

Situación y perspectivas de la economía mexicana

Director

Armando Sánchez Vargas

Secretaria Académica

Isalia Nava Bolaños

Secretaria Técnica

Delia Margarita Vergara Reyes

Coordinador

José Manuel Márquez Estrada

Colaboradores:

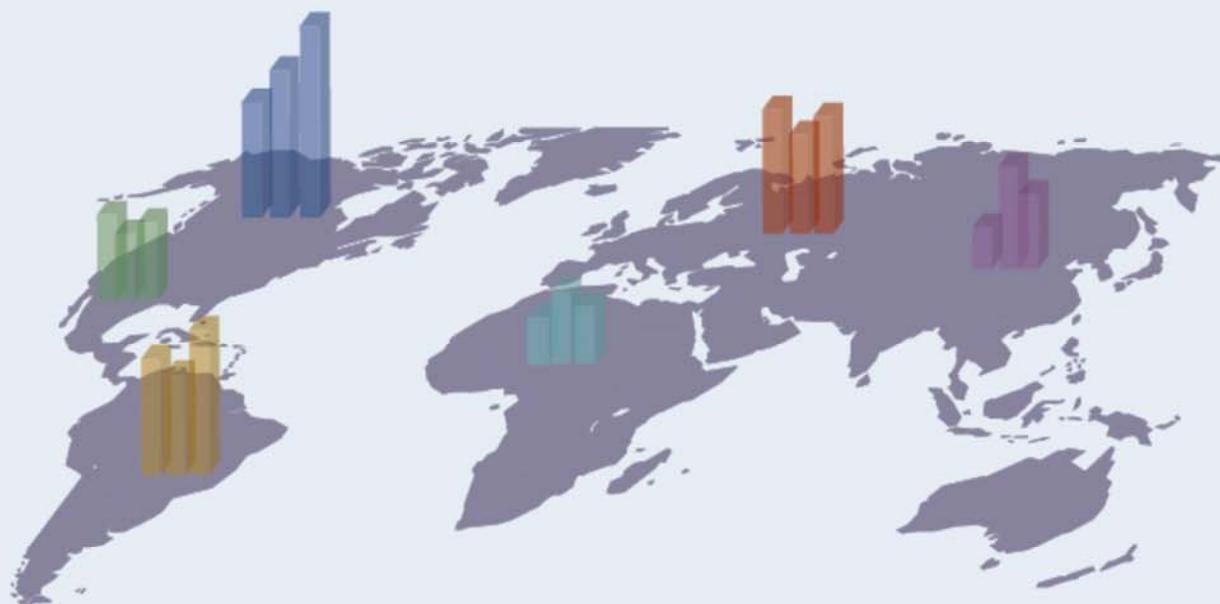
Eric Hernández Ramírez

Berenice Ramírez López

Abraham Granados Martínez

Eufemia Basilio Morales

Arturo Ortiz Wadgymar



Introducción

Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo

El nuevo gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador ha prometido hacer cambios importantes en la forma de llevar la economía del país, fortaleciendo el mercado interno mediante políticas de redistribución del gasto de gobierno y apoyando a los sectores que han sido abandonados en sexenios anteriores como el energético, agroindustrial y el campo, además de impulsar particularmente el sureste del país fomentando la industria y el turismo en esta región. Además, se ha prometido el abatimiento de la corrupción, impunidad y del despilfarro de recursos públicos, así como la reducción de la inseguridad.

Todos estos son objetivos deseables y sin duda pueden incentivar el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. Sin embargo, la puesta en marcha de todos ellos requiere de recursos suficientes, tanto públicos como privados, y que estos se inviertan de manera estratégica y eficiente. Además, el revertir o apaciguar las diferentes tendencias negativas con las que recibe el nuevo gobierno la economía, como el aumento de la deuda pública o la falta de inversión, tiene un costo importante y enfrenta diversos intereses de grupos de poder en el país, por lo que esto no será una tarea sencilla.

Así, usando un análisis econométrico, el Doctor Armando Sánchez Vargas¹ del IIEc-UNAM estima que, dada las condiciones macroeconómicas y la estructura productiva actual, para que México

pueda crecer a una tasa de 3.24%, con una inflación de 3.8%, se debe tener como mínimo una inversión total de 25% como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), esto para evitar caer en una fuerte presión en los balances primario y comercial.

Además, para crecer 4% de manera sostenible, como sugiere el gobierno federal, se requeriría que:

- La inversión privada crezca más de 21% como porcentaje del PIB (la inversión privada en 2018 fue de poco más de 19 por ciento).
- Inversión pública del 5% como porcentaje del PIB (en 2018 fue de alrededor de 3%), lo cual implicaría hacer una reforma fiscal; no solamente gastar mejor como lo propone el gobierno federal, para que no haya desequilibrios económicos.
- Establecer una política industrial para que el componente importado de los productos (encadenamiento de las industrias) que se producen y consumen en el país disminuya y haya un aumento en la productividad, sobre todo en el sector de exportables, para tener una balanza comercial estable.

La nueva forma de política económica que se desea instrumentar debe tener objetivos más ambiciosos que aquellos planteados por los gobiernos anteriores, los cuales tomen en cuenta aspectos sociales

¹ Sánchez Vargas, A. Conferencia de medios “Expectativas para la economía mexicana: 2019-2024”.

http://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2019_169.html

como el bienestar de la población y la mejor distribución de los recursos, así como el cuidado del medio ambiente, entre otros.

Por otra parte, sabiendo que el país participa en las cadenas internacionales de producción y comercio internacional, debemos buscar insertarnos en las partes de las cadenas globales que aportan mayor valor agregado a la producción. Para esto debemos incentivar la innovación y la investigación en distintos campos del conocimiento e impulsar a las empresas que utilicen estas prácticas en sus procesos productivos.

En general, pensamos que los pasos a seguir son los siguientes. En primer lugar, se deben establecer objetivos claros y medibles para alcanzar un alto crecimiento y desarrollo económico. Esto debe ir acompañado de una planeación enfocada en aprovechar estratégicamente en las ventajas competitivas que tiene el país, así como de coordinación entre las políticas fiscal, industrial y monetaria, y de cooperación entre las diversas dependencias de gobierno y la sociedad civil en la búsqueda de cumplir con estos propósitos de la mejor manera posible.

La intención de este boletín es presentar una reflexión acerca de las condiciones de dónde parte esta nueva administración, poniendo sobre la mesa algunas acciones y objetivos que debería seguir su plan de gobierno para cumplir con las promesas que han hecho en algunos temas específicos o cubrir necesidades sensibles que tiene el país.

Por un lado, analizamos las condiciones de cómo recibe el nuevo gobierno al país en términos económicos analizando algunos indicadores relevantes, tanto estructurales como coyunturales, que dan luz sobre el estado actual y las tendencias que tiene la economía mexicana en este momento.

También analizamos algunos aspectos fundamentales del nuevo paquete económico y financiero, el cual quedó plasmado en el presupuesto de egresos del gobierno mexicano, así como del gasto en desarrollo social y salud. Estos aspectos son importantes para comenzar a vislumbrar si habrá cambios de fondo en el enfoque y la manera en que hará su tarea la nueva administración del gobierno federal o si se queda nada más en el discurso, además que tienen una repercusión importante en la población, no sólo en este momento sino a futuro.

