

# El Paquete Económico 2017 A Debate

## Coordinadores

Noel Pérez Benítez

Gerardo Esquivel Hernández



# EL PAQUETE ECONÓMICO 2017, A DEBATE

## Coordinadores

Noel Pérez Benítez

Gerardo Esquivel Hernández

## Autores

Miguel Barbosa Huerta

Luis Madrazo Lajous

Dolores Padierna Luna

Ernesto Revilla Soriano

Edgar Amador Zamora

Noel Pérez Benítez

Armando Ríos Piter

Mariana Campos Villaseñor

José Luis de la Cruz Gallegos

David Colmenares Páramo

Ernesto Cordero Arroyo

Carlos Serrano Herrera

Héctor Juan Villarreal Páez

Gerardo Esquivel Hernández



SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

**Comité Directivo**

Sen. Miguel Barbosa Huerta  
PRESIDENTE

Sen. Roberto Armando Albores Gleason  
SECRETARIO

Sen. Daniel Gabriel Ávila Ruíz  
SECRETARIO

Sen. Benjamín Robles Montoya  
SECRETARIO

**Secretaría Técnica**

Onel Ortiz Fragozo  
SECRETARIO TÉCNICO

**Coordinación Ejecutiva de Investigación**

Dr. Gerardo Esquivel Hernández  
COORDINADOR EJECUTIVO DE INVESTIGACIÓN

**Dirección General de Finanzas**

Mtro. Noel Pérez Benítez  
DIRECTOR GENERAL DE FINANZAS

***El Paquete Económico 2017, A Debate***

Autores por orden de aparición:

Miguel Barbosa Huerta
Luis Madrazo Lajous
Dolores Padierna Luna
Ernesto Revilla Soriano
Edgar Amador Zamora
Noel Pérez Benítez
Armando Ríos Piter
Mariana Campos Villaseñor
José Luis de la Cruz Gallegos
David Colmenares Páramo
Ernesto Cordero Arroyo
Carlos Serrano Herrera
Héctor Juan Villarreal Páez
Gerardo Esquivel Hernández

ISBN: 978-607-8320-62-2

DR© INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA  
Donceles 14, Colonia Centro, Delegación Cuauhtémoc  
C.P. 06020, Ciudad de México.

La presente edición es publicada por la Dirección General de Finanzas.

DISTRIBUCIÓN GRATUITA  
Impreso en México

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de los autores y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

# Índice

Glosario de abreviaturas	5
<b>Presentación</b>	<b>7</b>
<i>Noel Pérez Benítez</i>	
<b>Discurso inaugural</b>	<b>9</b>
<i>Miguel Barbosa Huerta</i>	
<b>Ponencia de apertura</b>	<b>12</b>
<i>Luis Madrazo Lajous</i>	
<b>Capítulo 1: Ley de Ingresos de la Federación</b>	
<b>Introducción</b>	<b>17</b>
<i>Dolores Padierna Luna</i>	
<b>1.1 Perspectivas de la economía mexicana y la Ley de Ingresos 2017</b>	<b>22</b>
<i>Ernesto Revilla Soriano</i>	
<b>1.2 Elementos básicos para una discusión en materia de federalismo fiscal</b>	<b>30</b>
<i>Edgar Amador Zamora</i>	
<b>1.3 Panorama de los ingresos presupuestarios</b>	<b>40</b>
<i>Noel Pérez Benítez</i>	
<b>Capítulo 2: Presupuesto de Egresos de la Federación</b>	
<b>Introducción</b>	<b>49</b>
<i>Armando Ríos Piter</i>	
<b>2.1 El paquete económico 2017</b>	<b>53</b>
<i>Mariana Campos Villaseñor</i>	
<b>2.2 ¿Inversión pública para el crecimiento económico de México?</b>	<b>63</b>
<i>José Luis de la Cruz Gallegos</i>	
<b>2.3 Gasto federalizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017</b>	<b>74</b>
<i>David Colmenares Páramo</i>	
<b>Capítulo 3: Sostenibilidad del déficit y la deuda pública.</b>	
<b>Introducción</b>	<b>86</b>

<i>Ernesto Cordero Arroyo</i>	
<b>3.1 Perspectivas de las finanzas públicas</b>	<b>93</b>
<i>Carlos Serrano Herrera</i>	
<b>3.2 Sostenibilidad del déficit y la deuda pública</b>	<b>104</b>
<i>Héctor Juan Villarreal Páez</i>	
<b>3.3 Sobre el paquete económico 2017</b>	<b>113</b>
<i>Gerardo Esquivel Hernández</i>	
<b>Bibliografía</b>	<b>125</b>
<b>Sobre los autores</b>	<b>128</b>

# Glosario de abreviaturas

Este libro contiene una serie de nombres y términos que están presentes de manera particularmente recursiva en el texto. Para una lectura más fluida y amena del mismo, se han empleado de forma sustitutiva las abreviaturas de estos términos como enseguida se enlistan.

- 1) Asociaciones Público-Privadas (**APP**)
- 2) Banco de México (**Banxico**)
- 3) Banco Interamericano de Desarrollo (**BID**)
- 4) Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (**CEFP**)
- 5) Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (**CIEP**)
- 6) Ciudad de México (**CDMX**)
- 7) Comisión Económica para América Latina y el Caribe (**CEPAL**)
- 8) Comisión Federal de Electricidad (**CFE**)
- 9) Criterios Generales de Política Económica (**CGPE**)
- 10) Fondo de Estabilización de los Ingresos Fiscales (**FEIF**)
- 11) Fondo de Fomento Municipal (**FOMUN**)
- 12) Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (**UNICEF**)
- 13) Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (**IEPS**)
- 14) Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (**ILIF**)
- 15) Instituto Belisario Domínguez (**IBD**)
- 16) Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (**ISSSTE**)
- 17) Instituto Nacional de Estadística y Geografía (**INEGI**)
- 18) Ley de Ingresos de la Federación (**LIF**)
- 19) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (**LFPRH**)
- 20) miles de millones de pesos (**mmp**)
- 21) millones de pesos (**mdp**)
- 22) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (**OCDE**)
- 23) Petróleos Mexicanos (**Pemex**)
- 24) Presupuesto de Egresos de la Federación (**PEF**)
- 25) Producto Interno Bruto (PIB)
- 26) Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (**PNUD**)

- 27) Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (**PNUMA**)
- 28) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (**PPEF**)
- 29) Recaudación Federal Participable (**RFP**)
- 30) Requerimientos Financieros del Sector Público (**RFSP**)
- 31) Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (**SHRFSP**)
- 32) Secretaría de Hacienda y Crédito Público (**SHCP**)
- 33) Servicio de Administración Tributaria (**SAT**)

# Presentación

**Noel Pérez Benítez**

Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) del Senado de la República (Senado), a través de la Dirección General de Finanzas, organiza desde 2015 un seminario anual sobre el Paquete Económico que será discutido en el Senado con el fin de aprobar la Ley de Ingresos de la Federación del siguiente ejercicio fiscal. Este seminario tiene como objetivo fortalecer el diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que deriva en la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

El seminario El Paquete Económico 2017, A Debate se celebró el lunes 24 de octubre de 2016 en las instalaciones del Senado. Contó con la participación plural de representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), del Senado de la República, del IBD, del sector financiero, la academia y de la sociedad civil. Este seminario coadyuvó al cumplimiento de las funciones del IBD de contribuir a la reflexión, la toma de decisiones informadas y apoyar en el ejercicio de las facultades de supervisión y control del Senado.

La temática abordada durante el seminario se enfocó en analizar el estado de los ingresos y del gasto público, así como la sostenibilidad de las finanzas públicas. La primera mesa de diálogo evaluó la evolución de los ingresos de la Federación y las Entidades Federativas, además de los principales elementos de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2017 y las modificaciones aprobadas por la Cámara de Diputados. La segunda mesa examinó el comportamiento del gasto público federal y del gasto federalizado ejercido por las Entidades Federativas, así como su eficiencia y eficacia. La tercera mesa exploró las implicaciones en finanzas públicas de los déficits fiscales registrados en los últimos años, la evolución del endeudamiento público y posibles opciones para el fortalecimiento del marco hacendario nacional.

Este libro recupera las participaciones de las y los ponentes del seminario que generosamente contribuyeron con su tiempo y colaboraciones a la elaboración de la presente obra. En orden de



participación, agradecemos las contribuciones del Senador Miguel Barbosa Huerta, Presidente del IBD; Luis Madrazo Lajous, Jefe de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública de la SHCP; la Senadora Dolores Padierna Luna, Integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público; Ernesto Revilla Soriano, Director de Estudios Económicos de Citibanamex; Edgar Amador Zamora, Secretario de Finanzas de la Ciudad de México; Noel Pérez Benítez, Director General de Finanzas del IBD; el Senador Armando Ríos Piter, Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público; Mariana Campos Villaseñor, Coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa; José Luis de la Cruz Gallegos, Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C.; David Colmenares Páramo, Profesor de finanzas estatales en la Universidad Nacional Autónoma de México; el Senador Ernesto Cordero Arroyo, Integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público; Carlos Serrano Herrera, Economista en Jefe de BBVA-Bancomer México; Héctor Juan Villarreal Páez, Director General del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria; y de Gerardo Esquivel Hernández, Coordinador Ejecutivo de Investigación del IBD.

# Discurso inaugural

## Senador Miguel Barbosa Huerta

Presidente del Instituto Belisario Domínguez

El pasado 8 de septiembre el Ejecutivo Federal presentó ante la Cámara de Diputados el Paquete Económico 2017 para su discusión y análisis; el mismo, se conforma por los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF), el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y otras iniciativas que reforman ciertas disposiciones en materia impositiva. A partir de las modificaciones hechas a la ILIF por la Cámara de Diputados, el Senado de la República tiene hasta el 31 de octubre para su discusión y aprobación.

En el marco de oportunidad que dicha situación representa, se desarrolla este foro de análisis denominado, “El Paquete Económico 2017, A Debate”, con el objetivo de derivar algunas directrices que guíen la toma de decisiones de esta soberanía.

El programa fiscal, surge dentro de un entorno internacional incierto y exacerbado por el resultado del proceso electoral en Estados Unidos y la posibilidad de contracción de su sector industrial. Persiste por otro lado, cierta volatilidad en los mercados financieros internacionales con bajos precios petroleros y una planta productiva interna decaída. Ante estas condiciones, la economía mexicana se muestra especialmente vulnerable por los choques externos que podrían afectar su desempeño.

El programa que aquí se discute presenta tres características dado el contexto en que se desarrolla: a) una perspectiva de crecimiento económico en 2017 menor a la de 2016, b) un recorte sustantivo al gasto público y c) un redireccionamiento del programa hacia la meta de consolidación fiscal, al mantener un superávit primario del 0.4% del PIB. El crecimiento económico que se proyecta en el paquete es del 2.5%, explicado por un aumento del crédito interno y por un crecimiento de las exportaciones no petroleras y los servicios relacionados con el comercio exterior, así como por la reducción en la demanda externa y por las medidas de astringencia fiscal implementadas.

Bajo la vigencia del Acuerdo de Certidumbre Tributaria efectuado por la actual administración, se proyectan en 2017 ingresos presupuestarios por 4 billones 309,533.6 millones de pesos (mdp), 0.4% superiores respecto a la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2016; los ingresos petroleros ascienden a 769,947.4 mdp, 15.7% menores respecto de la LIF 2016, los que se han podido compensar con ingresos tributarios, superiores en 9.7%.

Por el lado de los egresos, el gasto neto pagado se proyecta en 4 billones 804,406.1 mdp que representan una reducción de 1.7% respecto al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2016. Desagregando, el gasto programable pagado presentará una reducción aún mayor, de 6.2%; sin embargo, el gasto no programable estará aumentando un poco más de 12%, incentivado por el aumento en el costo financiero de la deuda en 18.9%, y por las Participaciones a las Entidades Federativas que aumentarán 5.3%.

Resultado de lo anterior, se registrará un déficit fiscal de 2.4% del PIB para el próximo año, pero con superávit primario de 0.4%. De esta forma, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) se estiman en 2.9% del PIB, que serán menores en 14.2% respecto a la LIF 2016. El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) para 2017 se estima en 50.2% del PIB, menor al 50.5% del PIB estimado para el cierre de 2016.

Según datos de los CGPE 2017, los ingresos del sector público han ido creciendo con modestia del 22.5% del PIB en 2012, a 24.3% en 2016; mientras que el gasto ha estado siempre por arriba de estas dos cifras. Ha pasado de representar el 25.1% del PIB en 2012, hasta llegar al 27.2% en 2016. De esta manera el balance público se ha ido volviendo cada vez más negativo, al pasar de un déficit de 2.6% del PIB en 2012 a uno de 2.9% en 2016.

El Instituto Belisario Domínguez (IBD) es el centro de investigación legislativa del Senado de la República y se halla entre los más importantes en el país; siendo su propósito acercar el trabajo de investigación a la labor diaria del Senado para la toma de decisiones. Su participación en la organización de este tipo de foros de discusión y análisis es fundamental para el buen desarrollo y curso de la realidad económica. Dentro de sus funciones están llevar a cabo investigaciones estratégicas sobre temas de desarrollo nacional y análisis de coyuntura para el Senado. Debe así, en consecuencia, procurar un apoyo a la deliberación y toma de decisiones del Legislativo y auxiliarlo en el ejercicio de sus funciones de supervisión y control.

A partir de 1997, el Congreso de la Unión ha intervenido mucho más intensamente en hacer recomendaciones y modificaciones al presupuesto que cada año se le hace llegar desde el Ejecutivo. Gracias a esto, se nota que el Congreso ha evolucionado y su participación en la materia es fundamental, ya que tanto la LIF, como el PEF, son los instrumentos de política económica más importantes con que cuenta el país.

De ahí la importancia de este foro y su objetivo, analizar los aspectos más relevantes del Paquete Económico 2017 y los principales retos y oportunidades para el fortalecimiento de los ingresos y gasto públicos, así como la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Por otro lado, debe reconocerse que gracias al desarrollo democrático del país y la autonomía que se ha nutrido entre los tres poderes del Estado, es posible desde esta trinchera abordar y estudiar el tema presupuestario. Merced a esto, el Congreso puede hacer modificaciones al presupuesto que manda el Ejecutivo para mejorar la orientación de los recursos nacionales, y que de ello se desprendan, como es esperable, mejores y más certeros resultados de la participación del gobierno en el proceso económico, abonándole en estabilidad y fortaleza.

El desempeño de las finanzas públicas bajo el esquema actual está arrojando resultados inciertos sobre el resto de la economía y está cayendo en obsolescencia. Es necesario reformar; al hacerlo, es deseable que todos los actores que participamos en la determinación del paquete económico tomemos conciencia del impacto de nuestras decisiones en las finanzas públicas, lo que requiere de un cambio de conducta en los actores involucrados en la programación fiscal de cada año.

Para asistir al Legislativo en la manera de instrumentar este nuevo orden, es importante contar con una institución como el IBD, con experiencia en el análisis y enfoque en estos temas, para que ello pueda ser logrado con la prontitud y satisfacción que la situación nacional requiere. Sirva pues el Senado de la República, casa de los mexicanos y altavoz de las políticas públicas, para el bienestar de la sociedad.

# Ponencia de apertura

Dr. Luis Madrazo Lajous

Jefe de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Este foro es parte de un diálogo que se da en el Poder Legislativo frente a la sociedad civil en materia de finanzas públicas, en medio de un contexto internacional adverso, a través del cual la economía mexicana ha mostrado resultados positivos.

Deben destacarse algunos retos que se han tenido que considerar en la elaboración del Paquete Económico: a) la normalización de la política monetaria en Estados Unidos con incrementos de la tasa de interés y expectativas de mayores alzas, b) una apreciación generalizada del dólar frente al resto de las monedas, c) la caída en los precios internacionales del petróleo y una menor plataforma de extracción, d) el desempeño menos favorable de lo que se esperaba en la dinámica en la producción industrial en Estados Unidos.

La economía mexicana, a pesar del entorno externo adverso, ha continuado creciendo y muestra resistencia. Una manera de plantearlo es que ha crecido menos que las expectativas de algunos años, como ha sido el caso de la economía de Estados Unidos y la economía global, pero con un mejor desempeño del que se podía esperar dadas las circunstancias del contexto internacional. El crecimiento en lo que va del año ha sido de 2.5%, en línea con la tendencia histórica de crecimiento de largo plazo, y que contrasta con la situación general de América Latina que enfrenta un entorno más bien recesivo. De hecho, si se toma el promedio de crecimiento de los últimos 10 trimestres, aislando el comportamiento del sector petrolero, se observa un crecimiento de 3% para la economía. En buena medida, esto es producto del conjunto de reformas estructurales llevadas a cabo por la actual administración y por el fortalecimiento del mercado interno. Observando los determinantes de la demanda interna, el empleo formal ha creído a una tasa cercana al 4% anual, lo que en el largo plazo deberá tener un impacto en la productividad y en

la tasa de crecimiento potencial. Por su parte, observamos que la inflación ha mostrado un comportamiento mejor de lo esperado, manteniéndose bien anclada dentro del rango objetivo del Banco de México (Banxico). La combinación de un desempeño sólido del empleo y la baja inflación se refleja en salarios reales crecientes.

Dentro de la dinámica interna, el sistema financiero ha mostrado un buen desempeño. El aumento del crédito al sector privado creció 13% anual de forma balanceada. El crecimiento de las ventas minoristas se ha reflejado en un aumento de las ventas de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales (ANTAD) de 5.3% de enero a septiembre de este año. En el mismo periodo, las ventas de automóviles nuevos han aumentado alrededor de un 20%, cuya producción está igualmente sostenida por el mercado interno y por la dinámica exportadora para un total durante el período, de 2 millones 600 mil unidades producidas.

La economía mexicana continúa ganando competitividad a pesar de la debilidad económica mundial. En los últimos años, la participación de México dentro de las importaciones de Estados Unidos ha pasado de 10% en 2000, a 13.2% en agosto de 2016. Así, en la presente administración, ha habido un incremento de la participación en las importaciones de Estados Unidos de 11%.

Si Estados Unidos crece como lo indican los pronósticos privados y su producción industrial resiste al ajuste por la apreciación cambiaria del dólar, se puede esperar un impulso adicional al crecimiento nacional desde el sector exportador.

En el contexto en que se desarrolla la discusión del presupuesto 2017, se ha conformado un paquete fiscal realista para afrontarlo responsablemente. Este paquete propone medidas para hacer frente a la disminución de los precios petroleros. También contempla aumentos en el gasto no programable. También, contempla la futura presión por el aumento en las pensiones y el cambio en la estructura poblacional del país. Atiende, igualmente, el incremento ordenado en el costo financiero de la deuda motivado por un aumento del principal y de las tasas de interés.

Finalmente, se proyecta dentro del marco macroeconómico, un tipo de cambio de 18.62 pesos por dólar, considerando la volatilidad externa que recientemente se ha

intensificado. De manera conservadora, la SHCP ajustó a la baja la producción de petróleo respecto de este año fiscal en 180,000 barriles diarios. Todo ello ha retribuido en un PPEF creíble, es una meta alcanzable y blindada, en parte, por los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Fiscales (FEIF).

El paquete económico busca alcanzar una meta responsable con un déficit medido a través de los Requerimientos Financieros del Sector Público de 2.9% del PIB, y con superávit primario de 0.4%, el primero desde 2008 para lograr estabilizar la razón deuda a PIB en 2017. El objetivo del paquete es garantizar la estabilidad macroeconómica, como un objetivo intermedio para poder mantener una dinámica de crecimiento en el producto potencial y en consecuencia una dinámica en el consumo y bienestar de las familias gracias a políticas macroeconómicas responsables; mismas que se han reflejado en el marco legislativo y en las políticas monetaria y fiscal. Ésta última, como una responsabilidad compartida entre el Gobierno Federal y el Poder Legislativo.

### *Actualización del contexto 2017*

En los últimos meses se comienzan a observar señales de un crecimiento más sincronizado a nivel mundial, luego del periodo de crecimiento moderado y heterogéneo observado después de la crisis económica y financiera mundial de 2008-2009. Asimismo, la volatilidad en los mercados financieros internacionales ha disminuido. En este sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima que el crecimiento de la economía mundial aumentará a 3.5 por ciento en 2017, un crecimiento superior al 3.1 por ciento observado en 2016.

Sin embargo, aún existe incertidumbre sobre la dirección de las futuras políticas del nuevo gobierno de Estados Unidos y a nivel mundial se han incrementado las tensiones geopolíticas –existe preocupación por el resultado de las elecciones en Francia, así como por la relación de Estados Unidos con Siria y Corea del Norte–, lo que plantea riesgos a la baja para la economía mexicana. En este marco, México muestra resistencia y resultados positivos en términos de producción, consumo, empleo e inversión.

La mejoría en las perspectivas de la economía global y la resiliencia al contexto externo adverso (particularmente después de la elección presidencial en Estados Unidos), se han

reflejado en una evolución positiva de la economía cuyo principal motor es la demanda interna. Así, durante el primer trimestre del año la demanda interna registró una evolución moderadamente favorable, particularmente el consumo privado, que tuvo un crecimiento anual real de 3.8 por ciento en enero, y la inversión en maquinaria y equipo nacional, que aumentó 4.1 por ciento real anual en el mismo mes. La fortaleza del mercado interno se vio reflejada también en el crecimiento anual en el primer bimestre de 4.3 por ciento y 7.4 por ciento de las ventas al menudeo y mayoreo, respectivamente, y en el incremento anual de 8.9 por ciento de las ventas de autos en el país durante el periodo enero-marzo.

Para 2017 se anticipa el cumplimiento puntual de las metas fiscales, con unos RFSP y un superávit sin inversión de alto impacto equivalentes a 2.9 y 0.1 por ciento del PIB, respectivamente, así como el primer superávit primario desde 2008, igual a 0.5 por ciento del PIB y ligeramente mejor al estimado en Criterios Generales de Política Económica 2017 (CGPE 2017). En el escenario central y en caso de no presentarse movimientos en el tipo de cambio, se espera que el SHRFSP inicie una trayectoria decreciente, llegando a 49.5 por ciento del PIB.

Al considerar el entero del Remanente de Operación del Banco de México correspondiente al ejercicio fiscal 2016, por un monto equivalente al 1.5 por ciento del PIB y su aplicación, en estricto apego a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), se estima que, en caso que no existan movimientos no previstos en el marco macroeconómico, los RFSP en 2017 se ubiquen en 1.4 por ciento del PIB y el SHRFSP en 48.0 por ciento del PIB.





CAPÍTULO **1**

*Ley de Ingresos de la Federación 2017*

# Introducción

Senadora Dolores Padierna Luna

Integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público

Un ambiente complicado e incierto caracteriza al paquete económico 2017, es un ambiente enrarecido y volátil en lo externo y estancado y complejo en lo interno. Todo se desarrolla al margen de un bajo crecimiento económico de apenas 2.3%, un déficit de la cuenta corriente de 3.2% del PIB, un bajo precio del petróleo de 42 dólares por barril y plataformas de producción y de exportación de petróleo decrecientes.

Al cabo de un mes de que Hacienda entregara el Paquete Económico al Congreso, la estimación del crecimiento económico para el cierre de 2016 y 2017 ya había sido revisada a la baja por la Encuesta a los Especialistas en Economía del Sector Privado que realiza Banco de México y por el Fondo Monetario Internacional. La corrección pasó al 2.1% para 2016 y al 2.3% para 2017. Esta última estimación implica 0.2% menos de crecimiento para el ejercicio actual, lo que conllevará 5,334 millones de pesos (mdp) menos de ingresos tributarios, que tendrían que compensarse con una reducción adicional al gasto público.

Consistentemente el Gobierno Federal ha fallado en el pronóstico de crecimiento que asienta en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) en comparación con el crecimiento que realmente ocurre. Este desacierto ha implicado presiones adicionales para poder generar un estimador preciso para el comportamiento de la deuda y su sostenibilidad.

El Banco de México ha manifestado recientemente cierta opinión de mayor reserva ante posibles presiones inflacionarias desprendidas principalmente del encarecimiento de mercancías que se pagan en dólares y al pago de la deuda externa. Algunas estimaciones señalan que sólo el servicio de la deuda llegará en 2017 a 2.8% del PIB, unos 568 mil millones de pesos (mmp).

Ante estas señales del mercado y sus variables, uno pensaría que es necesario y casi obligatorio ajustar el gasto como una medida correctiva. Sin embargo, no necesariamente hay que entrar en una especie de obsesión por recortar presupuesto cuando aún queda espacio para adjudicar de mejor forma el que se tiene.

Por ejemplo, en 2015 los ingresos tributarios que percibió la autoridad fueron superiores a los presupuestados en 401 mmp y para el presupuesto de 2016, los ingresos tributarios han sido superiores a los proyectados en 181 mmp. Si se dejan fuera de consideración los ingresos no tributarios que han ido a la baja, posiblemente no hubiera habido necesidad del ajuste al gasto.

Según las previsiones del gobierno, para el año entrante el gasto neto total llegará a 23.7% del PIB. Aun así, algunos consideran que el recorte debe darse, no tomando en cuenta el hecho de que los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) promedian en esto un 29%. Posiblemente el mayor problema no sea el monto a gastar sino la manera en que dicho gasto es ejercido.

Probablemente también, este programa económico sólo esté enfocando la mitad del problema presupuestario y por lo mismo sólo esté aportando una solución a medias; es decir, si bien el gasto de gobierno se ha disparado, tampoco debe olvidarse que ello obedece en parte a que los ingresos tributarios son mucho menores a los requerimientos del país, y seguirán siéndolo en tanto no aseguremos un crecimiento económico suficiente, sostenido, equilibrado y equitativo.

En materia de administración tributaria, existe un foco de oportunidad para el mejoramiento de los ingresos públicos. En lo que va de esta administración federal, hasta junio de 2016, las cancelaciones fiscales sumaron 187 mmp y sólo en el transcurso del último año, de julio de 2015 a junio de 2016, las mismas ascendieron a 98 mmp, mientras que las condonaciones fueron de 5 mmp.

Para el período comprendido entre 2013 a 2016, se obtuvo que la recuperación de créditos fiscales fue apenas mayor al 10% de los mismos en 2013, mientras que para 2014 y 2015 sólo se recuperó un monto inferior al 6% del total de los créditos por cada año.

Datos al segundo semestre de 2016 muestran que el monto de créditos fiscales para este año que son factibles de recuperar asciende al 32.1% de los créditos fiscales, dicho monto equivale a unos 149 mmp que, como tal, son un ingreso potencial para el Estado que, para lograrlo, sólo debe ejecutarlo. Simplemente debe ejercerlo legítimamente contra aquéllos contribuyentes que tienen un saldo deudor pendiente hacia el gobierno; esto sin considerar los créditos controvertidos.

Un elemento de inquietud surge de todo esto debido a la falta de mejores prácticas operativas por parte de la autoridad hacendaria; existe la duda respecto al porqué del incremento anual en las condonaciones y cancelaciones de créditos fiscales, de las cuales el 30%, unos 140 mmp, pertenecen a grandes contribuyentes, no más de 50 personas morales o físicas.

El paquete presupuestario de 2017 además de los retos que presenta por la coyuntura fiscal, presenta también una serie de comportamientos atípicos, posiblemente más que en otros años, y que sólo en parte pudieran estar siendo causa y consecuencia del actual paquete. En este sentido, se proyecta un monto de ingresos tributarios de 13.4 % del PIB, ligeramente menor al 13.5% de este año; pero en un contexto de crecimiento muy similar al actual, es síntoma de ausencia de eficiencia recaudatoria.

En general parece que hay espacio para mantener el gasto con menos recursos si se vuelca la mirada a un trabajo más intensivo en la administración de los ingresos, lo cual posibilitaría que éste fuera un paquete que al menos no se distinguiera por el ajuste, o no por uno de la magnitud en que ocurrirá.

Tampoco puede eludirse, en consecuencia, tocar el tema del remanente de operación en 2016 de Banco de México el cual, ante la significativa depreciación del peso frente al dólar este año ha sido de una dimensión muy relevante, pero que paradójicamente, para el año entrante, los ingresos por este concepto se presupuestan en cero.

Es inexorable por otro lado, al hablar de la actual situación fiscal del país, lograrlo cabalmente sin hacer referencia al caso Pemex. Como es conocido, la caída en la plataforma de extracción y la caída en el precio del barril de crudo han hecho en los

ingresos del gobierno, con todo y la disminución en su dependencia del sector petrolero, un notable hueco fiscal que, finalmente, terminará impactando en el presupuesto de todos los agentes económicos.

Para subsanar en parte dicha ausencia de ingresos, es que se pretende liberalizar el precio de las gasolinas de tal manera que se deje de subsidiar por el Estado este bien, y aumentar el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) al mismo tiempo.

De la reforma al sector energético que tuvo especial énfasis en la industria petrolera del país, muchas cosas pueden decirse y otras quedarán aun así en el tintero, pero éste es momento propicio para destacar algunas como, por ejemplo, el hecho de que Pemex participará en el sector con condiciones de cierta desventaja, pues el Estado imponía un dividendo a la extracción de crudo de 6.5 dólares por barril a su paraestatal y con la reforma lo bajó a 6.1 dólares, una disminución de 7.2%; mientras que a las empresas privadas que competirán con Pemex el gobierno les impondrá una deducción en este dividendo de hasta 60%. Esto, junto con el paulatino intento de la autoridad por “despetrolizar” los ingresos públicos, relación que va ya en franco decrecimiento, hace pensar que buena parte de las rentas futuras por esta actividad no serán absorbidas por el Estado. Paradójicamente, los mayores requerimientos fiscales son los que en parte lo llevaron a realizar dicha reforma.

Siguiendo sobre la misma línea temática, puede avizorarse una complicación importante para la política monetaria del país. Se considera que la liberalización adelantada en los precios de la gasolina en 2017 no debiere ser. Simplemente con el IEPS contemplado para el año siguiente sobre las gasolinas, éstas aumentarán sus precios de la manera siguiente: en el caso de la Magna un 8.5%, de la Premium un 8.6% y del diésel un 0.7%. Si a esto le aunamos el efecto de la liberalización en los precios, generará un aumento en los mismos para cada una de 15.1%, finalizando el efecto total con incrementos de alrededor de 24% para la Magna y Premium, y de aproximadamente 16% para el diésel.

Así, si ya iba a ocurrir un alza en el costo de los energéticos por el IEPS en 2017, no se debió adelantar su liberalización en precio de tal manera que ambos efectos coincidieran en tiempo. Se espera en consecuencia una influencia en la inflación considerable por esta vía.

La estructura de los ingresos fiscales está sufriendo severamente desde hace tiempo y se prevé que siga pasando dificultades durante algunos años más. Si se mira al espacio fiscal del gobierno, el ingreso disponible que tendrá una vez deducidas sus obligaciones previstas de cada ejercicio se va reduciendo. Durante 2016 al Estado le quedó como ingreso disponible luego de sus obligaciones ineludibles, un 6.6% de sus ingresos y se pronostica para 2017, este valor descienda a un 5.9%.

