

# CUADERNO DE INVESTIGACIÓN

## MESA DE ANÁLISIS DEL PAQUETE ECONÓMICO 2020

SERIE: CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN EN FINANZAS PÚBLICAS

DICIEMBRE 2019



SENADO DE LA REPÚBLICA  
INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ

*Mesa de Análisis del Paquete Económico 2020*

D. R. © INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ, SENADO DE LA REPÚBLICA

Donceles 14, Colonia Centro Histórico,  
Alcaldía Cuauhtémoc, 06020, Ciudad de México.

---

**Dirección General de Finanzas**

**Coordinadores:**

José Luis Clavellina Miller  
Jaime del Río Monges  
Mario Iván Domínguez Rivas  
Vladimir Herrera González

**Autores:**

Alejandra Macías Sánchez  
Juan Carlos Moreno Brid  
Joaquín Sánchez Gómez  
Mariana Campos Villaseñor  
Martha Alicia Tudón Maldonado  
Alejandro Armenta Mier

Este análisis se encuentra disponible en la página de internet del Instituto Belisario Domínguez:  
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/1875>

Información para consultar en la biblioteca digital:  
Título: Mesa de Análisis del Paquete Económico 2020  
Serie: Cuadernos de investigación en finanzas públicas  
Número: 19  
Fecha de publicación: Diciembre 2019

---

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.

## Mesa de Análisis del Paquete Económico 2020

### Contenido

Introducción .....	1
Dra. Alejandra Macías Sánchez (CIEP) .....	2
Dr. Juan Carlos Moreno Brid y Joaquín Sánchez Gómez (UNAM) .....	10
Mtra. Mariana Campos Villaseñor (México Evalúa) .....	18
Mtra. Martha Alicia Tudón Maldonado (Artículo 19) .....	32
Senador Alejandro Armenta Mier .....	35
Consideraciones finales.....	37
Referencias.....	38

## **Introducción**

El pasado 8 de septiembre, el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) entregó al Congreso de la Unión el Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2020, el cual está compuesto por los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), la Iniciativa de Ley de Ingresos (ILIF) y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).

La Cámara de Diputados tiene como fecha límite el 20 de octubre para aprobar la Ley de Ingresos, en tanto que la fecha límite para la Cámara de Senadores es el 31 de octubre. El presupuesto de egresos sólo es aprobado por la Cámara de Diputados y la fecha límite para hacerlo es el 15 de noviembre.

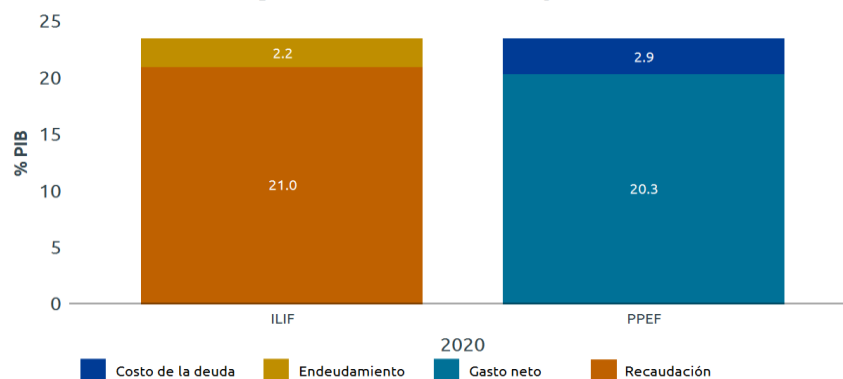
En el marco de la discusión del Paquete económico 2020, el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República organizó una mesa cuyo objetivo fue analizar las proyecciones macroeconómicas y de finanzas públicas contenidas en los CGPE, así como la responsabilidad fiscal, los cambios legales propuestos en materia tributaria, la inversión y el gasto público, los subejercicios, el gasto federalizado, así como otras propuestas que deberían incluirse en el propio paquete económico.

