

# Ciclo Político y Finanzas Públicas

## El próximo ajuste fiscal



Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. (CIEP)

José Luis Clavellina Miller | joseclavellina@ciep.mx

Leslie Areli Badillo Jiménez | lesliabadillo@ciep.mx

21 de mayo de 2024

#UniversoCIEP | #SostenibilidadFiscal | #GastoPúblico

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) advirtió tanto en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2024 como en los Precriterios 2025 que, el próximo año, las finanzas públicas observarán un **recorte del gasto público por cerca de 3.0 % del Producto Interno Bruto (PIB)**. Dicho ajuste obedecería, en parte, a la conclusión de los proyectos emblemáticos de la presente administración, así como a un menor costo financiero, subsidios y servicios personales. El comportamiento del déficit fiscal en 2024 y el ajuste fiscal esperado en 2025 coinciden con algunas características de la **teoría del ciclo político**, la cual anticipa un menor crecimiento económico y un mayor desempleo e inflación después de las elecciones presidenciales (Gámez, 2003). Sin embargo, dadas las propuestas que los candidatos presidenciales han hecho en materia de gasto público e infraestructura, es posible que el ajuste fiscal no se lleve a cabo en los términos planteados, lo que podría presionar aún más sobre la **sostenibilidad de las finanzas públicas**. Las alternativas son elevar los ingresos públicos, revisar la eficiencia del gasto público y/o seguir recurriendo al endeudamiento.

### Índice

1	Introducción	1
2	El ciclo político	2
3	Déficit, crecimiento y desempleo	3
4	El ajuste que viene	5
5	Implicaciones de Política Pública	5
	Acrónimos	5
	Bibliografía	5

### 1

## Introducción

En marzo, la SHCP publicó el documento relativo al artículo 42, fracción I de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, conocido como *Precriterios Generales de Política Económica 2025*. Con él se inicia el proceso de elaboración y discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación para dicho año.

En materia de crecimiento económico, la SHCP estima que en 2024 se ubicará entre 2.5 % y 3.5 %, y que para 2025 el

rango estaría entre 2.0 % y 3.0 %. La Secretaría anticipa una inflación de 3.8 % hacia diciembre de este año y de 3.3 % en 2025. El tipo de cambio tendría un valor promedio de 17.8 pesos por dólar este año y de 18.0 el próximo, y la tasa de interés nominal promedio sería de 10.3 % este año y de 8.1 % el siguiente. El precio promedio de la mezcla mexicana de petróleo de exportación pasaría de 71.3 dólares por barril (dpb) este año a 58.4 dpb el próximo, con una plataforma de producción de 1,852 miles de barriles diarios (mbd) y 1,863.1 mbd, en cada caso.

En materia de finanzas públicas, **en 2024 el déficit público [medido a través de los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)] pasaría de 5.4 % del PIB a 5.9 % del PIB**. Sin embargo, la SHCP prevé que este se reduzca a 3.0 % del PIB en 2025. Esta **consolidación fiscal** (la mayor en un año posterior a las elecciones desde 1995) se alcanzaría principalmente por la culminación de los proyectos prioritarios de infraestructura de la administración saliente, así como por un menor costo financiero de la deuda y un menor gasto programable.

La SHCP prevé, además, que la deuda pública [Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP)] se ubique en 50.2 % del PIB de 2025 en adelante (1.4 puntos porcentuales del PIB por encima de lo originalmente aprobado).

## Conceptos clave

**CICLO POLÍTICO** La teoría del ciclo político establece que las economías pueden verse influenciadas **favorablemente en un año electoral y tienden a desacelerarse en el año siguiente a las elecciones**. La mayor actividad económica sería producto de un mayor gasto público (Germán y Gámez, 2014).

**AJUSTE/CONSOLIDACIÓN FISCAL:** Reducción de los déficits a través de recortes al gasto o un incremento de los ingresos públicos (FMI., 2012)

El **objetivo** del presente análisis es mostrar que el ajuste fiscal planteado por la administración federal tiene características que coinciden con la teoría del ciclo político, por lo que variables como el crecimiento, el desempleo y la inflación, podrían observar efectos adversos luego de ocurridas las elecciones.

En la siguiente sección se presentan brevemente algunas ideas básicas de la teoría del ciclo político. Posteriormente, se muestra la evolución reciente de variables macroeconómicas relacionadas con el tema, tales como déficit público, crecimiento económico y desempleo. Asimismo, se presenta la evolución del gasto programable y se identifican los periodos electorales donde se aprecia la ocurrencia de ciclos políticos de 1990 a 2025. En la cuarta sección se muestran los rubros de gasto que se prevé serán los más afectados por el **ajuste fiscal** y, finalmente, se presentan las implicaciones de política pública.