La profusión de temas económicos y fiscales y su posible repercusión en el año entrante son una constante preocupación para el Legislativo. Queda por decir que la estructura fiscal actual es insostenible, y que seguir haciendo más de lo mismo con tantos y tan generalizados espacios de mejora en la manera de ingresar y gastar, está imponiendo un plazo perentorio al sector fiscal del país.

# 1.1

## Perspectiva de la economía mexicana y La Ley de Ingresos 2017

Ernesto Revilla

Director de Estudios Económicos de Citibanamex

El presente texto sobre el paquete económico se desarrollará con base en un marco de análisis deductivo; por esto mismo, parte con una descripción inicial del entorno económico mundial, y luego mira hacia las condiciones económicas internas para tratar de generar algunas consideraciones importantes en materia de política fiscal, específicamente, en materia de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2017.

En gran medida, podría decirse que la manera primordial en la que el Estado se vincula con la economía es a través del paquete económico. En consecuencia, para que la relación entre ambas partes sea sólo complementaria, se requiere hacer una buena lectura del ambiente económico que circunda al programa fiscal, ya que posibilita que no existan vicios de origen para que dicho programa logre sus objetivos.

El contexto económico mundial refleja lo que algunos analistas han descrito como una *nueva normalidad en el crecimiento económico*. Esta condición se traduce en el hecho de que desde la gran recesión de 2008-2009, los países desarrollados y emergentes en general, presentan moderadas tasas de crecimiento económico. Según los pronósticos al respecto, la nueva normalidad permanecerá al menos durante los siguientes dos años y a través de este contexto se desenvolverá la economía mexicana y las finanzas públicas durante 2017.



Existe un fenómeno de sesgo consistente al alza en los pronósticos de crecimiento en el país por parte de la autoridad hacendaria; pero esto pudiera no ser sólo un fenómeno doméstico. Podría tal vez obedecer a una tendencia global que ante el ambiente de bajo crecimiento esté buscando, por medio de la incidencia en las expectativas, impulsar la expansión económica. En general, la profesión económica se ha equivocado y ha sobreestimado el crecimiento desde 2011. Cada año, a partir de esa fecha, el mundo ha estado creciendo menos de lo que se esperaba un año antes y desafortunadamente los datos parecen indicar que 2016 será el año con el menor crecimiento mundial luego de la crisis de 2009.

Continuando con la descripción macroeconómica, es importante lo que sucede con el sector petrolero, el cual, durante muchos años representó una fuente de ingresos fundamental para el país que, inesperadamente, se agotó de forma repentina. La disminución de recursos fue por partida doble, el precio del petróleo cayó de su máximo de 115 dólares por barril en el verano de 2014, a un primer descenso a 45 dólares a principios de 2015, y luego siguió su tendencia decreciente hasta llegar a un mínimo de 25 dólares en febrero de 2016.

También es necesario mencionar que la plataforma petrolera del país sufrió una disminución de grandes magnitudes. México pasó de producir 3.4 millones de barriles diarios en el 2004 lo que lo situó como el tercer productor más importante a nivel mundial, a generar 1.9 millones de barriles diarios en 2016. Esto es alrededor de un 60% de lo que se produjo en el mejor momento. Notoriamente, la caída de ingresos petroleros ha sido bien compensada por un aumento de los ingresos tributarios como consecuencia de la reforma fiscal.

A nivel internacional, los mercados financieros presentan una alta volatilidad dada la incertidumbre geopolítica que se vive. El mundo es hoy un lugar menos estable, y por lo mismo, menos pronosticable, más averso al riesgo y más sujeto a la salida imprevista de capitales e inversiones con su descuento respectivo en el crecimiento.

En cuanto a temas internos, el país presenta igualmente condiciones que promueven menor crecimiento. La buena noticia es que México sigue creciendo, en 2015 lo hizo a una tasa de 2.5%. Para 2016 esperamos que se logre una expansión de 2.1% y para 2017 se prevé un 2.3%, en consonancia con la tendencia histórica del PIB de 2.4%, a la

que podría calificarse como de estado estacionario para México desde hace 30 años, y dándose a pesar de los choques petrolero y externo.

En cuanto al desajuste en el sector energético, México está viviendo una recesión petrolera, de causas tanto estructurales como coyunturales, y por lo tanto esperamos que la recuperación se dará en el mediano plazo. Por el lado del sector externo, ha ocurrido una depreciación del peso frente al dólar que desde noviembre de 2014 acumula más de 40% de pérdida del valor del peso y, no obstante, las exportaciones no han crecido.

La baja sensibilidad de las exportaciones al tipo de cambio se debe en mayor medida al débil crecimiento mundial. Por el peso que el comercio exterior tiene en nuestra economía, hay una influencia indirecta del mismo sobre la estructura fiscal. En ese sentido, las reformas llevadas a cabo y algunos otros cambios, están buscando desvincular la intensidad de esta dependencia; justo de este cambio de paradigma depende buena parte de lo que hoy se está viviendo y aquí analizando.

En materia de política cambiaria y monetaria, la depreciación del peso, afortunadamente, no ha ejercido un efecto de traspaso a la inflación porque las expectativas de los agentes se mantienen ancladas al intervalo de inflación fijado por Banco de México (Banxico). Sin embargo, a partir del inicio de 2016, el tipo de cambio ha mostrado una tendencia mayor a la depreciación de lo que había sucedido hasta 2015. Por esta razón, buscando evitar que la cotización del dólar rompa un umbral donde sí se afecte la meta inflacionaria de Banxico por el monto de depreciación acumulada, es que se inició una política monetaria más restrictiva. Desde principios de este año, la tasa de interés acumula, en tan solo 10 meses, un aumento de 175 puntos base, lo que desde luego impactará en el costo financiero de la deuda y en el crecimiento de la inversión general.

Una posible vía para reducir el efecto de las mayores tasas de interés sobre la inversión pública, es la utilización más intensa de las asociaciones público-privadas (APP) que posibiliten, mediante recursos de privados, sustituir la baja en los recursos públicos destinados a la inversión para el desarrollo.

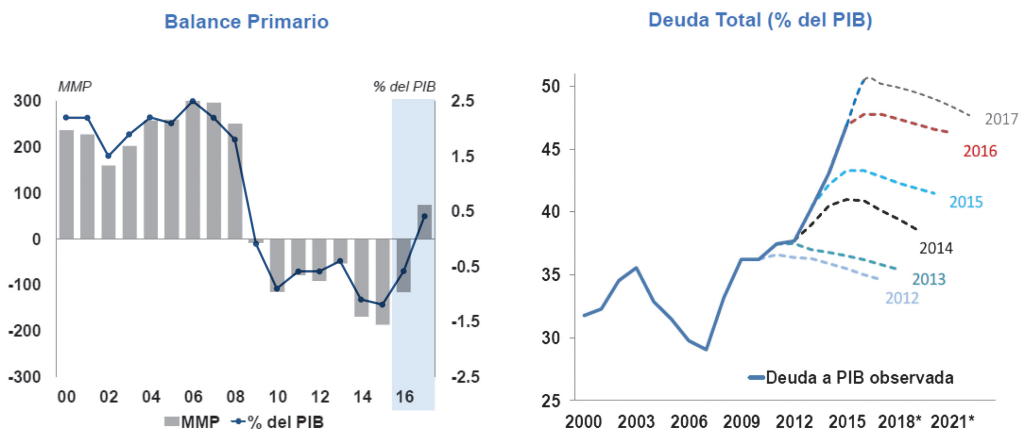
Es oportuno mencionar en este punto que el comportamiento del peso se debe en gran medida a cuestiones exógenas como la especulación. Al ser el peso mexicano una

moneda tan líquida que cotiza las 24 horas del día en diferentes mercados mundiales y, al no contar con la estabilidad de una divisa dura, ha pagado en consecuencia la factura de este estatus. Nuestra moneda se utiliza como un medio de cobertura ante riesgos de diversa índole: petroleros, de posible quiebra de un país emergente, del riesgo derivado de factores e inestabilidad políticos, entre otros. Pero también, se ha visto influenciada por factores domésticos tales como la corrupción, la inseguridad y la preocupación por la situación de las finanzas públicas.

### *Algunas consideraciones sobre la propuesta de la Iniciativa de Ley de Ingresos (ILIF) 2017*

La política de ingresos del gobierno para el año 2017 se da en un marco de preocupación por las finanzas públicas ante el crecimiento sostenido de la deuda en los últimos años y que, de no ser controlada, podría llevar a una reducción en la calificación crediticia del país. En consecuencia, como plantea el Gobierno, se deberá ajustar el gasto en 2017.

**Gráfica 1.1 El reto de las finanzas públicas en México**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

De izquierda a derecha, en la gráfica 1.1 se presenta el comportamiento histórico de dos variables claves para las finanzas públicas del país, el balance primario y la deuda

pública. En el caso del balance primario, si se extendiera la temporalidad para esta gráfica, se notaría que de 1982 a 2008, México mantuvo un superávit primario de manera constante. En 2009 se rompe el patrón con el estallido de la recesión originada en Estados Unidos y como una medida de respuesta contracíclica que no ha podido ser corregida. El reto consiste en que en 2017 habrá que regresar al superávit primario con un monto proyectado por la SHCP de 0.4% del PIB.

En el caso de la deuda pública, se nota que la serie tuvo un cambio estructural entre 2008 y 2009, lo que refleja una cuestión generalizada a nivel mundial como una medida de contención a la caída en el crecimiento económico.

A partir de entonces, la deuda se embarcó en una racha de alzas generalizadas que la han llevado a niveles alrededor de 50% del PIB, aún en un contexto de crecimiento económico. Resultan, por otra parte, muy notorias las líneas discontinuas que divergen de la línea central de la deuda (línea continua), las cuales son las trayectorias de endeudamiento estimadas en los Criterios Generales de Política Económica. Estas trayectorias muestran consistentes subestimaciones en su crecimiento.

Para este año es determinante corregir dicha tendencia alcista, pues las agencias calificadoras de crédito han puesto en perspectiva negativa la calificación del país. Es de suma importancia generar confianza en el mercado con una política de austeridad responsable para este año y el siguiente.

Mucho se ha discutido en los últimos días sobre las modificaciones hechas por la Cámara de Diputados a la ILIF, las cuales se muestran en el cuadro 1.1. Dichas modificaciones se centran en un tipo de cambio para 2017 más depreciado y en una plataforma de extracción de petróleo ligeramente mayor.

Si bien estas estimaciones son creíbles, debe enfatizarse la importancia de cumplir con el objetivo de las finanzas públicas.

## Cuadro 1.1 Ingresos del sector público

Ingresos del Sector Público Millones de pesos de 2017					
	LIF2016	ILIF2017	D.LIF2017	Cambio Diputados mdp (3)-(2)	Crec. vs 2016 % real (3)/(1)
	(1)	(2)	(3)		
<b>Total <sup>1/</sup></b>	<b>4,292,324</b>	<b>4,309,534</b>	<b>4,360,913</b>	<b>51,379</b>	<b>1.6%</b>
<b>Petrolero</b>	<b>913,751</b>	<b>769,947</b>	<b>787,316</b>	<b>17,369</b>	<b>-13.8%</b>
Gobierno Federal	502,155	376,974	386,901	9,927	-23.0%
Pemex	411,596	392,973	400,415	7,442	-2.7%
<b>No Petrolero</b>	<b>3,378,573</b>	<b>3,539,586</b>	<b>3,573,597</b>	<b>34,011</b>	<b>5.8%</b>
Gobierno Federal	2,703,104	2,842,844	2,876,855	34,011	6.4%
Tributarios	2,486,984	2,729,348	2,739,367	10,019	10.1%
No tributarios	216,120	113,496	137,488	23,992	-36.4%
Organismos y Empresas	675,468	696,742	696,742	0	3.1%

1/ No Incluye ingresos derivados de financiamientos.

Fuente: Citibanamex con datos de la SHCP y Gaceta Parlamentaria 4643-III.

Producto de las modificaciones hechas por diputados al paquete, se espera un incremento total de los ingresos federales de 51,379 mdp respecto de lo propuesto por el Ejecutivo, dicho aumento se compone de 17,369 mdp producto de los ingresos petroleros derivados de un aumento del tipo de cambio y una mayor plataforma de producción de Pemex. Los cambios también derivaron en 10,019 mdp adicionales de ingresos tributarios, de los cuales, 6,425 millones son por concepto del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y 3,594 son por concepto del Impuesto al Valor Agregado (IVA). Finalmente, los ingresos no tributarios aumentaron en 23,992 mdp por mayores Aprovechamientos. Dado que no se modificó la expectativa de crecimiento ni la tasa impositiva, esto hablaría de una mayor eficiencia recaudatoria y de mayores ingresos extraordinarios, de los que aún no está del todo claro su origen y posibilidad de materialización.

Algunos puntos finales adicionales a considerar son que, pese a que el Estado estará facultado por ley a cobrar un dividendo a Pemex por la extracción de petróleo, no lo hará en virtud del fortalecimiento de la empresa, lo cual es visto como positivo a largo plazo por el mercado, pues ello permitirá que al reforzarse Pemex se puedan robustecer las finanzas públicas. Queda igualmente a consideración hacia adelante como una posible

meta muy probable de ocurrir, que de seguir evolucionando las cosas en materia del sector petrolero como hasta ahora, sea posible esperar el incremento en la plataforma de producción dentro de algunos años.

Como un pendiente en materia fiscal está la discusión sobre la posibilidad de flexibilizar aún más el régimen fiscal de Pemex, para fortalecer la recapitalización y la inversión en la empresa y reposicionarla de mejor manera ante el nuevo proceso de competencia que se lleva en su sector.

Hay un último elemento que es necesario reconocer, es la participación dentro de este contexto, de la liberalización de los precios de los combustibles que ya se ha anunciado. En este momento es difícil conocer el impacto de la misma pues quedan por determinar los detalles de cuáles serán los futuros del precio en el mercado y del tipo de cambio, y el orden de la liberalización en las zonas del país.

Con todo y esto, es posible prever un incremento en la inflación para el siguiente año, ubicándose en un intervalo entre 3.2-3.7%, algo superior al fijado en la ILIF 2017. Aun así, se considera positiva la liberalización gradual de los combustibles para evitar un subsidio regresivo en el consumo de este bien en nuestra economía. El hecho de que sea gradual permitirá que el impacto en la inflación sea menor al ajustar los agentes sus expectativas, ajustando sus planes de consumo a los nuevos precios de la gasolina, hasta alcanzar así el precio promedio en torno al cual oscilará el mercado.

En conclusión, el análisis presentado crea un panorama de los elementos más importantes a considerar en el plano macroeconómico externo y doméstico. Además, detalla las principales medidas fiscales de la ILIF 2017; empero, el análisis cabal del paquete económico debe ser complementado con el estudio del PPEF 2017, que será abordado en las secciones subsecuentes del libro.

### *Actualización del contexto 2017*

En los últimos meses el mundo ha cambiado significativamente. Por un lado, Donald Trump ganó la Presidencia de los Estados Unidos de América, lo que en un inicio

afectó de manera importante las expectativas de corto plazo de la economía mexicana. Por otro lado, nuestra economía ha presentado un mejor desempeño que el esperado a inicios de este año, con mejores perspectivas en particular para las finanzas públicas. A continuación se describen brevemente estos hechos.

Cuando se celebró el foro de debate sobre el paquete económico 2017 (24 de octubre de 2016) pocos imaginaron o pronosticaron que Trump sería el Presidente de los Estados Unidos. Con su victoria, cayeron significativamente las expectativas de crecimiento de la economía mexicana de 2.3% a 1.2% de crecimiento del PIB en 2017; subieron las expectativas de inflación, de 3.7% a 5.5% para 2017 (asociado también al gasolinazo de enero de 2017); y se depreció significativamente el tipo de cambio hasta alcanzar un máximo histórico de cerca 22 pesos justo antes de la toma de posesión del Presidente Trump.

Desde entonces, afortunadamente se ha moderado el impacto de la incertidumbre de la política económica en EU sobre nuestro país. La actividad económica ha mantenido su dinamismo, se han reducido las medidas de riesgo sobre México y se ha apreciado el tipo de cambio. Las finanzas públicas muestran una mejor perspectiva asociado al muy grande remanente de operación que Banco de México entregó a Hacienda en marzo de este año.

Hacia adelante la economía mexicana estará sujeta a periodos de volatilidad en cuanto no se resuelva por completo la incertidumbre asociada a la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y en línea con los riesgos geopolíticos globales. En materia de finanzas públicas, aunque el corto plazo se ve mejor que hace unos meses, persiste la necesidad de balancear estructuralmente las finanzas sin considerar ingresos extraordinarios como el remanente de Banxico.

# 1.2

## Elementos básicos para una discusión en materia de federalismo fiscal

Mtro. Edgar Amador Zamora

Secretario de Finanzas de la Ciudad de México.

Desde la postura de este análisis, a través del presente documento, se tratará de resaltar la importancia de los gobiernos subnacionales en el marco macroeconómico global. La infraestructura local, las decisiones de política pública, la asignación de los recursos y todas las acciones que desde este nivel de gobierno puedan determinarse, influyen en la forma en que la política fiscal se ejerce a nivel nacional. El objetivo del análisis es explicar de una manera sencilla, qué necesitan las entidades federativas para proporcionar a la economía mexicana la competitividad que requiere.

Adelantando conclusiones desde esta parte del documento, puede con certeza establecerse que una necesidad imperante para lograr el citado objetivo, es recaudar bien los impuestos desde el medio de los estados y municipios. Para lograrlo, antes es necesario incrementar las potestades tributarias de las entidades federativas del país.

Los síntomas presentes en las finanzas estatales para haber llegado a este diagnóstico son claros y precisos, empezando por establecer que las potestades tributarias de los estados se conforman entre otros por el IEPS a combustibles y el impuesto sobre automóviles nuevos y que representan apenas el 1.5% de la Recaudación Federal Participable (RFP). Por su parte, la recaudación de impuestos y derechos locales como agua, nómina y tenencia es, aunque mayor, sólo un 9.4% de la RFP.



Este marco de análisis sería omiso si no se subrayara también el hecho de que, si bien por un lado las potestades y los impuestos locales son exiguos, por otro no se ejercen como debieran. Las recientes situaciones de descontrol en el ejercicio de gobierno de varias entidades en materia de deuda y gasto, y que recientemente han surgido como materia de discusión entre los medios, son una situación que de un modo u otro impone cotos a la buena recaudación y a la menor dependencia fiscal de los estados hacia la Federación.

La RFP se conforma por el ISR, IVA, IEPS a combustibles y los recursos transferidos desde el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Particularmente debido al último componente, es que han sufrido para ser conformados por las recientes situaciones de desequilibrio vividas en el sector petrolero. Los ingresos petroleros bajaron en su participación dentro de la RFP de 29% en 2014 a un 13% en 2016, y han tenido que ser sustituidos con un alza en la recaudación tributaria derivada de la reforma fiscal implementada por esta administración.

Como se verá en seguida en la gráfica 1.2, las entidades federativas dependen en alto grado de los ingresos federales, en un 83.3% en promedio. Sin embargo, hay casos notorios como el de la Ciudad de México (CDMX), cuyos ingresos provenientes de la Federación equivalen sólo al 44.4%, destacando en primer lugar como la entidad menos dependiente para satisfacer su necesidad de recursos del gobierno central.

## Gráfica 1.2 Dependencia de los recursos federales, 2014

(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia.

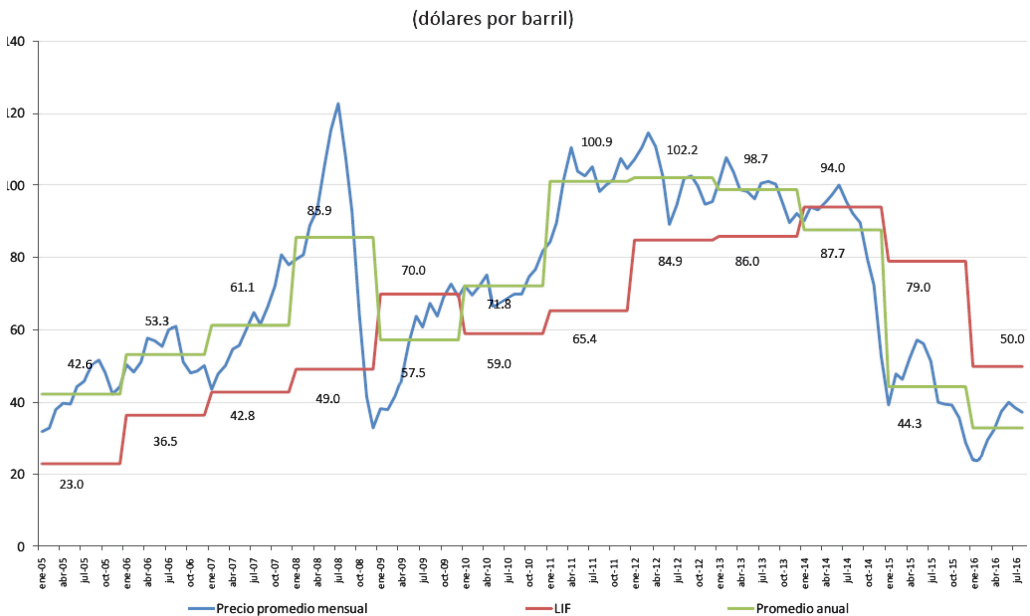
A la CDMX le siguen Sonora, Nuevo León, Estado de México y Chihuahua como las entidades con un menor porcentaje de dependencia de recursos; debe reconocérseles que pese a la tentación de rendirse ante el flujo de ingresos que desde la Federación estuvieron llegando en los años de auge en el ciclo petrolero, hicieron su labor recaudatoria. En el otro extremo de la gráfica están Guerrero, Hidalgo, Tabasco, Zacatecas y Michoacán como los estados que se ubican bastante arriba de la media nacional de dependencia.

En cuanto a la evolución de los ingresos federales, al menos desde 2003 los ingresos petroleros se han vuelto muy volátiles, y los ingresos tributarios han mostrado desde entonces un crecimiento lento y estable, de ahí que conforme transcurren los años fiscales, la RFP se vaya conformando cada vez más por ingresos tributarios y menos por ingresos petroleros.

Desde la crisis de 2008-2009 que marcó un hito en muchos temas, no siendo el de la participación de recursos fiscales a los estados la excepción, este segmento del gasto de gobierno sufrió estancamiento en su evolución. Las participaciones no recuperaron su nivel precrisis sino hasta 2013 y sólo a partir de entonces empezaron a crecer en términos reales.

La gráfica 1.3 resume desde sólo un ángulo apenas lo mucho que ha cambiado el sector petrolero, fuente primordial de recursos para los estados, ya que de acuerdo al artículo 2 fracción XXX BIS de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), la Recaudación Federal Participable (RFP) estará integrada por el 80.29% de los ingresos petroleros del Gobierno Federal.

**Gráfica 1.3 Evolución del precio de la mezcla mexicana de petróleo**



Fuente: Elaboración propia.

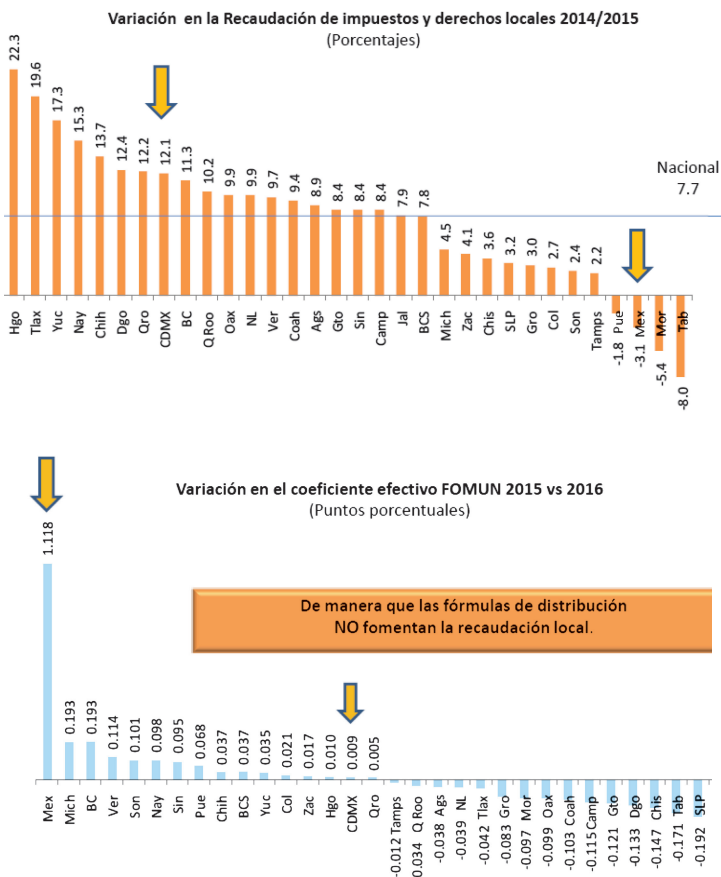
En la gráfica se observa que prácticamente todo el tiempo, desde enero de 2005 hasta el verano de 2014, el precio del petróleo estuvo subestimado. El mercado casi siempre superaba el estimado de precios por un amplio margen. Desde hace dos años la historia cambió radicalmente; desde entonces, los estimados de precios para el año siguiente continúan consistentemente siendo desacertados por un amplio margen, pero ahora a través de una sobreestimación al precio del crudo. Esta caída en precios ha afectado el flujo de recursos hacia las entidades federativas.

Afortunadamente, el IVA y el ISR han aumentado su crecimiento real a tasa anual de manera muy significativa, por lo que está ocurriendo un verdadero reemplazo de recursos petroleros por recursos impositivos. Esto ha permitido que las participaciones a los estados hayan aumentado en lo que va de 2016 en términos reales más de un 4% respecto del mismo lapso de 2015.

Haciendo un primer diagnóstico de todo lo hasta ahora mencionado respecto de la realidad fiscal de los estados y municipios, puede establecerse en primer momento que la baja recaudación es un verdadero problema para las propias entidades y para la Federación.

Abordando otro problema dentro de la complejidad financiera de las regiones, el hecho de que la población sea la variable relevante para distribuir las participaciones federales, ocasiona que el pilar del sistema de coordinación fiscal mexicano sea el criterio compensatorio y no el resarcitorio como originalmente se creó. Es decir, hay incentivos perversos a no cobrar impuestos y a que los estados no sean responsables, fiscalmente hablando, al otorgar mayores recursos y participaciones a aquellos que tienen mayor población, y no a aquellos que tienen una mayor recaudación propia.

## Gráfica 1.4 Distorsión en las fórmulas de distribución de las Participaciones



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 1.4 se muestra el cambio entre 2014 y 2015 en el nivel de recaudación de impuestos y derechos locales, siendo los cinco estados que más aumentaron su recaudación en el período: Hidalgo, Tlaxcala, Yucatán, Nayarit y Chihuahua. Contrariamente a lo más conducente, atendiendo a la misma gráfica se muestra la variación entre 2015 y 2016 en el coeficiente efectivo del Fondo de Fomento Municipal (FOMUN), se nota que Hidalgo, el que más aumentó su recaudación propia, apenas incrementó su participación dentro del

Fondo, así como lo mismo ocurrió con Yucatán, el tercero con mayor esfuerzo recaudatorio; para Tlaxcala, el segundo lugar en aumento, las participaciones que se le hicieron llegar desde el FOMUN un año después tuvieron, de hecho, una variación negativa.

Del lado opuesto, los estados que más se beneficiaron del FOMUN sin haber hecho mucho por lograrlo fueron: Estado de México, Michoacán, Veracruz y Sonora. En la gráfica de la izquierda el Estado de México fue el tercero con peor desempeño en su variación en la recaudación propia, Michoacán tuvo un comportamiento por debajo de la media nacional en este aspecto; Baja California en cambio, el tercero con mayor variación dentro del FOMUN, sí fue un caso, aunque no simétrico entre gráficas, de notoria variación al alza en la recaudación interna. Hay incentivos desde la Federación a no recaudar regionalmente.

Finalmente, la CDMX, referente nacional en materia de recolección de impuestos locales, es un caso que muestra con meridiana claridad la manera en que, mediando el gobierno central, los recursos son llevados como meras transferencias de una entidad a otra. La CDMX tuvo entre 2014 y 2015 un aumento en la recaudación de 12.1%, arriba del promedio nacional (7.7%). Sin embargo, a la hora de observar la variación en el coeficiente efectivo del FOMUN, la CDMX presenta un valor nulo, de 0.009 puntos porcentuales en el mismo. La CDMX se esforzó entonces por recaudar para que sus recursos fueran transferidos a los estados que no sólo nada hicieron por mejorar este aspecto, sino que además también incurrieron en prácticas de una disminución en el esfuerzo por recaudar.

Siguiendo ahora con el enlistado de los conceptos que integran la RFP, hay un punto que de inmediato, al darle cumplimiento, mejoraría los balances regionales. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal, la RFP debería quedar integrada por el 100% de la recaudación obtenida por la Federación y destinada en un porcentaje predeterminado a los estados. Pero no es así, en realidad, hay una parte de la recaudación que debiendo por ley ser destinada en proporción a la RFP, no se agrega.

Es importante eliminar las anteriores fallas en la asignación local de recursos y además como siempre en estos temas, es necesario aumentar el monto de los mismos dadas las necesidades particulares de los gobiernos estatales. A la vez, resulta fundamental para motivar una competencia sana eliminar el juego de suma-cero con el que funciona la actual manera de distribuir los recursos hacia las entidades.

## *Ampliación de potestades tributarias a entidades federativas*

A partir de ceder potestades federales para incentivar el esfuerzo recaudatorio estatal, podría iniciar un proceso de mayor responsabilidad en el sistema tributario local, lo que coadyuvaría a una mayor flexibilidad para desarrollar políticas que reflejen las condiciones y características regionales, y se evitarían esquemas de suma-cero.

Desde esta postura se considera que existen al menos tres espacios de mejora bien definidos e inmediatamente implementables que ya han sido estudiados con anterioridad, e incluso sobre los cuales se han hecho algunas iniciativas de ley.

El primero es acerca del cobro del 5% del ISR por la enajenación de bienes inmuebles, respecto del cual existe una posibilidad de cobro compartida entre el Servicio de Administración Tributaria (SAT) y las administraciones estatales. En la práctica, la mayoría de los contribuyentes desconocen que este impuesto puede ser pagado en las tesorerías locales y lo erogan al SAT, quien, al recibirlo, lo introduce dentro de la bolsa recaudatoria común y, no necesariamente, una vez hecha la repartición de la misma entre los estados, lleva a que cada peso de una entidad como la CDMX obtenido por esta vía, le sea devuelto. Así, el recurso que legítimamente le corresponde a la CDMX en este ejemplo, puede ser adjudicado por el Gobierno Federal a algún otro estado. Por lo tanto, se considera necesario transferir a las entidades federativas la administración del 100% de la recaudación de este régimen, a fin de contar con los incentivos adecuados en materia de recaudación y control de obligaciones.