Por último, el doctor Arturo Ortiz Wadgymar nos invita a una reflexión acerca de los retos y adversidades a las que se enfrenta el nuevo gobierno a partir de las herencias que le han dado en materia económica y social los anteriores gobiernos.

Los indicadores económicos en el inicio del nuevo gobierno

José Manuel Márquez Estrada y Eric Hernández Ramírez

Revisando los datos sobre el comportamiento de la economía en los últimos treinta años, es evidente que el modelo de desarrollo basado en la liberación de los mercados y de producción apalancado en las exportaciones no ha cumplido con las expectativas que se tenía en ellos y se han agotado, por lo que se deben hacer cambios profundos hacia una nueva visión del desarrollo.

En este sentido, los gobiernos anteriores cayeron en excesos al instrumentar estos modelos, no solamente porque siguieron al pie de la letra las normas que “sugieren” organismos internacionales tales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, sin tomar en cuenta otras alternativas o matices para estas medidas, sino que dejaron de utilizar herramientas económicas como la política industrial para el impulso de empresas y sectores estratégicos o la política tributaria para mejorar la distribución del ingreso.

Vemos que en escala internacional, se llevan a cabo políticas económicas y sociales de corte nacionalista y proteccionista, principalmente por países desarrollados como EU o Gran Bretaña, lo que nos ha obligado a discutir y replantear el tema sobre qué modelo económico es el que nos puede ayudar a mejorar nuestra situación económica como país y a adaptarnos a la nueva realidad del comercio y los acuerdos internacionales para la producción.

Por nuestra parte, dado que estamos ubicados geográficamente al lado de la que aún es la economía más grande del mundo, tenemos la ventaja de poder abaratar costos y venderles productos nacionales. Pero esto, a su vez es, una complicación dado el excesivo grado de

dependencia e influencia en el que hemos caído, tanto económica como políticamente, así como por algunos aspectos sociales que nos atan a este país, reduciendo nuestro margen de maniobra y poder de instrumentar nuevas políticas sobre estos temas.

Para ayudar a comprender el funcionamiento de nuestra economía es importante conocer su estructura, los flujos y variables relacionadas con la producción, consumo e intercambio que marcan los intercambios dentro de ella y dinamizan su comportamiento, la variables de componentes sociales como la desigualdad o el empleo, que ayudan a entender la situación de las personas y empresas que interactúan en esta economía, así como los indicadores de los componentes internacionales que influye en su comportamiento.

En esta ocasión, con la finalidad de darnos una idea a cerca de las condiciones en las que recibió la economía nacional el nuevo gobierno, analizaremos el comportamiento de algunas de las variables que consideramos importantes para comprender las tendencias de nuestra economía.

En este sentido, las variables que consideramos para este análisis son las siguientes.

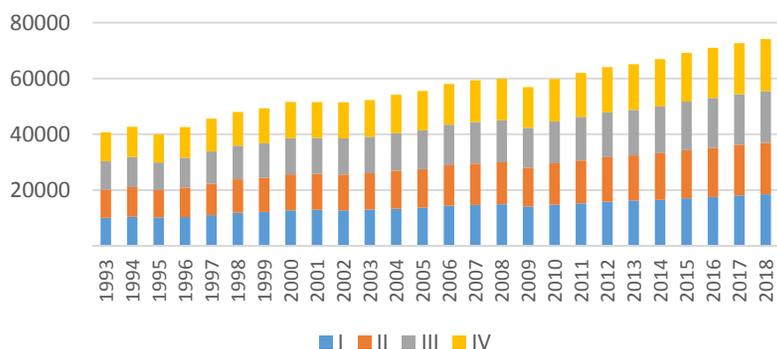
a) El producto interno bruto

En los últimos 30 años, el PIB mexicano se ha mantenido creciendo a una tasa promedio cercana a 2%, con retrocesos (decrecimientos) en 1995 y 2009, los años de la crisis por el efecto tequila, en el primero, y la recesión mundial debido a las especulaciones financieras, en el segundo. Este crecimiento ha sido insuficiente para generar empleos y riqueza que requiere el país, así como para mejorar, o al menos

mantener, el nivel adquisitivo y de bienestar de la población, ya que deberíamos crecer como mínimo a 5% para garantizar esto.

Por otra parte, observamos (gráfica 1) que la contribución al PIB por trimestre es muy parecida entre éstos, todos cercanos a 25%, aunque en el tercer y cuarto trimestre es donde despunta un poco la economía.

Gráfica 1. Descomposición trimestral del PIB anual en miles de millones de pesos (base 2013)



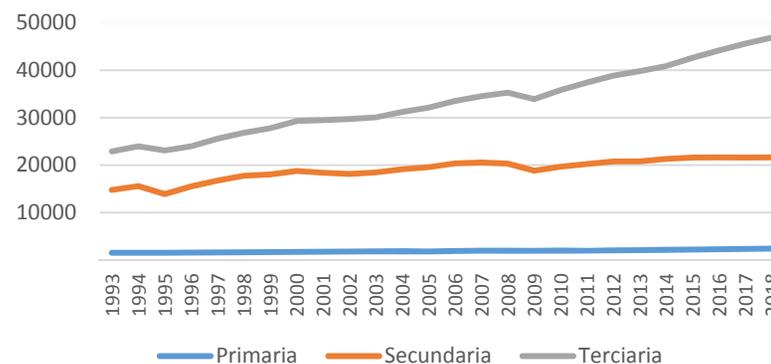
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Por otro lado, analizando el PIB por tipo de producción (gráfica 2), vemos que la actividad del *sector primario*, constituida por la agricultura, la ganadería, la caza, la pesca y el aprovechamiento forestal, representó para 2018 aproximadamente 3.2% de la actividad total y ha disminuido gradualmente su participación en casi 12%, partiendo de representar 3.6% del total en 1993, debido al aumento de las importaciones de estos productos y la falta de apoyos e inversión.

El *sector secundario*, el industrial, está compuesto por la minería, la energía, la construcción y la manufactura. La participación de este sector cayó en más de 19% en este mismo lapso de tiempo, pasando de 36.2 en 1993 a 29.15% del PIB total en 2018. Esto es considerando los flujos en valor de los productos, pues si se tomara en cuenta sólo el valor agregado del sector la caída sería más importante. Esto se puede ver, por ejemplo, en el sector electrónico, el cual añade muy poco valor agregado a la producción en México.

Finalmente, el *sector terciario*, compuesto por comercio, transporte y almacenamiento, información y servicios de todo tipo, es el que más aporta al PIB y, además, el que ha estado creciendo su participación en los últimos años, pasando de 56.3 en 1993 a 63.2% en 2018. Su dinamismo, se debe principalmente al incremento de la producción manufacturera que demanda servicios, así como un repunte en el sector turístico y al aumento de la informalidad en el país.

Gráfica 2. PIB anual por sector en miles de millones de pesos (base 2013)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Este comportamiento se puede observar en la gráfica 2, donde se nota el dinamismo del sector terciario al aumentar mucho más rápido que los otros dos sectores, por lo que ha conseguido ir incrementando año con año su participación en el producto interno bruto.

b) La tasa de interés

La tasa de interés real es un indicador de lo que se tiene que pagar en el país para obtener créditos y mantener inversiones financieras, pero, a su vez, actúa inhibiendo la inversión cuando está en un valor alto, ya que, al recibir altos rendimientos por su capital, muchos inversionistas no querrán mover su dinero a menos que se tengan importantes ganancias.