## 2

### El ciclo político

La **teoría del ciclo político** establece que los gestores de política económica provocan fluctuaciones en variables económicas a través del gasto público y/o la oferta monetaria (entre otras variables), con el objetivo de hacer creer a los votantes que realizan un trabajo adecuado y **verse beneficiados en las elecciones** (Cervantes y García, 2014).

Se asume que las condiciones económicas favorables durante un año electoral pueden beneficiar a los políticos que buscan reelegirse, o bien, a sus partidos políticos (Nordhaus, 1975). La idea básica es que los votantes prefieren el crecimiento económico y no así el desempleo y la inflación; por lo que **la evolución reciente de la economía afecta los resultados electorales** (López y Rodríguez, 2008).

En un estudio hecho para 19 países de América Latina, Álvarez (2021) encuentra que, en promedio, el gasto público aumenta 0.44 % del PIB en años electorales, seguido de una reducción de 0.27 % del PIB en el gasto de capital posterior a la elección. Sin embargo, para el caso de México (así como para Guatemala, Brasil, Paraguay y Colombia) sus resultados indican que el gasto público no parece verse afectado por el proceso electoral.

En contraste, Cervantes y García (2014), en un análisis hecho para México en los periodos 1960-1983 y 1984-2011, encuentra que existe evidencia de ciclo político sobre todo en el primer periodo y que, dada la alternancia política, los efectos son más débiles en el segundo; además, señala que el impacto general se ha enfocado en estados y municipios.

Pese a la existencia de diferentes modelos de ciclo político, dadas las características observadas en la economía mexicana nos referiremos específicamente al del **oportunista tradicional**.

Gámez (2003), caracteriza el ciclo político del oportunista tradicional como la situación en la que se presenta una expansión del gasto desde un año antes de las elecciones, lo que ocasiona un crecimiento del PIB y un nivel de ocupación por encima de lo normal en el año electoral. También señala que, comúnmente, la inflación crece poco antes o después de las elecciones, y que, incluso puede presentarse una recesión o desaceleración en la economía (sin importar si se trata de gobiernos de izquierda o derecha).

Un modelo parecido es el del **oportunista racional**, Gámez (2003), señala que en este caso se presenta un aumento del déficit público, la inflación y la oferta monetaria en los tres trimestres anteriores a las elecciones y que, posteriormente, se presenta un endurecimiento de la política monetaria, sin que se observen efectos sistémicos de largo plazo en las variables macroeconómicas.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Otros casos de ciclo político corresponden al Partisano Tradicional y al Partisano Racional (Gámez (2003)). También existen las versiones con votantes racionales y no racionales y con información incompleta (Cervantes y García, 2014)

Cuadro 1: Estimaciones 2024 - 2025

Concepto	Aprobado 2024	Estimado 2024	2025
Crecimiento económico	2.5 % a 3.0 %	2.5 % a 3.0 %	2.0 % a 3.0 %
Tasa de Interés (nominal promedio)	10.3 %	10.3 %	8.1 %
Inflación (dic- dic)	3.8 %	3.8 %	3.3 %
Tipo de cambio (promedio, pesos por dólar)	17.1	17.6	17.9
Precio promedio MME (dpb)	56.7	71.3	58.4
Ingresos presupuestarios (% del PIB)	21.3	21.9	21.5
Gasto neto pagado (% del PIB)	26.2	26.9	24.0
Costo financiero (% del PIB)	3.7	3.6	3.4
RFSP (% del PIB)	-5.4	-5.9	-3.0
SHRFSP (% PIB)	48.8	50.2	50.2

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2024).

### 3

## Déficit, crecimiento y desempleo

Como se mencionó anteriormente, para 2024 la SHCP anticipa en los Precriterios 2025 que los Requerimientos Financieros del Sector Público se ubicarán en 5.9 % del PIB. Dicho déficit es 0.5 puntos porcentuales mayor al aprobado por la Cámara de Diputados en noviembre pasado.

De 2018 a 2024 la **tendencia del déficit ha ido en aumento**, pues pasó de 2.1 % del PIB a 5.9 %. En tanto, en materia de crecimiento, considerando que la economía avance 2.6 % durante 2024, el promedio del sexenio se ubicaría en 1.2 % anual, lo cual estaría por debajo del 1.5 % del sexenio 2006-2012. No obstante, destaca que, tras la pandemia el promedio de crecimiento es de 4.1 %.