El segundo segmento de donde se puede partir para hacer una mejora general, es el de la posibilidad del aseguramiento de las cuentas bancarias de los contribuyentes que estén incurriendo en actos reiterados de elusión o evasión con los gobiernos locales. Un aspecto positivo, entre varios de esta figura, es que favorece a que los contribuyentes se apersonen directamente ante la autoridad local y con ello se facilite su corrección fiscal, propiciando así la captación de ingresos tributarios para las entidades.

Esta propuesta requiere de una iniciativa de ley para modificar la fracción IV del artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, para que la Comisión Nacional Bancaria y de

Valores, esté en posibilidad de atender los aseguramientos de cuentas que soliciten las entidades federativas respecto a las contribuciones de carácter local, sin olvidar que la Federación desde luego seguirá teniendo área de influencia a través de este mecanismo en sus respectivas cuotas fiscales.

Existen dos impuestos locales que son potenciales generadores de recursos regionales y que en la totalidad del país están subaprovechados. El primero es la tenencia, que en la CDMX ascendía a 6,500 millones de pesos (mdp) antes del año 2012, y con la serie de reformas impulsadas sobre este impuesto por la anterior administración federal, su monto recaudatorio cayó a aproximadamente a los 2,500 mdp en 2016, siendo ésta la entidad que más recauda.

Pero la disminución de recursos por este concepto no es la única consecuencia que al respecto de él se debe enfrentar, existe un problema posiblemente mayor debido a que implica la coordinación entre entidades federativas. Actualmente existe en el país un problema de arbitraje en el cobro de la tenencia, pues luego de su derogación, inició una “canibalización” entre estados por disminuir el cobro de un impuesto base que aún de ella sobrevive a través de prácticas de discriminación de precios, entre otros tipos, y en aras de hacerse llegar los recursos del emplacado.

Un elemento que incentiva aún más las prácticas depredatorias en materia de tenencia y emplacado entre entidades, es el de *la paradoja del ciudadano cumplido*. Este fenómeno se refiere a la existencia de costos asociados a emplacar un auto en la CDMX por la existencia de posibles multas, que potencialmente deberán pagarse en comparación con un habitante de la ciudad que emplace en otra entidad federativa, sobre el cual la multa no tiene capacidad de alcance. Es necesario entonces igualar la tasa de cobro de la tenencia en el país y eliminar el arbitraje para que no se sigan generando externalidades de esta práctica que están impactando la vida de las entidades.

Puede avizorarse desde ahora y es deseable, que la siguiente reforma fiscal sea la de las haciendas locales para fortalecer sus finanzas. El cobro del impuesto predial es una piedra angular para lograrlo. Justo en temas del cobro del impuesto predial, la CDMX tiene una vez más una amplia ventaja sobre el resto de los estados en su eficiencia recaudatoria, pues el monto de este impuesto a valores actualizados asciende a los



43,212 mdp, y de ellos, el 33% son aportados por la ciudad, teniendo menos del 10% de la población del país y generando sólo el 17% del PIB.

En consecuencia, se puede establecer que el predial es susceptible de cobro en las regiones, tiene un buen margen de mejora y una manera en que podría iniciarse el camino hacia cierto nivel de soberanía fiscal, sería actualizando el registro y catastro locales. Adicionalmente, se propone, con el fin de potencializar la recaudación del predial, la creación de un Fondo de Aportaciones para el Apoyo de la Recaudación de Contribuciones Inmobiliarias equivalente al 0.35% de la RFP.

Finalmente, es necesario hablar acerca de una hipótesis que se sostiene como un vínculo existente entre la falta de eficiencia del gasto público en los estados y el débil crecimiento económico. El mecanismo de transmisión sería a través de pensar que, si una entidad tiene problemas financieros por una deficiente labor recaudatoria, o bien, pese a ello, los recursos que le han llegado desde la capital son insuficientes; irá entonces dejando de suministrar bienes públicos e infraestructura en general, que impactarán en la productividad local, y luego en el crecimiento en la entidad, para reflejarse finalmente en el crecimiento nacional.

El futuro, y con él, las presiones impositivas por el aumento en las necesidades de gasto público están cercando la cotidianidad nacional. El delego de algunas obligaciones de gasto federales a las entidades está sucediendo sin que tal cesión esté acompañada de un aumento de los recursos. Es cuestión impostergable dotar de nuevas y mejores herramientas a los diferentes territorios del país para elevar su percepción de impuestos, lo cual constituye un componente substancial dentro de las cuentas públicas del país.

Hacia futuro se verá que la federalización de la recaudación es cuestión no por mucho más tiempo inaplazable, en la medida en que el espacio fiscal en el país se vaya reduciendo por cuestiones que determinan al presupuesto nacional, y las mismas transferencias a los estados vayan cediendo espacio a las pensiones; en esa medida las posibilidades de gasto general y financiamiento a la inversión en los estados se irán cerrando, y la potencialidad regional para crecer se irá viendo condicionada por la causa financiera desde el centro. Agregando de esta forma un factor más a la serie de elementos locales que mantiene a los estados en lógicas de desarrollo a veces tan heterogéneas entre sí.

# 1.3

## Panorama de los ingresos presupuestarios

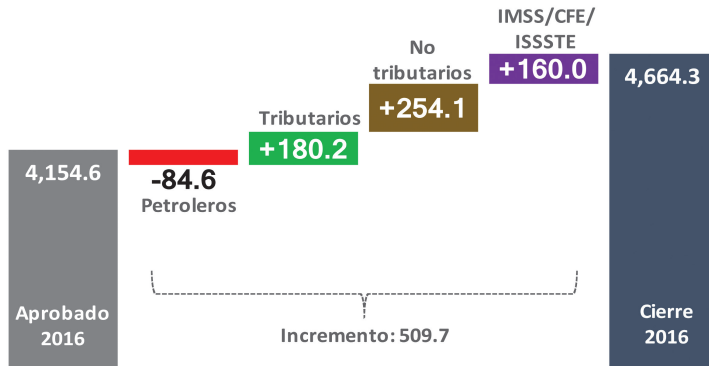
Mtro. Noel Pérez Benítez

Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez

El proceso de discusión y aprobación de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) 2017 presenta la oportunidad a la opinión pública de analizar el estado de los ingresos del sector público y su perspectiva para los siguientes cinco años. Este proceso es importante para las finanzas públicas nacionales ya que permitirá conocer la disponibilidad de recursos disponibles para financiar el gasto público del próximo año y proyectar la evolución de las cuentas fiscales en los próximos años.

La información disponible en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2017 brinda una estimación de cómo cerrarán los ingresos públicos el año en curso y cuál es su variación en comparación con la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) aprobada para 2016. Como se observa en la gráfica 1.5, al cierre de 2016, se espera que los ingresos presupuestarios sean mayores en 509.7 mil millones de pesos (mmp) a los aprobados en la LIF 2016. Este incremento se explica por una caída estimada en los ingresos petroleros de 84.6 mmp que será compensada por ingresos tributarios superiores en 180.2 mmp. Adicionalmente, los ingresos tributarios serán superiores en 254.1 mmp, debido, principalmente al remanente de operación del Banco de México de 239.1 mmp. Mientras que los ingresos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) rebasarán la meta planteada en la LIF 2016 en alrededor de 160 mmp. De esta manera, se estima que los ingresos presupuestarios al final del año sean 12.3% superiores a los planteados en la LIF 2016.

**Gráfica 1.5 Ajuste en los ingresos de 2016**  
(en miles de millones de pesos)

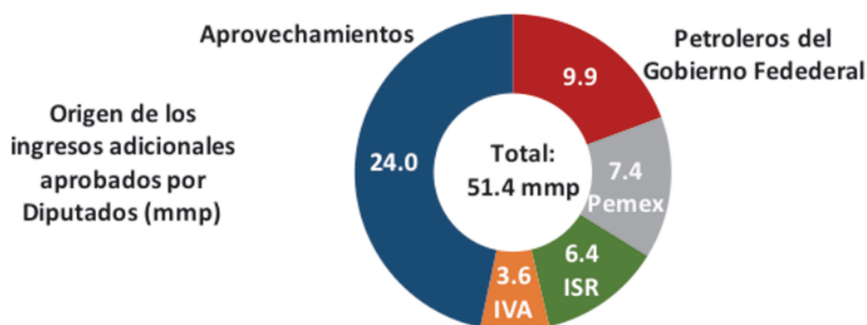


Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE 2017.

Por su parte, la propuesta presentada por el Poder Ejecutivo de la ILIF 2017 contempla ingresos presupuestarios por 4 billones 309.5 mmp. Su estructura porcentual está fuertemente cargada hacia los ingresos no petroleros, que representan el 82.1% del total. A su interior, los ingresos tributarios constituyen el 63.3%, los ingresos no tributarios el 2.6% y los ingresos del IMSS, ISSSTE y CFE el 16.2% del total. Mientras que los ingresos petroleros representan el 17.9% de los ingresos presupuestarios. De esta manera, las finanzas públicas continuarán con el proceso de “despetrolización” iniciado en 2015.

**Gráfica 1.6 Modificaciones a la ILIF 2017 aprobadas por Cámara de Diputados  
(miles de millones de pesos)**

	LIF 2016	Cierre 2016	ILIF 2017	Dictamen Diputados LIF 2017	Variación Dictamen Diputados LIF 2017 vs:			
					(mmp)		(porcentual real)	
					ILIF 2017	LIF 2016	Cierre 2016	ILF 2017
<b>Totales</b>	<b>4,154.6</b>	<b>4,664.3</b>	<b>4,309.5</b>	<b>4,360.9</b>	<b>51.4</b>	<b>1.6</b>	<b>-9.5</b>	<b>1.2</b>
Petroleros	884.4	799.8	769.9	787.3	17.4	-13.8	-4.7	2.3
No petroleros	3,270.2	3,864.5	3,539.6	3,573.6	34.0	5.8	-10.5	1.0
Tributarios	2,407.2	2,587.4	2,729.3	2,739.4	10.0	10.1	2.5	0.4
No tributarios	209.2	463.3	113.5	137.5	24.0	-36.4	-71.3	21.1
IMSS/ISSSTE/CFE	653.8	813.8	696.7	696.7	0.0	3.2	-17.1	0.0
RFP	2,428.2		2,647.8	2,665.5	17.7	6.2		0.7



Fuente: Elaboración propia con datos de CGPE e ILIF 2017 y Dictamen LIF 2017 de Diputados.

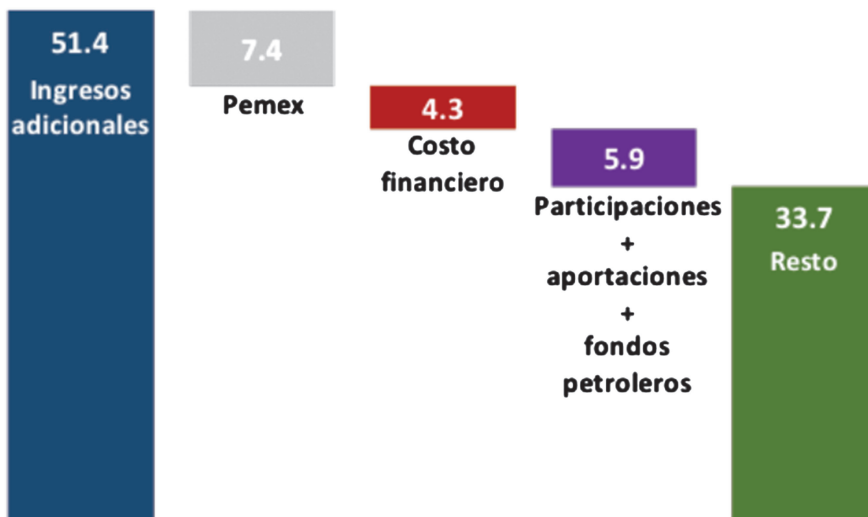
Sin embargo, durante el proceso de discusión en Cámara de Diputados, se aprobaron modificaciones a los supuestos de la carátula de la ILIF 2017, que derivaron en ingresos superiores en 51.4 mmp a lo originalmente planteado por el Ejecutivo. Las modificaciones incluyeron un incremento 42 centavos en el tipo de cambio, al pasar de 18.20 a 18.62 pesos por dólar y un aumento de 19 mil barriles diarios (mbd) en la plataforma de producción petrolera, para quedar en 1,947 mbd. Como se muestra en la gráfica 1.6, estos dos cambios representaron ingresos adicionales por 17.4 mmp, de los cuales 9.9 mmp corresponden al Gobierno Federal y 7.4 mmp a Petróleos Mexicanos (Pemex). Adicionalmente, se aprobaron aumentos de 6.4 mmp en la recaudación del Impuesto sobre la Renta (ISR), de 3.6 mmp en el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y de 24.0 mmp por concepto de “otros aprovechamientos”.

De esta manera, el dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, presenta ingresos mayores en 1.6% en términos reales, en comparación con la LIF 2016. El mayor

incremento porcentual, de 10.1%, se presenta en los ingresos tributarios, mientras que los ingresos petroleros presentan una reducción en términos reales de 13.8%. En cambio, al comparar dicho dictamen con el estimado de cierre 2016, los ingresos presupuestarios presentan una caída de 9.5% en términos reales. En este caso, el único rubro que aumenta son los ingresos tributarios, con un alza real de 2.5%, mientras que se presenta una reducción real de 4.7% en los ingresos petroleros.

Sin embargo, es importante destacar que de los 51.4 mmp adicionales aprobados, únicamente 33.7 mmp podrán ser destinados libremente a rubros de gasto no etiquetado durante la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017. Como se detalla en la gráfica 1.7, los ingresos adicionales para Pemex serán destinados a los rubros de gasto que la Empresa Productiva del Estado decida. Por otro lado, el incremento en el tipo de cambio de 42 centavos elevará el costo financiero de la deuda en alrededor de 4.3 mmp. Finalmente, el aumento en el ISR, el IVA y los ingresos petroleros, tendrá un impacto la recaudación federal participable y en los fondos petroleros. Por lo que es posible estimar que en alrededor de 5.9 mmp deberán destinarse a gasto en Participaciones y Aportaciones Federales y a los fondos petroleros.

**Gráfica 1.7 Distribución de los ingresos adicionales  
(en miles de millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Dictamen LIF 2017 de Diputados.

Las proyecciones de las variables fiscales que presentan los CGPE 2017 permiten analizar a mayor detalle las presiones de ingresos y gastos que se prevén en los próximos años. Con base en esta información, se espera que los ingresos presupuestarios se establezcan en alrededor de 21% del PIB entre 2017 y 2022. A su interior, los ingresos petroleros continuarán disminuyendo hasta llegar a representar 3.5% del PIB en 2020, y aumentarán ligeramente en 2021 y 2022, situándose en este último año en 3.9% del PIB. De esta forma, los ingresos petroleros habrán pasado de representar en promedio 35.7% del PIB durante el periodo de 2010 a 2014, a 17.5% en el periodo de 2017 a 2022.

Sin embargo, ha habido un cambio en la división de los ingresos petroleros entre el Gobierno Federal y Pemex. Mientras que entre 2010 y 2014 el Gobierno Federal se quedaba, en promedio, con 65% de los ingresos petroleros, a partir de 2015, y hasta 2022, se espera que estos recursos se dividan aproximadamente en mitades entre el Gobierno Federal y Pemex. Una implicación de este cambio es que el Gobierno Federal ha absorbido la mayor parte de la caída en los ingresos petroleros. De 2012 al cierre de 2016, los ingresos petroleros

del Gobierno Federal se habrán reducido en alrededor de 71% en términos reales, lo que equivale a cerca de 735 mmp. Además de que, con la reforma energética, la plataforma de producción de petróleo de Pemex estará guiada por las decisiones de rentabilidad de la empresa, y no por las necesidades de ingresos de las finanzas públicas.

Por otro lado, la recaudación de ingresos tributarios ha aumentado como resultado de la última reforma fiscal. Entre 2010 y 2013, dichos ingresos promediaron 9.1% del PIB. En 2015, dicha recaudación llegó a 13.0% del PIB y para el periodo de 2017 a 2022 se espera que, en promedio, se sitúe en alrededor de 13.6% del PIB. Este incremento ha servido para compensar la caída en los ingresos petroleros.

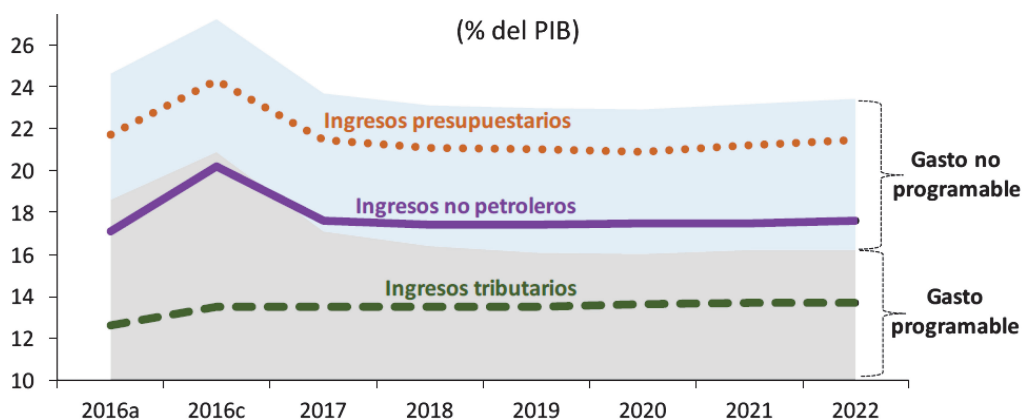
Finalmente, los CGPE 2017 prevén que entre 2017 y 2022 los ingresos no tributarios sean estables en alrededor de 0.6% del PIB. Mientras que los ingresos de los organismos y empresas (IMSS, ISSSTE y CFE) promediarán 3.3% del PIB.

Al unir las proyecciones de ingresos con las de gasto, es posible apreciar una fotografía más completa de la perspectiva de las finanzas públicas en los próximos años. La gráfica 1.8 describe la interacción entre los principales componentes del gasto y los ingresos, y permite visualizar la capacidad que tiene la estructura de los ingresos para financiar el gasto público.

Entre 2017 y 2022, se espera que el gasto público ronde alrededor de 23% del PIB. Sus principales elementos, el gasto programable devengado y el gasto no programable, tendrán comportamientos divergentes. Por un lado, el programable tendrá una reducción de alrededor de 0.8% del PIB, al pasar de 17.2% del PIB en 2017 a 16.4% en 2022. Sin embargo, es importante analizar los factores detrás de esta reducción. En primera instancia, los CGPE 2017 prevén una reducción de 1.4% del PIB en el gasto de operación, lo que supone que disminuirá de 8.9% del PIB a 7.5%. En sentido contrario, el gasto en pensiones y jubilaciones aumentará en 0.8% del PIB, al pasar de 3.5% a 4.4% del PIB. Mientras que la inversión física, que es el principal componente del gasto de capital, se mantendrá estancada en un promedio de 2.4% del PIB. Por otro lado, el gasto no programable aumentará de 6.6% del PIB a 7.2% durante el mismo periodo, impulsado, principalmente por un mayor costo financiero de la deuda.

De esta manera, es posible apreciar en la gráfica 1.8 que la totalidad de los ingresos tributarios no permite cubrir el gasto programable del gobierno. Al añadir los ingresos no tributarios, del IMSS, ISSSTE y la CFE, a los tributarios, se obtienen los ingresos no petroleros. Esta agregación permite financiar el gasto programable y parte del no programable. Finalmente, si se añaden los ingresos petroleros, se obtienen los ingresos presupuestarios. Sin embargo, no son suficientes para cubrir la totalidad del gasto. Esta brecha entre ingresos y gastos totales representa el déficit público que se presentará en los próximos años. Al respecto, es importante mencionar que este déficit deberá ser utilizado para financiar la inversión de Pemex, CFE y de proyectos de alto impacto económico y social del Gobierno Federal.

**Gráfica 1.8 Proyección del comportamiento de los ingresos y gastos**



Nota: a = aprobado; c = cierre.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de los CGPE 2017.

Las proyecciones de finanzas públicas presentadas en los CGPE 2017 presentan información valiosa para la toma de decisiones en la política fiscal. De los análisis presentados se puede concluir que actualmente hay poco espacio de maniobra en la política fiscal del país. La estructura de los ingresos es insuficiente para cubrir las necesidades de gasto del país. Es necesario continuar con un proceso de evaluación y reestructuración del gasto que permita generar ahorros a fin de acomodar las evidentes presiones de gasto en pensiones y costo financiero, y permitir una mayor inversión física.



Por otro lado, dada la rigidez en la estructura de los ingresos, hacia delante, los ingresos tributarios seguirán siendo el factor de ajuste en caso de que el gasto público aumente, o no se materialicen mayores ingresos petroleros. Por lo tanto, es fundamental también avanzar una agenda de fortalecimiento de la recaudación tributaria, a fin de mejorar la posición fiscal del país y dar mayor certeza a la capacidad del Estado Mexicano para cubrir sus compromisos de gasto.

CAPÍTULO **2**

*Presupuesto de Egresos de la Federación*

# Introducción

Senador Armando Ríos Piter

Secretario de la Comisión de Hacienda y Crédito Público

A causa de las condiciones actuales en los frentes externo e interno que el país debe afrontar, el paquete económico 2017 aparece como un programa con características un tanto preocupantes, particularmente debido al aumento de la deuda pública que se ubica cercana al 50% del PIB, lo que ha hecho necesario ajustar el gasto para contener este endeudamiento. Por esto, la disrupción que hoy se vive en las finanzas públicas conlleva, sin duda alguna, a que la siguiente gran reforma del país, se oriente hacia una nueva reforma fiscal.

De hecho, si no se logra que la política hacendaria sea la impulsora de la demanda agregada en lo inmediato, es incluso poco creíble la expectativa de crecimiento futuro del 2% que históricamente se ha venido sosteniendo en el país.

Desde el año pasado el gobierno había planeado implantar un presupuesto base-cero, sin embargo, esto no ha ocurrido. Hoy, se ha dicho que el recorte sería equivalente a 239,000 mdp para 2018, pero ante la discrecionalidad presente en la política fiscal y en particular, la manera en que se asigna el presupuesto a ciertos rubros, el esfuerzo y la credibilidad fiscal se pueden ver.

La referida austeridad presupuestaria se cargará al gasto en inversión, mismo que es altamente factible a recorte porque existen pocas probabilidades de reclamos sociales o malestar con costos políticos derivados de su reducción, aunque posee un alto precio subsecuente sobre el crecimiento.

Por ello, una primera manera en la que podríamos acercarnos a paliar la coyuntura fiscal, sería voltear la mirada recaudatoria a un sector que, dadas las externalidades y costos asociados a su actividad entre la población del país, es potencial sujeto de

acción tributaria, otra vez. Sería importante reconsiderar un incremento del impuesto al consumo de bebidas con alto valor calórico, lo que podría por un lado disminuir su consumo y por otro, colaborar en la constitución de un fondo para prevención en materia de salud y medidas correctivas para las enfermedades que dichas bebidas generan por su consumo.

La prevalencia de las enfermedades crónico-degenerativas asociadas al consumo de estas bebidas, se avizora mayor de continuar la tendencia, lo que representará una carga significativa al erario nacional, ejerciendo por esta vía una presión extraordinaria sobre los ya de por sí estresados compromisos de gasto. El incremento en esta clase de enfermedades, se asocia con una disminución en el crecimiento económico y un aumento en la desigualdad en países como México donde la inequidad se encuentra arraigada en la sociedad.

Las medidas correctivas para las enfermedades generadas por estos patrones de consumo, deben ser cubiertas con recursos propios entre los grupos con menores ingresos, pues en general, son justamente ellos los que tienden a consumir en mayor medida productos con alto contenido calórico. Si estas personas tienen acceso a los servicios médicos proporcionados por el gobierno, se enfrentan a la escasez y deficiencia que exhiben en las zonas del país más aisladas geográfica y económicamente, zonas además identificadas con altos niveles de consumo de dichos artículos.

Actualmente, se estima que el sector salud del país eroga alrededor de 80,000 mdp por concepto de atención a las complicaciones de enfermedades relacionadas con los padecimientos crónico-degenerativos, la gran mayoría de ellos vinculados al consumo de productos altamente calóricos, entre los cuales, las bebidas azucaradas son especialmente dañinas. De seguir la tendencia, en los próximos años, uno de cada tres mexicanos sufrirá enfermedades crónico-degenerativas derivadas del consumo de refrescos y bebidas de este tipo, lo que sin duda tendrá repercusiones sobre las finanzas públicas.

Como sociedad, es importante atender los verdaderos costos de incurrir en una actividad como la producción, venta y consumo de refresco, y en caso de encontrar razones fundadas, como parece ser el caso, es necesario gravar correctamente la actividad para prevenir y contrarrestar sus efectos negativos en la salud pública.

Por otra parte, es importante recalcar que, si dicha actividad se gravara nuevamente, con una tasa mayor, en esta ocasión debería transparentarse el uso del impuesto, a diferencia de la primera vez que se aplicó. No se ha visto hasta el momento un aumento en el gasto del gobierno dedicado a la prevención en las escuelas, a mejorar la cultura nutricional de la población, a hacer asequible el agua potable en aquellos sitios donde aún no lo es, por mencionar algunos aspectos.

En consecuencia, ante la nueva realidad fiscal del país, donde no parecen haber recursos cómodos producto de la extracción y venta de petróleo, al menos a corto y mediano plazo, es necesario cuidar y ponderar el origen y aplicación de los recursos públicos. Paulatinamente, estos recursos serán en mayor medida producto de ingresos tributarios que los individuos deberán ceder a la Federación para la provisión de bienes y servicios públicos. La transparencia y eficacia en el uso del presupuesto, provendrán en el futuro de las demandas ciudadanas sobre el cuidado de los recursos que tributan y su orientación permanente al buen ejercicio público. Idealmente, la complicación fiscal que se está observando debería desembocar en un nuevo pacto fiscal, en donde la rendición de cuentas y el buen uso de la recaudación, a través de la eficacia y eficiencia en los programas de gasto, fueran los ejes de este nuevo.

De alguna manera, si se atiende con suficiencia a estas líneas, se está expresando algo que puede obtenerse como ganancia de la situación de presión fiscal por la que se atraviesa. En ella, están inmersos dos de los tres factores que dan origen a la soberanía, población y gobierno; entonces la soberanía nacional misma, concepto un tanto olvidado recientemente y tal vez subvalorado, puede resultar sobrepuesta de esta situación y notoriamente vigorizada si las cosas transitan por su cauce más certero.

Desde otra perspectiva, una situación que probablemente domina la tendencia histórica creciente en el gasto corriente del gobierno, se explica más como un problema de tipo microeconómico con respecto a cuándo suministrar un bien público y en qué cantidad. Estas cuestiones no están del todo resueltas en la teoría y arrojan que de llegar a una respuesta sobre este asunto por vía de las votaciones o un método de tipo subasta entre un conjunto de agentes, no son soluciones eficientes sin espacio a la mejora de alguna de las partes involucradas. Además, la decisión de suministrar el bien público y con cuánto compensar a un servidor por el bien que proveyó, es particularmente complicado

en el caso nacional, pues las valoraciones en este aspecto no se someten precisamente a consideración de los mejores criterios técnicos.

Sin duda es necesario ser claros con nosotros mismos, revelar preferencias y determinar como sociedad cuáles son las prioridades de gasto que en conjunto deseamos atender primeramente para garantizar así la eficacia en el gasto público.

Las normas de programación fiscal que históricamente se han llevado a la práctica, han mostrado un comportamiento inercial en los últimos años. El gasto, en general, no parece buscar resultados ni modificar yerros en las áreas donde incide, sólo busca asignar el recurso de cada año sin priorizar áreas de impacto. El paquete económico y la manera en que se gestiona y ejerce actualmente, es un diseño obsoleto que, para la salud en la vida nacional, debe ser modificado.

Previendo la inminencia de una reforma fiscal, se propone dotar al Senado de la facultad actual y única que posee la Cámara de Diputados para poder hacer revisiones y cambios al Presupuesto de Egresos de la Federación, en aras de enfocar el gasto como otra posibilidad al desarrollo regional que tanta falta hace para homologar la dualidad estructural productiva del país.

Para iniciar la modificación del estado de las finanzas públicas, puede comenzar la implementación de mejoras pequeñas desde ahora, como son las mejoras de la administración tributaria ya que los ingresos del gobierno pueden disminuir ante lo complicado del proceso de recaudación de impuestos.

Debe reconsiderarse el tema del compromiso de Certidumbre Tributaria de la Federación, una medida que no previó situaciones contingentes que hoy resulta difícil de sostener y se considera, a la distancia, como poco adecuada.

Por último, todo debe fluir a través de un análisis concienzudo del presupuesto para generar uno bueno. La ventana de tiempo que implica la actual discusión del presupuesto debe aprovecharse con el auxilio de las instituciones con que se cuenta; por ejemplo, de la Auditoría Superior de la Federación para que haga hincapié en los puntos de cuidado en el gasto, alcanzando después a la ansiada mejora fiscal, pues su forma actual, está agotada.

# 2.1

## El paquete económico 2017

Mtra. Mariana Campos Villaseñor

Coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa.

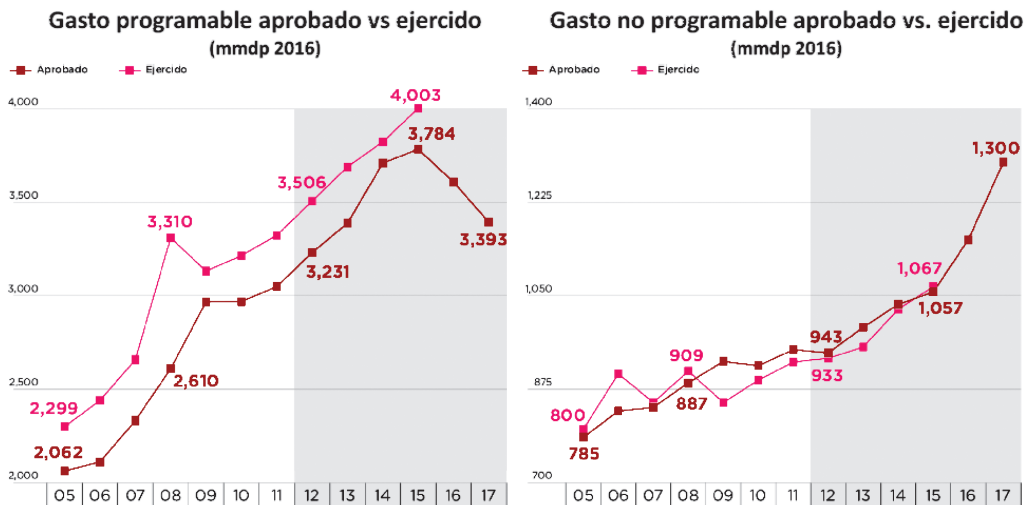
Como es conocido, una parte elemental para la conformación de la política económica es la política fiscal; en México se expresa a través de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación. La mayor parte de la conformación de la política fiscal se concentra en unos cuantos meses por año y en ellos se determina su desarrollo e impacto para el siguiente período. Este análisis tiene como objetivo valorar la evolución de los presupuestos, así como comparar la operatividad de la política fiscal entre México y el mundo.