Gráfica 3. Tasa de interés objetivo



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

Observamos que la tasa de interés objetivo (gráfica 3) que impone el Banco de México en el mercado se ha ido ajustando al alza a partir de

2016, llegando a su máximo histórico a finales de 2018, situándose en 8.75%, y manteniéndose en este nivel a la fecha. Esto refleja el grado de desconfianza en México por parte del sector financiero y representa el alto costo que hay que pagar, además de que al inhibir la inversión física no se permite un mayor dinamismo en el crecimiento de la economía. Hacemos notar que las tasas de interés representativas, se han comportado de manera similar a la tasa de referencia.

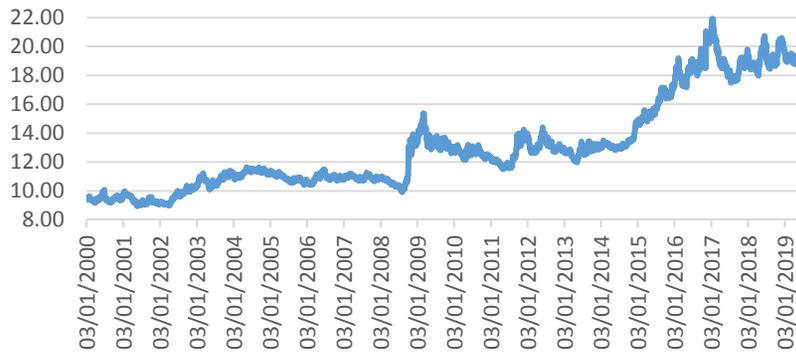
Se espera que en los próximos meses se dé un ajuste a la baja de esta tasa por parte de Banco de México, pero aún hay que aguardar prudentemente dado el contexto de presión internacional agudizado en México por las políticas proteccionistas de la economía estadounidense y las bajas de la calificación y perspectiva crediticia por parte de las calificadoras.

c) El tipo de cambio

Con respecto al dólar norteamericano, nuestra moneda se ha ido depreciando desde hace mucho tiempo, en particular dio importantes saltos en las crisis de 1994 y 2008, pero tuvo una pérdida constante durante el sexenio pasado llegando al máximo histórico de más de 22 pesos por dólar en 2016 (gráfica 4).

Nos interesa particularmente el comportamiento de esta variable pues más de 80% del intercambio comercial de México es con Estados Unidos, de donde importamos bienes para la producción y el consumo. Así, dada nuestra estructura de comercio, al devaluarse nuestra moneda respecto al dólar, se vuelven más caros muchos insumos básicos (como la carne o la gasolina), aumentando la inflación y disminuyendo nuestro margen de ganancia por competitividad.

Gráfica 4. Tipo de cambio: pesos por dólar



Fuente: Elaboración propia con datos de Banco de México.

d) El empleo y la participación de salarios en el PIB

La participación de los salarios en el PIB ha ido en detrimento, pasando de una tendencia al alza desde la década de los cincuentas, a una pronunciada baja desde los ochentas hasta hoy en día, pasando de cerca de 35% en su punto más alto a principios de los ochentas, a tener actualmente una participación cercana a 26%. Así, el pago en salarios ha sido uno de los rubros más castigados en las últimas décadas en México, a diferencia de los países de la OCDE donde el promedio ronda el 50% de participación de los salarios.

Por otra parte, la tasa de desempleo se ha mantenido a la baja desde 2009, aunque con un pequeño repunte desde finales de 2017 (gráfica 5). Cabe señalar que las tasas de subocupación y de informalidad han crecido también en los últimos años, lo que puede explicar parte de esta estabilidad de la tasa de desempleo.

Gráfica 5. Tasa de desempleo



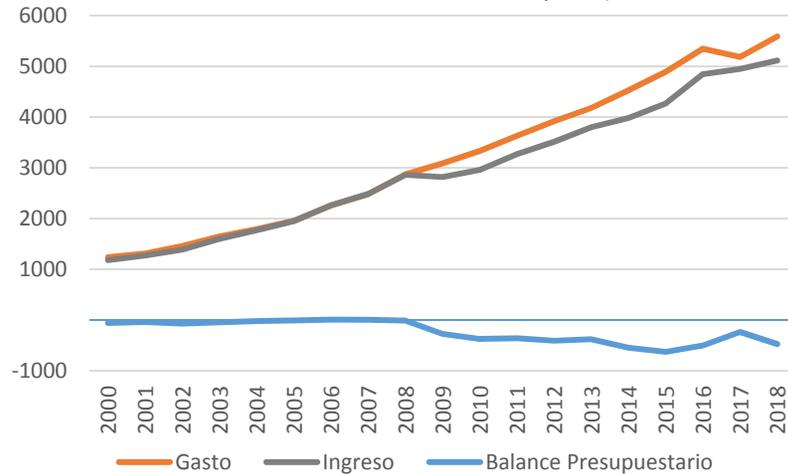
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

e) El gasto y la deuda públicos

Por otra parte, el gasto de gobierno se ha ido incrementando más de lo que ha podido ingresar vía impuestos, servicios y dividendos desde 2008, lo cual ha generado un déficit presupuestario del gobierno y se ha tenido que incurrir en deuda interna para cubrir estos gastos y otros como el pago del servicio de la deuda (gráfica 6).

En particular, durante el sexenio anterior se gastó más de lo que se había presupuestado en la ley de egresos de cada año, la deuda pública creció a una tasa mayor al 13% anual, alcanzando un valor de 44% el valor del PIB, cifra que no es de las más altas de la OCDE pero que preocupa pues México también es de los países que menos impuestos recaba y como resultado del endeudamiento tiene que invertir este año más de 700,000 millones de pesos en pagar el servicio de la deuda.

Gráfica 6. El gasto e ingreso presupuestal de gobierno (en miles de millones de pesos)



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

f) La inversión fija bruta

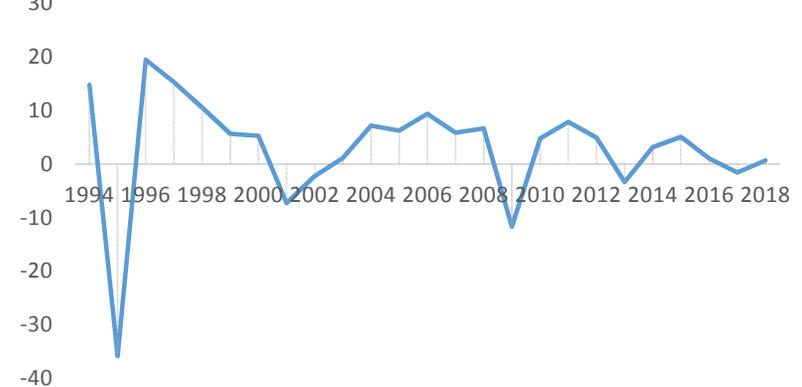
La variación de la inversión fija bruta es una variable que responde fuertemente a las crisis y los ciclos, principalmente los internos, teniendo caídas importantes en las crisis de 1994 y 2009, además de seguir el ciclo de cambio de administración, teniendo caídas en el primer año de gobierno de cada sexenio y auge a la mitad del mismo (gráfica 7).

