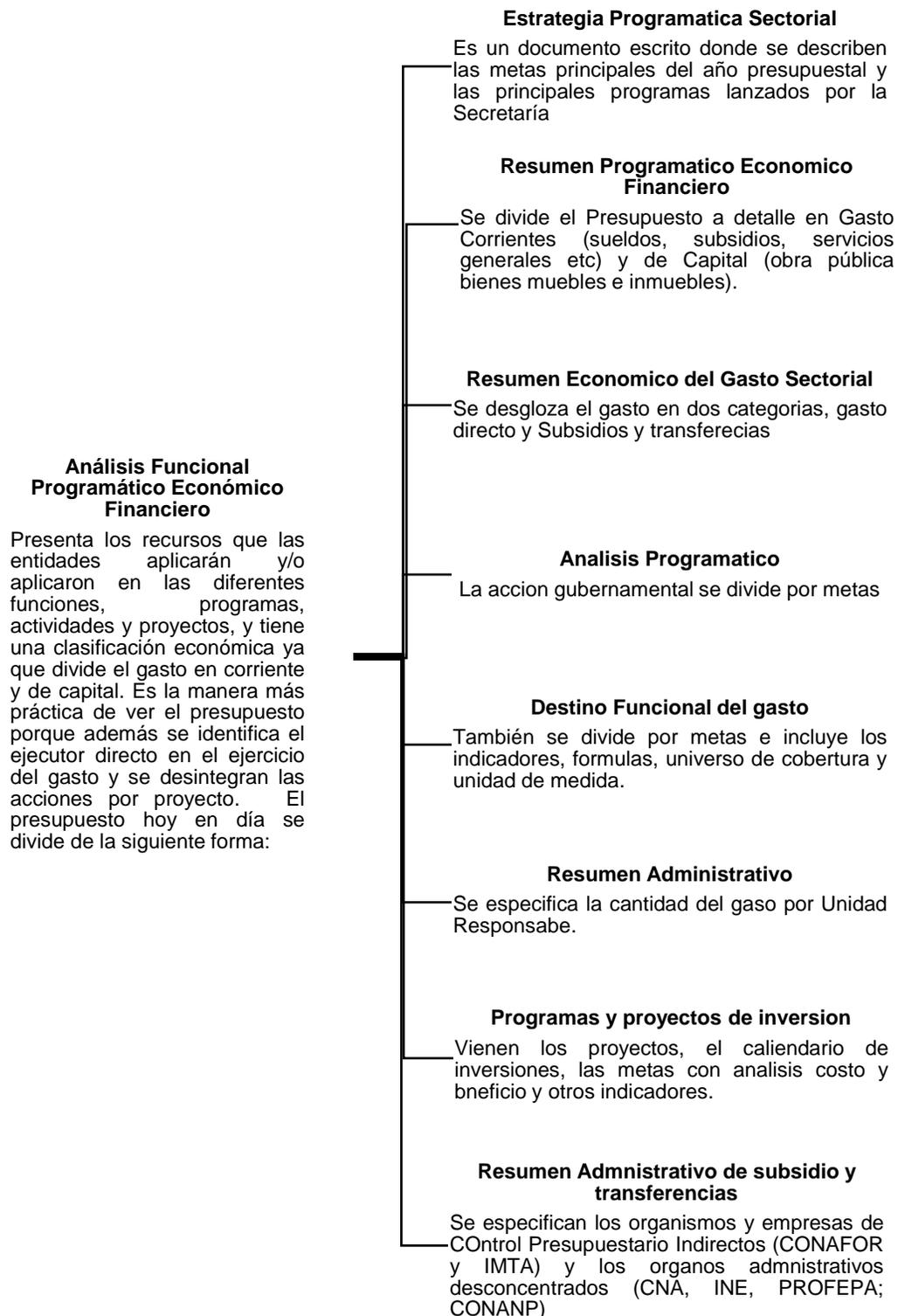
- Streb, J. M., Lema, D. y Garofalo, P. (2012). "Temporal aggregation in political budget cycles. Economy". *Journal of the Latin American and Caribbean Economic Association*, vol. 13, núm. 1, pp. 39-78.
- Stiglitz, J. E. (2010). *Freefall: America, free markets and the sinking of the world economy*. New York, United States: W.W. Norton and Company.
- Stokes, S. C. (2007). *Political clientelism*, en C. Boix y S.C. Stokes (eds.), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*, Nueva York, Oxford University Press.
- Subsecretaría de Egresos. (1999). Catálogo de categorías programáticas de la administración pública federal. D. F., México.
- Subsecretaría de Egresos. (2000). Catálogo de Ramos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. D.F, México.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. (24 de octubre de 2005). Sentencia 109/2004. [Ministro Juan N. Silva Meza].
- Tépach, R. M. (2006). "El procedimiento legislativo en materia de Ley de Ingresos de la Federación y Presupuesto de Egresos de la Federación". México: Información y Análisis de la Cámara de Diputados.
- Tufte, E. (1980), *Political control of the economy*. Princeton, United States: Princeton University Press.
- Ugalde, L. (2002). *Rendición de cuentas y democracia: el caso de México*. D. F, México: Instituto Federal Electoral.
- Ugalde, L. C, y Rivera, L. G. (2013). "Clientelismo electoral y la compra del voto en México". Nexos
- Ureste, M. y Roldán, N. (2018). "Aunque México tiene herramientas de transparencia, falla en la vigilancia del gasto". *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2018/01/transparencia-mexico-presupuesto-vigilancia>.
- Vargas, C. (2008). "Gasto público social: conceptos y alcances". *Ensayos de Política Económica*, núm. 2, pp. 82-106.