Los problemas de ingreso y gasto actuales del país, se deben en el fondo a un problema de gobernanza en los procesos concernientes a las decisiones fiscales. Si en materia de gasto público no tomamos las decisiones adecuadas, es porque no existen procesos apropiados para hacerlo, ello puede traducirse en una falta de mecanismos de rendición de cuentas y de toma objetiva de decisiones.

El gasto público programable durante los ejercicios fiscales de 2005 a 2016 como se muestra en la gráfica 2.1, tuvo un comportamiento en el que cada año sin falta, el gasto ejercido fue mayor que el programado y por un amplio margen. Dicho sobreejercicio de recursos ha contribuido a que el gasto público no sea de calidad desde hace muchos años, y por lo tanto la coyuntura vivida no ha sido más que un factor que ha venido a descubrir el desaseo interno, ha venido a reflejar los problemas de gobernanza en la política fiscal.

Por el lado del gasto no programable, que obedece al pago de la deuda del gobierno y a algunos otros pasivos, y que se muestra en la misma gráfica 2.1, nos indica que hay años donde lo que se aprueba es mayor que lo que se ejerce y otros donde ocurre lo opuesto. Uniendo ambas versiones del gasto, puede entenderse que en los años en los que hay subejercicio, el gobierno puede transferir estos recursos al gasto de operación, lo que constituye una práctica mal vista de política fiscal a nivel mundial.

**Gráfica 2.1 Gasto ejercido y gasto aprobado del Gobierno Federal, 2005-2016**



Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y Cuentas Públicas de años respectivos.

Como puede notarse con más claridad en las gráficas, el gasto se ejerce con gran discrecionalidad pues no tiene límites ni parámetros esta conducta dentro del gobierno. La falta de mecanismos de disciplina durante el ejercicio presupuestario, da extrema laxitud al programador fiscal para no cumplir lo que comprometió y poder fallar en su meta.

Por ejemplo, en temas de gasto en comunicación social y publicidad, un gasto que ante el descrito ámbito que nos rodea es un gasto que resulta superfluo, el patrón de desempeño al menos desde 2012 hasta la fecha ha sido dispendioso. El gasto ejercido en estos rubros fue creciendo descontroladamente; en 2012 se aprobaron 2,699 millones de pesos (mdp)



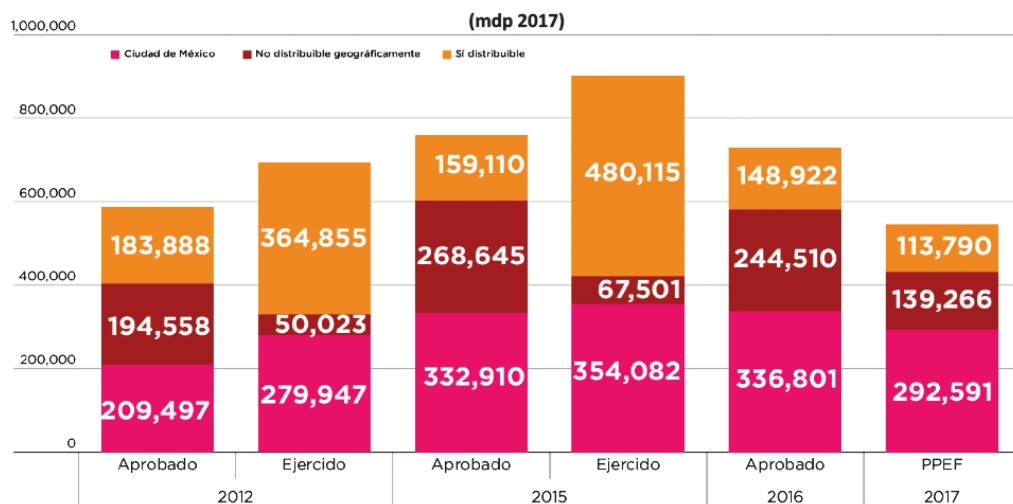
y se gastaron 7,464 millones. Para 2015 se aprobó gastar 2,899 mdp y se terminaron ejerciendo 8,070 mdp. Al cierre de 2016, se espera se revierta el comportamiento.

En cuanto al gasto en Servicios Generales, Gasto en Materiales y Suministros, Gasto en Transferencias y Subsidios; en gasto corriente en general, la discrecionalidad y el sobreejercicio son similares.

Estos comportamientos onerosos nos demandan la atención sobre qué priorizar para gastar. A la vez, ponen de relieve que el gasto aprobado en el PEF es un gasto que no se programa de manera realista, pues da lugar a una brecha a la hora del ejercicio por un margen muy amplio.

Existe otro pendiente en cuanto a opacidad en la asignación y ejercicio del gasto a ser resultado de manera histórica. El gasto en Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas es un rubro peculiarmente sujeto a este análisis y a muchos otros. Este segmento de gasto es muy abultado y ha mostrado un comportamiento dentro de lo discrecional, uno particularmente atípico, pues al cierre de 2012, tenía un presupuesto por 587,944 mdp y al cierre de 2015 se ejercieron 901,698 mdp, un incremento de 53%. A la Ciudad de México parecen ir muchos de estos ingresos, porque buena parte de las oficinas de las dependencias federales residen en la entidad y por lo mismo existe la presunción de que buena parte de esos recursos están mal clasificados. En la gráfica 2.2, puede verse el desglose del rubro de gasto mencionado.

## Gráfica 2.2 Distribución del gasto en Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas



Nota: Gasto del capítulo 4000 (sin concepto Pensiones y jubilaciones, ni 4700 Transferencias a la seguridad social).

Fuente: Elaboración propia con la base de datos Cuenta Pública (Ramos Generales, Administrativos y Autónomos) para los años correspondientes y PEF de Transparencia Presupuestaria para Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2017 y PEF 2016.

Puede notarse además del efecto de la Ciudad de México en el concepto de gasto, la existencia de una bolsa llamada “no distribuible geográficamente”, dicha bolsa presenta para algunos ejercicios dentro del gasto aprobado, un segmento bastante significativo. Al final, la porción sí distribuible de cada barra, representa en promedio sólo el 20% del gasto aprobado del que con certeza se sabe a dónde será aplicado.

Dentro del subrubro de gasto denominado Contingencias Económicas que pertenece a la partida de Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas, existen indicios que llaman la atención. En 2014 se aprobó gastar 1,072 mdp y se erogaron en realidad 54,957 mdp; para 2015 el monto proyectado era de 1,081 mdp y se ejercieron 74,812 mdp. Por si la cifra no fuera por demás abrumadora, los recursos del programa se entregaron a gobiernos

locales por medio de convenios que no están publicados. Aunque se sabe que se repartió 10% al Estado de México, y otro 25% se repartió entre Chiapas, Sonora, Nuevo León y Puebla.

El gasto en este programa carece de reglas de operación definidas y por lo tanto no se conocen sus objetivos; de igual manera no fue auditado ni evaluado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) durante el período de estudio.

En breves términos lo central, es que más del 10% del gasto adicional ejercido en 2015 con respecto a 2014 fue asignado a Contingencias Económicas, un apartado de gasto con un diseño documental muy débil y que está, no obstante, absorbiendo tantos recursos. Destaca positivamente que en la estructura programática del presupuesto para 2017, se propone la eliminación de este programa.

Finalmente, para este subtema, los aspectos del servicio de la deuda y el de pensiones, son desde ahora y continuarán cada vez con mayor peso siendo un pasivo insalvable para las finanzas públicas. Estos temas requerirían por sí solos, junto con el del bajo gasto en inversión un espacio amplio para ser bien analizados.

### ***Financiamiento y algunas particularidades del gasto adicional***

Luego de haber dado algunas cifras y ejemplos de la inconsistencia en la programación del gasto, es necesario enfocar el restante espacio de análisis a la manera en que el gasto adicional se financia, esto es por medio de la reducción a algunos rubros y asignando ingresos excedentes.

Por ejemplo, desde el año 2012 y haciendo estimaciones para el cierre de 2016, se encuentra que el gobierno mexicano ha sistemáticamente subejercido el programa de ingresos asignado a la inversión pública, a pesar de ser un país en desarrollo. En 2015, el monto nominal ejercido fue apenas el 50% de lo aprobado. Deberán, en esta medida, tenerse en cuenta los impactos al crecimiento como consecuencia de la política de gasto en este segmento.

El gasto en Servicios Personales es otro que consistentemente aprueba montos de gasto mayores de los que ejerce, se ha identificado que los recursos no aplicados van a otras partidas donde hay sobreejercicio como la del gasto de operación.

México Evalúa ha reconocido como un patrón más de comportamiento lesivo a la calidad del gasto en el país, el que algunos rubros en un comparativo 2012-2016 hayan escalado al alza en sus montos asignados dentro de la participación de Servicios Personales. Los rubros referidos son el de Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adulto, perteneciente al Ramo 25, y el de Provisiones Salariales y Económicas, perteneciente al Ramo 23. Históricamente, estos segmentos del gasto han tenido subejercicio y de antemano se sabe así, que los recursos incrementales que han observado para sí, de no colocarse durante el ejercicio en otro aspecto de gasto, lo cual se ha dicho no es lo mejor, quedarán ociosos.

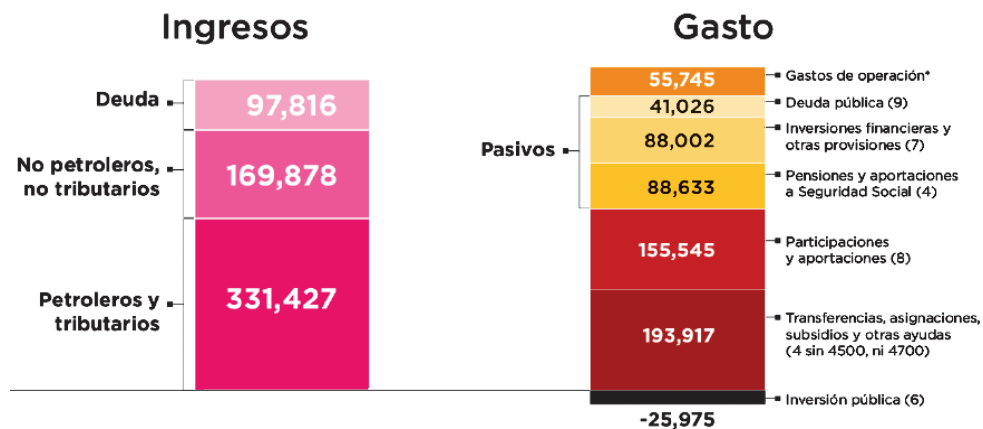
En un comparativo histórico desde 2006 hasta la fecha, el Gobierno Federal ha tenido ingresos excedentes de manera permanente y, como estos ocurren dentro del ejercicio fiscal, se colocan facultativamente según la autoridad hacendaria. Conviene resaltar que una fuente muy importante del origen de estos recursos son los ingresos por Aprovechamientos, aunque cada vez se informa menos el origen explícito de estos, no obstante que existe la obligación expresa en la Ley de Ingresos de 2015 de informar su origen.

En 2014, la ASF exigió cuentas de este aspecto y encontró que la mayor parte eran Aprovechamientos surgidos de Pemex. Eran recursos realizados a través del uso del patrimonio de algunas empresas productivas del Estado, producto también del uso de recursos de Nafinsa, del ISSSTE, y de ingresos relacionados con UDIBONOS. Este punto es delicado pues es partícipe cada vez en mayor medida en los ingresos federales, y pone en alguna medida en entredicho la estabilidad patrimonial del país, sin que de ello se rindan cuentas a otras instancias de gobierno para su mejor valoración.

Gradualmente así, los ingresos efectivos del gobierno dependen menos de los recursos petroleros y más de los Aprovechamientos, una fuente tal vez aún más inestable y que constituye un esquema poco saludable y sostenible al fisco.

## Gráfica 2.3 Ingreso y gasto públicos, diferencia 2012-2015

(mdp 2015)



\* En gastos de operación se incluyen los capítulos: 1 Servicios Personales, 3 Servicios Generales y 5 Bienes muebles, inmuebles e intangibles.

\*\*La diferencia total en el ingreso es mayor que la diferencia total en el gasto por 2 mil millones de pesos (mmp), que representa 0.4% del monto. Esta diferencia puede deberse al neteo del gasto o el pago de ADEFAS.

Fuente: Para los ingresos, elaboración propia con Anexos de Informes de Finanzas Públicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) al 4to trimestre para los años respectivos. Para el gasto, elaboración propia con los datos de Cuenta Pública (Ramos Administrativos, Generales y Autónomos) para los años correspondientes.

Como una de las cuestiones que primero resaltan en la gráfica 2.3, está que casi 30% de los ingresos, 169,878 mdp adicionales en 2015 respecto a 2012, apuntalan los ingresos totales, sin que de ellos exista información precisa de su origen. La mayor parte proviene afortunadamente de una fuente más estable como son los ingresos tributarios, pero una parte importante, el 16% estos recursos adicionales, surgen de la deuda.

Por la parte del gasto adicional al programado, una parte mínima se destina a incrementar aún más el gasto operativo, y una parte aún menor a dar servicio a la deuda. Se puede observar

que las pensiones y las participaciones a los estados van jugando aún dentro de este gasto excedente un papel muy importante, muestra de lo trascendente que son estos segmentos.

Aun así, las transferencias y subsidios son el mayor rubro de este gasto fuera de proyección y de ahí la importancia de enfatizar y desglosar su análisis. Queda por notar que en lo que atañe al gasto de inversión, constituye una partida en la que incluso se realiza desinversión para transferirla a otras secciones.

### ***Comparativo de la operatividad de la política fiscal entre México y el mundo***

En buena medida todo lo hasta aquí descrito es posible que ocurra, pues la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), carece de los mecanismos de disciplina en el gasto que recomiendan las buenas prácticas internacionales.

La OCDE documentó prácticas y procedimientos presupuestarios en varios países durante 2007 y 2008 mediante una encuesta. Por su parte, la organización México Evalúa analizó las prácticas de una muestra de 38 países miembros y no miembros de esta organización en materia del ejercicio y operatividad en sus políticas fiscales, para tratar de ubicar en qué nivel de desarrollo las tiene nuestro país y las posibilidades de mejora. Fueron varios los aspectos que se analizaron de manera puntual respecto al tema, pero en este documento sólo se muestran los puntos más importantes a que dio lugar la encuesta, encontrando los siguientes resultados.

En cuanto al aspecto de si los países analizados someten sus estimados macroeconómicos y fiscales a revisiones externas, se encontró que 50% de los países encuestados –incluyendo a Chile, Estados Unidos, Brasil y Francia– someten sus estimados macroeconómicos a este tipo de revisiones, ya sea por un comité independiente, por la entidad de fiscalización superior o por el Legislativo. Incluso, en algunos países los estimados macroeconómicos son elaborados por órganos gubernamentales independientes o el sector privado, como en Austria, Canadá y Holanda. En México, no se practica de manera sistemática la revisión externa.

En lo concerniente a la comunicación social de la política económica, específicamente en cuanto a hacer pública la metodología de los estimados macroeconómicos, se obtuvo

que 53% de los países, incluyendo a Chile, Alemania y Gran Bretaña, hacen pública la metodología de sus estimados macroeconómicos, México no.

Si se mira el punto de la variabilidad del presupuesto programado durante el ejercicio fiscal; o sea, si los aumentos del gasto pueden ocurrir antes de que el Legislativo apruebe un presupuesto suplementario, la respuesta es que en Australia, Brasil, Chile, Alemania y Estados Unidos, como en 55% de los países muestra, no se puede aumentar el gasto sin la aprobación del Legislativo. En México sí es posible y no tiene un límite explícito preestablecido en la regulación.

Pero siguiendo con el conjunto de puntos más sobresalientes de este comparativo entre países; como podrá verse, México sigue apareciendo con estándares muy bajos en sus prácticas en la materia. De hecho, posee prácticas en muchos casos inferiores a países de nivel de desarrollo similar al nuestro.

Cuando en la encuesta se hicieron las siguientes dos preguntas: 1) ¿El país incluye una reserva explícita en el presupuesto para gastos no programados, nuevas iniciativas de política, gastos inesperados y errores de estimación? La mayoría de los países, 74%, incluyen una reserva explícita para estos temas, en México no hay reserva oficial. 2) Si un programa no alcanza las metas de desempeño, ¿Hay consecuencias negativas en el presupuesto del responsable? A este respecto se tiene que 54% de los países castigan presupuestariamente, al menos a veces, a los programas que no alcanzan sus metas de desempeño. México, casi nunca.

Por otra parte, cuando los programas no alcanzan las metas de desempeño, se evaluó si hay mayor monitoreo de los mismos a futuro. En este caso, un mayor porcentaje que en el inmediatamente anterior, un 86% de los países, incluyendo a Australia, Estados Unidos, Alemania y Gran Bretaña, dan mayor monitoreo futuro, cuando menos ocasionalmente, a los programas que no alcanzan sus metas de desempeño. Pero México, casi nunca.

Finalmente, como último elemento dentro de este revelador ejercicio sobre el estatus en México y el mundo de las llamadas buenas prácticas fiscales, se analizó la continuidad de los programadores fiscales en su cargo ante cambios en las administraciones de gobierno y, nuevamente, México se pone en los casos minoritarios ya que 67% de los

países encuestados, cuenta con funcionarios civiles de carrera que están a cargo del presupuesto y que, por lo tanto, no dejan su puesto con el cambio de administración. En México, generalmente sí lo abandonan por razones de afinidad y pertenencia políticas.

Así, la experiencia internacional no habla precisamente a favor de una regla fija como instrumento de política fiscal a diferencia de lo que ocurre en la política monetaria; pero sí parece hablar a favor de que la política fiscal oscile dentro de ciertas bandas de disciplina, que por un lado no pongan una camisa de fuerza a los vaivenes del producto durante el ejercicio fiscal, y que por otro permitan disminuir sensiblemente la discrecionalidad en su aplicación y priorizar el gasto según las necesidades del país y no según las necesidades políticas.

Como conclusiones adicionales a lo expuesto, enfocadas a disminuir la vulnerabilidad de los ingresos y a mejorar la calidad del gasto, se pueden enumerar las siguientes: hay que regular el uso de los ingresos excedentes y en caso de balance deficitario, destinarlos al pago de la deuda, así estarían imposibilitados, tanto el Gobierno Federal como el Congreso, de hacer un uso discrecional de estos recursos, lo que llevaría a aprobar leyes de ingreso más realistas.

Se propone regular el gasto adicional para evitar “re-etiquetar” montos de dinero durante el ejercicio fiscal, impidiendo que pasen de un concepto a otro.

Es necesario regular la liquidación de patrimonio y las transferencias entre el gobierno y sus empresas, rindiendo cuentas de los ingresos excedentes no petroleros que se asignan durante el ejercicio sin autorización del Congreso, siguiendo las mejores prácticas.

Por otra parte, se pone a consideración dotar de métodos de buena gobernanza a la entrega de transferencias y subsidios para blindarlas del uso político y contribuir a mejorar la calidad del gasto público. En parte, para lograrlo, sería importante plantearse la posibilidad real de crear un consejo fiscal en México, como un organismo técnico capaz de discutir el paquete económico de cada año, así como monitorearlo durante su aplicación.



# 2.2

## ¿Inversión pública para el crecimiento económico de México?

Dr. José Luis de la Cruz Gallegos

Director del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C.

Nuestra nación cuenta con verdaderas cualidades aún no aprovechadas plenamente para posibilitar un mayor crecimiento y desarrollo económicos, posee importantes activos por capital humano, posición geográfica, posición logística, recursos naturales, entre otros. Sin embargo, uno de los problemas del país y que será la línea sobre la que se enfocará el siguiente estudio, es que existe una falta de encadenamientos entre el gasto público y el sistema productivo; es decir, parecen casi no haber consecuencias del gasto sobre el crecimiento.

El modelo económico actual posibilita la transferencia creciente de recursos al Estado sin eficacia en sus resultados; por lo tanto, debemos preguntarnos, ¿Qué ha ganado México bajo el actual modelo económico? La ordenación actual, se caracteriza por la ausencia de un proyecto productivo de nación a largo plazo, por el bajo contenido nacional en las compras de gobierno y por presentar poco vínculo la inversión pública con el sistema productivo formal generador de crecimiento.

La traducción de lo anterior a cifras resulta en que México ha mantenido desde hace unos 30 años una tasa de crecimiento del PIB de 2.6% en promedio y que, atendiendo a la otra definición del PIB como una medida de valor agregado, nuestra capacidad transformadora a bienes y servicios en el país crece a esta tasa constante desde hace tres

décadas. Comparándola con otros países, particularmente con algunos asiáticos como Singapur, Corea del Sur y China, el estancamiento económico es más notorio. Estos países partieron en la década de los ochenta de una base bastante menor a la mexicana en términos del PIB per cápita, y hoy todos, a excepción de China, por su notable dimensión demográfica, lo superan.

Según el Programa Nacional de Financiamiento para el Desarrollo presentado al inicio del gobierno del expresidente Vicente Fox, se menciona que a principios de la década de 1980 el crecimiento potencial del país era mayor a un 6%; hoy no supera el 2.5%, hecho que por sí mismo pone desde luego un límite al pretendido intento de acelerar nuestro crecimiento.

Por otra parte, es significativo decir que existe un problema de contabilidad en materia de inversión pública en el país entre el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Pública (SHCP), pues mientras el primero mide la inversión realmente devengada, la SHCP mide el flujo, y no se enfoca a conocer si es que realmente esa inversión una vez que se le adjudicó un monto de recursos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se realiza en los hechos. Este fenómeno, además de mostrar las divergencias entre la autoridad para medir variables clave de la economía, pone de manifiesto el hecho de que no porque se asigne una partida a un rubro, ésta terminará ocurriendo.

La evolución histórica de 1980 a 2014 de la inversión pública en el país ha sido volátil. De 1980 a 1989, mostró una tasa de crecimiento anual promedio de -5%; de 1990 a 1999 la tasa de crecimiento fue de -0.2%, de 2000 a 2009 creció al 2.4%, pero de 2010 a 2013 creció al -5.7%. Han habido al menos dos décadas perdidas de inversión pública en México de manera más o menos reciente.

Adentrando un poco más el análisis hacia los determinantes más de básicos del crecimiento, se hablará de la productividad y competitividad nacionales. El índice de la competitividad industrial en México está estacionado en una media desde hace 15 años, mientras otros países muestran un ciclo en su comportamiento o una franca tendencia creciente; esta característica de la competitividad está íntimamente ligada con la productividad de los factores.

De esta forma, en un comparativo de desempeño productivo entre empresas de diverso tamaño en el país, las pequeñas empresas, que son el 72% de las existentes, producen sólo el 3.7% de la producción bruta total; las mayores empresas, el 0.03% de las unidades económicas, producen el 44%. Hay una clara asimetría o desequilibrio en el valor agregado expresando una muy desigual entre empresas productividad factorial.

En cuestión de microdatos sobre el comportamiento entre firmas, se tiene según INEGI que las pequeñas empresas emplean al 10% del total de personas, pero únicamente pagan el 0.7% de las remuneraciones. El 32.7% de las personas que no reciben salario se encuentra en el comercio al por menor, donde las microempresas tienen su punto de mayor actividad; cerca de la mitad de esta actividad microempresarial se encuentra en la informalidad y vende productos importados. Su baja dimensión condiciona no únicamente sus capacidades productivas, sino también la generación de empleo bien remunerado.

Ante tal situación, ¿Es posible esperar que el presupuesto público resuelva la asimetría en la producción señalada? Posiblemente no ante el hecho de que parece que las políticas públicas destinadas al sector privado con fines de obtener una renta, no están diseñadas para llegar a las pequeñas empresas.

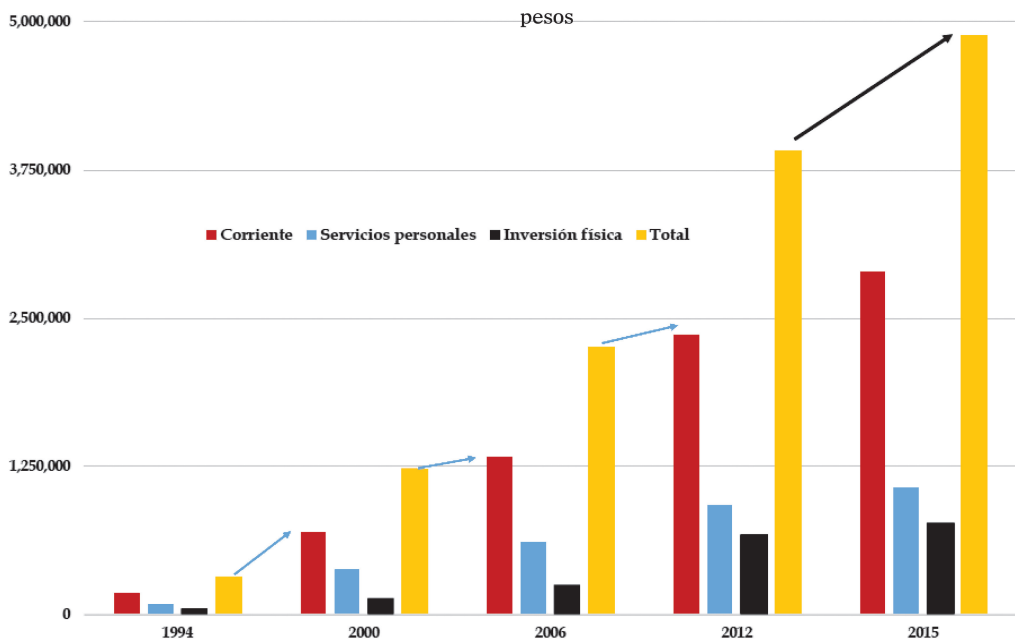
### ***Gasto público y crecimiento***

El gasto público histórico en el país de 1990 a 2015, como podría esperarse de cualquier otro país con el transcurrir del tiempo, ha mostrado un crecimiento constante, el problema está en que el gasto de inversión muestra una velocidad de aumento bastante menor que la mayoría de los segmentos de gasto restantes. Por sus cualidades y efectos sobre la economía, debería ser un rubro más atendido.

Al desagregar el gasto público, puede hacerse entre otras formas como gasto de inversión, servicios personales y gasto corriente, los que durante el período 1994-2015, mostraron un efecto político. Cada sexenio, al iniciar la siguiente administración el gasto total y cada una de sus partes conformantes han incrementado notoriamente sus montos

asignados; de hecho, como muestra la siguiente gráfica, simplemente el gasto corriente en términos nominales de la administración entrante, se eleva consistentemente por encima del gasto total de la administración previa ¿Será entonces que existen razones justificadas para esto?

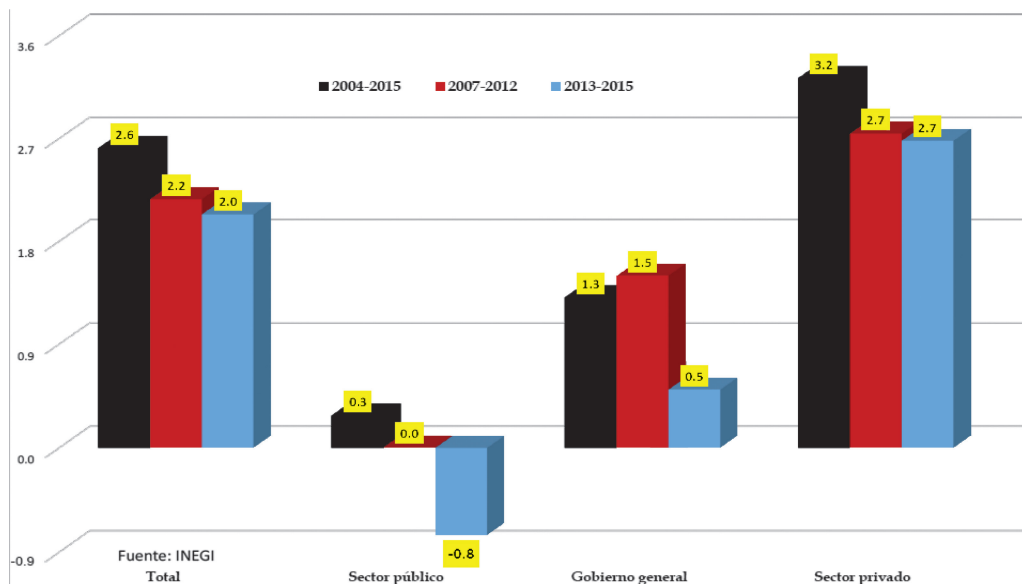
**Gráfica 2.4 Gasto neto total del sector público presupuestario al final de cada sexenio, millones de pesos (mdp)**



Fuente: Elaboración propia.

Es posible que no, pues según cifras del INEGI, el 83.5% del valor agregado bruto del país es producido por el sector privado, mientras que sólo el 16.5% restante es producido por el sector gobierno. Hace apenas 3 años, esto era en una proporción de 80% a 20%. Es decir, mientras sexenio tras sexenio el sector público recibe cada vez más recursos y entre más recibe más demanda en lo posterior, menos resultados está generando en cuanto a producción en la economía.

**Gráfica 2.5 Valor agregado, variación anual promedio**



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Para los tres períodos señalados en la gráfica 2.4, se muestran los comportamientos en la variación promedio por período del valor agregado producido por el sector público y el sector privado, así como un total para las partes.

Para el sector público es notorio el débil comportamiento en esta variable, pues entre el período 2004-2015 sólo tuvo una variación anual promedio de 0.3% en la generación de valor agregado; en el lapso 2013-2015, la variación fue ampliamente negativa. El sector privado por su parte, tuvo un promedio anual de 2004 a 2015 de 3.2% y de 2013 a 2015, mostró una media de 2.7% en la generación de valor. El sector privado es el motor de la economía, y el sector público al menos para lo que se puede decir de 2012 a 2015 muestra, con mayores recursos, rendimientos negativos para los años más recientes.

Pero si con recursos incrementales el sector público no está generando valor o no está aumentando su participación en la economía en cuanto a generación de valor, ¿es sensato y razonable seguirle como sociedad asignando mayores recursos?

Parece, según la evidencia empírica que no. Es ineficiente el transferir recursos privados al sector público pues cada peso transferido al sector gobierno, no está transformándose en una productividad equivalente de lo que hubiera sido de haberse quedado en el sector privado.

Las deseconomías en que se incurre por hacer la transferencia pueden valorarse mejor mediante los siguientes datos: la variación en el valor agregado anual promedio por regiones gubernamentales durante el período 2004-2015 es de 0.9% para la Ciudad de México y los demás gobiernos estatales. Para los gobiernos municipales es de 1.3%, mientras que en el sector privado este mismo estadístico arroja promedios de alrededor de un 3%.