Esta variable es importante pues está altamente correlacionada de manera positiva con el crecimiento de la economía, ya que son recursos que se utilizan para adquirir capital fijo con el fin de aumentar la producción y la productividad a escala nacional.

Finalmente vemos que la inversión en el último sexenio se debilitó hondamente, decreciendo constantemente la inversión pública y

teniendo un comportamiento irregular en la inversión, por lo que se cayó a una tasa de inversión menor al 22% como porcentaje del producto interno bruto en 2018.

Gráfica 7. Variación de la inversión fija bruta en México



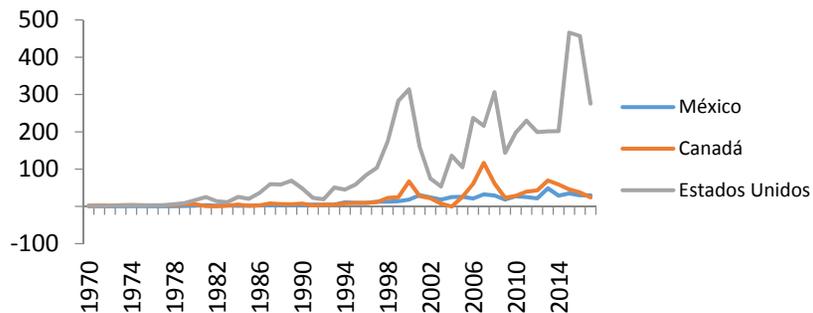
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI

g) La inversión extranjera directa

Por lo que la inversión extranjera directa en México ha estado creciendo a tasas bajas pero positivas, a diferencia de los países de la OCDE, donde esta inversión tiene una tendencia negativa desde hace al menos tres años.

Pero a pesar de que ha habido un flujo importante y sostenido de inversión extranjera directa en el país, la economía ha crecido de manera insuficiente (gráfica 8).

Gráfica 8. Inversión extranjera directa en millones de dólares

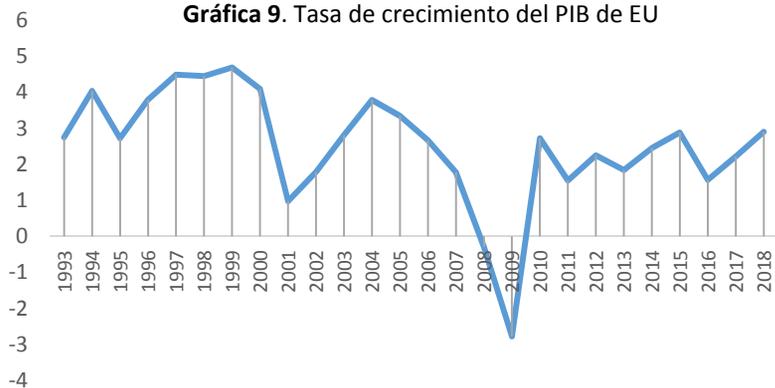


Fuente: Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y Desarrollo (UNCTAD)

h) El PIB de EU

En contraste con nuestra economía, el PIB de EU ha estado creciendo a tasas positivas mayores a 2.5 y menores a 4% en los últimos 8 años partir del fin de la crisis de 2008, esto a pesar de su tamaño (gráfica 9).

Gráfica 9. Tasa de crecimiento del PIB de EU



Fuente: Elaboración propia con datos del US Bureau of Economic Analysis.

En resumen, la nueva administración del presidente Andrés Manuel López Obrador recibe una economía con tendencias negativas en el crecimiento, una tasa de interés alta que inhibe la inversión, un tipo de cambio con fuertes presiones a la alza y consecuencias negativas importantes por el alto porcentaje de bienes para el consumo y la producción, un balance presupuestario negativo y una deuda pública que ha crecido a una tasa anual mayor al 13% que, sin embargo, no se refleja en inversión pública, pues su tasa de crecimiento ha caído junto con la de la inversión privada.

Estas cifras no son nada alentadoras y presuponen un inicio complicado para el nuevo gobierno, más si consideramos la curva de aprendizaje y la falta de certidumbre con la entrada de una nueva administración, que sabemos que provoca una caída de la tasa de crecimiento de manera cíclica cada seis años. Sin embargo, algunas variables macroeconómicas pueden ayudar a mejorar el desempeño de la economía, como la baja inflación y tasa de desempleo, la tendencia positiva de la inversión extranjera directa y de la economía estadounidense, la cual tiene un efecto de arrastre importante para la economía mexicana.

Paquete económico y presupuestal prudente del nuevo gobierno para 2019

Eufemia Basilio Morales

En el paquete económico y presupuestal que presentó el gobierno federal para 2019, la política de gasto prevista está basada en principios tales como la disciplina fiscal, responsabilidad hacendaria y austeridad, considerando para ello un entorno macroeconómico prudente y acorde con las expectativas de los mercados.

De manera puntual, se toman en cuenta principalmente los siguientes elementos:

1. Principios de austeridad, honestidad y combate a la corrupción.
2. Mantener la fortaleza de las finanzas públicas para optimizar los recursos presupuestarios disponibles, en sintonía con los principios de equilibrio presupuestario y responsabilidad hacendaria.
3. Llegar al equilibrio presupuestal en el balance público y el presupuestario, continuando con el superávit primario presupuestario.
4. Mantener la contención del gasto y se establecen principios de austeridad presupuestal, implementando programas sociales prioritarios e impulsando la inversión.
5. Mantener el Saldo Histórico de los Requerimientos del Sector Público (SHRFSP) constante, como porcentaje del PIB, durante todo el sexenio y estabilizar el saldo de la deuda ampliada.

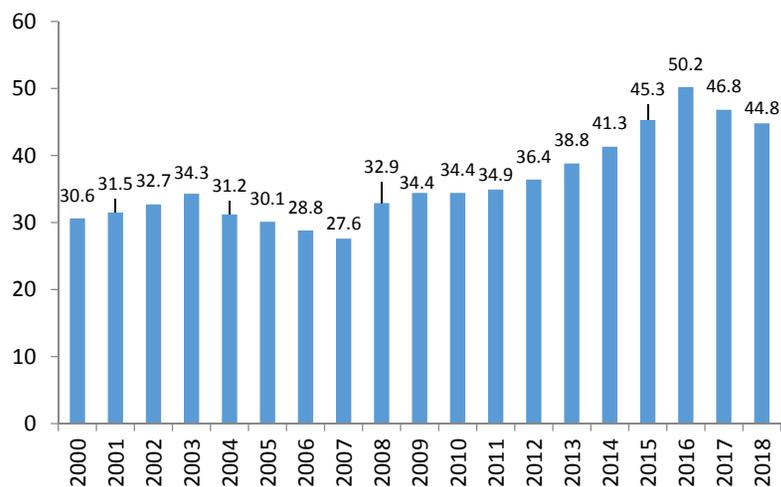
Estos puntos no se alejan demasiado de lo que se había hecho en administraciones pasadas, sobre todo porque al igual que antes, se trata de un paquete económico que busca evitar riesgos y está diseñado bajo un marco macroeconómico prudente, persiguiendo los objetivos de control de la inflación y saneamiento de las finanzas públicas, pero sin preocuparse por el crecimiento económico, con lo que se han obtenido indicadores macroeconómicos estables pero un pobre crecimiento.