- Vergne, C. (2009). "Democracy, elections and allocation of public expenditures in developing countries". *European Journal of Political Economy*, vol. 25, núm. 1, pp. 63-77.
- Villacencio J. (sn). Introducción a series de tiempo. Instituto de Estadísticas de Puerto Rico. Consultado el 08 de Febrero de 2016 en http://www.estadisticas.gobierno.pr/iepr/LinkClick.aspx?fileticket=4_BxecUaZmg%3D
- Villasuso J. (2000). Reformas estructurales y política económica en Costa Rica, Serie Reformas Económicas, Documento de Trabajo No. 64, Santiago de Chile, CEPAL.
- Villamil, J. (24 de febrero de 2018). Los desvíos que Meade no vio en SEDESOL. Proceso. Recuperado de <http://www.proceso.com.mx/523906/los-desvios-que-meade-no-vio-en-sedesol>.
- Villegas, H. (2001) *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Depalma.
- Zermeño, S. (1979). "México: estado, pobreza y democracia". *Foro Internacional*, vol. 19, núm. 3, pp. 429-452.

Anexos

Anexo I

Clasificación del Análisis Funcional Programático Económico



Fuente: Elaboración propia con información de Guerrero y Sánchez (2012).

Anexo II

Análisis de series de tiempo estocásticas

Una serie temporal es una secuencia de observaciones (datos), medidos en determinados momentos del tiempo, ordenados cronológicamente y, espaciados entre sí de manera uniforme; así los datos usualmente son dependientes entre sí. El principal objetivo de una serie de tiempo X_t , donde $t = 1, 2, \dots, n$, es su análisis para generar pronósticos. (Villacencio, sn).

El primer objetivo del análisis econométrico de una serie temporal consiste en elaborar un modelo estadístico que describa adecuadamente la procedencia de dicha serie, de manera que las implicaciones teóricas del modelo resulten compatibles con las pautas muestrales observadas en la serie temporal. Después, el modelo elaborado a partir de la serie temporal considerada puede utilizarse para:

1. Describir la evolución observada de dicha serie, así como las relaciones contemporáneas y dinámicas entre sus componentes (en el caso de series multivariantes).
2. Prever la evolución futura de dicha serie.
3. Contrastar (presentar evidencia empírica en favor o en contra de) alguna teoría sobre las características o variables a las que se refieren los componentes de dicha serie.

El análisis clásico de las series temporales se basa en la suposición de que los valores que toma la variable de observación es la consecuencia de tres componentes, cuya actuación conjunta da como resultado los valores medidos. Estos componentes son:

- a) Componente tendencial. - Se puede definir como un cambio a largo plazo que se produce en relación al nivel medio, o el cambio a largo plazo de la media. La tendencia se identifica con un movimiento suave de la serie a largo plazo.
- b) Componente estacional. - Muchas series temporales presentan cierta periodicidad o dicho de otro modo, variación de cierto período (trimestral, mensual, etc.).