Lo aún más grave es que si se mira a la misma variable para el gobierno, pero ahora dividida en seguridad social y empresas públicas, el primer aspecto tiene un cambio positivo de 1.2%, mientras que las empresas públicas tuvieron un crecimiento de -0.5% promedio por año. Al desagregar aún más el análisis, dentro de las empresas públicas, las que peor comportamiento tuvieron fueron las empresas energéticas con un -1.1%; es decir, el segmento a donde se destina la mayor parte del gasto de inversión del país, está paradójicamente arrojando un crecimiento negativo en el valor agregado.

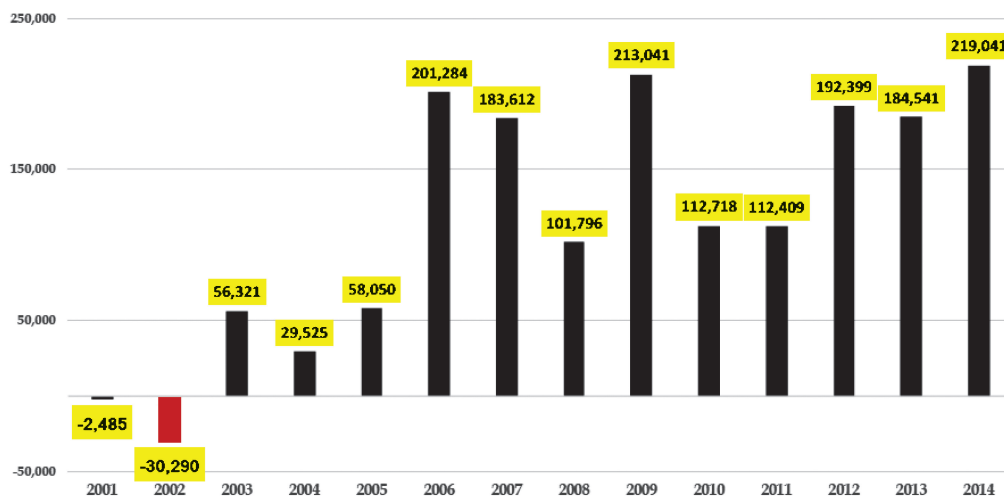
Lo que es necesario realizar es una reforma a la administración pública para garantizar eficacia en el gasto. Habría que priorizar el gasto para poder hacer la reforma en segmentos que en conjunto se quisieran atender con mayor prontitud: crecimiento, generación de empleos, combate a la pobreza o cualquier otro aspecto, pero que los esfuerzos se unieran hacia unas cuántas metas en primera instancia.

Las finanzas públicas reflejan el estado del país, falta de productividad, de crecimiento y con prácticas poco sanas en el ejercicio público. El gobierno sin duda debe contribuir a la nación, en parte existe para coordinar esfuerzos. Con recursos escasos, la mejor forma de hacerlo es enfocar sus funciones a unos cuántos rubros y dejar el resto de ellos, como la generación de riqueza, al propio mercado y no buscar en el gobierno la panacea para el desenvolvimiento del país.

## Una mirada a la coyuntura fiscal

La estrechez por la que transitan las finanzas públicas, es especialmente notable ante el flujo de recursos que estuvieron llegando de manera constante los años previos al erario. Los ingresos petroleros excedentes de 2001 a 2014 sumaron 600,000 millones de pesos (mdp), y los ingresos excedentes tributarios ascendieron durante el mismo lapso a 1.6 billones de pesos, lo que en total creó una bolsa extra al gobierno por 2.2 billones de pesos, más los incrementos por la deuda.

**Gráfica 2.6 Ingresos excedentes del sector público no petroleros  
(millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 2.6, las barras por debajo de la línea del cero indican que lo ingresado al final del ejercicio fue menor que lo presupuestado; sin embargo, en todo el lapso 2001-2014 sólo hubo dos períodos con estas características. Por lo anterior, el problema que ahora se enfrenta no es un problema de falta de recursos pues los ha habido con suficiencia. El problema entonces, es el ejercicio de los mismos, pues una vez aplicados, no hay garantía de que generen resultados.

La coyuntura presente ha hecho ineludible un ajuste al gasto, pero aún no es claro si existe algún criterio desde el Congreso para guiarlo. Una vez más un segmento sacrificado, es uno que tiene que ver con el crecimiento directamente. La inversión física inicialmente programada para 2016 fue de 718 mil millones de pesos (mmp), para el 2017 la iniciativa es de solo 540 mmp. Dicho gasto será menor al 1% del PIB si es que el monto total recortado se realiza; pues como ya se analizó, no necesariamente porque se asigne el recurso al rubro terminará siendo aplicado íntegramente.

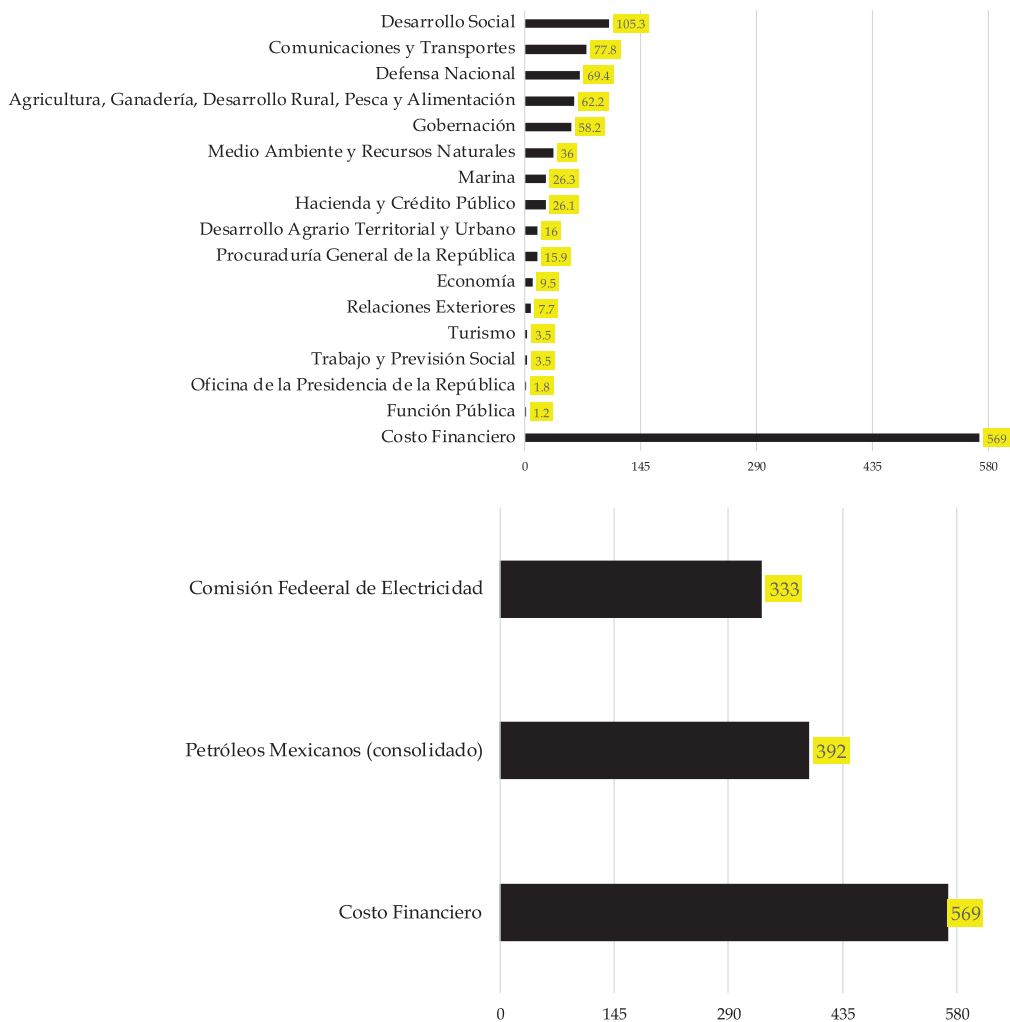
En específico para 2017, se espera un recorte al gasto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la cual tiene un destino para sus ingresos muy alto en infraestructura, el recorte es de casi 25 mmp. Para Pemex, habrá un ajuste a la baja por más de 88 mmp y todo esto estando en un estado de poco crecimiento nacional. Por otra parte, el gasto corriente no obstante que tiene una influencia marginal en la economía, no sufrirá en demasía.

Para poder valorar con mayor capacidad el tamaño del ajuste al gasto público durante el siguiente año fiscal, se integran a continuación una serie de datos y estadísticas comparando el tamaño del ajuste con algunos rubros de gasto históricos del país. El fin, es entender con mayor medida el fenómeno, su dimensión, y el por qué es importante se detenga la tendencia creciente de la deuda.

El pago de intereses por la deuda que mantiene el gobierno es mejor conocido como el costo financiero de la deuda pública, dicho costo ha ido en aumento constante desde hace ya varios años; en 2014 dicho pasivo representaba el 2% del PIB, en 2015 era el 2.2%, para 2016, antes de los cambios políticos externos imprevistos, se tenía un estimado para el cierre del año de 2.4% sólo en pago de intereses de la deuda. Debido a un mayor tipo de cambio según la SHCP, el pago aumentará en 0.2 puntos del PIB con lo que el costo de la deuda se ubicaría en 2.7%. Para 2017 se esperaba que antes de los desajustes macroeconómicos debidos a frentes externos, la cifra aumentara hasta el 2.8% del PIB, y es posible que, de seguir esta tendencia, el sexenio pudiese cerrar en una cifra mayor o igual al 3%.



**Gráfica 2.7 Comparativo presupuesto de egresos y costo financiero de la deuda**  
**(miles de millones de pesos)**



Fuente: Elaboración propia.

La carga de la deuda junto con el gasto programable, le están quitando espacio fiscal y crecimiento al país. Como se puede ver, el concepto de gasto por el costo financiero de la deuda es muy superior a cualquiera de los segmentos de gasto de la gráfica 2.7; de hecho, representa por sí solo la suma de todos ellos siendo en total 16 ramos.

Comparando simplemente con relación al gasto en desarrollo social, hay una diferencia muy grande a favor del costo de la deuda para 2017, mismo que por sí solo representa aproximadamente el 100% del gasto en salud durante 2016.

En realidad, sólo es más comparable el gasto en intereses de la deuda con conceptos como el presupuesto a Petróleos Mexicanos (Pemex) o a Comisión Federal de Electricidad (CFE) en la gráfica. Para el caso de la petrolera, tiene un presupuesto que apenas representa el 69% del costo de la deuda del país durante el año siguiente.

Destinar recursos de manera tan importante y sobre tantos otros rubros al servicio de la deuda, en vez de que en la etapa alcista del ciclo petrolero se hubieran capitalizado los excedentes en gasto de inversión; haría que posiblemente ahora o un poco más adelante se empezaran a amortizar tales inversiones, generando un beneficio sostenible y financieramente cubierto, que nos posicionaría en un escenario que no estuviera así de comprometido, o al menos no en esta magnitud.

Algunas consideraciones finales para mejorar la situación son: realizar un programa de desarrollo económico transexenal que genere orientación de largo plazo al programador fiscal del país, elevar la inversión pública, pero con eficacia y mejorar la contabilidad o transparencia, elevar los encadenamientos productivos internos. Todo ello debería permitir que, dentro de algunos ejercicios presupuestarios, la forma de llevar el aspecto fiscal detone opuestamente a lo que ahora se observa, en encadenamientos virtuosos.

Otro pendiente a resolver se puede extraer de la matriz de evaluación del gasto público de la Secretaría de Economía, en ella se evalúa si hay concordancia entre los reportes de gasto generados con respecto a los reportes programados, el seguimiento es muy superficial y se constriñe a un mero contraste contra calendario del ejercicio de los recursos o eventos públicos realizados, y no se siguen variables que hablen sobre la efectividad de la política financiada públicamente. Esperar eficacia del gasto así supervisado, es casi una quimera.

En México la política de gasto enfocada a la inversión pública que se alcanza a materializar, tiene un sentido industrial. Se destina a gasto en construcción de infraestructura general: gasoductos, obras hídricas, oleoductos, puertos, generación de

intermodalidad en el transporte, entre otros. Pero la deriva en la manera de articular nuestra política, finalmente se refleja de manera protagónica con el hecho de que hay una política de inversión con orientación industrial, pero no existe una política industrial tal cual, misma que guíe o complemente a la primera. En este sentido, es esperable que una parte al menos de este gasto terminará ejerciéndose de forma inercial y sin objetivo.

# 2.3

## Gasto federalizado en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2017

Lic. David Colmenares Páramo

Profesor de finanzas estatales en la Universidad Nacional Autónoma de México

A continuación, revisaremos los ingresos estatales, tanto las transferencias de recursos federales condicionados –aportaciones, subsidios y convenios- y no condicionados, de libre disponibilidad, las participaciones en la recaudación de los ingresos federales coordinados. Debemos partir de revisar la distribución de potestades tributarias, en virtud de que tenemos un sistema tributario fuertemente centralizado, donde las potestades de mayor potencial recaudatorio, alrededor del 95 por ciento, están concentradas en el orden federal o central, como resultado del acuerdo fiscal de 1980, el cual evidentemente está agotado. En ese momento al adherirse los estados al sistema nacional de coordinación fiscal, aceptaron dejar en suspenso o desaparecer de sus leyes fiscales, impuestos que constitucionalmente pueden cobrar, dejándole la administración al gobierno federal que a cambio les participaría un porcentaje de lo recaudado.

No obstante, esto el esfuerzo fiscal de los estados con las facultades que tienen es reducido, lo mismo que en el nivel municipal en el caso del impuesto predial. El impuesto predial recaudado por los 2445 municipios del país, representa el 0.2 % del PIB, muy por debajo de Chile que tiene el 0.6%, si quitamos a la CDMX que recauda más de la tercera parte, la recaudación municipal es mínima. La misma se podría y debería incrementar sustancialmente, sólo cobrando lo que tengan que cobrar.

En otros términos, tanto estados como municipios, a pesar la marginalidad impositiva que tienen, pueden potenciar su recaudación y aprovechar las oportunidades de la colaboración administrativa en materia fiscal.

Es posible aun con los niveles de pobreza, encontrar mecanismos para mejorar la recaudación de estados y municipios., por ejemplo, con métodos simplificados de valuación catastral, de verificación por parte del gobierno municipal de los valores, pago a través de bancos –donde hay sucursales por supuesto-, además de incentivos normativos y de beneficios para los contribuyentes cumplidos. Por supuesto, mejorar la administración tributaria municipal y el cumplimiento voluntario, sobre todos en alrededor de 150 ciudades, las más importantes en términos de capacidad recaudatoria. Es necesario reformar el modelo recaudatorio y apoyarlos con métodos cada vez más simples de valoración catastral de los ingresos tributarios, que están su ámbito de competencia. No obstante, aun con el incremento de los ingresos tributarios de los municipios, su participación en la carga tributaria nacional es de menos del 1 por ciento, según estadísticas de la OCDE. Por ello antes de regresarles facultades, hay que fortalecerlos institucionalmente.

En las finanzas gubernamentales se vive un proceso de cambio fundamental, son muchas las variables que han derivado hacia esta situación, ya sea por cuestiones económicas, demográficas y hasta geopolíticas; de tal manera que el actual modelo parece ser insostenible incluso a mediano plazo. El convenio de coordinación fiscal que en los ochentas significo un avance, respecto a la “jungla fiscal” y a la ausencia de coordinación fiscal entre las entidades federativas y de ellas, con el gobierno federal. Ciertamente, evitó la doble tributación, simplificó el sistema tributario nacional y su administración mejoró notablemente, pero ya está agotado debido al exceso en la centralización de facultades tributarias y de gasto. Las participaciones apenas rebasan el 25 por ciento de la recaudación participable, que no incluye todos los ingresos federales. Por eso se ha llegado a hablar que hemos pasado de la coordinación, a la subordinación fiscal.

El pacto fiscal estatal vigente funciona con base en las Participaciones, son transferencias no condicionadas, derivados de la recaudación participable, por lo cual los primeros se comprometieron a desaparecer impuestos locales a los que constitucionalmente tenían derecho.

Una primera conclusión es que, las finanzas estatales son altamente dependientes de las

transferencias federales, casi el 90 por ciento de sus ingresos totales, recursos propios y condicionados. Los recursos propios, que son las participaciones, ya que éstas son la contraparte de permitirle al poder central administrar sus facultades impositivas, sin embargo, son insuficientes, sus facultades. Esta dependencia, sin trabajar mucho, les ha dado recursos, aunque sean insuficientes. En el caso de los municipios, varía de un 65 al 70 por ciento, sin embargo, en los más pobres que son la mayoría es casi total. Lo anterior sin incluir a la Ciudad de México quien, en estos temas, va a la vanguardia manteniendo un nivel de recaudación muy aceptable, alrededor de la mitad de sus ingresos totales, lo cual le permite mayores posibilidades al ejercicio de su gasto, ya que la normativa del gasto federalizado es muy restrictiva, alejada de la realidad y diseñada más para controlar, que para hacer mejor las cosas. De ahí la ventaja de la Ciudad de México.

A lo anterior se suma una resistencia desde el centro para regresar algunas potestades a las entidades, hay renuencia particularmente en ciertos sectores federales, como el SAT, aunque en otras áreas es lo contrario. Ha habido intentos y propuestas legislativas para devolverles facultades relevantes, así como para incrementar el porcentaje participable. Pero persiste esa renuencia para devolverles la capacidad de recaudar. Concluimos reiterando que el 95% de la recaudación en México la realiza la Federación, 4% lo recaban los estados y el 1% restante lo logran los municipios. Es una pirámide totalmente centralizada.

Por otro lado, es conocido cómo han ejercido el poder público algunos gobernadores en materia de los recursos estatales, los abusos y la corrupción tienen acta de nacimiento en muchas entidades y municipios. Las finanzas estatales además de padecer los efectos del modelo centralista, con transferencias condicionadas con normativa que desconoce la realidad y sobre la que son fiscalizados, también tienen un problema de profesionalización en el servicio público, desinterés fiscal para cumplir sus responsabilidades y por supuesto la corrupción, que no ha podido ser frenada por los órganos de control, que a su vez están controlados al carecer de autonomía, desde su nombramiento.

Por otro lado, la deuda en los estados es un tema que, por el manejo mediático, posiblemente podría pensarse como uno muy extendido en todos los estados y municipios, pero no es así: la deuda estatal está focalizada en 10 entidades que concentran el 75% de la misma, que asciende al 2.7% del PIB nacional; de ellas, sólo cinco concentran el

50%: Sonora, Quintana Roo, Coahuila, Morelos y Veracruz. A nivel municipal, 25 de los 2,445 concentran también el 50% de los pasivos locales, la mayoría no conocen el crédito, además de que se concentra en unas cuantas entidades.

Si se revisa en relación al PIB estatal, estas deudas por estado van representando en algunos casos, los menos, ya un nivel importante de vulnerabilidad. En el extremo opuesto está Tlaxcala, como un estado que, por no poderse endeudar a largo plazo, mantiene niveles de deuda nulos, cosa que tampoco constituye una situación sana para el crecimiento y la inversión pública local.

En cuanto al gasto entre las entidades, destacan entre las primeras cinco por su mayor gasto en el segmento de Servicios Personales: Estado de México, Tamaulipas, Ciudad de México, Michoacán y Veracruz; mientras que por su parte sólo la Ciudad de México y Veracruz están por debajo de la media nacional de dependencia de las transferencias, pero la deuda de Veracruz ha crecido sustancialmente y su servicio este año (2016) se prevé sea superior a los cinco mil millones de pesos, fundamentalmente por intereses. Esto crea en ese estado, que tiene además signos evidentes de opacidad y deficiente rendición de cuentas, incertidumbre presupuestal a meses del cambio de gobierno estatal. Es cierto que hay necesidad de recursos entre las entidades que incluso no alcanzan a ser cubiertas con las Participaciones, gasto corriente e irreductible no se puede pagar con deuda.

En suma, deben dinamizar el esfuerzo propio.

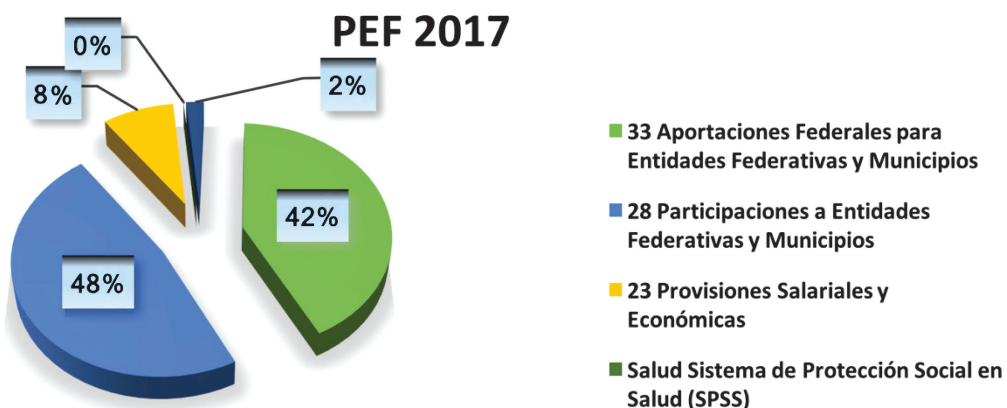
### ***Análisis del ingreso y gasto federalizados***

Los recursos que desde el centro llegan a los estados y municipios son de dos tipos principalmente: Participaciones y Aportaciones, las primeras como ya se definió con anterioridad, son transferencias no condicionadas pertenecientes al Ramo 28 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), son recursos propios del Estado y se registran como gasto no programable. Las Aportaciones son transferencias condicionadas en su destino, constan de 8 fondos que se enmarcan bajo el Ramo 33 del PEF y son gasto programable. Ambas unidas, forman la mayor parte de lo que se conoce como el gasto federalizado.

El gasto federalizado durante 2017 se prevé oficialmente que tenga una variación de -3.1% en términos reales. Las Participaciones Federales aumentarán 5.3% pero no porque incrementen como tal, sino porque como fue descrito, dependen en una proporción fija de la Recaudación Federal Participable (RFP); al aumentar ésta durante el año en curso, es que en consecuencia para el año siguiente mostrarán mejoría. También mostrará mejoría, aunque en bastante menor grado, el concepto de las Aportaciones Federales que aumentan un 1.9% según el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2017. En este caso algunos fondos de aportaciones se referencian a la RFP, pero no varía, como si las participaciones que se mueven en función del comportamiento de la misma: si sube, suben, si baja, bajan.

Por otro lado, los rubros que tendrán una baja muy notable son el gasto federalizado en el Ramo 23, Provisiones Salariales y Económicas, encargado de los Fondos Metropolitanos y Regionales, Fondos de Modernización a Municipios y Fondo de Apoyo a Migrantes, entre otros, con un recorte de 82.4%; también se reducen los Recursos para Protección Social en Salud de las entidades con un -11.9% para el año entrante. En conjunto, el gasto planeado federalizado en el PPEF 2017, asciende casi a 1,640 millones de pesos (mdp) a distribuir de la manera siguiente.

**Gráfica 2.8 Gasto federalizado PEF 2017**  
(Porcentaje del PEF)





**Gasto federalizado PEF 2017**  
(Miles de pesos)

Ramo	Clasificación	Monto
33	Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	651,861,755
28	Participaciones a Entidades Federativas y Municipios	742,566,220
23	Provisiones Salariales y Económicas	131,865,621
Salud	Sistema de Protección Social en Salud (SPSS)	37,541.40
	Convenios de descentralización y reasignación	32,539,900

Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Análisis del PEF 2017 Gasto Federalizado, y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2017.

El gasto federalizado aprobado en el PEF 2016 fue equivalente al 33.6% del gasto neto total y para el ejercicio siguiente, se espera ronde un porcentaje similar. Como se nota en la gráfica 2.8, la mayor proporción de ese gasto propuesto irá al ramo de las Participaciones Federales y luego a las Aportaciones. En tercer lugar, están los Convenios de Descentralización y Reasignación, que son recursos federales que se administran ya sea de forma directa por las entidades federativas, o coordinándose a través del Gobierno de la República. En cuarto lugar, está la Protección Social en Salud y en último sitio, está el concepto Provisiones Salariales y Económicas.

Por la parte de los ingresos, la de Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) para el ejercicio fiscal 2017, proyecta que la RFP sea de 2 billones 647 mil millones de pesos (mmp), mostrando una variación respecto de la LIF 2016 de 5.9% en términos reales, el que, por cierto, es el mayor aumento desde 2012 hasta la fecha.

De acuerdo a la RFP estimada y al PPEF 2017, se prevé incrementar la asignación de recursos por Participaciones Federales en 60 mmp. De este monto, el Fondo General de Participaciones (FGP) es el 20% de la RFP, y se sabe que al menos un 20% de este FGP termina en los municipios; es decir, alrededor del 4% de la RFP va a municipios por esta vía. Respecto al Fondo de Fomento Municipal (FOMUN), es el 1% de la RFP y va íntegro a los municipios aprobándosele en 2016, un monto de 24.2 mmp; mientras que para 2017, se estima un monto de 26.4 mmp, lo que equivale a un incremento real de 5.5%.

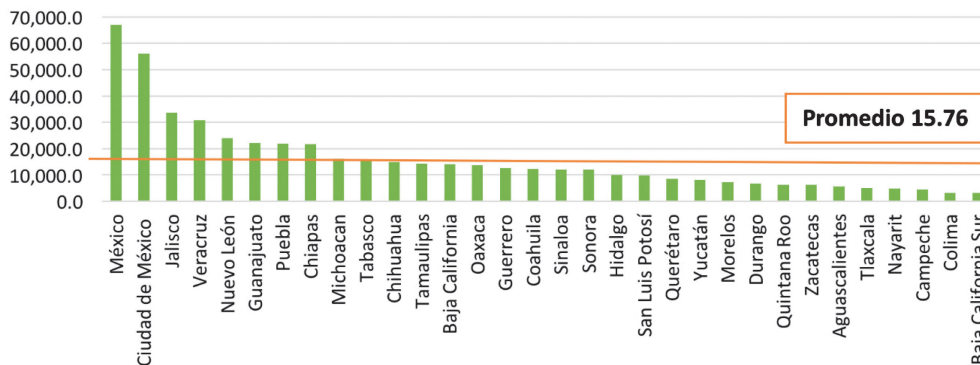
Hay 23 mil millones de pesos (mmp) producto de Otros Conceptos Participables, los que provienen de la Colaboración Administrativa a las entidades, donde se incluye el 100% del incentivo para la recaudación del ISR por los estados. Por lo tanto, en realidad, sólo incrementarán realmente las Participaciones en 37 mmp para el año entrante, lo que representa un aumento de 3.7% real.

Como un punto adicional, está el problema de que con la crisis financiera de 2008-2009, las Participaciones sufrieron una caída de 48 mmp, lo que llevó a que se activara un Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), creado en la Ley de Coordinación Fiscal de 2006. Tal fondo intercedió en favor de los estados en esas fechas con 23 mmp, cubriendo en parte con ellos el costo de la crisis. Desde entonces, el FEIEF no se había vuelto a activar hasta el primer trimestre de este año por una baja inicial de las Participaciones, entrando a ajustar los ingresos con 10 mmp. Posteriormente, durante el transcurso del año, desde mayo, las Participaciones observaron una mejora sustantiva al grado de que hoy, los estados muestran un saldo favorable. Habrá entonces necesidad de regresar a la SHCP en el primer semestre de 2017, los 10 mil millones recibidos en abril de este año, por concepto del FEIEF, que compensó el 75 por ciento de las participaciones compensadas por la reducción en el primer trimestre de 14 mil millones, pero hoy ya se recuperaron las cifras y están por encima de lo programado en 20 mil millones de pesos. Tarea pendiente para algunos nuevos gobernadores, ya que los gastaron las administraciones salientes y los pagaran los nuevos.

Regresando al tema central de los ingresos, puede decirse que, si la distribución del ingreso es una preocupación para la economía nacional, también lo es a nivel de gasto federalizado, pues existe una verdadera concentración de las Participaciones en la que 61% de ellas está en manos de 10 entidades; incluso a nivel municipal, existe una concentración similar. Específicamente, respecto de los recursos del FOMUN y las Participaciones, el 32.7% del primero y el 42% de las segundas, se encuentra distribuido apenas entre 5 estados que son por orden de mayor participación en estos rubros: Estado de México, Ciudad de México, Jalisco, Veracruz y Nuevo León, como muestra la gráfica 2.9.

**Gráfica 2.9 Concentración del Fondo General de Participaciones a los estados  
(millones de pesos)**

**FONDO GENERAL (RAMO 28) 2016**



FONDO GENERAL								
Porcentajes de distribución								
Estado	México	CDMX	Jalisco	Veracruz	Nuevo León	Guanajuato	Puebla	Chiapas
Porcentaje	13.28	11.13	6.68	6.11	4.75	4.38	4.35	4.32
Estado	Michoacán	Tabasco	Chihuahua	Tamaulipas	Baja California	Oaxaca	Guerrero	Coahuila
Porcentaje	3.21	3.05	2.96	2.82	2.81	2.72	2.49	2.44
Estado	Sinaloa	Sonora	Hidalgo	San Luis Potosí	Querétaro	Yucatán	Morelos	Durango
Porcentaje	2.40	2.39	1.99	1.95	1.68	1.62	1.44	1.32
Estado	Quintana Roo	Zacatecas	Aguascalientes	Tlaxcala	Nayarit	Campeche	Colima	Baja Sur
Porcentaje	1.25	1.23	1.11	1.00	0.95	0.86	0.65	0.64

Fuente: Dirección General de Estadística de la Hacienda Pública. Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Dada la fórmula de distribución de participaciones, impuesta – porque no fue consensada con los estados- en 2008, se distribuye en la realidad por la población domiciliada. Hay una correlación perfecta entre el coeficiente del Fondo General y el porcentaje de población de cada entidad federativa. El gran ganador es por supuesto el Estado de México, los grandes perdedores son Tabasco y la CDMX.

Un cambio estructural en las fórmulas de las participaciones aconteció en 1990 y otro en 2008, cuando se eliminaron de la formula los incentivos al esfuerzo recaudatorio local, por el criterio per cápita, que termina siendo fuertemente regresivo.

Para los estados, con la pérdida en Participaciones derivado de las bajas tasas de crecimiento de la economía nacional, de una inversión pública estancada en los niveles de hace cerca de 70 años, el impacto negativo para la mayoría de las reformas de 2008 y la crisis financiera que bajó los montos asignados en términos absolutos de las Participaciones y la renuencia para regresarles facultades tributarias, la situación de dependencia fiscal se ha vuelto un problema de estabilidad para sus finanzas. Ante la nueva coyuntura hacia adelante, la situación no pareciera tener espacio de mejora luego de algunos años de respiro con recursos.

Es necesario que las entidades alcancen la madurez con responsabilidad en sus ingresos, y que liberen a la Federación de incurrir en costos por recaudar nacionalmente, y de costos por fiscalizar a los gobiernos locales, los cuales serían menores posiblemente de realizarse en las entidades. Es decir, en una etapa de requerimiento de ahorros públicos, es necesario implementar una reforma a las finanzas públicas federales y estatales.