Una diferencia importante entre este paquete presupuestal y los de las anteriores administraciones es que la programación financiera es consistente y no se está subestimando el nivel de ingresos, aunque esto llevaría a que, de no cumplirse las previsiones que hace este paquete, el gobierno federal se vería obligado a emplear recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), como lo planea hacer para refinanciar la deuda de Pemex. Así, el manejo del presupuesto federal deberá basarse en la eficiencia y transparencia del uso de los recursos públicos para promover el desarrollo y la productividad dentro del marco de rendición de cuentas y manteniendo finanzas públicas sanas.

Por otra parte, la administración federal propone para 2019 hacer un uso responsable de la deuda pública a fin de que su saldo se mantenga en una trayectoria sostenible, que contribuya a la fortaleza de las finanzas públicas, por lo que la política de deuda se orientará a cubrir las necesidades de financiamiento del gobierno federal (que actualmente es de 7.2% como porcentaje del PIB) con costos reducidos, considerando un horizonte temporal de largo plazo y con un bajo nivel de riesgo. Por lo que usará estrategias tales como mantener una cartera de pasivos sólida y diversificada mediante la

emisión de instrumentos en moneda nacional, a tasa fija y con vencimientos de largo plazo, lo que pretende reducir el impacto de los choques externos sobre las finanzas públicas (particularmente, sobre el costo financiero de la deuda) y mantener el SHRFSP en alrededor de 45% como porcentaje del PIB, dato parecido al de 2018.

Gráfica 1. Deuda pública como porcentaje del PIB



Fuente: elaboración propia con datos de SHCP.

El gasto público neto planteado en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2019 (PPEF) es de 5,814,291.7 millones de pesos, lo que equivale a 23.3% del PIB proyectado para este año y es 6.0% mayor que lo aprobado en 2018. Analizando su composición vemos que 3,411,255.5 millones de pesos del total del gasto programable son erogaciones de gasto corriente, que representa 82.7% del gasto total; y 711,434.9 millones de pesos corresponden a gasto de inversión, 17.3% restante en 2019.

Nótese que en el PPEF 2019, al igual que en administraciones pasadas, hay una proporción mucho mayor de gasto corriente que en capital, lo que ha sido un problema en décadas pasadas ya que la mayor parte del gasto total no resulta productivo.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, hay una reducción del espacio fiscal para ejercer el presupuesto, ya que la modificación del presupuesto para 2019 se encuentra limitada por los gastos obligatorios del sector público, debido principalmente a que el gasto público no programable sigue aumentando su peso relativo en el presupuesto. Este aumento está dado por el incremento en 18% del monto del pago en pensiones, el de amortización de la deuda pública que representará 7.2% del PIB y el de participaciones y aportaciones a estados en 2.4 por ciento.

Por otra parte, el nuevo gobierno realizó una reasignación de recursos a proyectos y programas con reglas de asignación claras con la finalidad de financiar infraestructura y los programas sociales prioritarios (el paquete económico 2019 considera recursos por cerca de 252,000 millones de pesos para proyectos prioritarios). Además, se eliminaron o fusionaron programas de gobierno que se consideraron duplicados o que no cumplen su propósito, y se quitaron gastos pensados innecesarios como algunos servicios personales y otros gastos de operación, además de recortes en sectores como el ambiental y agropecuario. Esto representa una mejora importante en la calidad del gasto del gobierno respecto a los presupuestos de gobiernos anteriores.

En el siguiente cuadro podemos observar los distintos programas y proyectos prioritarios del gobierno federal.

Cuadro 1

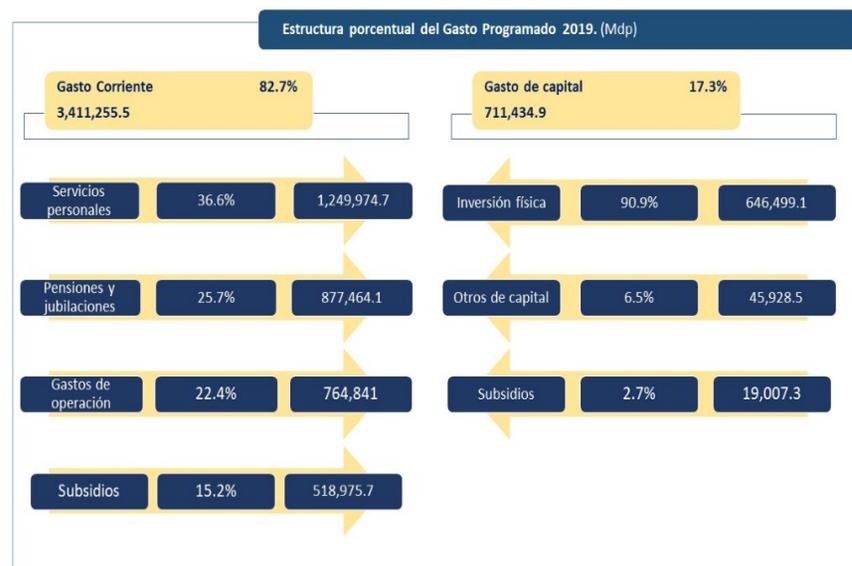


Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, PPEF 2019.

Entre estos programas destaca la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, que con un presupuesto de 100,000 millones de pesos permitirá duplicar los recursos que reciben las personas mayores de 65 años; el programa Jóvenes Construyendo el Futuro, para el que se destinarán 44,300 millones de pesos y brindará oportunidades de capacitación para el trabajo a 2.6 millones de jóvenes entre 18 y 29 años que no estudian ni trabajan; así como programas de infraestructura carretera, ferroviaria y aeroportuaria por un monto de 30,400 millones de pesos.

Haciendo un comparativo del gasto programable de este año respecto al de 2018, vemos que el gasto corriente se incrementó 4.0% en términos reales, lo cual equivale a 130,045.8 millones de pesos, en tanto que el gasto de capital registra un incremento de 6.4%, que representa 42,690.2 millones de pesos más que en 2018 aprobado en términos nominales.

Cuadro 2



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, PPEF 2019.

Después de analizar de manera general lo que plantea el paquete económico de 2019 en cuanto a finanzas públicas, encontramos que a pesar de que se está realizando un esfuerzo por quitar gastos superfluos y aumentar el gasto en inversión, este presupuesto no difiere mucho con los establecidos en sexenios pasados debido a que

los montos comprometidos de gasto corriente, programas sociales y amortización de la deuda no permiten que haya espacio suficiente para tener un cambio estructural importante y a que los criterios para el manejo de la política fiscal se basan en el concepto de finanzas sanas y equilibradas, subordinándolos al logro de la estabilidad monetaria mediante la contracción del gasto público. En consecuencia, con esta política económica de ajuste y estabilización, no hay posibilidad de expandir el gasto público deficitario con el propósito de combatir el lento crecimiento económico experimentado en nuestro país.