- c) Componente aleatorio. - Este componente no responde a ningún patrón de comportamiento, sino que es el resultado de factores fortuitos o aleatorios que inciden de forma aislada en una serie de tiempo.

Es así como se puede denotar la serie de tiempo

$$Y_t = T_t + C_t + E_t + I_t$$

donde T_t es la tendencia, E_t es la componente estacional e I_t es el componente aleatorio.

Ahora bien, las series temporales se pueden clasificar en:

- a) Estacionarias: Una serie es estacionaria cuando es estable a lo largo del tiempo, es decir, cuando la media y varianza son constantes en el tiempo. Esto se refleja gráficamente en que los valores de la serie tienden a oscilar alrededor de una media constante y la variabilidad con respecto a esa media también permanece constante en el tiempo.
- b) No estacionarias: Son series en las cuales la tendencia y/o variabilidad cambian en el tiempo. Los cambios en la media determinan una tendencia a crecer o decrecer a largo plazo, por lo que la serie no oscila alrededor de un valor constante.

Proceso Estocástico

El punto de partida para elaborar un modelo a partir de una serie temporal consiste en considerar dicha serie como una realización particular finita de un proceso estocástico.

Un proceso estocástico es una secuencia de datos aleatorios, ordenados y que evolucionan en el tiempo, referidas a una (proceso univariante o escalar) o a varias (proceso multivariante o vectorial) características de una unidad observable en diferentes momentos.

1. Proceso estocástico estacionario

Un proceso estocástico se dice que es estacionario si su media y su varianza son constantes en el tiempo y si el valor de la covarianza entre dos periodos depende solamente de la distancia o rezago entre estos dos periodos de tiempo y no del tiempo en el cual se ha calculado la covarianza.

Sea X_t una serie de tiempo entonces con estas propiedades:

$$\text{Media } E(X_t) = E(X_{t+k}) = \mu$$

$$\text{Varianza } V(X_t) = V(X_{t+k}) = \sigma^2$$

$$\text{Covarianza } \gamma_k = E[(X_t - \mu)(X_{t+k} - \mu)]$$

Donde γ_k , la covarianza (o autocovarianza) al rezago k , es la covarianza entre los valores de X_t y X_{t+k} , que están separados periodos.

En resumen, si una serie de tiempo es estacionaria, su media, su varianza y su autocovarianza (en diferentes rezagos) permanecen iguales sin importar el momento en el cual se midan; es decir, son invariantes respecto al tiempo.

2. Ruido blanco (“white noise”)

Un ruido blanco es un caso simple de los procesos estocásticos, donde los valores son independientes e idénticamente distribuidos a lo largo del tiempo con media cero e igual varianza, se denota por ε_t .

3. Camino aleatorio (“Random Walk”)

Es camino aleatorio o camino al azar es un proceso estocástico X_t , donde la primera diferencia de este proceso estocástico es un ruido blanco, esto es $\nabla X_t = \varepsilon_t$.

4. Autocorrelación

En ocasiones en una serie de tiempo acontece, que los valores que toma no son independientes entre sí, sino que un valor determinado depende de los valores anteriores. Existen dos formas de medir esta dependencia de las variables:

- **Función de autocorrelación (ACF):** La autocorrelación mide la correlación entre dos variables separadas por k periodos.
- **Función de Autocorrelación Parcial (PACF):** La autocorrelación parcial mide la correlación entre dos variables separadas por k periodos cuando no se considera la dependencia creada por los retardos intermedios existentes entre ambas.
- **Prueba de Ljung-Box:** Esta prueba permite probar en forma conjunta que todos los coeficientes de autocorrelación son simultáneamente iguales a cero, esto es que son independientes

Proceso AR

En los modelos AR (1) la expresión formal es

$$y_t = m + \alpha y_{t-1} + \epsilon_t \quad (1)$$

donde ϵ es un proceso de ruido blanco. Reformulando la ecuación utilizando el operador de retardo

$$(1 - \alpha L)y_t = m + \epsilon_t$$

Que da

$$y_t = (1 + \alpha L + \alpha^2 L^2 + \dots)(m + \epsilon_t)$$

La constante m tiene idéntico valor en todos los periodos y , por lo tanto, aplicar el operador de retardo las veces que sea no hace más que seguir reproduciendo la misma constante. Podemos reformular la ecuación anterior en la forma

$$y_t = (1 + \alpha + \alpha^2 + \dots)m + (\epsilon_t + \alpha\epsilon_{t-1} + \alpha\epsilon_{t-2} + \dots)$$