En lo que se refiere al **desempleo**, este **se ubica en niveles mínimos históricos**. Al cierre de 2023 la tasa de desempleo promedio fue 2.7 %, mientras que en enero de 2024 fue 2.9 %. En 2018 la tasa de desocupación era 3.3 %.

El mayor déficit público coincide con un período de mayor crecimiento de la economía y un menor desempleo. Lo anterior aunado al ajuste fiscal anunciado apunta a que se trata de un ciclo político que se encuadra en las características de un oportunista tradicional (CIEP, 2023).

### 3.1 Evolución del gasto programable en años electorales

Al revisar la evolución del gasto programable como proporción del PIB de 1990 a 2025, es posible apreciar **cinco oca-**

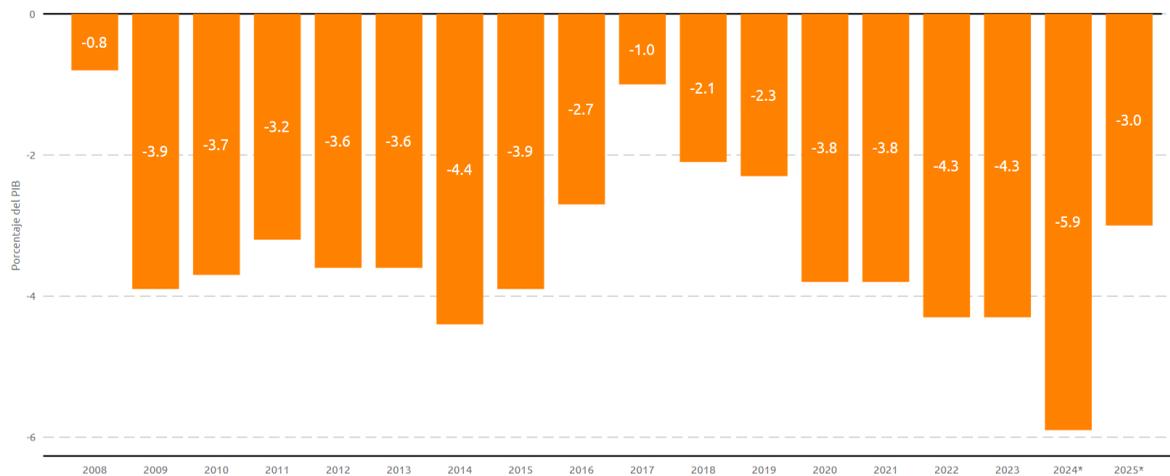
**siones** en las que, durante un año electoral, aumenta el gasto público y es seguido de una contracción del mismo pasadas las elecciones.

Se trata de las **elecciones presidenciales** de 1994, cuando el gasto aumentó 0.8 puntos porcentuales (pp) del PIB seguido de una reducción de 1.4 pp del PIB en 1995 (aunque este año coincide con un período de crisis económica y financiera en el país). Posteriormente, en las **elecciones intermedias** de 1997 se aprecia un aumento de 0.4 pp del PIB seguidas de una reducción de 0.7 pp.

En las elecciones intermedias de 2003 el aumento anual del gasto fue de 1.1 pp del PIB y la posterior caída en el gasto fue de 0.5 pp. En las elecciones intermedias de 2009 se observó un aumento del gasto de 2.0 pp del PIB (este año coincide con la aplicación de una política contracíclica tras la crisis financiera internacional), seguido de una reducción de 0.4 pp del PIB. Finalmente, en 2024, año de elección presidencial, con datos de los Precriterios 2025, se tiene que el aumento en el gasto rondaría los 0.9 pp del PIB y que la caída del gasto sería de 2.8 pp del PIB.