El presente cuaderno sintetiza los argumentos expuestos en el foro “Análisis del Paquete Económico 2020”, llevado a cabo en el Senado de la República el 15 de octubre de 2019. En dicho foro participaron la Dra. Alejandra Macías Sánchez [Directora de Investigación en el Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP)]; la Mtra. Mariana Campos Villaseñor (Coordinadora del Programa de Gasto Público y Rendición de Cuentas en México Evalúa); la Mtra. Martha Alicia Tudón Maldonado (Coordinadora de Derechos Digitales en Artículo 19); el Dr. Juan Carlos Moreno Brid [Profesor-Investigador en la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM)], Joaquín Sánchez Gómez (de la Facultad de Economía de la UNAM) y el Senador Alejandro Armenta Mier (Presidente de la Comisión de Hacienda del Senado de la República).

## Dra. Alejandra Macías Sánchez (CIEP)

De acuerdo con la Dra. Macías, las variables macroeconómicas incluidas en el Paquete Económico 2020 pronostican una tasa de crecimiento económico de 2.0% y prevén un escenario optimista en cuanto al precio del barril de petróleo, el cual se propuso en 49 dólares. Para 2020 se prevén ingresos del orden del 21.0% del Producto Interno Bruto (PIB), menor a lo planeado para 2019, y un gasto neto de 20.3%. Asimismo, se propone un endeudamiento presupuestario de 2.2% PIB y Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) fuera del presupuesto de 2.6% PIB. Se estima un costo financiero de la deuda de 2.9% PIB, por lo que la diferencia entre endeudamiento y costo financiero de la deuda genera un superávit primario de 0.7% PIB (Gráfica 1).

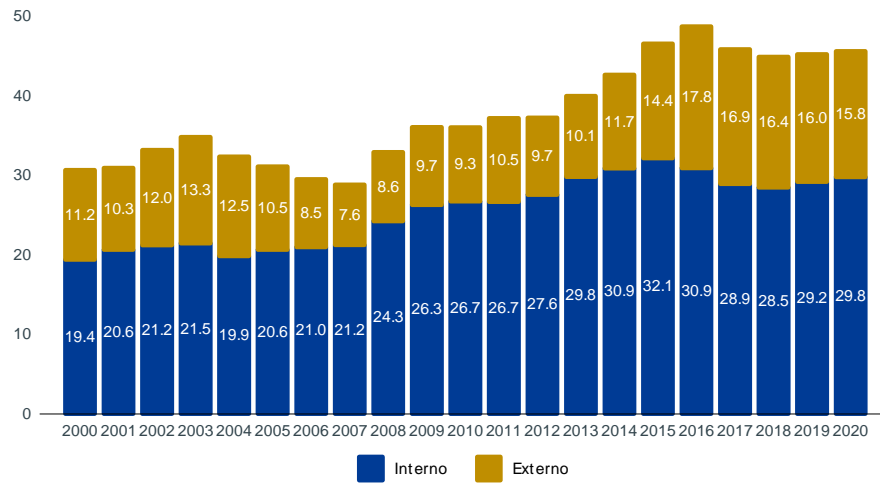
**Gráfica 1. Recaudación, gasto, endeudamiento y costo de la deuda**



Fuente: Elaborado por el CIEP con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

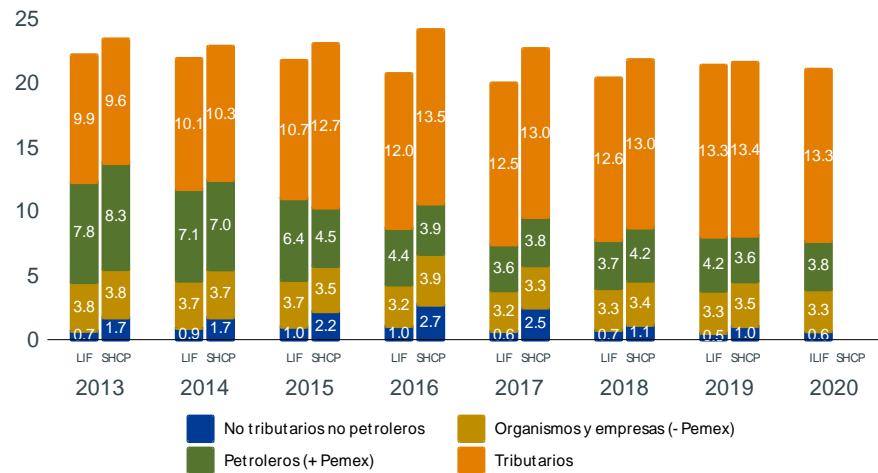
Asimismo, destacó que después de dos años consecutivos a la baja, se observa un incremento del Saldo Histórico de los RFSP, ubicándose en 45.6% del PIB. Dicho incremento se traduciría en deuda per cápita de 94,198 pesos para 2020; esto es, 1,705 pesos más que en 2019 (Gráfica 2).