Cuando $|\alpha| < 1$, obtenemos

$$E(y_t) = \frac{m}{1-\alpha} = \mu \quad (2)$$

Es decir que la variable y tiene una media no condicional que es una constante y , por lo tanto, es independiente del tiempo. La misma condición aplicada sobre α da lugar a una varianza incondicional constante para la variable y , es decir

$$\sigma_y^2 = E(y_t - \mu)^2 = \frac{\sigma_\epsilon^2}{1-\alpha^2} \quad (3)$$

La varianza puede desarrollarse de modo alternativo para facilitar la obtención de autocovarianzas. Reformularemos la ecuación (1) mediante la ecuación (2) como,

$$x_t = \alpha x_{t-1} + \epsilon_t \quad (4)$$

Donde $x_t = y_t - \mu$. Elevando al cuadrado ambos lados de la ecuación (4) y tomando esperanzas, vemos que

$$E(x_t^2) = \alpha^2 E(x_{t-1}^2) + E(\epsilon_t^2) + 2\alpha E(x_{t-1}\epsilon_t)$$

El último término del lado derecho desaparece porque x_{t-1} depende exclusivamente de $\epsilon_{t-1}, \epsilon_{t-2}, \dots$ y , además, ϵ_t está incorrelacionado con todos sus valores precedentes

debido a que hemos supuesto que se trata de un ruido blanco. Cuando α satisface la condición de estacionariedad, $|\alpha| < 1$, entonces

$$\sigma_y^2 = E(x_t^2) = E(x_{t-1}^2) = \dots$$

Y la ecuación anterior se transforma en

$$\sigma_y^2 = \alpha^2 \sigma_y^2 + \sigma_\epsilon^2$$

Que reconfirma la ecuación (3).

El proceso de multiplicar ambos lados de la ecuación (4) por x_{t-1} y tomar esperanzas da lugar a

$$E(x_t x_{t-1}) = \alpha E(x_{t-1}^2) + E(x_{t-1} \epsilon_t)$$

Simbolizaremos los coeficientes de autocovarianza mediante $\gamma_s = E(x_t x_{t-s})$. La última ecuación es

$$\gamma_1 = \alpha \gamma_0$$

Donde γ_0 es una forma alternativa de simbolizar σ_y^2 . De forma parecida, multiplicando la ecuación (4) por x_{t-2} y tomando esperanzas, obtenemos

$$\gamma_2 = \alpha \gamma_1$$

Y en general,

$$\gamma_k = \alpha \gamma_{k-1} = \alpha^k \gamma_0 \quad k = 1, 2, \dots$$

Los coeficientes de autocorrelación para series estacionarias se definen como

$$\rho_k = \frac{E(x_t x_{t-k})}{\sqrt{\text{var}(x_t)} \sqrt{\text{var}(x_{t-k})}} = \frac{\gamma_k}{\gamma_0}$$

Los coeficientes de autocovarianza y autocorrelación son simétricos con respecto del retardo cero. Con observar los coeficientes para retardos positivos es suficiente. Los coeficientes de autocorrelación de los procesos AR (1) son