Finalmente, observamos que el gasto destinado a programas sociales va a comprometer de forma creciente un porcentaje importante de recursos del presupuesto en gasto corriente, ya los recursos que se planean ahorrar por medio de una política de austeridad, de gasto eficiente y la reducción de la corrupción resultan insuficientes para la viabilidad y sostenibilidad a largo plazo de dichos programas. Por lo que se deberán buscar nuevas alternativas para la captación de recursos, como una reforma fiscal o el aumento de la base tributaria, para mantener estos programas y tener recursos para incrementar la inversión de capital, lo cual es una condición necesaria para alcanzar los niveles de crecimiento anual de la economía que plantea el gobierno federal.

El gasto en desarrollo social y en salud del Presupuesto de Egresos Federal de 2019 en México

Berenice Ramírez López y Abraham Granados Martínez

El presupuesto público representa una intención de prioridades y manifiesta las actividades que realizará el gobierno en un año fiscal. En julio de 2018 se eligió en México un nuevo gobierno que expresa como principales objetivos combatir la corrupción y establecer las bases para otorgar bienestar a sectores de la población históricamente excluidos y desprotegidos. En diciembre pasado se aprobó el primer presupuesto de esta nueva administración pública federal. Con la intención de analizar si los objetivos descritos en las prioridades de la política social corresponden con la estructura de gastos, se analizará el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019, particularmente el gasto social y, con especial atención, el destinado a salud. Además, se identificarán cambios, si los hubiera, respecto de la administración anterior (2012-2018) (SHCP, 2019).

Desde la década de los años ochenta, se instrumenta en México una política social que podemos caracterizar de liberal, residual, focalista y asistencial, que asume que el Estado sólo se ocupará de aquellos que no puedan resolver en la oferta de mercado las necesidades de educación, salud, seguridad social y vivienda que constituyen los aspectos sustanciales de la política social, es decir, la política social dio prioridad a la focalización y al asistencialismo para atender a los clasificados como pobres extremos (Ramírez, 2011). Se abandonó la perspectiva distributiva que una política social robusta y universalista puede tener en escenarios de desigualdades extremas como las que manifiesta la sociedad mexicana.

Con el cambio de gobierno en 2018, se esperaban algunas modificaciones a las prioridades de política social y actividad del Estado. Es pertinente precisar que el eje rector de la política nacional, el Plan Nacional de Desarrollo (PND), todavía no se publica y es probable que se concreten variaciones sustantivas para el PEF 2020, ya con base en las políticas prioritarias plasmadas en la planeación nacional y sectorial de la administración pública federal.

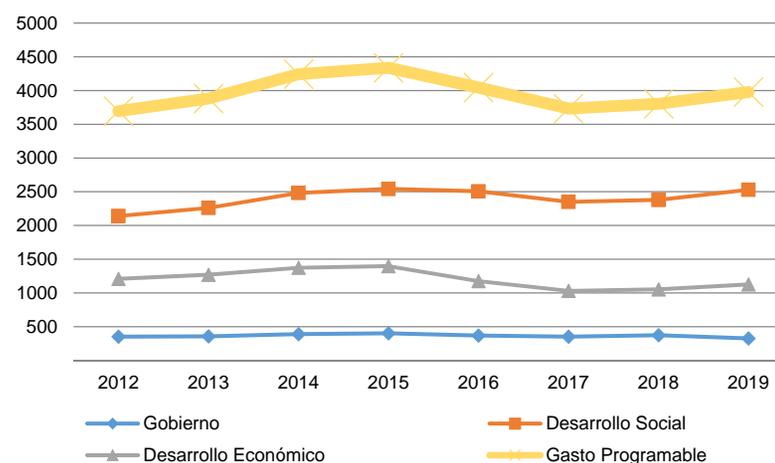
El PEF se puede dividir entre el gasto programable y el no programable. El primero concentra gran parte del presupuesto federal, ya que es el destinado a la operación de las instituciones gubernamentales, en distintos sectores como educación, salud, entre otros. Por su parte, el gasto no programable, se destina al cumplimiento de obligaciones y apoyos establecidos en la ley, como deuda pública, participaciones a entidades federativas y municipios, es decir, son recursos que no financian las actividades de las instituciones gubernamentales.

En este documento, el análisis se concentra en el gasto programable, clasificado por funciones, ya que permite identificar el gasto social y su distribución por temas. En el PEF 2019, este gasto se estipuló en 4,132,331.4 millones de pesos (corrientes), lo que representó un incremento en términos reales de 4.6%, respecto de 2018. El PEF por funciones del gasto programable se divide en recursos destinados al gobierno, desarrollo social y económico, los cuales serán el objeto de análisis.

Es relevante destacar que el gasto programable de 2019 presenta un incremento respecto de 2018, sin embargo, en términos reales, con base en precios de 2018, se asignó mayor gasto programable en los presupuestos federales de 2014, 2015 y 2016. Es decir, el incremento

del gasto programable para 2019 resulta limitado al revisar el sexenio de Enrique Peña Nieto, ya que, en términos reales, a precios de 2018, para 2015 se destinaron 4,337,211.8 millones de pesos, ante 3,978,763.7 millones de pesos en 2019, es decir 358,448.2 millones de pesos menos (a precios de 2018).

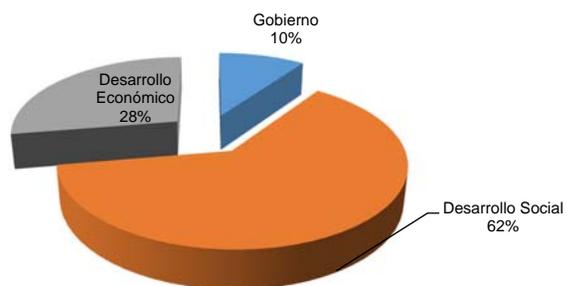
Gráfica 1. Gasto programable, PEF 2012-2019
(millones de pesos, base 2018)



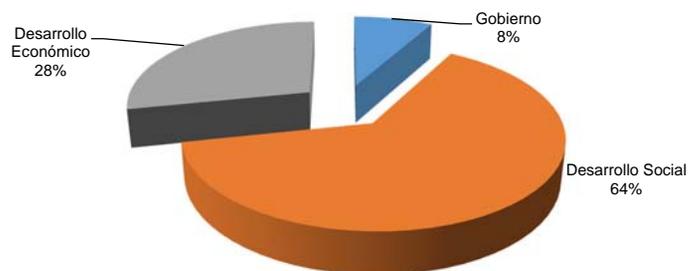
Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012-2019.

Algo semejante se presenta con el gasto en desarrollo social, a pesar de que se mantiene en 2019 como el rubro con más recursos asignados, como pasó en el sexenio anterior, se registra un crecimiento real de 6.4% de 2018 a 2019, no obstante, en términos reales para 2019 alcanza niveles similares a los asignados en 2015 y en 2016. Al revisar la distribución del gasto programable en 2018 y 2019, se identifican similitudes entre las dos administraciones federales. Lo destacable es una disminución del gasto de gobierno para 2019, redestinado al desarrollo social (gráficas 2 y 2bis), así se

Gráfica 2. Distribución gasto programable, PEF 2018



Gráfica 2 bis. Distribución del gasto programable, PEF 2019.