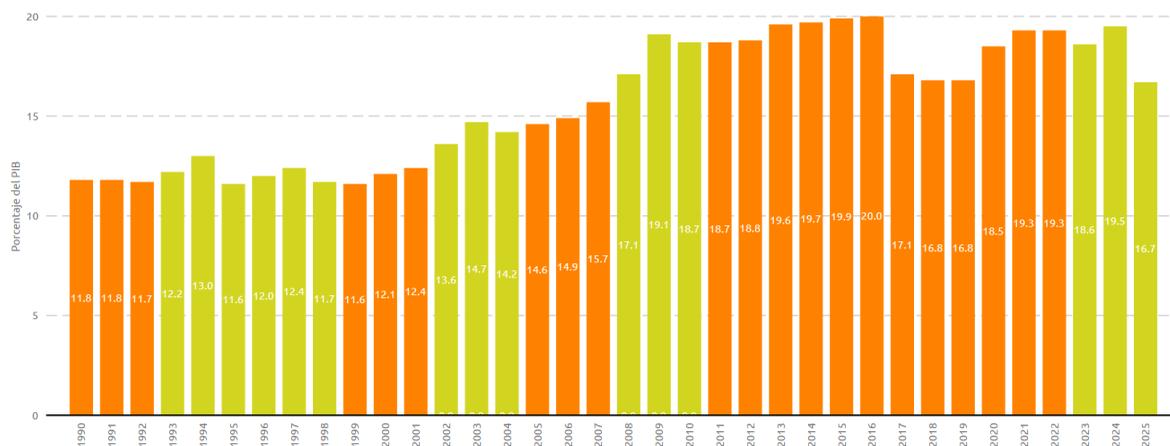
En promedio, **el gasto aumenta 1.0 punto porcentual del PIB en el año electoral**, mientras que, en el año inmediato posterior a las elecciones, **el gasto se reduce en 1.2 puntos porcentuales del PIB**. Sin contar el ajuste esperado para 2025, **el promedio en la reducción del gasto sería de 0.75 pp del PIB**. De esta forma, en 2025 ocurriría el ajuste fiscal más grande tras unas elecciones, en el período de análisis.

Figura 1: Requerimientos Financieros del Sector Público



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2024).

Figura 2: Gasto Programable



Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2024).

4

## El ajuste que viene

De acuerdo con los CGPE 2024, el ajuste fiscal del próximo año se presentará, esencialmente, en los rubros de **Subsidios (-0.9 pp del PIB), Servicios personales (-0.3 pp), Gasto de capital (-1.1 pp) y costo financiero de la deuda (-0.6 pp)**, estos rubros de gasto en total suman 2.9 % del PIB.

La consolidación fiscal prevista para 2025 se basa, esencialmente, en un menor gasto de inversión, subsidios y servicios personales. Lo anterior contrasta con las propuestas vertidas por las tres candidaturas presidenciales pues todas ellas plantean más inversión y gasto público. Existen, por tanto, dudas sobre si el gobierno entrante, sea del partido que sea, llevará a cabo dicha consolidación.

Una reducción de casi 3.0 pp del PIB implica un ajuste aún mayor al observado en la crisis de 1995, por lo que **podría incluso ocasionar una desaceleración o recesión en la economía**. Las alternativas son una reforma fiscal que fortalezca los ingresos públicos, una revisión al gasto y a los programas sociales y/o un mayor endeudamiento. La evolución de estas variables debe ser responsable con la trayectoria del SHRFSP tal y como lo establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

Cabe señalar, que de acuerdo con el FMI. (2024), esta consolidación no sólo estará ocurriendo en México, pues 2024 se trata de un año electoral en 88 países que representan más de la mitad de la población mundial. Sin embargo, advierte que **se requieren de planes de consolidación fiscal creíbles y duraderos capaces de crear espacio fiscal suficiente** en un contexto de desaceleración económica y altas tasas de interés reales.

5

## Implicaciones de Política Pública

La SHCP (2024) anticipa un **mayor déficit público para 2024, que se ubicaría en 5.9 % del PIB** (mayor al 5.4 % aprobado por el Congreso). Lo anterior, parece no justificarse ante el hecho de que la economía se encuentra creciendo incluso por encima de su potencial.

De acuerdo con la SHCP (2024), **en 2025 se observará un ajuste fiscal por cerca de 3.0 % del PIB**. Dicho ajuste se podría realizar, en parte, por la conclusión de los proyectos de infraestructura de la administración actual, así como por

un menor costo financiero de la deuda por la reducción esperada en las tasas de interés.

El comportamiento del déficit público así como en variables como el crecimiento y el desempleo, reúnen características que encajan con el modelo del ciclo político del oportunista tradicional. De 1990 a 2024, se identificaron **cinco ciclos políticos relacionados tanto a elecciones presidenciales como a intermedias**. En promedio, **el aumento del gasto público en año electoral es de 1.0 pp del PIB y la reducción del gasto en el año posterior a la elección es de 0.75 pp del PIB** (sin contar 2025). El ajuste fiscal esperado para el próximo año es de casi 3.0 pp del PIB, el más alto desde la década de los 90s.

Ante ello y por los proyectos planteados por las tres candidaturas presidenciales, surgen dudas de que el ajuste fiscal planteado efectivamente se llevará a cabo, pues implicaría posiblemente que la próxima administración tendría un escaso margen para impulsar proyectos de infraestructura propios y que el comportamiento del gasto público sería recesivo.