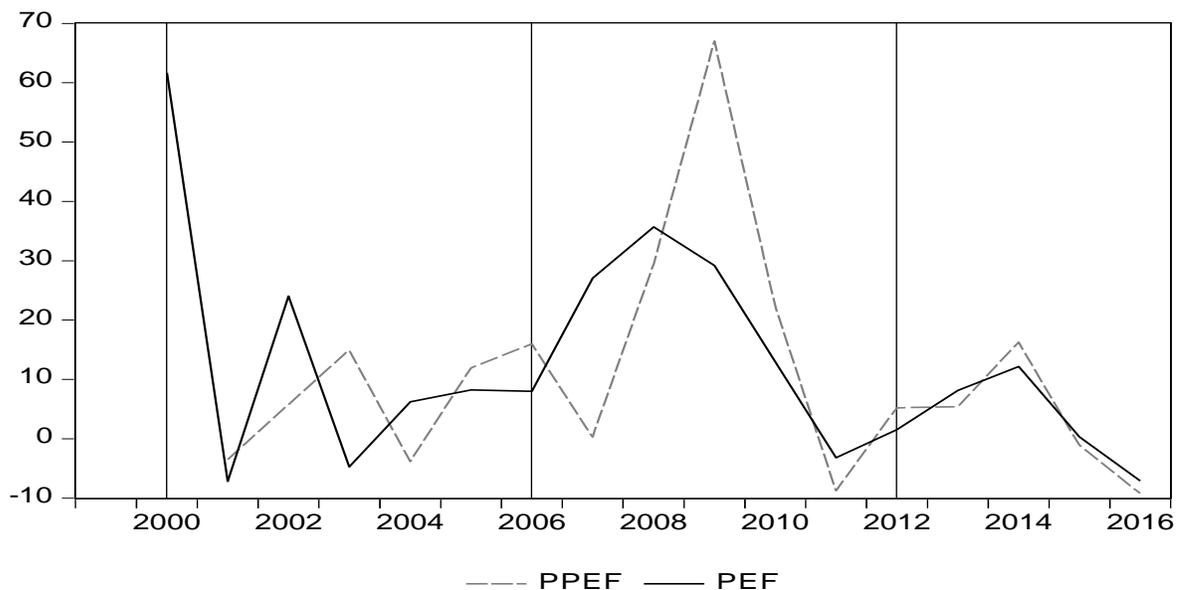
$$\rho_k = \alpha \rho_{k-1} = \alpha^k \quad k = 1, 2, \dots$$

La expresión anterior proporciona todos los coeficientes de autocorrelación. Esta formulación recibe el nombre de función de autocorrelación de la serie (abreviada como

fac (acf)) y su representación gráfica se conoce como correlograma (Johnston y Dinardo, 1997).

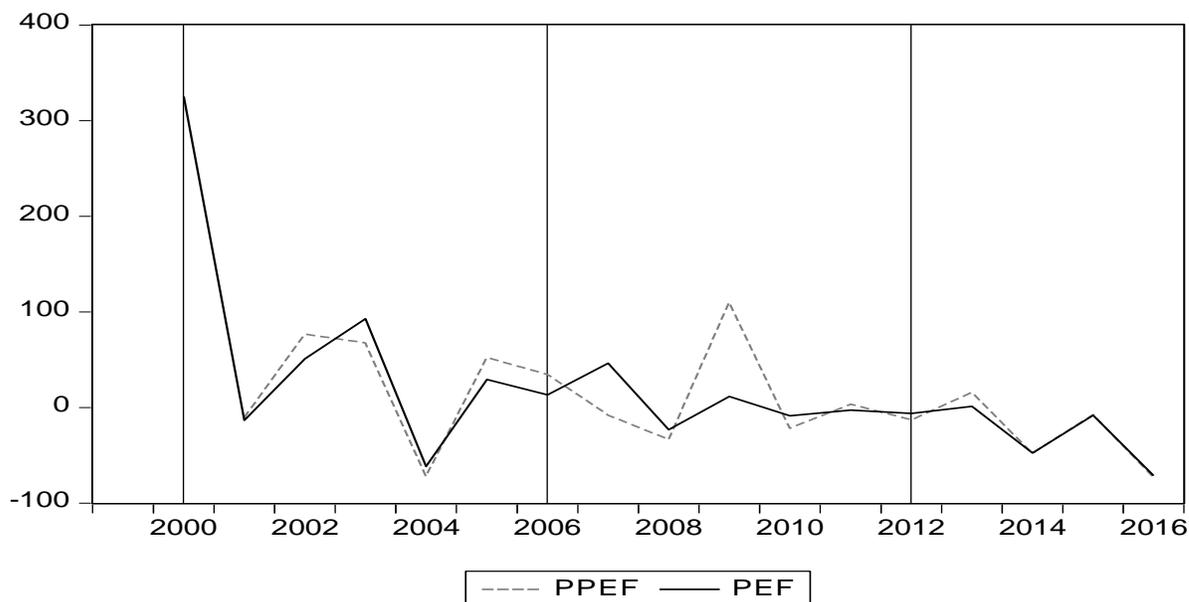
Anexo III

Tasas de crecimiento del proyecto y el gasto aprobado del Ramo 20 Desarrollo Social para 2000 – 2016