De 2003 a 2008 a los estados se les hicieron llegar recursos por excedentes petroleros que ascendieron a los 23 mmp por año en promedio. Hoy ya no existen, por ello es todavía más apremiante impulsar una reforma a la recaudación descentralizada.

Por el lado que se mire, parece que la reforma a lo local traería importantes economías públicas.

Lograr tal reforma debe ser un anhelo de la clase política que nos gobierna, debe ser pronta dadas las necesidades financieras de los estados; los ingresos tributarios han alcanzado un buen nivel estos años, pero en lo subsecuente se prevé un crecimiento prácticamente nulo. La reforma debe cumplir al menos algunos criterios mínimos, como elevar la calidad del gasto, elevar la transparencia y disminuir el gasto ocioso o con pocos efectos multiplicadores, como lo es el gasto en comunicación social.

El gasto federalizado hacia 2017, no está libre del sesgo de poca planificación y delimitación en las áreas que nos interesaría como sociedad apuntalara; por ejemplo, dentro de las Aportaciones Federales, incrementará en términos reales en 0.4% el recurso para Nómina Educativa y Gasto Operativo, lo cual parece congruente dadas las necesidades que ha impuesto la Reforma Educativa, en 2.9% el gasto en Servicios de

Salud y 5.5% en Infraestructura Social, dos rubros que parecen también congruentes con las necesidades manifiestas de la población. Pero un aumento de 5.5% al Fondo de Aportaciones Múltiples, y a la vez un decremento de 3.2% en Seguridad Pública ante el escenario inestable de la sociedad en este tema, particularmente en las provincias del país, es una cuestión poco deseable, sólo por lo último.

Es decir, a pesar del aumento en el gasto federalizado para 2017, existe una afectación importante a las entidades federativas en materia de recursos con relación a lo aprobado en los ejercicios fiscales anteriores. La afectación es a fondos específicos como el de Alcantarillado y Saneamiento, Metropolitano, Fondo de Proyectos de Desarrollo Regional, Infraestructura Estatal y Municipal; que de hecho para los dos últimos, el 2017 se presupuesta en cero.

Ha llegado un punto en que los estados están enfrentando costos reales asociados a la delegación de responsabilidades a la Federación de algunas obligaciones fiscales que como mínimo debieron haber mantenido. Seguramente han comenzado a presentar algún sacrificio en producto interno por no haber tenido recursos para impulsar proyectos de interés local. Por ejemplo, en Fondos de Desarrollo Regional, y que por lo mismo hubieran detonado una mayor recaudación como un círculo virtuoso. Es imposible ahora, con todas las vicisitudes que se ciernen frente al Gobierno Federal, se mantengan las finanzas de los gobiernos sub nacionales sin cambios, sin nuevas facultades impositivas.

En conclusión, en materia de finanzas públicas se debe trabajar con responsabilidad fiscal y transparencia y con una coordinación descentralizada. Por otro optimizar los ingresos propios, es el caso del impuesto a la tenencia y en el caso municipal del predial.

Que las entidades den a conocer sus presupuestos de gasto de una manera conservadora, que ejerzan el gasto con eficiencia y transparencia, son cuestiones de elemental consideración para obtener buenos frutos de la actividad recaudatoria, y los ciudadanos contribuyan confiados que sus recursos se gastaran con eficiencia, transparencia y honestidad.

Reducir el gasto innecesario en temas como comunicación social, sería otra buena medida para determinar el grado de entendimiento y disposición de las autoridades locales a colaborar en la nueva realidad tributaria que les sobreviene.

No se necesita más asistencialismo sino desarrollo en las entidades, para ello hay que invertir en fiscalización. La fiscalización debería ser a partir de órganos ejecutivos y legislativos independientes, con una elevada participación social, respetando la división de poderes locales, así como apostando a renovar la coordinación gubernamental en materia fiscal. Por último, remarcar que está comprobado que descentralizar es más eficiente que centralizar las actividades de gobierno.



CAPÍTULO 3

*Sostenibilidad del Déficit y la Deuda  
Pública*



# Introducción

Senador Ernesto Cordero Arroyo

Integrante de la Comisión de Hacienda y Crédito Público

La evaluación de la sostenibilidad de las finanzas públicas requiere del análisis del estado de los ingresos y del gasto público, ya que cuando el gasto es mayor a los ingresos, el gobierno incurre en déficits fiscales, los cuales son financiados a través de endeudamiento público. En el caso de nuestro país, la política fiscal contracíclica que se implementó para suavizar el impacto económico y social de la crisis financiera y económica de 2008 y 2009, derivó en un mayor gasto público y en un incremento del déficit fiscal.

El resultado de estas medidas fue que la economía nacional se recuperó rápidamente de los efectos adversos de la crisis, ya que la caída en la actividad económica de 4.7% del PIB en 2009 se vio compensada con un crecimiento de 5.1% del PIB en 2010 y por crecimientos sostenidos de 4.0% del PIB en 2011 y 2012. Mientras que la sólida posición fiscal del país permitió sustentar el impacto fiscal de la política contracíclica. Por un lado, los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), la definición más amplia del déficit, se ubicaron en 4.1% del Producto Interno Bruto (PIB) en 2009 y disminuyeron gradualmente a 3.8% del PIB en 2012. Mientras que el endeudamiento, medido a través del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), se incrementó de 33.2% a 37.7% del PIB entre 2008 y 2012.

La trayectoria prevista de la reducción del déficit debió haber llevado a que en 2013 cerráramos el año con finanzas públicas balanceadas. Sin embargo, a partir de ese año, la posición fiscal del país se deterioró con mayores déficits y niveles de deuda crecientes. En 2014, los RFSP alcanzaron 4.6% del PIB y para 2015 se redujeron a 4.1% del PIB. Estos déficits fueron similares y superiores al déficit de 2009, independientemente de

que el país y el mundo no enfrentaba la peor crisis económica de la historia reciente. Como consecuencia, los niveles de endeudamiento público se dispararon, pues en 2014 el SHRFSP fue de 43.1% del PIB y para 2015 llegó a 47.3% del PIB. Esto es, 11.1 puntos porcentuales del PIB superior al nivel de endeudamiento de 2009. No obstante, la economía sufrió un estancamiento durante este periodo, pues en 2013 el ritmo de crecimiento fue de 1.4% del PIB, en 2014 de 2.3% y en 2015 de 2.6% del PIB.

Por lo tanto, en este proceso de discusión y aprobación del Paquete Económico 2017, se vuelve relevante analizar la sostenibilidad de las finanzas públicas del país. Para ello, es necesario analizar cinco aspectos del marco hacendario nacional que nos permitirían fortalecer algunas de las debilidades que se han vuelto evidentes en los últimos años.

En primera instancia, debemos cuestionar la razón por la cual, a partir de 2013, los niveles de endeudamiento se aceleraron. Esto sucedió, aun cuando en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) de 2014 a la fecha, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) estimó trayectorias del nivel de endeudamiento que terminaron siendo constantemente inferiores a las observadas. Mientras que los CGPE 2014 proyectaron que en 2016 los SHRFSP se situarían en 40.9% del PIB, hoy, los CGPE 2017 proyectan que esta cifra alcanzará 50.5% del PIB.

Una de las razones de este desacierto en las proyecciones de endeudamiento se debe a que el crecimiento de la economía ha sido menor a lo estimado por la SHCP en los últimos cuatro paquetes económicos. Por lo tanto, cuando el Congreso de la Unión autoriza los topes en los montos nominales de endeudamiento, independientemente de que estas cantidades se respeten, si al final del año el crecimiento económico es menor al proyectado, su relación deuda a PIB será mayor a la originalmente contemplada.

Por lo tanto, es importante considerar que los CGPE 2017 suponen un rango de crecimiento económico de entre 2.0% y 3.0% del PIB, con una tasa puntual, para la estimación de finanzas públicas, de 2.5%. Sin embargo, hay riesgos externos claros en el horizonte que podrían afectar el desempeño económico del país. Por un lado, la normalización de la política monetaria de Estados Unidos implica que la Reserva Federal incrementará su tasa de interés de referencia, lo que a su vez podría traducirse en una apreciación del dólar. En consecuencia, podría disminuir la competitividad de

las exportaciones de Estados Unidos, que es el sector con el que se vincula una parte importante de nuestra maquinaria exportadora, lo que afectaría el desempeño económico de México.

Adicionalmente, el precio del petróleo ha comenzado a subir, lo que se traduciría en mayores ingresos petroleros para el sector público. Sin embargo, debemos considerar que un incremento en el precio de los energéticos tiene un efecto negativo en la economía en su conjunto, y en particular, para Estados Unidos, ya que implica un aumento en el costo de un insumo básico para la producción.

Finalmente, hay un tercer factor a considerar que está relacionado con la elección presidencial en Estados Unidos. Independientemente del candidato que sea electo a la presidencia de aquel país, existe un alto riesgo de que nuestra relación comercial se vea afectada con medidas proteccionistas, lo que también podría afectar a nuestras exportaciones.

En consecuencia, si el crecimiento económico de 2017 se sitúa por debajo de 2.5% del PIB, aun y cuando se respete el nivel de déficit aprobado, podría reflejarse en un incremento adicional al nivel de endeudamiento público. En este sentido, sería deseable que durante el año se ajusten los montos de colocación de deuda conforme a la evolución de las variables macroeconómicas y fiscales, a fin de que el resultado a final del año sea consistente con lo planteado en los CGPE.

Un segundo tema que es central en el análisis de la sostenibilidad de las finanzas públicas es la transferencia intergeneracional de recursos que estamos experimentando. El pago de pensiones y jubilaciones ejerce cada vez un mayor peso en el gasto público. Mientras que en 2006 representó 1.9% del PIB, para 2016 se estima que alcance 3.4% del PIB.

Éste es un compromiso ineludible del Estado Mexicano para financiar el retiro de una generación que dedicó su vida al país y merecidamente tendrá acceso a una pensión digna. Sin embargo, es una transferencia intergeneracional, ya que estos recursos no estarán disponibles para invertir en las generaciones futuras. Al disminuir la inversión para cubrir pensiones, lo que estamos haciendo es pagarle a la generación que se está yendo, a costa de los ingresos de la siguiente generación. Este proceso tendrá un efecto

en la perspectiva de mediano plazo de las finanzas públicas, presionando el gasto corriente, disminuyendo el gasto en capital y reduciendo el potencial de crecimiento de nuestra economía.

Un tercer aspecto a considerar es que el marco hacendario requiere de un rediseño institucional que abone a su fortalecimiento. Esto debe ser un proceso gradual y constante de mejora que permita mejorar la posición fiscal del país y la capacidad para financiar políticas públicas orientadas al desarrollo nacional.

Al respecto, es indispensable comenzar a trabajar en el fortalecimiento de las finanzas públicas subnacionales. De acuerdo a las estadísticas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2013, la recaudación subnacional en México fue de 0.9% del PIB, mientras que el promedio de los países miembros de dicha organización fue de 8.8% del PIB. Estas cifras revelan que, en comparación con otros países, existe un amplio potencial para fortalecer la recaudación local, lo que permitiría mejorar la capacidad de provisión de bienes y servicios públicos y atender mayores necesidades de la población por parte de los gobiernos estatales y municipales.

Una agenda de rediseño institucional es siempre deseable que se realice bajo condiciones de crecimiento y estabilidad económica. Estamos, probablemente, ante las últimas oportunidades para plantearla y ejecutarla en un ambiente favorable que permita la colaboración de todos los actores relevantes en esta discusión.

Un cuarto tema que es fundamental para la sostenibilidad de las finanzas públicas es la revisión del gasto público. Debemos retomar una política de mejoramiento de la calidad del gasto, regresar a una lógica de presupuestación basada en resultados y de planeación de mediano y largo plazo, que permita definir las prioridades del país y cómo se destinarán los recursos públicos disponibles.

La inversión pública en infraestructura es un ejemplo claro donde urge la aplicación de estos principios. Los planes de infraestructura deberían de reflejar las prioridades de inversión nacional con miras a detonar el crecimiento en sectores clave para economía y el desarrollo social del país, en vez de ser un compendio de obras desarticuladas

o motivadas por intereses políticos. Debería ser obligatorio que todos los proyectos de infraestructura que se financiarán con recursos públicos estén orientados a generar un importante impacto económico y social, y que cuenten con evaluaciones costo-beneficio y estudios de factibilidad con alto rigor técnico. Además de que sus procesos y resultados sean constantemente evaluados, y que su ejecución sea transparente y con total apertura a la rendición de cuentas.

Respecto a la planeación del gasto, la aprobación del actual paquete económico permite apreciar una debilidad que tenemos en el proceso de presupuestación. Durante la aprobación de la Iniciativa de la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) 2017, la Cámara de Diputados modificó algunos supuestos de la carátula de la LIF, lo que se tradujo en que la minuta de dicha Ley que recibió el Senado, contenga ingresos presupuestarios superiores en 51 mil millones de pesos (mdp). Sabemos que, de esa cantidad, alrededor de 34 mil mdp podrán ser asignados libremente por los Diputados en la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017. Sin embargo, no existe un procedimiento que obligue a que esta asignación contribuya a financiar gasto prioritario que tenga impacto positivo al desarrollo nacional.

Por ejemplo, en este momento, uno de los principales problemas del país es la procuración e impartición de justicia, ya que afecta la calidad de vida de los mexicanos, su certeza jurídica y patrimonial, y es una barrera para el desarrollo económico nacional. Si tuviéramos un buen proceso planeación, los cerca de 34 mil mdp de libre disposición que fueron aprobados por la Cámara de Diputados tendrían que ser destinados a estrategias y programas de reforzamiento de la procuración e impartición de justicia. En cambio, si esos recursos se reparten generosamente entre los partidos políticos, se estará alentando de nuevo una asignación ineficiente, ineficaz, poco transparente y carente de rendición de cuentas de los recursos públicos.

El quinto aspecto relevante en esta discusión, es la revisión de las facultades que tiene el Congreso de la Unión para modificar el PEF. El Artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados aprobar el PEF, previo examen, discusión, y en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal. Esta potestad de modificación del presupuesto, se asume, debería representar la voluntad popular vertida en sus representantes y, por

lo tanto, dichos recursos deberían destinarse a atender necesidades de la población y proveerle de bienes y servicios públicos.

Sin embargo, estas reasignaciones presupuestarias se hacen sin criterios de priorización, y han llegado al extremo de usarse para atender las inquietudes particulares de cada diputado. Al hacer una revisión histórica de los proyectos específicos a los que se etiquetan dichos recursos, la mayoría de las veces se destinan a proyectos con bajas tasas de retorno social y económico. Desafortunadamente, esta debilidad en el proceso presupuestario genera un mercado corruptor inmediato y es un mecanismo para fomentar la docilidad del Poder Legislativo ante el Poder Ejecutivo.

Adicionalmente, el Congreso de la Unión debe hacer una revisión honesta de sus incentivos y migrar de ser un generador de leyes, a ser un contrapeso republicano del Poder Ejecutivo. De esta manera, se lograría dar un seguimiento más detallado a la evolución de las finanzas públicas. Lo que permitiría hacer revisiones exhaustivas a las fuentes de ingresos presupuestarios, al ejercicio del gasto público y al uso de la deuda pública, para identificar y corregir problemas existentes y fortalecer la sostenibilidad fiscal del país.

Durante muchos años se pensó que uno de los principales problemas del Congreso era su falta de profesionalización, lo que, en parte, era consecuencia de la no reelección. Muchos fuimos promotores activos de la reelección con la idea de que ayudaría fortalecer al Congreso y a alinear sus incentivos, ya que la reelección sería un mecanismo de rendición de cuentas para los legisladores.

No obstante, lo que no se tomó en cuenta fue que dada la forma en que se negocian y aprueban los presupuestos en la Cámara de Diputados, estaríamos alentando campañas de reelección basadas en promesas de gestiones de recursos públicos, mejor conocidas como “bajar recursos”. Por lo tanto, sus propuestas políticas podrían llegar a ser muy similares a las de un presidente municipal, sin la responsabilidad de recaudar recursos para financiar sus propuestas de campaña.

De esta manera, se podría generar un incentivo perverso para que el Poder Ejecutivo ayude con dichas gestiones a cambio de la obediencia y docilidad de los diputados, lo

que llevaría a que los diputados con mayor probabilidad de reelegirse sean aquellos que fueron exitosos en la gestión de recursos y, por lo tanto, más alineados al Poder Ejecutivo. De materializarse tal escenario, representaría una delicada regresión democrática y reescribiría la forma de gobernar al país.

Por lo anterior, la discusión del Paquete Económico 2017 representa una valiosa oportunidad para continuar fortaleciendo el marco hacendario nacional. El Senado de la República tiene la opción de ejercer sus facultades de control y supervisión para genera una agenda que contribuya al saneamiento de las finanzas públicas del país.

# 3.1

## Perspectiva de las finanzas públicas

Dr. Carlos Serrano Herrera

Economista en Jefe de BBVA-Bancomer México

Es importante iniciar el estudio del tema de la perspectiva de las finanzas públicas, abordando cuestiones generales en las que se inscribe el paquete fiscal del año 2017, y que de su situación y desenvolvimiento depende el futuro ajuste que deba realizarse.

La deuda pública como proporción del PIB en México ha ido creciendo de manera constante durante los últimos años luego de la recesión de 2008-2009. Revertir su crecimiento es fundamental, porque de no hacerse, podría llevar a un incremento en el costo financiero e inestabilidad derivadas de que a la misma no se le pudiese dar servicio.

El nivel de endeudamiento del país ha ido escalando a nivel tal, que la deuda es incluso mayor hoy a la que presentan otras economías con un nivel de calificación menor al nuestro; por lo tanto, en los hechos, el país debería presentar una menor calificación crediticia que la que actualmente aún mantiene (BBB+).

El crecimiento de la deuda, año tras año, se ha subestimado de manera consistente y esto se debe en algún grado, a que se ha sobreestimado por parte de la autoridad el nivel de crecimiento económico. Es importante como una medida preventiva para evitar incurrir en lo que hoy nos ha traído a esta situación fiscal, que las proyecciones de crecimiento y crecimiento potencial sean hechas por organismos independientes al gobierno para lograr la sostenibilidad de la deuda en el tiempo.



Por otra parte, en este punto es necesario tocar el tema de la recesión más reciente surgida en Estados Unidos. La contracción fue de dimensión tal, que 6 años después de la misma, sus repercusiones en el país se siguen haciendo sentir y siguen condicionando buena parte de la acción en materia de política económica. Como resultado de aquella recesión, el gobierno mexicano decidió implementar una política fiscal contracíclica que resultó en un déficit primario. Si bien la expansión fiscal constituyó una adecuada respuesta de política, el problema es que desde entonces nunca se regresó a una situación de superávit primario. Esto muestra que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), no ha sido lo suficientemente restrictiva en evitar que desde entonces, los déficits que se preveía fueran transitorios por cuestiones contracíclicas, se hayan vuelto permanentes.

Es necesario ante la experiencia, formular una regla de política fiscal que vea a los presupuestos de gasto bajo un enfoque contracíclico, de tal manera que no se perpetúen los déficits estructurales. La carencia de esta regla nos condicionará, si se quiere actuar con responsabilidad, que en un futuro a mediano plazo al menos, todos los incrementos adicionales de ingresos que se perciban sean destinados a cubrir deuda.

México tiene una recaudación tributaria de las más bajas, ya no en comparación con países desarrollados, sino incluso de las más bajas en relación a países con una calificación crediticia similar, ello redundará en un nivel de deuda mayor en comparación con países de menor calificación crediticia. No es una cuestión menor, los mercados toman a México como un país que, si bien aún no presenta una calificación crediticia disminuida en los hechos, es probable que ocurra más adelante pues se la ha ganado por sus resultados.

Tomando como medida del argumento a los *credit default swaps* (CDS) o costo de cobertura de riesgo de incumplimiento crediticio, que indican cuánto cuesta asegurar la deuda de un país, en este caso para México, los CDS han mostrado un nivel mayor que el mostrado por los países de calificación crediticia igual a la nuestra. De acuerdo al mercado, México está más bien dentro de la zona de comportamiento de los países con calificación BBB.

La ley sobre responsabilidad fiscal pudo haber sido más activa en no permitir que luego de la recesión económica de 2009, se perpetuaran los déficits fiscales durante el ciclo.

ciclo expansivo; de hecho, durante los últimos tres años, ha habido un relativamente buen desempeño de la economía. Aun así, se presupuestaron déficits públicos fuera completamente de una explicación de política contracíclica; la economía crecía de forma sostenida y por encima de su potencial.

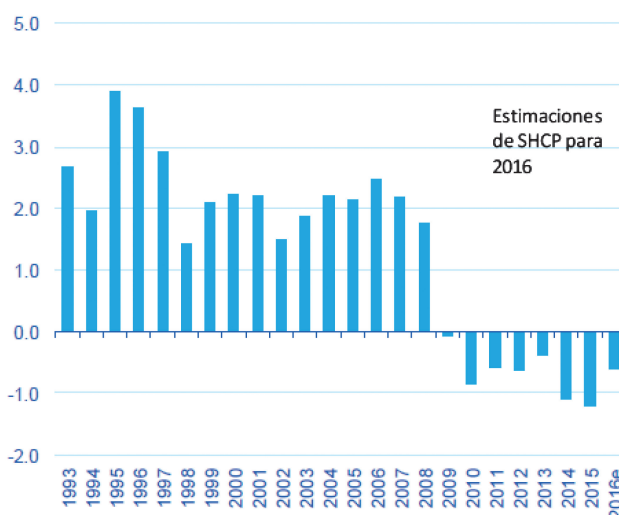
Un aspecto que requiere ser evaluado, es el relacionado con la composición de la deuda pública. Desde el período 1994-1995, la deuda pasó de ser mayoritariamente externa a ser principalmente interna, como una lección de aprendizaje que se obtuvo de la depresión económica de esos años. Desde 2008, la deuda externa ha cobrado medianamente mayor peso en la composición de la deuda total, pasó de 23% en 2007 a 33% en 2015, sin llegar, como se ve, a ser mayoritaria. Por lo tanto, recientemente dicha situación fue en detrimento de las finanzas nacionales con la depreciación cambiaria. Resulta impostergable regresar a la política de desendeudamiento externo observada entre 1995 y 2007.

Por un lado es sano que exista en el país diversificación en las fuentes de financiamiento público, pues a saber trae al menos dos beneficios importantes: a) si de un momento a otro hubiera una complicación interna en los mercados de fondos prestables, se vería mermada la posibilidad de fondeo en grado mayoritario para el gobierno de estar toda la deuda denominada en pesos y b) gracias al historial de endeudamiento y cumplimiento de las obligaciones en los mercados extranjeros, México establece una curva de referencia para que agentes privados puedan colocar deuda fuera, lo que es importante principalmente, para el financiamiento de empresas exportadoras. Empero, no hay que menospreciar que el reciente crecimiento de la deuda externa en la composición de la deuda total, ha resultado en una exposición de riesgo cambiario importante para el país. Como muestra se tiene que en el lapso 2012-2016, la mayor contratación de deuda externa, así como la depreciación del peso, han hecho que los pasivos totales hayan aumentado 4.1% del PIB.

La deuda mexicana en general tiene un buen perfil, sostiene medianamente plazos largos de vencimiento y tiene un componente mayoritario de deuda interna; sin embargo, en algunos documentos de investigación se señala que, para un país emergente, hay ciertos niveles de endeudamiento altos en relación al PIB, que pueden resultar en episodios de inestabilidad financiera.

Si a la deuda total del Gobierno Federal le agregamos los pasivos no financieros de Petróleos Mexicanos (Pemex), que por ser una empresa paraestatal de alguna forma el Estado, si entrase esta última en moratoria debería enfrentar la obligación, la deuda incrementaría de manera inmediata un 7.6%, lo que la haría llegar al 58% del PIB. Por eso es muy importante, para evitar caer en situaciones de incertidumbre disminuir la tendencia del endeudamiento como la gráfica 3.1 lo proyecta.

**Gráfica 3.1 Balance primario como porcentaje del PIB**



Fuente: BBVA-Research y SHCP.

Obsérvese el cambio estructural en el comportamiento de la gráfica a partir del año 2009 en el que, de transitar sostenidamente desde 1993 por superávit primarios, estos se convertirían según el plan contingente en déficit primarios sólo durante los años recesivos de 2009 y en la recuperación de 2010; pero luego de ello, bajo un entorno de crecimiento positivo, el balance siguió siendo sostenidamente negativo.

En lo concerniente a la sostenibilidad y evolución de la deuda en un comparativo entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y el área de investigación

económica de Bancomer, se encontró que efectivamente como presupone el organismo público, los requerimientos fiscales del sector gobierno descenderán hacia futuro, pero más lentamente de lo previsto, ya que el crecimiento económico será ostensiblemente menor al esperado por el organismo federal.

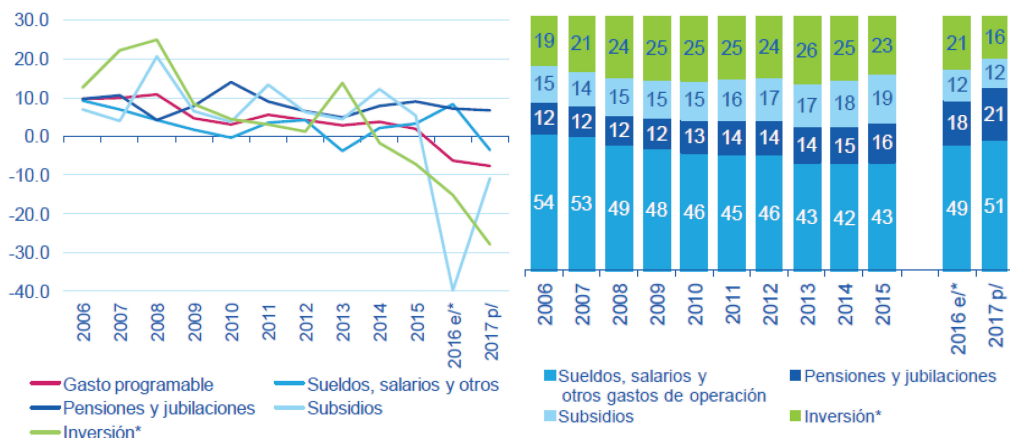
El Gobierno Federal ha subestimado la trayectoria del saldo histórico de la deuda en los últimos años desde 2012. Cada año desde entonces de manera constante, la SHCP previó que la deuda transitaría por una senda de crecimiento menor a la que realmente ocurrió durante el ejercicio. Desde este análisis se espera que, durante el año 2017, el plan de crecimiento de la deuda llegue finalmente a su máximo como está previsto, y esta vez la proyección sí sea cumplida.

### ***Análisis general al gasto público***

Encuanto al tema del gasto presupuestal en 2017, se sostiene que será 10.6% menor al esperado al cierre de 2016; pero si se excluyen los gastos extraordinarios de este año, particularmente los pasivos de pensionados de Pemex y Comisión Federal de Electricidad (CFE), la disminución real del gasto será de sólo 3.8%. De esta reducción, casi todo el esfuerzo se aplicará a gasto de inversión, lo cual es preocupante, pues la inversión implica por sobre otros rubros de gasto sin sacrificio, mayores efectos multiplicadores en la economía y su disminución compromete la capacidad de crecimiento del país.

El gasto no programable ha incrementado su tasa de crecimiento real, resultando en un aumento en su participación en el total de gastos. En 2014, el gasto no programable representaba el 21% del gasto total, y en 2017 se espera que su participación ascienda casi al 28%; por ello, habrá menor capacidad de maniobra en la política fiscal.

**Gráfica 3.2 Gasto programable en México, 2006-2017<sup>1/</sup>**  
**(Variación porcentual real anual y porcentaje del gasto programable total)**



1/ Dato proyectado para 2017.

Nota: Incluye inversión física e inversión financiera.

Fuente: BBVA-Research y SHCP

Atendiendo a la gráfica 3.2, se tiene que para 2017 se propone una contracción de 27.8% del gasto de inversión, mientras que los subsidios se reducirían 10.9%. Todos los componentes del gasto en la gráfica presentarán durante 2017 un crecimiento negativo excepto el rubro de pensiones y jubilaciones (+6.8%).

En la misma gráfica puede observarse un comportamiento que, de seguir la tendencia, será la normalidad en el gasto durante algunos años. El gasto en pensiones y jubilaciones será de 2017 en adelante, un factor de descuento explícito al crecimiento, ya que el gasto en inversión será el más bajo desde 2006 y menor que el destinado a las pensiones por vez primera. Es aún más preocupante el hecho, ante el reconocimiento de que existe una alta correlación positiva entre la inversión pública y privada, lo que sin duda impactará la inversión total y el crecimiento económico.

Mucho de lo que se ha tratado en el documento, lleva a una necesidad de carácter urgente por reformar las finanzas del Estado nacional. Al momento de realizar

la reforma, se debería hacer una revisión minuciosa al gasto en pensiones de los organismos públicos. Este gasto representará en 2017 más de la mitad del gasto total en jubilaciones y pensiones, destacando en primer lugar el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con un 0.9% del PIB y en segundo lugar las del Gobierno Federal con un 0.4%, como las entidades que ofrecen mayores beneficios a sus trabajadores retirados, que se traducen mayores gastos. A pesar de que los trabajadores públicos son una minoría frente a los privados, éstos primeros se llevarán, no obstante, una participación mayor en el segmento de gasto total.

Como un dato que representa la expoliación que por esta vía está siendo objeto la hacienda pública por parte de sus ex trabajadores, se tiene como ejemplo, que la pensión promedio anual de la extinta Compañía de Luz y Fuerza es de 970 mil pesos, mientras que la pensión promedio para un trabajador del sector privado erogada por el IMSS, es de 85 mil pesos.

Desde otro enfoque, aunque las Participaciones representan más de la mitad del gasto no programable, la partida con mayor crecimiento reciente es el costo financiero de la deuda. Aun así, resalta dentro del contexto de política contractiva, un aumento en las Participaciones para 2017 debido al mejor comportamiento de los ingresos tributarios durante 2016 de los cuales depende.

Las Participaciones a los estados bajo la lógica adjudicativa actual, están jugando en contra de la estabilidad de las finanzas públicas. El choque negativo que sufrió el país en materia de su relación de los términos del intercambio desde el sector de hidrocarburos, no sólo por la baja en el precio sino por la caída en la producción de petróleo, no ha sido impedimento para que las Participaciones hayan incluso mantenido una tendencia ligeramente positiva en el tiempo y se consoliden hacia 2017.