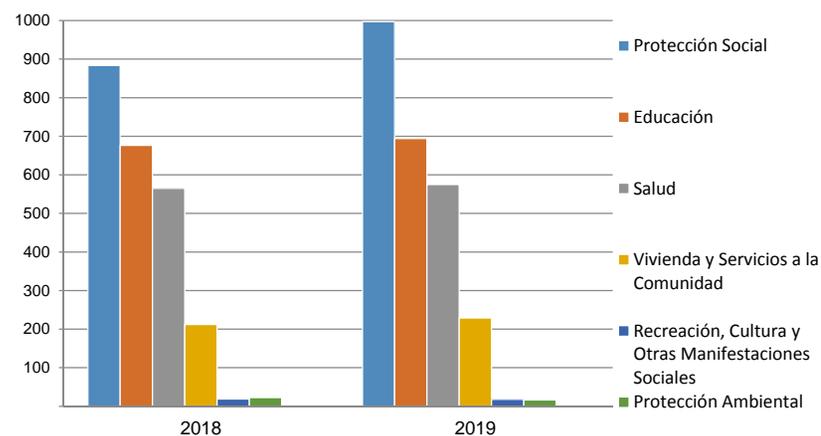
Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2012-2019.

puede mostrar cierta intención de acortar el gasto administrativo del gobierno y destinarlo a política social.

En relación con el gasto en desarrollo social, para 2019, de forma similar a 2018, se concentra principalmente en protección social (39.4%), educación (27.4%) y salud (22.7 por ciento). A su vez, registra

un incremento de 151,222.3 millones de pesos en términos reales, a precios de 2018, respecto de 2018, influido principalmente por mayor gasto en protección social. El cual se elevó en 113,743.9 millones de pesos en términos reales, a precios de 2018 (gráfica 3).

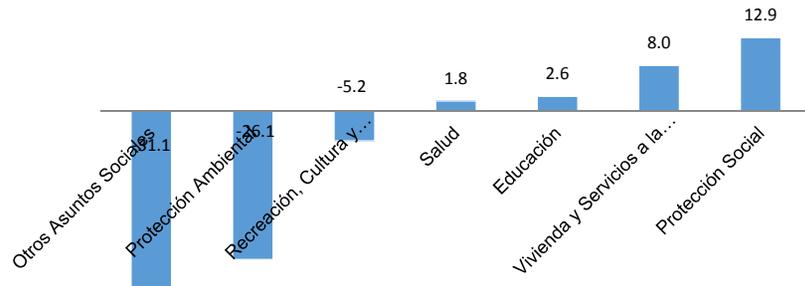
Gráfica 3. Gasto en desarrollo social, PEF 2018-2019 (miles de millones de pesos, base 2018)



Fuente: SHCP, Presupuesto de egresos de la federación, 2018-2019.

Al revisar la distribución del gasto social de 2018 y 2019, sobresale el aumento que el actual gobierno destina en protección social, crece en 12.9%; le sigue en relevancia, el gasto en vivienda y servicios a la comunidad, con 8.0%. No obstante, llama la atención, que al reducirse en 26.1% el gasto en protección ambiental pareciera afirmarse la falta de visión sustentable y ecológica que caracteriza a la política económica que se está impulsando. También, disminuye en 31.1% lo destinado a otros asuntos sociales (gráfica 4).

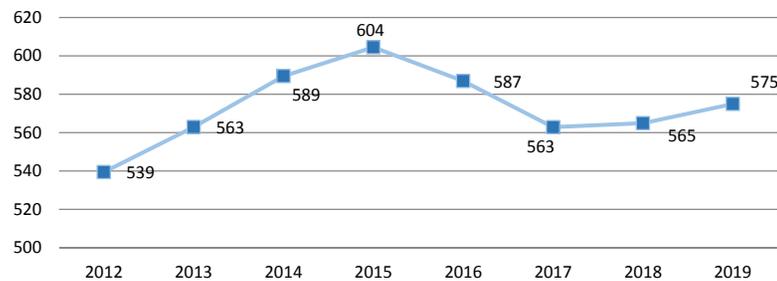
Gráfica 4. Tasa de crecimiento real, PEF 2018-2019, Gasto en Desarrollo Social



Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018-2019.

Con relación al gasto en Salud, se registra de 2018 a 2019 un incremento de 10,020.2 millones de pesos en términos reales, a precios de 2018, lo cual representa un gasto mayor en términos reales de 1.8%. Sin embargo, como se presenta con el gasto en Desarrollo Social, no se alcanza, en términos reales, los niveles de gastos en Salud destinados en 2014, 2015 y 2016 (gráfica5).

Gráfica 5. Gasto en Salud, PEF 2012-2019 (miles de millones de pesos, base 2018)



Fuente: SHCP, Presupuesto de Egresos de la Federación, 2018-2019.

Consideraciones finales

De acuerdo con la revisión del PEF 2019, respecto del sexenio anterior (2012-2018) no se registran cambios sustanciales en el gasto programable, así como en el desarrollo social y en particular en salud. Lo cual, no es compatible con las prioridades asumidas por el gobierno en turno, resuelto a cambiar las prioridades en favor de la población más vulnerable y con mayores carencias. No obstante, se manifiestan algunos indicios de cambio en la política social, respecto del sexenio anterior. En particular con ahorros en gasto de gobierno para destinarlos al desarrollo social.

La administración pública federal actual tiene poco tiempo y se pueden esperar mayores cambios a partir del próximo año fiscal. Sin embargo, es necesario revisar los alcances de las transferencias monetarias, que siguen inscribiéndose en la perspectiva del asistencialismo y en el fortalecimiento de la individualización. Se requiere fortalecer a las instituciones públicas que propician prácticas colectivas y la conservación de bienes comunes que puedan sustentar, con bases sólidas, las políticas de universalización en el acceso a la salud, la seguridad social, el empleo, la educación, la capacitación, la atención a la niñez y juventud, etc. Se requiere más ingreso público que tarde o temprano, lo deseable sería más temprano que tarde, derive de una reforma hacendaria para que sea posible instrumentar políticas redistributivas eficaces.

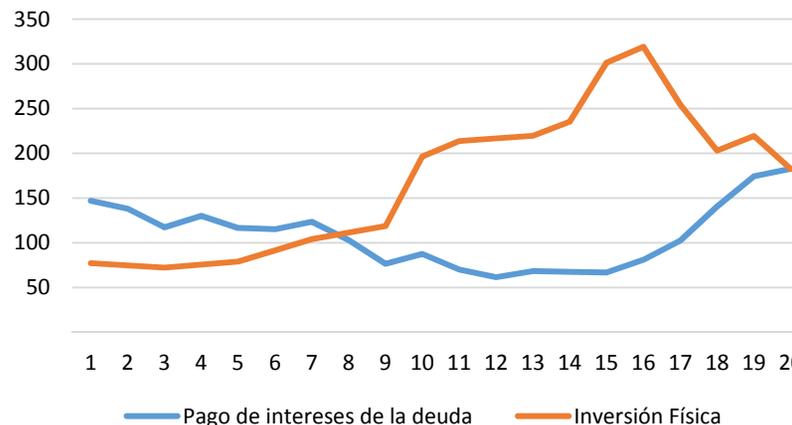
Dificultades presupuestarias y de calificación en los primeros meses de 2019

Arturo Ortiz Wadgyman*

El Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado en diciembre de 2018, cercano a los 6 billones de pesos, es indiscutiblemente insuficiente frente a la gran cantidad de demandas y necesidades que tiene un pueblo que durante muchos años fue desatendido en actividades básicas de desarrollo económico y social, con una economía nacional estancada y endeudada (la deuda externa asciende a los 450,000 millones de pesos con vencimientos que van a mermar el presupuesto sin más valor que el pago de la deuda) y con una gran cantidad de obras de infraestructura inconclusas con obligaciones firmadas por el gobierno federal, las cuales no puede dejar de atender (gráfica 1).