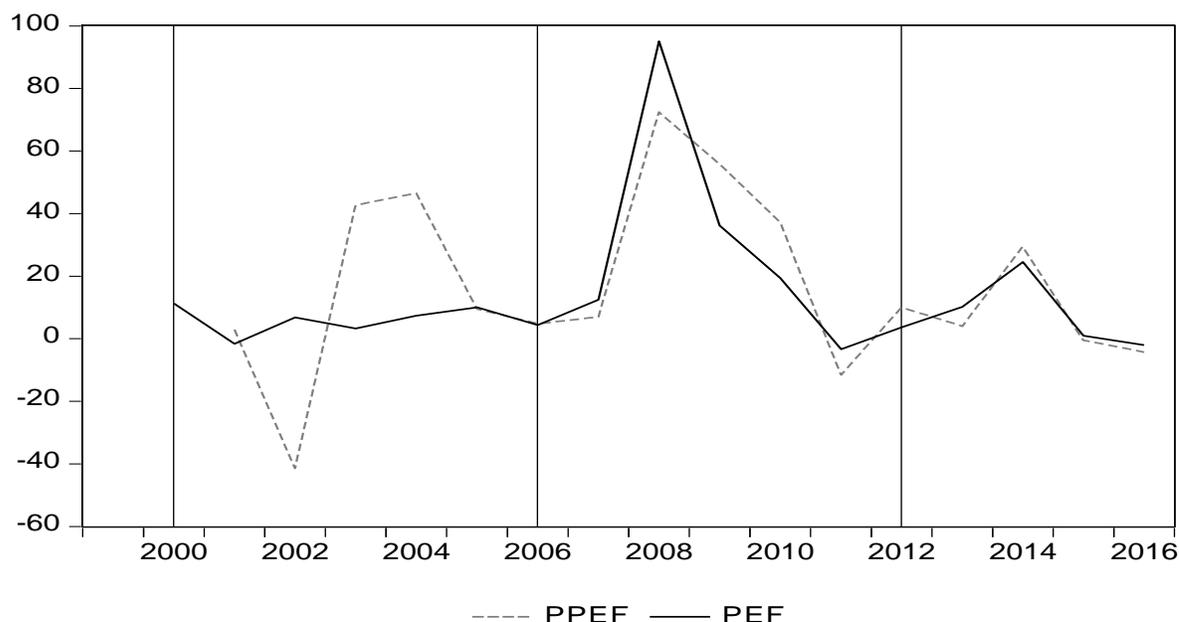
Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017)

Tasas de crecimiento del proyecto y el gasto aprobado de la función Desarrollo regional para 2000 - 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017)

Tasas de crecimiento del proyecto y el gasto aprobado de la función Abasto y asistencia social para 2000 - 2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (2017).

Anexo IV

Resultados de las pruebas DF GLS (ERS) y PP para las tasas de crecimiento anual del gasto en el Ramo 20 Desarrollo Social y sus componentes

H_0 : La variable g_{it} tiene raíz unitaria

Variables	DF GLS (ERS) Nivel- intercepto t-estadístico	Phillips-Perron Nivel-intercepto t-estadístico
Gasto público Total en Desarrollo social (TGT)	-4.18***	-4.27***
Gasto en Abasto y Seguridad Social (TABAS)	-3.91***	-3.80***
Gasto en Desarrollo Regional (TDREG)	-4.79***	-4.65***
Ingresos del Gobierno Federal (TING)	-4.49***	-4.37***
Producto Interno Bruto (PIB)	-4.22***	-4.27***

Las pruebas incluyen intercepto. ***, ** y * significativos con un nivel de confianza del 99%, 95% y 90% respectivamente.