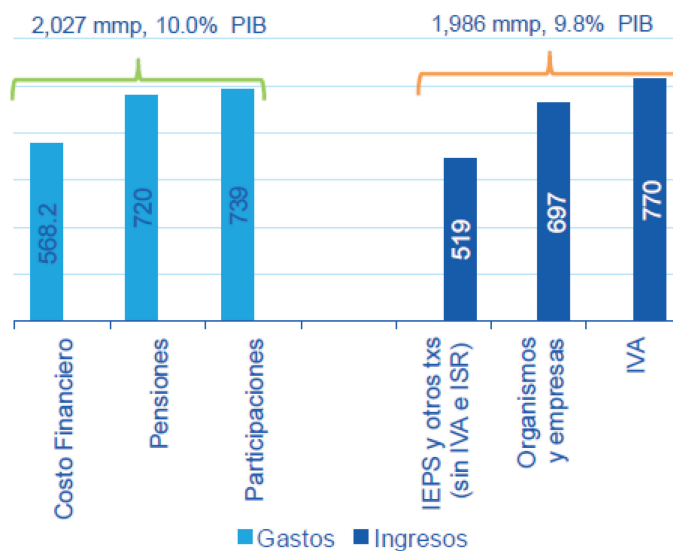
Desde esta perspectiva, se considera que las Participaciones estatales deberían estar alineadas a los egresos federales y más en consonancia con el rumbo que siguiera el país en su conjunto. Dentro de este mismo sentido reformador a las finanzas locales, se estipula también que se deberían brindar mayores incentivos a los estados para recolectar impuestos y que los ingresos que reciban, estén

correlacionados con estos.

Se pone a consideración, en consecuencia, la idea de que convendría que existiera una medida legal que hiciera responder a las Participaciones de forma directa a los impulsos externos inesperados para no presionar a las finanzas públicas sobremanera. Para lograrlo en parte, se tendría que implementar la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios de manera adecuada; de tal manera que en caso de que se percibieran ingresos superiores a los presupuestados, éstos se destinaran en al menos 50% a la amortización anticipada de la deuda pública, pasivos circulantes y fondos de pensiones, y el resto se destinara como se establece en la normativa, a proyectos de inversión productiva o fondos que compensen futuras disminuciones en ingresos.

Paulatinamente, este tipo de propensiones en el comportamiento de algunas variables del gasto, la coyuntura externa y las condiciones económicas internas, han ido degenerando en la situación actual en la que se considera que los gastos que la SHCP califica como “obligaciones ineludibles”, absorben 57% de los ingresos no petroleros. De esta forma hay un margen de maniobra relativamente bajo para las finanzas públicas y su incidencia sobre la determinación de la actividad económica en su conjunto.

**Gráfica 3.3 Comparativo gastos e ingresos en 2017,  
(miles de millones de pesos y porcentaje del PIB)**



Fuente: BBVA-Research y SHCP.

En la gráfica 3.3, puede verse el balance público entre ingresos no petroleros y gasto no programable proyectados para 2017. Los gastos que la SHCP califica como “obligaciones ineludibles” absorben el 57% de los ingresos no petroleros, dejando así poco espacio de maniobra a la política fiscal para activar rubros como salud, gasto social o en inversión. El gasto asociado a costo financiero, pensiones y Participaciones, representa 74% de los ingresos tributarios. El resto de las funciones de gobierno: pago de salarios, subsidios, inversión y otros gastos de operación, cuentan sólo con un 25% de los ingresos tributarios, los no tributarios y los petroleros para mantenerse.

De hecho, el incremento en las pensiones continuará hacia adelante, hasta ser una fuente de gasto mayor a partir de 2018 que las Participaciones, ya que éstas se estabilizarán en consonancia con los ingresos tributarios a partir del año entrante. Mientras tanto, el recorte al gasto operativo será el mayor durante el año próximo y de ahí en adelante se sucederán gastos operativos con crecimiento negativo a tasa anual, pero decrecientes en intensidad contractiva.



La obtención del superávit primario de 0.4% del PIB en 2017 enfrentará los siguientes retos: que el crecimiento real anual de los ingresos aprobados se logre, y que se alcancen los crecimientos del PIB para 2016 y 2017 de 2.4% y 2.5% respectivamente; se estima desde esta autoría que sean sólo de 1.8% y 2.2%.

Es fundamental que la deuda pública entre en una trayectoria descendente para recuperar y mantener la confianza en las finanzas públicas; de no ser así, se puede afectar sensiblemente la calificación crediticia mexicana con su consecuencia en particular en episodios de posibles salidas de capital de corto plazo y aumentos en el costo financiero.

Por otro lado, pero aún en concordancia con la estabilización de la deuda, es importante mencionar que el balance en cuenta corriente ha pasado de un déficit de 1 a 3% del PIB principalmente por el choque petrolero. Más que la cifra, lo que importa es que hoy sólo el 60% de este déficit se financia con inversión extranjera directa, y el 40% restante con inversión de cartera lo que, ante lo declarado acerca de la inestabilidad en los flujos de capital, puede traer complicaciones adicionales a la balanza de pagos.

La LFPRH debe revisarse ya que no ha sido restrictiva; no se han logrado revertir los aumentos en el déficit que en principio eran temporales y buscaban ser herramientas contracíclicas. Hay que adoptar una regla fiscal restrictiva que asegure que no se tengan déficits estructurales.

Es deseable que se utilicen pronósticos de especialistas independientes en la construcción de los estimados de crecimiento económico anuales, ya que el gobierno puede tener conflictos de interés que son legítimos, al buscar incidir en las expectativas de los agentes, buscando un mayor crecimiento a través de profecías autocumplidas.

En años en que se obtengan ingresos mayores a los presupuestados, estos se deberían destinar a cancelar deuda; de lo contrario, se pierde transparencia y rendición de cuentas debido a que dicha clase de ingresos son susceptibles especialmente a la discrecionalidad en el gasto.

Dado que por ley el déficit aprobado es en términos absolutos y no como porcentaje del PIB, se debe considerar realizar revisiones al presupuesto a mitad de cada año y hacer

ajustes de acuerdo al crecimiento observado; ya que, si por alguna causa el PIB está rindiendo por debajo de su proyección, la deuda aún en caso de ser cumplida la meta, por estar en términos absolutos, con la baja en el crecimiento, terminará aumentando.

En conclusión, las finanzas públicas nacionales han entrado en un estadio de incertidumbre y volatilidad, están transitando sobre un filo entre la sostenibilidad y la fuga en la confianza de los mercados; es por esto que hoy no sólo basta con tomar acciones remediales, sino que hay que tomar acciones sobre las acciones mismas. Hay que ser proactivos.

# 3.2

## Sostenibilidad del déficit y la deuda pública

Dr. Héctor Juan Villarreal Páez

Director General del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP)

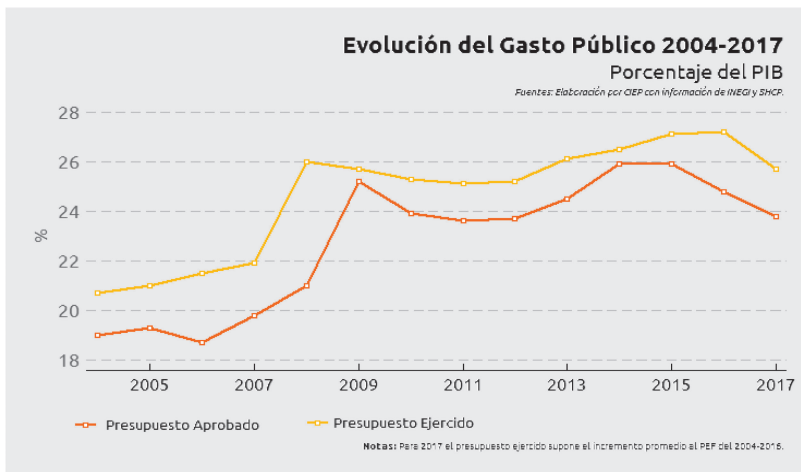
El siguiente análisis se dividirá en dos secciones principales, la primera se caracteriza por una descripción del actual proceso de ajuste fiscal con sus puntos generales y algunas particularidades; en la segunda parte se introduce el tema sobre la viabilidad de implantar un consejo fiscal en México y se dan argumentos a favor de su establecimiento, como un estímulo para la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Desde el año 2012, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), ha crecido 12.8% del PIB. El pronóstico al principio de la actual administración, era terminar el 2017 con un SHRFSP del 34.6% del PIB para alcanzar la consolidación fiscal al final del sexenio; seis años después, el compromiso se ha movido al 50.2% del PIB.

En general la política fiscal del país tiene cierto grado de discrecionalidad, una manifestación de lo anterior es la posibilidad de “puentear” recursos asignados primeramente a un rubro de gasto determinado hacia otro completamente diferente sin ninguna consecuencia administrativa. Por la formulación y modificación de los presupuestos, es más adecuado hablar entonces en términos de requerimientos financieros del sector gobierno en su totalidad, que hablar de un monto objetivo del balance primario; ya que, ante lo dicho, es esperable que los individuos ajusten sus expectativas a la discrecionalidad del gobierno y esperen que incumpla su promesa sobre el monto del balance público comprometido.

Antes de entrar en materia de un análisis más formal, es adecuado primero hablar de un concepto que pueda dar una idea mejor de por qué ha evolucionado la deuda fuera de orden y control. El señoreaje fiscal es el espacio que tiene la autoridad hacendaria para incrementar el endeudamiento de un país de manera que, dados los niveles de crecimiento económico, inflación y deuda preexistente, se logre mantener la proporción de deuda a PIB constante. Para los valores de México, el señoreaje fiscal sería aproximadamente de 2% del PIB, pero desde 2012 hasta 2016, el endeudamiento promedio por año ha sido del 3%. Por lo tanto, la deuda ha aumentado consistentemente a través del tiempo (habría que agregar efectos por tipo de cambio, modificaciones a los registros y contratación de deuda no incluida en el presupuesto).

**Gráfica 3.4 Gasto aprobado vs. gasto ejercido, 2004-2017  
(porcentaje del PIB)**



Fuente: CIEP con base en INEGI y SHCP.

En la gráfica 3.4 se observa que, al menos desde el ejercicio 2005, el gasto público ejercido ha sido mayor al gasto aprobado, en promedio 1.9% por año. Desde 2003 y hasta 2013, buena parte del diferencial entre las variables mostradas se debió a que se subestimaban en los presupuestos fiscales los ingresos petroleros para generar ingresos

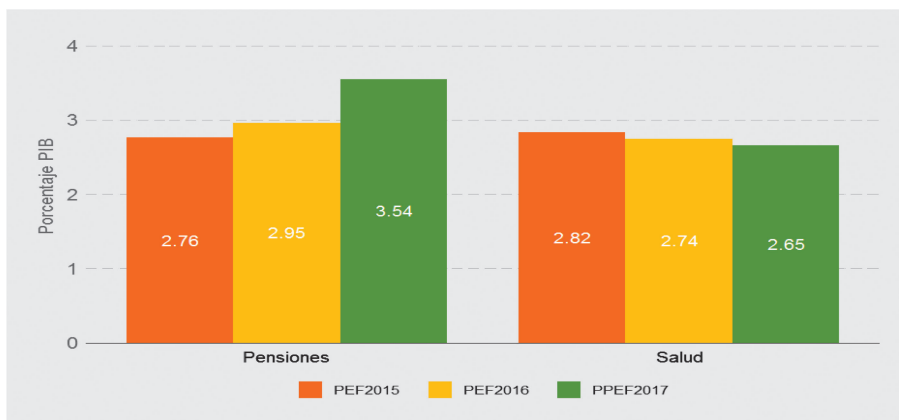
extraordinarios, y crear espacio al gasto no presupuestado que era eminentemente ejercido sin transparencia y disciplina programática.

Desde 2014, esto ha cambiado con la nueva realidad petrolera, pero sólo en el sentido de que ahora los ingresos extraordinarios provienen de fuentes diferentes como los Aprovechamientos Fiscales. Al final, los recursos extraordinarios terminan siendo completamente gastados con la misma holgura. La hipótesis que se mantiene, es que el gasto está fuera de control, pues van hasta el momento dos ejercicios fiscales en los que se anuncia recorte al gasto y éste no sólo termina no ocurriendo; sino que, por el contrario, se termina como refleja la gráfica, gastando más de lo originalmente pactado.

Una reingeniería al gasto de gobierno debe ser emprendida para enfrentar en lo subsecuente deudas y pasivos y poder mantener a la par las necesidades de desarrollo. El gasto no programable ha aumentado un 12.1% en gran medida por las Participaciones, pero también ha habido presión en algunos componentes del gasto programable, por lo tanto, se han aplicado ajustes a otros rubros con daños potencialmente altos. Un ejemplo es el menor gasto de inversión pública, con su correspondiente sacrificio en expectativas de crecimiento económico hacia adelante.

La transformación en la pirámide poblacional está siendo otro factor de estrés para las finanzas públicas. Como se nota en la gráfica 3.5, las pensiones y jubilaciones son un pasivo que ha ido aumentando con los años en el país y que mantendrá este ritmo por un periodo considerable.

**Gráfica 3.5 Evolución del gasto en pensiones y en salud como porcentaje del PIB**



Fuente: CIEP.

En la misma gráfica se observa que a medida que aumenta el gasto en pensiones va disminuyendo, entre otros, el gasto en salud, que ya de por sí era bajo en México en relación a estándares internacionales. Si a esto se le aúna que aproximadamente 30% de la población no participa en ningún sistema de salud, puede entenderse que ello factiblemente derivaría bajo un escenario poco deseable en posibles episodios de inestabilidad social.

La cuestión es que ante el poco espacio fiscal que en el diagrama 3.6 siguiente se dimensiona, el gasto en pensiones está contrayendo el presupuesto dirigido a educación, inversión, salud y grupos vulnerables como los indígenas, entre otras áreas. Sin querer de ninguna manera desatender la obligación contraída con los ex trabajadores, las áreas educativas o de inversión pública a largo plazo, redituarian en mayores ingresos al Estado. Por lo mismo, se estarán desaprovechando posibilidades de recursos públicos por la causa pensionaria.

**Diagrama 3.1 Espacio fiscal en México**



$$\text{Gasto Total} = \text{Gasto Programado} + \text{Gasto no Programado}$$

Fuente: CIEP.

De la misma gráfica, el rubro de gasto federalizado compuesto por Participaciones y Aportaciones, absorbe prácticamente la totalidad de los ingresos por ISR. Las pensiones en 2017 representarán el 90% de la recaudación por IVA, y el pago de la deuda pública, captará el resto de los ingresos tributarios. Como conceptos de ingreso al Estado, restan solamente los Aprovechamientos y un 0.5% del PIB por otros ingresos, lo que lleva a una reducción alarmante del espacio fiscal, al representar estos remanentes alrededor de 3% del PIB para realizar política pública. Dicho tema, por cierto, no se resuelve en el actual paquete fiscal y se espera se complique aún más en lo venidero.

Ante el actual proceso de ajuste presupuestario, disminuirá el gasto total en 2017; pero por sus características, el impacto final en el gasto programado será triple: 1) habrá una reducción general al gasto total que desde luego influirá en el gasto programado, 2) debe

haber una sobrecompensación a la baja en el gasto programado debida al aumento en el gasto no programado, a la par de la reducción del gasto total y 3) habrá una disminución o reorganización en ciertos aspectos del gasto programado, para compensar el aumento en las pensiones siendo parte éstas del último tipo de gasto.

No es salvable que, en algún momento, se discutan formalmente por la autoridad y sociedad en general estos temas estructurales de la política fiscal nacional.

### ***La pertinencia de un consejo fiscal***

Ante la actual situación de las finanzas públicas y lo que parece una inminente reforma, se abre una ventana de oportunidad para transformar a fondo el sistema fiscal mexicano. Idealmente se buscaría que se pudiera materializar en instituciones que den certidumbre y planeación a la política fiscal de las cuales se ha carecido hasta el momento.

México necesita de un consejo fiscal, como una institución estrictamente de auxilio técnico al Legislativo para la elaboración de los presupuestos de cada año, y para preservar la estabilidad fiscal del país, atendiendo a los criterios de análisis y sostenibilidad de las finanzas públicas a corto y largo plazo, de acuerdo a los mejores estándares internacionales.

En México, ya existen algunas instituciones legislativas que analizan temas fiscales como el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, y el Instituto Belisario Domínguez (IBD) de la Cámara de Senadores. Así, el seno del poder Legislativo parece ser entonces el lugar natural de surgimiento y existencia del consejo fiscal, pues necesitaría estar en comunicación constante con el Congreso y porque desde este sitio estaría en posición de atender cuestiones de políticas públicas de largo alcance.

El consejo tendría varias funciones principales. Algunas de ellas:

1. Proyectar ingresos, gastos y deuda pública en el mediano y largo plazo, a fin evaluar la sostenibilidad del sistema fiscal.



2. Medir pasivos contingentes, advertir de posibles riesgos para el sistema fiscal y monitorear las reglas fiscales establecidas.
3. Calcular los impactos fiscales de las iniciativas presentadas en el Congreso.

Todos estos pendientes en la materia, junto con la premura que implica la transición demográfica vuelven pertinente la creación de un consejo fiscal. Existen otras justificaciones, se explican dos.

Con el término del bono poblacional, habrá no sólo una transferencia intergeneracional en la carga de las pensiones a los ingresos de las actuales generaciones que tributan; sino, además, una transición epidemiológica que será un factor de estrés adicional a las finanzas públicas y al sistema de salud. El mismo, se complica todavía más por la vulnerabilidad en que un gran porcentaje de la población vive como ajeno a algún sistema de salud público o privado. En estas condiciones, el país debería estar haciendo un acopio financiero; pero, por el contrario, hay ausencia de planeación y una disminución del gasto en salud.

En cuanto a la incidencia fiscal entre generaciones se refiere, la generación que más recientemente se ha incorporado a la fuerza laboral, es una generación en la que coincidirá la carga financiera durante el punto máximo del gasto en pensiones del país, con la plenitud de su etapa productiva y de ingresos. A esto se agrega una carga extra sobre su ingreso disponible, por la falta de recursos ante la caída del sector petrolero que deberá ser financiada con ingresos tributarios y, adicionalmente, deberá hacer su propio ahorro para el retiro. Estas condiciones, hacen de la generación de más reciente incorporación al mercado de trabajo, una históricamente vulnerable financieramente hablando. En este sentido, hay una consideración extra para la creación de un consejo fiscal; organismo que buscaría equilibrar intergeneracionalmente la carga financiera, evitando asimetrías en el ingreso disponible de las personas.

Hacia adelante respecto a las pensiones y su financiamiento, existen 3 retos que desde este análisis deben mirarse. Dadas las onerosas pensiones y condiciones de jubilación presentes en el sistema laboral gubernamental, un trabajador retirado promedio privado en comparación a uno público de la extinta Compañía de Luz y Fuerza, por ejemplo, percibe

como media alrededor de una décima parte de lo que lo hace el segundo. Siendo así, ¿Cómo sostener en lo futuro el actual esquema con el cambio en la pirámide poblacional?

Un aspecto de consideración que en general en temas de recaudación no es comúnmente aludido, es el referente a la participación de los salarios en el nivel recaudatorio. Es una cuestión de fondo que no parece tener solución de corto plazo, pues está relacionada con temas como productividad e inversión. La baja masa salarial que percibe la mayoría de la población está ocasionando que el sistema fiscal al que se puede aspirar, dada la misma, se encuentre muy restringido; en algún sentido indirecto, se estaría atribuyendo el bajo potencial del fisco mexicano a cuestiones de crecimiento económico. Por esta vía, la solución no parece asomarse de momento.

Con el cambio en las condiciones en los mercados de trabajo en México y el mundo, por el persistente problema de la baja masa salarial en el país y por las, en muchos casos, pocas semanas cotizadas de trabajo, entre otros factores de desincentivo como las comisiones, el sistema de cuentas individuales de ahorro para el retiro puede surgir como una alternativa al sistema de pensiones, y puede presentar así una tasa de reemplazo muy atractiva.

Junto a las cambiantes condiciones laborales, ha surgido la posibilidad de existencia hacia futuro de manera importante, de un grupo de individuos sin acceso a pensiones ni contribuciones personales, sobre el cual deben enfocarse desde ahora los análisis, ¿es socialmente eficiente hacer una reforma pensionaria en caso de que tal grupo llegue a ser una medida representativa de la sociedad para crear una especie de pensión universal no contributiva?, de ser así, ¿qué implicaciones tendría esto para las cuotas patronales a la seguridad social?

Justo en este tipo de cuestiones son en las que un consejo fiscal puede ayudar a decidir, y dar luz sobre la decisión que logre o se acerque, dada nuestra restricción presupuestaria, a la asignación óptima de bienes públicos con criterios de justicia económica.

El hacer referencia a criterios de justicia económica y social, es una necesidad que debe enfrentar cualquier gobierno. Un consejo fiscal debería colaborar en ello y estar integrado por miembros que se rigieran bajo criterios técnicos; dadas las decisiones que a veces deberían tomar, tendrían en consecuencia para tomarlas con libertad, que estar

libres de temas políticos. Dicho consejo podría ser un coadyuvante a la transparencia en el paquete económico, podría también insertar a las autoridades en una lógica de largo plazo y planificación para el crecimiento basado en el ejercicio del gasto de manera ordenada, y con miras a un fin transexenal, liberando finalmente así al gasto de las mutilaciones que a veces le ocurren durante el ejercicio político.

# 3.3

## Sobre el paquete económico 2017

Dr. Gerardo Esquivel Hernández

Coordinador Ejecutivo de Investigación del Instituto Belisario Domínguez

En medio de los intentos de los analistas especializados para comprender y analizar los eventos económicos que se le van presentando al país de manera recurrente, tiende a relegarse la opinión de la sociedad en estos temas. Esto resulta particularmente interesante, ya que es a ella a quien en primera instancia le afectan estos fenómenos y las respuestas de política pública que plantee el gobierno. En ese sentido, resulta pertinente iniciar esta participación con los resultados de una encuesta realizada por la empresa Parametría, aplicada del 24 de septiembre al 1 de octubre de 2016, en la que se le pide su opinión a la población sobre diversos temas presupuestarios.

Cuando en dicha encuesta se le preguntó al público si se habían enterado del recorte que habrá al gasto del gobierno durante el año 2017, una abrumadora mayoría (el 68% de los encuestados) no estaban conscientes del hecho. Esto resulta muy relevante y preocupante por las implicaciones que puede tener dicho ajuste sobre el nivel de bienestar de la población.

La magnitud de la contracción del gasto es de gran consideración. Así, al contrastar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2017 con el PEF 2016, el tamaño del ajuste resulta ser de un punto porcentual del PIB, cuestión que, como se verá más adelante, no es trivial. Sin embargo, si el ajuste se obtiene comparando el proyecto del PEF de 2017 con lo que se espera haber gastado al cierre de 2016, el tamaño de la contracción es de 3.5 puntos porcentuales del PIB, es decir, una cantidad aún más considerable.

Una segunda línea de discusión que puede extraerse de esta encuesta consiste en el hecho de que, relativamente pocas personas son indiferentes al tema del ajuste al gasto público, la mayoría tiene una opinión positiva o negativa al respecto; pero, en general, los encuestados creen que este tipo de movimientos en la política fiscal tendrán algún efecto importante en la economía.

Finalmente, de otra sección del sondeo en la que se estudian los rubros sobre los que se aplicará el recorte al gasto, puede extraerse que la mayoría de las personas están a favor de la reducción del gasto en empleados de gobierno, es decir, casi todos prefieren un encogimiento de la burocracia. Por el contrario, la mayoría desearían que el gasto no fuera menor en temas como cultura, agricultura, educación y salud; cosa que, de hecho, se planea que si ocurra en el proyecto del PEF 2017.

Con esta breve descripción del sentir del público puede notarse que, partiendo del supuesto de que son individuos en su mayoría ajenos al tema; no obstante, se perfilan ciertas conclusiones que podrían retomarse sobre todo en lo que se refiere al tipo de ajuste que debería hacerse al gasto público.

### ***Situación actual de endeudamiento***

El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) en México revela el rumbo que ha seguido la deuda pública nacional, la cual ha mostrado un cambio de comportamiento fundamental. Dicha variable pasó de tener un lento crecimiento en un primer momento, a una explosión relativamente repentina: mientras que en 2009 la deuda era de sólo 36% del PIB, para 2012 era de apenas 37%, pero ya para 2016 representa cerca del 50% del PIB.

Si se hace un análisis de los estimados de crecimiento a cinco años de la deuda plasmados en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) durante el período 2013-2017, se puede ver que, año tras año, las estimaciones del gobierno que preveían que se revertiría la tendencia alcista de la deuda pública han fracasado consistentemente con cada documento emitido de los CGPE. Así, la deuda del gobierno ha ido creciendo de manera permanente por encima de los montos estimados.

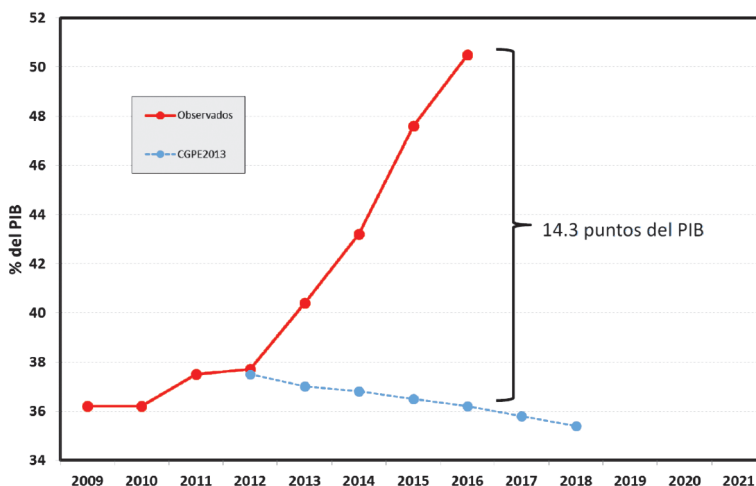
Para 2017 y 2018 se proyecta primero una estabilización y luego una reducción muy incipiente en la tendencia de la deuda. Esta reducción, por pequeña que se vislumbre, según algunos analistas privados, podría ser menor aún de lo esperada por la autoridad.

Resumiendo, de manera general la política de endeudamiento en el país durante los últimos años, podría decirse que ésta se ha caracterizado por una situación de endeudamiento acelerado y con proyecciones consistentemente equivocadas acerca de su trayectoria.

Es necesario plantearnos si en verdad es sostenible continuar durante algún tiempo más por este sendero; es decir, cuánto tiempo más soportará este fenómeno la estabilidad de las finanzas y su reflejo en las calificaciones crediticias. Lo único cierto es que, en algún momento (y como la única salida posible a corto plazo) deberemos salir de dicha trayectoria, preferentemente más pronto que tarde, para evitar incurrir en situaciones de mayor volatilidad e incertidumbre en la economía nacional.

Para lograr una mejor comprensión del tema, la gráfica 3.6 muestra el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público en México entre 2009 y 2016. La gráfica muestra cómo a partir de 2012 ha habido un diferencial creciente entre lo observado y lo estimado en los CGPE de 2013. Para 2017, dicho diferencial será de 14.3 puntos porcentuales del PIB. Es decir, la deuda pública que se proyectaba al inicio de esta administración para 2017 es ahora casi 40% más alta de lo que se pensaba que sería.

**Gráfica 3.6 Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público en México, 2009-2016 (porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración Propia con base en datos de la SHCP.

Desde otra perspectiva podría pensarse que, al principio de la actual administración se planteaba incrementar el nivel de gasto y deuda públicos durante la primera mitad del gobierno hasta alcanzar un cierto umbral deficitario y luego, en el resto de la administración, aplicar una medida de gasto opuesta para que en 2018 se obtuviera la consolidación fiscal. Sin embargo, esto no fue así y el gobierno cayó en su propio juego secuencial de incumplimiento de metas de política económica, y el gasto y la deuda se enrolaron en una senda alcista.

Cabe señalar que diversos factores coyunturales provenientes de los frentes externo e interno, vinieron a revelar finalmente la verdadera magnitud y origen del problema de la deuda, misma que ya había sido identificada desde los CGPE 2010, y de la cual se tenía una cierta noción de su posible evolución. En dicho documento se leía, por ejemplo, lo siguiente: “De no adoptarse medidas que eleven permanentemente los ingresos públicos y se ejercieran los niveles de gasto propuestos, se estaría incurriendo en un déficit equivalente a las brechas de financiamiento mencionadas. A su vez, **ello llevaría a una tendencia creciente en la razón de deuda a PIB, lo**

**que daría lugar a una situación de insostenibilidad en las finanzas públicas”** (CGPE 2010, pág. 101).

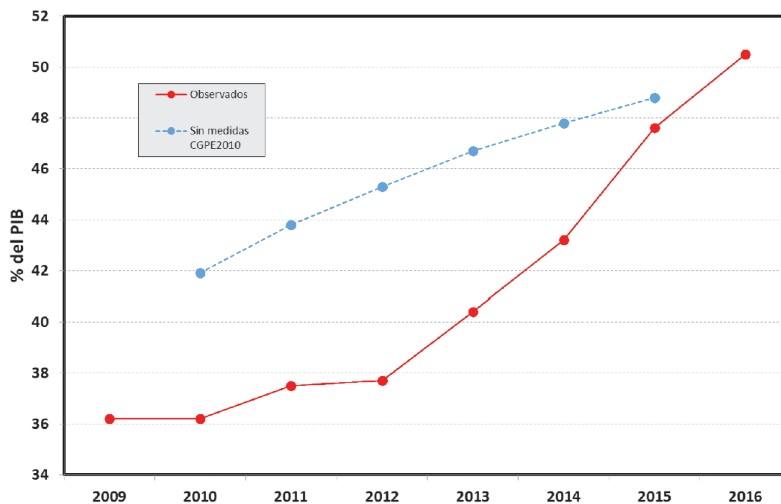
Como respuesta a lo anterior, se trazó desde entonces un plan de acción fundamentado en dos vertientes complementarias entre sí: por un lado, una reforma fiscal integral que hiciera frente a lo que desde entonces se manifestaba bajo el nombre de coyuntura adversa, asociada a la futura disminución de la renta petrolera. Por otro lado, se buscaba promover una agenda de reformas para incrementar la competitividad, el crecimiento, el acceso a los mercados para las empresas, el abatimiento de la pobreza y el fortalecimiento del marco institucional vigente; sin embargo, como se sabe, sólo algunas de estas acciones han sido realmente implementadas.

En ese sentido, en la gráfica 3.7 se puede apreciar un hecho paradójico. La línea superior representa el comportamiento que la deuda habría seguido en caso de que el gobierno no hubiera hecho nada para contener su crecimiento luego de los problemas y riesgos detectados en los CGPE de 2010. La línea inferior representa la evolución observada de la deuda. A la distancia, pareciera que las acciones emprendidas para corregir el rumbo del endeudamiento no se hubieran tomado o no hubieran sido suficientes; ya que, de extrapolar los resultados, se vería que entre 2015 y 2016, la deuda de los CGPE de 2010 habría sido cruzada y superada por el comportamiento de la deuda realmente observada.

De hecho, la propia SHCP así lo hacía patente en los CGPE 2010: “La Reforma Fiscal implicará una contribución de todos, la cual sólo se puede justificar en la medida que, a ese esfuerzo, correspondan otras acciones que impulsen claramente el crecimiento económico, la generación de empleos y el abatimiento de la pobreza”. En la medida en que los temas de crecimiento, empleo y reducción de la pobreza, es que los frutos de la reforma deben ser observados con reserva y la realidad ya alcanzó a superar las medidas contingentes emprendidas en ese entonces.