De mantenerse la inercia de gasto y deuda impuestas por el gobierno saliente y sin el fortalecimiento de las fuentes de ingresos públicos, la sostenibilidad de las finanzas públicas estaría en riesgo.

## Acrónimos

- CGPE** Criterios Generales de Política Económica
- CIEP** Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C.
- dpb** dólares por barril
- LFPRH** Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- PIB** Producto Interno Bruto
- RFSP** Requerimientos Financieros del Sector Público
- SHCP** Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- SHRFSP** Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público

## Bibliografía

- Cervantes, P., M. López, y García, P. (2014). Los ciclos políticos en México, 1960-2011. **Economía: teoría y práctica, Nueva Época, número 40, enero-junio 2014., 40.**

Cuadro 2: Estimaciones de finanzas públicas 2024 - 2025

Concepto	% del PIB		
	2024	2025	Diferencia
Gasto neto pagado	26.2	23.2	-3.0
Gasto programable pagado	18.8	16.4	-2.4
Diferimiento de pagos	-0.1	-0.1	0.0
Gasto programable devengado	18.9	16.5	-2.4
Gasto de operación	15.7	14.4	-1.3
<b>Servicios personales</b>	<b>5.1</b>	<b>4.8</b>	<b>-0.3</b>
Otros de operación	3.5	3.3	-0.2
<b>Subsidios</b>	<b>2.7</b>	<b>1.8</b>	<b>-0.9</b>
Pensiones y jubilaciones	4.4	4.4	0.0
<b>Gastos de capital</b>	<b>3.2</b>	<b>2.1</b>	<b>-1.1</b>
Inversión física	2.6	2.1	-0.5
Inversión financiera	0.6	0.0	-0.6
Gasto no programable	7.5	6.9	-0.6
<b>Costo financiero</b>	<b>3.7</b>	<b>3.1</b>	<b>-0.6</b>
Participaciones	3.7	3.7	0.0
ADEFAS	0.1	0.1	0.0

Fuente: Elaborado por el CIEP, con información de: SHCP (2024).

CIEP. (2023). **Implicaciones del paquete económico 2024**. Descargado de <https://paqueteeconomico.ciep.mx/wp-content/uploads/2023/09/PE-2024-Implicaciones-14sep2023.pdf>

FMI. (2012). Consolidación fiscal: Encontrar el equilibrio adecuado. , **40**. Descargado de <https://www.imf.org/es/Blogs/Articles/2012/05/08/fiscal-consolidation-striking-the-right-balance>

FMI. (2024). Fiscal policy in the great election year. **Fiscal Monitor**. Descargado de <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2024/04/17/fiscal-monitor-april-2024>

Germán, V., y Gámez, C. (2014). El ciclo económico de la productividad y su relación con el ciclo político en México 1993.1 - 2014.4. **Estudios Económicos**, vol. 32 núm. 1, enero-junio 2017, pp 65-94, 31. Descargado de <https://www.scielo.org.mx/pdf/ee/v32n1/0186-7202-ee-32-01-00065.pdf>

Gámez, C. (2003). El ciclo político y su influencia en las finanzas. **Entorno económico**, vol. XLI, núm. 247, noviembre-diciembre

de 2003.. Descargado de <http://eprints.uanl.mx/8681/1/E1%20ciclo%20politico%20y%20su%20influencia%20en%20las%20finanzas.pdf>

López, M., y Rodríguez, A. (2008). Ciclos políticos y agregados macroeconómicos: un análisis para el caso colombiano (1970-2005). **Perfil de Coyuntura Económica No. 12, diciembre de 2008, pp. 137-158.** Descargado de <http://www.scielo.org.co/pdf/pece/n12/n12a6.pdf>

Nordhaus, W. (1975). The political business cycle. **The Review of Economic Studies**, 42 (2), pp. 169-190.. Descargado de <https://doi.org/10.2307/2296528>

SHCP. (2024). **Preclaves 2025**. Descargado de [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/precgpe/precgpe\\_2025.PDF](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2025.PDF)

Álvarez, E. (2021). Ciclos políticos presupuestarios en América Latina. un análisis de panel dinámico. **Estudios Políticos**, 62, pp. 267-292., 62.



Somos un **centro de investigación** de la sociedad civil, sin fines de lucro y apartidista,  
**que contribuye a la comprensión de la economía y finanzas públicas** en México,  
mediante herramientas y análisis accesibles y técnicamente sólidos,  
**para lograr una sociedad más informada y participativa**, mejorar las políticas públicas  
y construir un sistema fiscal **en beneficio de las generaciones presentes y futuras.**