**Pruebas de especificación para los modelos de Ciclo Político Presupuestal
(valores p)**

	<i>Gasto total*</i>	<i>Abasto y Asistencia Social</i>	<i>Desarrollo regional</i>
Autocorrelacion			
Breusch-Godfrey LM			
(1)	0.65	0.07	0.13
(2)	0.54	0.10	-
Heteroscedasticidad			
Breusch Pagan	0.02	0.96	0.02
ARCH (1)	0.01	0.33	0.76
ARCH (2)	0.02	0.07	0.43
Normalidad			
Jarque-Bera	0.84	0.61	0.79
Sesgo	-0.00	-0.59	-0.02
Curtosis	2.31	2.83	2.19
Ramsey Reset	0.23	0.81	0.12

Fuente: Elaboración propia.

Anexo V

Proyecto de presupuesto, presupuesto de egresos y gasto ejercido en el Ramo 20 Desarrollo Social y sus componentes, 1995-2016

(Millones de pesos a precios constantes de 2010)

<i>Año</i>	<i>Total</i>			<i>Abasto y Asistencia Social</i>			<i>Desarrollo regional</i>		
	<i>PPEF</i>	<i>PEF</i>	<i>CHPF</i>	<i>PPEF</i>	<i>PEF</i>	<i>CHPF</i>	<i>PPEF</i>	<i>PEF</i>	<i>CHPF</i>
1995			17,032.01			8,972.76			7,759.90
1996		16,626.59	21,646.42		9,352.35	10,903.57		7,235.00	10,366.30
1997		15,613.57	19,523.90		11,388.68	11,751.56		4,170.35	7,409.46
1998		19,392.86	16,847.74		13,226.74	11,666.74		6,043.47	5,070.79
1999	14,915.92	14,814.16	15,920.43	11,670.88	12,347.15	11,729.53	3,143.27	2,365.25	4,075.09
2000	22,191.55	23,946.52	21,550.65	12,538.17	13,737.57	11,600.14	9,503.60	10,059.17	9,796.89
2001	21,410.20	22,226.26	20,184.74	12,903.51	13,511.38	12,974.03	8,506.69	8,714.88	7,210.71
2002	22,636.97	27,569.84	25,880.99	7,559.86	14,427.35	14,422.39	15,021.81	13,142.49	11,458.60
2003	26,018.63	26,264.01	24,938.45	10,787.24	14,896.22	14,777.66	25,145.96	25,316.51	24,048.84
2004	25,024.42	27,891.79	27,919.74	15,802.50	15,989.43	16,322.47	7,015.54	9,715.12	9,581.66
2005	28,011.85	30,185.35	27,656.94	17,297.79	17,590.40	16,526.78	10,666.32	12,547.38	11,089.94
2006	32,492.00	32,598.23	33,684.49	18,117.96	18,355.95	20,171.02	14,333.89	14,202.28	13,474.39
2007	32,597.31	41,426.10	46,659.40	19,379.81	20,642.38	24,536.20	13,160.60	20,744.32	22,086.70

2008	42,183.89	56,220.67	60,752.81	33,416.82	40,263.64	44,579.72	8,721.07	15,914.52	16,132.07
2009	70,459.15	72,641.15	68,221.77	52,092.71	54,842.95	51,576.02	18,301.39	17,733.61	16,589.38
2010	86,215.82	82,054.17	78,353.24	71,512.96	65,489.66	60,039.56	14,298.04	16,162.18	17,887.72
2011	78,669.88	79,440.00	77,895.22	63,237.97	63,288.09	61,215.03	14,769.91	15,693.53	16,240.71
2012	82,757.07	80,668.39	79,735.95	69,551.98	65,581.11	64,117.12	12,840.16	14,722.36	15,267.50
2013	87,226.89	87,226.89	78,453.15	72,280.55	72,280.55	71,208.64	14,882.00	14,882.00	7,192.34
2014	101,399.83	97,834.95	93,438.12	93,557.31	90,038.46	86,474.59	7,770.28	7,796.48	6,906.92
2015	100,317.15	98,136.13	96,367.14	93,053.61	90,910.98	91,140.04	7,182.02	7,143.63	5,170.65
2016	91,081.87	91,165.23	88,531.24	89,044.32	89,044.32	86,728.65	1,957.70	2,041.05	1,737.11

PPEF: Proyecto de Presupuesto de egresos de la Federación propuesto por el Ejecutivo federal, sujeto a las modificaciones que le realice la cámara de Diputados.

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado por la Cámara de Diputados.

CHPF: Cuenta de la Hacienda Pública Federal, corresponde al presupuesto ejercido.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (1995-2016).