**Gráfica 3.7 Crecimiento de la deuda observado y basado en los CGPE, 2009-2016 (porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP.

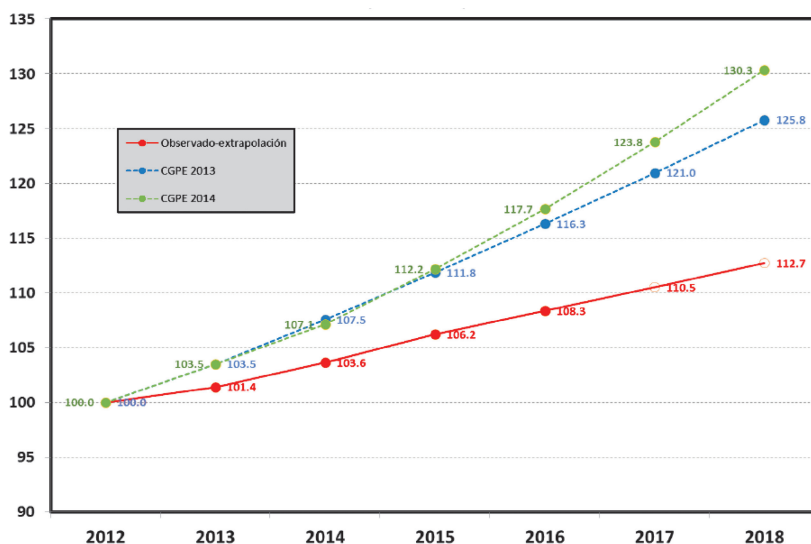
### *Sobre el PIB*

Así como sistemáticamente se ha subestimado el crecimiento de la deuda, sistemáticamente también se ha sobreestimado el crecimiento económico en los últimos años. Dado que la deuda puede ser medida como un cociente respecto al PIB, a medida que la autoridad se compromete a emitir cierto monto de deuda y el PIB crece menos de lo proyectado, la proporción de deuda a PIB termina aumentando más de lo previsto.

La sobreestimación en el crecimiento económico por parte del gobierno queda particularmente expresada en los CGPE de 2014 y 2015. En ellos se supusieron niveles de crecimiento que llegarían a ser de alrededor del 5%, cuando en los últimos años habíamos venido creciendo a tasas cercanas al 2% anual. Coyunturalmente nada había cambiado y se esperaba que, estructuralmente, al menos hasta el mediano y largo plazos, las reformas comenzaran a tener algún efecto. Por lo tanto, en realidad no había razones justificadas para presuponer una elevación en el crecimiento de esa magnitud.

La falta de precisión en las estimaciones del crecimiento anuales no es una cuestión superflua aun cuando haya un error aparentemente pequeño en la proyección. A continuación, para demostrarlo, se presenta en la gráfica 3.8 un ejercicio de extrapolación desde 2012 hasta 2018 para el PIB observado con un crecimiento aproximado de 2% por año, el cual se contrasta contra un PIB con un crecimiento como el mostrado en los CGPE 2013 a 4%, y con otro como el descrito en los CGPE 2014, a una tasa de crecimiento de 4.5%. Tomando al año 2012 como el año base, para 2018 la economía se habría expandido a un ritmo de 2% por año, es decir, en 12.7% al final del período. Por su parte, a los ritmos de 4 y 4.5% indicados, habríamos crecido hacia el final del período entre un 25% y un 30% respectivamente. Noten que el extremo superior, implicaría un aumento del ingreso por persona de 24% acumulado durante todo el sexenio. Esto, sin embargo, es muy diferente al crecimiento acumulado de aproximadamente 6% per cápita que se podría ver en la realidad al final del sexenio bajo el actual ritmo de expansión. Esto revela la importancia de realizar estimaciones de crecimiento adecuadas y el tamaño del error que implicar equivocarse de manera sistemática (al alza) en las estimaciones de crecimiento de una economía.

**Gráfica 3.8** Índice del PIB, 2012=100

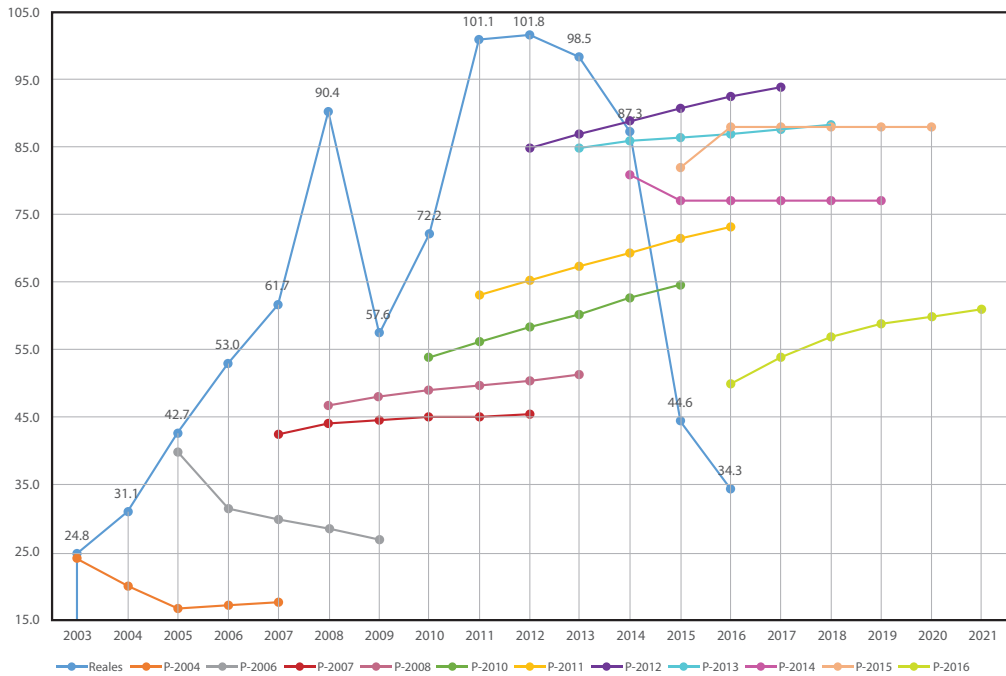


Fuente: Elaboración propia con base en datos CGPE 2013 y 2014.

## El precio del petróleo

En materia relativa al precio del petróleo, los estimados también están plagados de inexactitudes. En este caso, sin embargo, la equivocación sea más entendible. El precio del petróleo es una de las variables más difíciles de pronosticar, su evolución es algo estocástica y los pronósticos por cuestiones técnicas, tienden a ser bastante lineales e inerciales como se verá en la gráfica 3.9.

**Gráfica 3.9 Precio de referencia del petróleo, 2009-2016**  
(dólares por barril)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Energía.

Entre 2003 y 2013, los precios del petróleo fueron continuamente subestimados ante la sorpresiva fase alcista del precio del crudo. Esto llevó a una generación extraordinaria de recursos para el país que lo indujo a aumentar su gasto más de lo planeado, dado

que había recursos por encima de lo presupuestado, y fue entonces cuando se inició un comportamiento que se reforzó por iteración y que llevó al gasto a su actual tendencia. El problema sobrevino cuando la variable que daba impulso a esta secuencia se contrajo fuertemente. Comparando el peor punto de los precios del petróleo contra el mejor, se nota que los precios se contrajeron en casi 60%.

La situación se empezó a desajustar en años como el 2014 cuando ocurrió lo contrario, es decir, cuando el precio del petróleo fue consecutivamente sobreestimado y, sin embargo, ante los menores ingresos extraordinarios, se siguió gastando más de lo planeado como cuando habíamos estado en la fase expansiva del precio del petróleo.

Por lo tanto, la solución necesaria y posiblemente única para las finanzas públicas a corto plazo es un recorte al programa de gasto. Lamentablemente, por razones de simplicidad, típicamente el gasto en inversión es el que ha sido y seguirá siendo afectado en las diferentes propuestas presupuestales.

Aquí cabe señalar que, de manera histórica, el país ha mantenido niveles de inversión pública relativamente bajos de entre el 4 y 5% del PIB. No obstante, a partir de 2014, la variable comenzó a sufrir una caída; pasó de 4.8% del PIB en ese año a 4.2% en 2015 y a 3.8% en que se espera cierre el 2016. Hacia el futuro, la tendencia seguirá siendo negativa: la inversión esperada para 2017 es de 2.7% del PIB y continuará en una tendencia decreciente hasta el 2020, cuando se espera que llegue a su mínimo de 2%. Se espera que dicha tendencia comenzará a revertirse a partir del 2021 de manera lenta y a partir de una base muy baja.

Así pues, el menor gasto en inversión conducirá a menores niveles de expansión económica y, por lo tanto, esto no nos permitirá salir de la senda de bajo crecimiento. La importancia de la inversión pública reside en que presenta una correlación positiva con la inversión privada y, por lo mismo, no es sustituida ni compensada por la segunda. Sin la inversión del gobierno, los bienes públicos dejan de ser suministrados por privados por una cuestión que se debe en parte a la existencia de mercados imperfectos y, ante eso, la inversión que no realice el gobierno se perderá inexorablemente.

## *El consejo fiscal*

Algunas agencias internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público han dicho que no es necesaria la conformación de un consejo fiscal en México. Desde la posición del Instituto Belisario Domínguez (IBD), se considera que los consejos fiscales son adecuados para incrementar la transparencia y mejorar así el canal de información con la ciudadanía, posibilitando una adecuada conducción de la política fiscal.

Desde el IBD, se piensa que los consejos fiscales son necesarios para lograr en prospectiva un desempeño fiscal disciplinado y sostenible, pero no son una condición suficiente per se para lograrlo; además, se requiere que sus decisiones tengan calidad vinculante para que se sostenga el compromiso político de alcanzar las metas fiscales propuestas por el organismo.

Algunas de las funciones de un consejo fiscal en términos generales son las siguientes: análisis normativo y positivo de la política fiscal, recomendaciones de política, elaboración y evaluación de pronósticos, análisis del financiamiento de nuevas medidas de política presupuestaria, análisis de la sostenibilidad fiscal, y monitoreo de reglas fiscales, entre otras medidas.

Con miras a evitar la duplicidad de funciones, es necesario admitir que ya existe el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la Cámara de Diputados, como un organismo que si bien no está completamente libre de factores políticos ni es autónomo, ya realiza algunas funciones muy similares a las de un consejo fiscal. Asimismo, el propio IBD ejecuta algunas funciones propias del Consejo Fiscal, ya que aquí se hace un seguimiento al ciclo presupuestario nacional y se generan productos abiertos al análisis público. Sólo haría falta, en algunos casos, mejorar las capacidades técnicas con que se cuenta y la autonomía orgánica.

La situación final a la que invariablemente nos lleva el análisis de este tema, es que existiendo ya el CEFP como un órgano que se acerca especialmente a las funciones de un consejo fiscal, no ha incidido aún lo suficiente como para alcanzar el buen desempeño en su materia. Y no lo ha hecho porque es necesario que se cumplan al

menos una de las siguientes dos condiciones para que ocurra: a) que dicho consejo tenga, una vez más, emisión de determinaciones con capacidad vinculante o bien, b) que se corrija un defecto que en el fondo subyace; es decir, que exista voluntad política para que las decisiones y recomendaciones que emita el consejo sean realmente aplicadas por el Legislativo en la práctica. De no ser así, sólo podría estarse creando otra estructura burocrática que no estaría modificando la actual situación en sus aspectos substanciales.

Uniando los diferentes puntos que a través de este texto se han desarrollado, es necesario pensar en un rediseño institucional con controles al tema presupuestario que hoy no existen en el país.

Por ejemplo, debe determinarse qué hacer con los recursos extraordinarios, delimitar si en verdad es adecuado destinarlos al pago de deuda o a la creación de infraestructura, así como la necesidad de realizar, por parte de las autoridades económicas, de estimaciones acertadas sobre las principales variables macroeconómicas. Resolver el tema del “re Etiquetamiento” o de reajuste de gastos que lleva a cabo la Secretaría de Hacienda sin consultar al Legislativo, junto con el uso discrecional de los ingresos extraordinarios. Está también pendiente el tema del aumento de potestades fiscales a las entidades. Resta saber cómo replantear el Acuerdo de Certidumbre Tributaria y poder así liberar el candado que el gobierno se autoimpuso en materia de ingresos, así como qué hacer con la Ley de Coordinación Fiscal. Finalmente, sería bueno analizar cómo diferenciar el destino de los ingresos transitorios de los no transitorios. Como un punto cardinal, permanece el asunto sobre cómo mejorar la eficiencia, la eficacia, así como la calidad del gasto público.

Deben reconsiderarse muchas cosas acerca de la forma en que se ha llevado a cabo la política fiscal en el país. La Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria mandataba una política procíclica, en la que en los años de crecimiento se gastaba más ante los mayores ingresos fiscales con el objeto de mantener un déficit cero; pero nunca se distinguió adecuadamente por el origen y el carácter de los recursos extraordinarios. De esta manera, se financió gasto estructuralmente permanente (como los gastos en salud) con ingresos estructuralmente variables (como los ingresos petroleros).

Finalmente, cabe señalar que los problemas aquí planteados requieren de una solución que no sólo es técnica o económica, sino que su solución depende en parte de que exista voluntad política. Los temas en los que coexisten dimensiones económicas y políticas se inscriben en un área teórica reciente que trata de dar explicación al sesgo deficitario de la política fiscal mediante la interacción de conceptos económicos y políticos. A través de modelos, se busca entender cómo la aversión política de enfrentar los costos de una reforma fiscal, o de cómo la voluntad de un funcionario público saliente a perpetuar su programa de gasto, luego de su administración, van derivando en situaciones que mantienen a la economía en un nivel ineficiente de déficit público. Así, todo parece indicar que, en México, además de hacerse consideraciones sobre el monto del gasto público, deberían hacerse también sobre la manera de gastar. Es posible incluso que muchos de los ánimos restrictivos hacia el gasto tengan un legítimo origen en su falta de calidad, la cual proviene en buena medida de su discrecionalidad.

El país merece una política económica integral que no sufra por los vaivenes tan abruptos de la política fiscal ante los condicionantes del ciclo político. A través de mejoras en la implementación y conducción de la política fiscal, debería finalmente buscar suavizarse la senda del producto en el tiempo, eximiendo en consecuencia a la sociedad de los costos que hoy enfrenta. Primero, por las oportunidades perdidas que la falta de un mejor esquema impone y, después, por los costos que se le aplican a la sociedad cuando se trata de enfrentar situaciones adversas ya sea coyunturales o estructurales.

# Bibliografía

- Amador, Javier, *et al.* BBVA Research. Paquete económico para 2017: adecuado y suficiente para que deuda pública como porcentaje del PIB se establezca en 2017. Disponible en:  
[https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2016/09/160909\\_PaqueteEconomico2017.pdf](https://www.bbva.com/wp-content/uploads/2016/09/160909_PaqueteEconomico2017.pdf)
- Andrade, Juan Manuel y Domínguez, Mario Iván. Instituto Belisario Domínguez. Consejos fiscales, una alternativa institucional para fortalecer el desempeño y la sostenibilidad de las finanzas públicas. Agosto 2016. Disponible en:  
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3173>
- Campos, Mariana. México Evalúa. El Paquete Económico 2017 quedó corto. Disponible en: <http://mexicoevalua.org/2016/09/14/el-paquete-economico-2017-queda-corto/>
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria, A.C. Implicaciones del Paquete Económico 2017. Disponible en:  
[https://es.scribd.com/document/323815148/Implicaciones-del-Paquete-Economico-2017#from\\_embed](https://es.scribd.com/document/323815148/Implicaciones-del-Paquete-Economico-2017#from_embed)
- Diario Oficial de la Federación. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Disponible en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5355984&fecha=11/08/2014](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355984&fecha=11/08/2014)
- \_\_\_\_\_. Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios. Disponible en:  
[http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5434883&fecha=27/04/2016)
- Dirección General de Finanzas. Instituto Belisario Domínguez. Análisis del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2017. Septiembre 2016. Disponible en: <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3184>



- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Banco de Información Económica. Disponible en: <http://www.beta.inegi.org.mx/servicios/datosabiertos.html>
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (2009). Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México. Disponible en: <https://www.oecd.org/mexico/48190152.pdf>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la federación. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)
- \_\_\_\_\_ Cuenta Pública. Disponible en: <http://cuentapublica.hacienda.gob.mx/>
- \_\_\_\_\_ Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Estadisticas\\_Oportunas\\_de\\_Finanzas\\_Publicas](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas)
- \_\_\_\_\_ Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Disponibles en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union)
- \_\_\_\_\_ Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)
- \_\_\_\_\_ Ley de Ingresos de la Federación. Disponible en: [http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)
- \_\_\_\_\_ Portal de Transparencia Presupuestaria. Disponible en: [http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos\\_Abiertos](http://transparenciapresupuestaria.gob.mx/en/PTP/Datos_Abiertos)

- \_\_\_\_\_ Presupuesto Egresos de la Federación. Disponible en:  
[http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)
- \_\_\_\_\_ Proyecto de Presupuesto Egresos de la Federación. Disponible en:  
[http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Paquete\\_Economico\\_y\\_Presupuesto](http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto)



## Sobre los autores

Los autores, cuyas trayectorias a continuación se reseñan, se presentan en el orden de aparición que es acorde al que cada personalidad tuvo durante el desarrollo del foro de debate aquí compendiado.

### **Miguel Barbosa Huerta**

Es licenciado en Derecho por la UNAM y recibió el Doctorado Honoris Causa en Ciencias Políticas por parte de la de la República de Corea. Fue presidente estatal del PRD en Puebla y Consejero Nacional entre los años 1998 y 2000, diputado federal en LVIII legislatura donde destacó por ser pionero en impulsar el tema de transparencia y acceso a la información pública. Dirigente nacional de la expresión política interna del PRD, Nueva Izquierda. Actualmente es senador de la República electo para el periodo 2012-2018 y presidente del Instituto Belisario Domínguez.

### **Luis Madrazo Lajous**

Es Jefe de Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Fue Titular de la Unidad de Banca de Desarrollo de la SHCP. Anteriormente se desempeñó como Coordinador de Asesores del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público. También ha fungido como Director de Valores en la misma Secretaría, asimismo colaboró como Director General Adjunto de Financiamiento de Proyectos y como Director General Adjunto de Organizaciones y Actividades Auxiliares de Crédito. Se desempeñó también como Asesor del C. Secretario de Energía. En BANOBRAS, ocupó los cargos de Asesor del Director General Adjunto de Finanzas y Subgerente de Guarda y Custodia de Valores. En su experiencia académica fue Investigador Visitante en el Banco de México, y es Profesor de tiempo parcial de Finanzas Públicas en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Cuenta

con Licenciatura en Economía por el ITAM, Maestría en Filosofía y Maestría en Artes por la Universidad de Yale y Doctorado en Economía por la Universidad de Yale.

### **Dolores Padierna Luna**

Estudió la licenciatura en Economía en la UAM. Fue catedrática en la Escuela Superior de Economía del IPN. Fue dirigente del Partido Mexicano de los Trabajadores y fundadora en 1989 el Partido de la Revolución Democrática.

Entre sus publicaciones figuran: Análisis de la situación económica, las finanzas y la deuda pública en México, La historia oculta del FOBAPROA y La función de la banca central en México.

Posee una amplia trayectoria en la vida política nacional, fue Jefa Delegacional en Cuauhtémoc, Diputada Federal por segunda ocasión en la LIX Legislatura, se desempeñó como Secretaria de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, llevando a cabo una asidua labor para lograr un proceso de fiscalización en torno a la administración del Gobierno Federal.

En 2007 fue electa como titular de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Institucional del Partido de la Revolución Democrática, fue Consejera Nacional del PRD y Secretaria General de ese partido.

Actualmente, es Senadora de la República por las LXIII Legislatura, donde es integrante de las comisiones de Hacienda y Crédito Público, Justicia, Relaciones Exteriores y Distrito Federal.

### **Ernesto Revilla Soriano**

Se desempeña como Director en el Departamento de Estudios Económicos de Citibanamex. Previamente, Ernesto tuvo una trayectoria de doce años en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, habiendo sido más recientemente Economista en Jefe de la Secretaría de diciembre de 2012 a febrero de 2015.

Anteriormente se desempeñó como Jefe de la Unidad de Política de Ingresos y Director General de Coordinación con Entidades Federativas en la misma Secretaría y como Economista del Banco Mundial. Ernesto estudió la licenciatura en Economía en el ITAM, la maestría y doctorado en economía en la Universidad de Chicago, y ha dado clases de macroeconomía en ambas instituciones.

### **Edgar Abraham Amador Zamora**

Es licenciado en Economía por la UNAM y cuenta con maestría por el Colegio de México. Fue nominado al mejor Economista en América Latina por el Institutional Investor en Nueva York (1998).

Actualmente se desempeña como Secretario de Finanzas de la Ciudad de México, pero anteriormente ha sido Subsecretario de Planeación Financiera en la Secretaría de Finanzas del Distrito Federal, Director General de Calidad de Vida, Progreso y Desarrollo para la Ciudad de México, Director General Adjunto para Dexia, Director General de Planeación Financiera y Director de Administración Financiera del Distrito Federal

Además, posee diversas publicaciones entre las que destacan las hechas en revistas como “Semanario”, “Proceso”, “El Clarín de Buenos Aires”, “Excélsior” en materia de economía. La publicación del libro “¿Y mi dinero qué? instrucciones para sobrevivir una crisis financiera”.

### **Noel Pérez Benítez**

Es Maestro en Políticas Públicas por la Universidad de Chicago y Licenciado en Economía por la Universidad de Pennsylvania. Actualmente, se desempeña como Director General de Finanzas del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Asumió funciones como Coordinador Normativo en el Instituto Mexicano del Seguro Social y como Director General en la Subsecretaría de Ingresos, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). También se desempeñó como Director General de la Oficina del Secretario, en la SHCP, como Director General Adjunto de Planeación en

la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, y como Asistente de Investigación en el Departamento de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional.

### **Armando Ríos Piter**

Es Licenciado en Derecho por la UNAM y Licenciado en Economía por el ITAM, tiene una Maestría en Seguridad Nacional en la Universidad de Georgetown y una Maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard.

Ha ocupado los cargos de Coordinador Técnico en el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, ha sido Asesor del Secretario de Hacienda y Crédito Público José Ángel Gurría y Subsecretario de Política Sectorial de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En 2005 fue nombrado Secretario de Desarrollo Rural del estado de Guerrero. Permaneció en el cargo hasta 2009 cuando renunció para ser candidato del PRD a diputado federal por el III Distrito Electoral Federal de Guerrero, siendo electo para la LXI Legislatura que concluiría en 2012 y en la que se desempeñó como Secretario de la comisión de Hacienda y Crédito Público y miembro de la de Programación y Presupuesto.

Como Presidente de la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, logró importantes acuerdos como completar al IFE, nombrando a los 3 consejeros que faltaban. Destaca que en los primeros 4 meses como Presidente se aprobaron 156 dictámenes, cifra histórica.

En 2012 fue candidato de la Coalición Movimiento Progresista, formado por el PRD, Partido del Trabajo, y Movimiento Ciudadano, encabezando la fórmula al Senado de la República por el Estado de Guerrero por el principio de Mayoría Relativa. Ganó las elecciones con un amplio marco de ventaja. Actualmente es Senador independiente por el Estado de Guerrero.

## **Mariana Campos Villaseñor**

Es Coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas de México Evalúa y comentarista invitada en el programa de Eduardo Ruiz-Healy en Radio Fórmula.

Anteriormente, se desempeñó como Consultor Asociado de GEA Grupo de Economistas y Asociados y como Coordinadora de Proyectos de Investigación en Fundación Idea. Como consultora evaluó diversos programas del Gobierno Federal y participó en proyectos para el Programa del Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas (UNICEF), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la W. K. Kellogg Foundation y el Overseas Development Institute del Reino Unido. Al inicio de su carrera trabajó en la Dirección General de Planeación Hacendaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y como asesora en la Oficina del Secretario de Hacienda en el proyecto de Transformación de la Hacienda Pública. Es Maestra en Políticas Públicas por la Universidad de Carnegie Mellon en donde se graduó con distinción académica, y Licenciada en Economía por el ITAM. Es autora de seis publicaciones relacionadas con el estudio del presupuesto público y de diversos artículos relacionados con el tema publicados por Animal Político.

## **José Luis de la Cruz Gallegos**

Actualmente ocupa el cargo de Director General del Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C. Es profesor de cátedra en la carrera de Economía del Tecnológico de Monterrey, campus Santa Fe.

Realizó sus estudios de Maestría en Economía en El Colegio de México y de Doctorado en Administración en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México.

Entre el 2010 y 2013 fue Director del Centro de Investigación en Economía y Negocios y del Departamento de Economía y Finanzas en el Tecnológico de Monterrey, campus Estado de México, en donde también fue profesor de planta entre el 2004 y el 2013. Anteriormente perteneció al Sistema Nacional de Investigadores y ha realizado estancias



de investigación en la Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard y en el Instituto Lawrence Klein de la Universidad Autónoma de Madrid.

Anteriormente se ha desempeñado en los sectores privado, académico y público, en este último como Subdirector de Análisis Macroeconómico y Subdirector de Estudios Financieros en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) asesor en la Cámara de Diputados y en la Cámara de Senadores, consultor para empresas de los sectores industrial y servicios, y ha escrito para diversas fundaciones y organizaciones no gubernamentales como la Fundación Friederich Ebert y Oxfam. Ha publicado más de 40 artículos científicos arbitrados y capítulos de libro en revistas de México, Estados Unidos, Brasil, España y Colombia.

### **David Colmenares Páramo**

Es licenciado en Economía por la UNAM y actualmente catedrático de Finanzas Estatales en esa institución.

David Colmenares tiene una larga trayectoria en temas fiscales nacionales y regionales; anteriormente se ha desempeñado en los cargos de Presidente del Colegio Nacional de Economistas, consultor en temas de política y coordinación fiscal, fortalecimiento de las haciendas públicas, así como en temas de auditoría gubernamental. También se ha desempeñado como titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Auditor Especial del Gasto Federalizado en la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y como Secretario de Finanzas del estado de Oaxaca.

### **Ernesto Cordero Arroyo**

Ernesto Cordero es actuario por el ITAM y Maestro en Economía por la Universidad de Pennsylvania en donde también cursó estudios doctorales.

Actualmente se desempeña como Senador de la República, y entre 2012 y 2013 presidió su Mesa Directiva. Ha desempeñado diversos encargos en la toma de decisiones económicas y sociales del país, entre los que destacan los nombramientos como Secretario de

Hacienda y Crédito Público, Secretario de Desarrollo Social, Subsecretario de Egresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretario de Planeación Energética y Desarrollo Tecnológico en la Secretaría de Energía y Director de Administración Integral de Riesgos en el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Ha sido profesor de Economía Internacional en la Universidad de Pennsylvania; de Economía en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, y de Econometría en el Centro de Investigación y Docencia Económicas y en la Universidad Panamericana.

### **Carlos Serrano Herrera**

Actualmente es economista en jefe de BBVA-Bancomer. Anteriormente, se desempeñó como vicepresidente de Política Regulatoria en la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Adicionalmente, representó a México ante el Comité de Basilea y el Comité de IOSCO de reguladores de valores. También ha trabajado en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial.

Se graduó como Doctor en Economía en la Universidad de California en Berkeley. Además, estudió la Licenciatura en Economía en el ITAM en donde ha colaborado como profesor en cursos de Macroeconomía Avanzada y de Finanzas tanto a nivel licenciatura como en posgrado. Obtuvo el Premio Nacional de Economía otorgado por el Banco Nacional de México en 1999.

### **Héctor Juan Villarreal Páez**

Doctor por la Universidad de Wisconsin-Madison con especialidad en microeconomía aplicada, donde también fue investigador asociado en el Food System Research Group. Fue director general del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Su investigación se centra en temas de finanzas públicas, microeconomía y política social. En ellos ha publicado, asesorado tesis y es consultor para diversos organismos internacionales.

Actualmente, es Director General del Centro de Investigación Económica y Presupuestaria y Profesor Investigador de la Escuela de Gobierno del Tecnológico de Monterrey.

## **Gerardo Esquivel Hernández**

Gerardo Esquivel es Licenciado en Economía por la UNAM, Maestro en Economía por El Colegio de México y Doctor en Economía por la Universidad de Harvard. Desde 1998, ha sido profesor-investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México, institución de la cual se encuentra actualmente en licencia. En la actualidad se desempeña como Profesor Titular de la Facultad de Economía de la UNAM y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores en nivel III.

Anteriormente, el Dr. Esquivel trabajó como Investigador en el Harvard Institute for International Development de la Universidad de Harvard. También ha sido Investigador Visitante en el Fondo Monetario Internacional y el Banco de México y ha sido consultor para el Banco Mundial, el BID, la CEPAL, la OCDE, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Además, fue Tinker Visting Professor en la Harris School of Public Policy de la Universidad de Chicago. En el 2005 le fue otorgado el Premio de Investigación en Ciencias Sociales. Asimismo, en el 2008 el Dr. Esquivel recibió el Premio de Economía “Ramón Beteta Quintana” y en el 2014 recibió el Premio Nacional de Finanzas Públicas. Escribe regularmente sobre temas de política y de divulgación económica en su blog “El Placer de Disentir” y colabora semanalmente en el programa “Es la Hora de Opinar” de Foro TV. A partir de 2014, escribe una columna quincenal en El Universal. En 2012 le fue otorgado el Premio Nacional de Periodismo en la categoría de Artículo de Fondo por un artículo publicado en la revista Nexos sobre la medición de la pobreza en México.

Además, es el autor del reporte Desigualdad Extrema en México: Concentración del poder económico y político, publicado por OXFAM, el cual ha sido ampliamente comentado en los medios de comunicación electrónicos e impresos.





*El Paquete Económico 2017, A Debate.*  
Se imprimió en el taller de IAG en Color, S.A. de C.V.  
Se tiraron 1,000 ejemplares en papel Cultural de 75 grs.

*El Paquete Económico 2017, A Debate* presenta la visión de especialistas en economía y hacedores de políticas públicas sobre los retos que enfrentará el país en materia de finanzas públicas en los siguientes años. Los colaboradores de esta obra analizan el estado de los ingresos y del gasto público, así como la sostenibilidad del déficit fiscal y la deuda pública, y el fortalecimiento del marco hacendario nacional. Este trabajo tiene como objetivo coadyuvar en el cumplimiento de las funciones del Instituto Belisario Domínguez de contribuir a la reflexión, a la toma de decisiones informadas y apoyar en el ejercicio de las facultades de supervisión y control del Senado de la República; así como fortalecer el diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo durante el proceso de aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación y el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

**El Instituto Belisario Domínguez** es un órgano especializado en investigaciones legislativas aplicadas. Contribuye a profesionalizar el quehacer legislativo y a que la ciudadanía disponga de información que le permita conocer y examinar los trabajos del Senado. Así, su labor ayuda a fortalecer la calidad de la democracia en México.