El proyecto del presidente López Obrador consiste básicamente en dos estrategias para el desarrollo. Por un lado, pretende mejorar la distribución en el ingreso de los hogares mediante programas sociales, lo cual implica partidas presupuestarias que comprenden alrededor de 13% del presupuesto. La otra estrategia consiste en aumentar la inversión pública en capital y atraer inversión privada, como con los proyectos de la nueva refinería de Dos Bocas Tabasco (calculada en 8,000 millones de dólares), el Tren Maya y el nuevo proyecto del aeropuerto de Santa Lucía, además del rescate de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y de Petróleos Mexicanos (Pemex).

Gráfica 1 Pago de intereses de la deuda e Inversión Física



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Esto último se sabe que será altamente oneroso, Pemex tiene una deuda por más de 2 billones de pesos, enfrenta vencimientos y amortizaciones por más de 197,000 millones de pesos este año y tiene que pagar una tercera parte de su deuda total en 2021. Además, se ha generado polémica por diversos cuestionamientos de la viabilidad del proyecto de la refinería de Dos Bocas, que para quienes están en contra de eliminar la reforma energética peñista de 2013, no es una buena decisión, ya que piensan que no se recuperará dicha inversión. Por otra parte, CFE tiene un adeudo cercano a 1,200,000 millones de pesos y tiene que enfrentar vencimientos, pagos de intereses y amortizaciones de deuda por 7,900 millones de pesos en este año. No obstante, el rescate de estas dos empresas productivas del Estado del sector energético es fundamental para el desarrollo económico y social del país, ya que de ello depende que volvamos a

recuperar nuestra soberanía energética y servirá de base para el futuro del país.

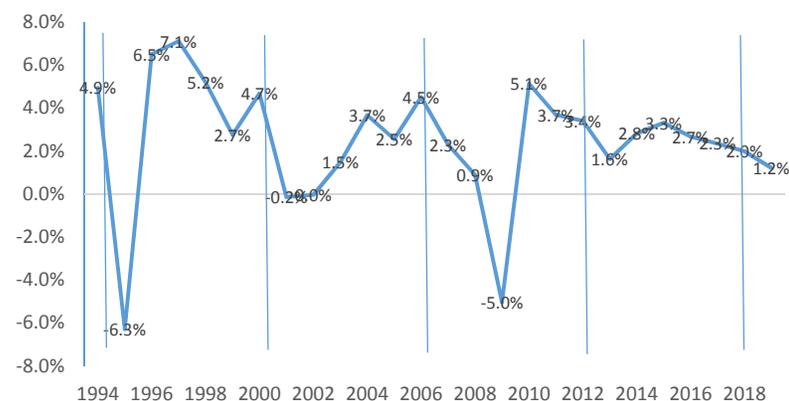
Frente a este reto, el gobierno federal considera necesario llevar a cabo ajustes presupuestarios, reduciendo y haciendo más eficiente el gasto gubernamental y atacando problemas de corrupción, anticipando las reducciones esperadas en la recaudación fiscal (que se torna lenta y difícil en estos primeros meses). Adicional a esto, se ha anunciado la utilización del Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios para afrontar los vencimientos de Pemex en el corto plazo.

Sin embargo, esta política de rescate de estas dos paraestatales Pemex y CFE por parte del nuevo gobierno ha provocado críticas de algunas voces que consideran que esto equivale a echarle dinero bueno al malo y ven con preocupación la baja de producción de petróleo en los últimos meses, generando desconfianza en el poder de pago de los pasivos del país. Además, argumentan que, según su mandato, este fondo debe emplearse para “aminorar el efecto sobre las finanzas públicas y la economía nacional cuando ocurran disminuciones de los ingresos del gobierno federal respecto a los estimados en la Ley de Ingresos, para propiciar condiciones que permitan cubrir el gasto previsto en el Presupuesto de Egresos”, por lo que no se concibió en principio para afrontar deudas y vencimientos de empresas estatales.

Por otra parte, el crecimiento de la economía para el primer trimestre de 2019 resultó ser de 0.2, lo que se traduce en 1.2 anual (gráfica 2). Todo esto significa los naturales ajustes del inicio de un nuevo gobierno que desde luego rompe la continuidad con el gobierno anterior y con los parámetros tecnocráticos transexenales manejados

por el FMI, el Banco Mundial y el gobierno de Estados Unidos, ya que se retraen los flujos de nuevas inversiones y se retrasa el gasto de recursos del gobierno al haber un reajuste en la organización pública, plantearse nuevos proyectos y programas que deben ser aprobados por el congreso, además de las revisiones y cambios en la forma de operar los programas para disminuir la corrupción y el clientelismo en su manejo.

Gráfica 2 . Tasa de crecimiento anual PIB



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Por ello, los resultados del nuevo gobierno en materia económica en estos primeros meses no pueden ser representativos de lo que puede pasar en el sexenio, por lo que las evaluaciones prematuras que están llevando a cabo en especial grupos del sector privado vinculados a los gobiernos anteriores, resultan ser descontextualizados y poco creíbles.

En el primer año de las últimas tres administraciones (Vicente Fox, Felipe Calderón y Enrique Peña), hubo caídas de 4.8, 2.2 y 1.8% en las

tasas de crecimiento económico y las calificadoras de valores no se alarmaron, no hubo desconfianza ni en los primeros meses existió un ambiente de derrotismo económico (cuadro 1).

Esto implica que los parámetros neoliberales de las calificadoras y organismos internacionales como el FMI no cuadran con el esquema del nuevo gobierno, el cual ha planteado un cambio de paradigma donde su preocupación mayor no será la ganancia del empresario sino el rendimiento social de la inversión, mientras que al gran capital no le interesa ni el empleo, ni el salario, ni el bienestar social, ni la autonomía económica de un país.

En este sentido, el enviar buenas señales al mercado significaría prácticamente una continuación de lo mismo con respecto al sexenio anterior, es decir, la continuación de los proyectos corruptos, la riqueza concentrada por unos cuantos agentes económicos y las ganancias que se repartirán conjuntamente con la banca internacional de los negocios que se deriven de México.

Lo que se puede concluir es que la banca internacional se encuentra molesta por la política de no endeudamiento del nuevo gobierno, que no le quiere pedir mayores créditos como están acostumbrados, esto a su vez, lleva a sus calificadoras a puntuar arbitrariamente mal y algunos sectores del capital a mostrarse prematuramente pesimistas respecto a lo que puede ocurrir en los siguientes años. Los grandes proyectos de inversión del nuevo gobierno, como los que señalamos al principio, aún no se han iniciado, por lo que va a llevar un poco de tiempo el arranque de la economía, pero cuando la inversión despliegue, se espera que los crecimientos del PIB serán mayores a los de los últimos 30 años, pues como nunca se está programando una inversión pública trascendente.

*Investigador del IIEc UNAM, Unidad de Investigación Economía Mundial.

<http://www.iiec.unam.mx/directorio/persona/ortiz-wadgy-mar-arturo>