**Gráfica 2. Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público**



Fuente: Elaborado por el CIEP con datos de SHCP.

**Gráfica 3. Ingresos presupuestarios**



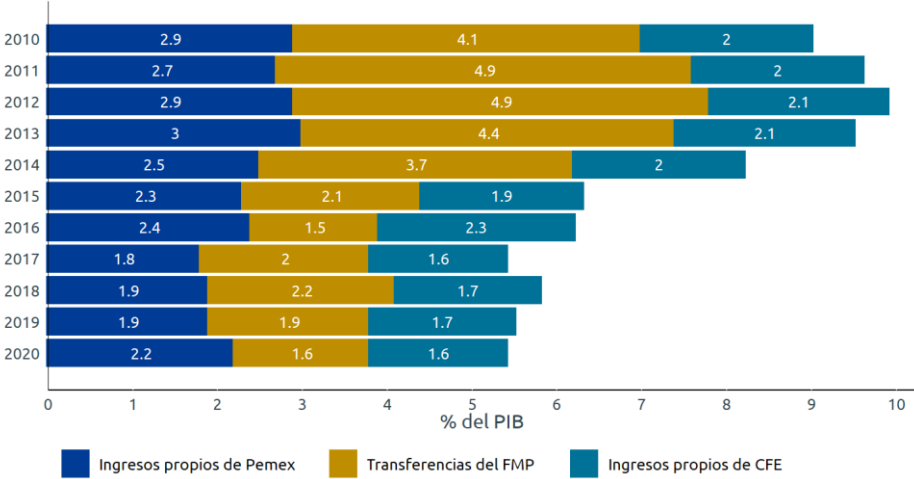
Fuente: Elaborado por el CIEP con datos de SHCP.

Nota: 2019 considera datos hasta el mes de julio.

Además, la Dra. Macías argumentó que para 2020 los Ingresos Tributarios serían de 13.3% del PIB, 0.2% mayores que lo estimado al cierre de 2019 (Gráfica 3). Sin embargo, a pesar de que se plantea gravar a la economía digital y diversas modificaciones tributarias y fiscales, como la actualización del IEPS tabacos y bebidas azucaradas, no se espera un crecimiento significativo de los ingresos e inclusive, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) presenta un decrecimiento.

Apuntó, también, que los ingresos petroleros no varían en términos del porcentaje del PIB respecto del estimado al cierre de 2019, y que se observa un crecimiento de los ingresos de Petróleos Mexicanos (Pemex), producto de un incremento en la plataforma de producción que alcanzaría los 1,951 mdb diarios. Por su parte, decrecen los ingresos del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) debido a la reducción del Derecho de Utilidad Compartida que pasaría de 66.3% a 58%. Así mismo, los ingresos de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) alcanzarían 1.6% del PIB, 0.1% menores que lo estimado al cierre de 2019 (Gráfica 4).

**Gráfica 4. Ingresos derivados del sector energético**



Fuente: Elaborado por el CIEP con datos de SHCP.  
 Nota: Datos estimados de cierre para 2019; datos de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación (ILIF) para 2020.

En materia de egresos, la Dra. Macías explicó que el Gasto Neto Total del Sector Público crecería 0.8% respecto a lo aprobado en 2019 y que el Gasto Programable se mantendría en 16.7% del PIB. Los sectores con incremento como porcentaje del PIB serían: Combustibles y Energía, Programas de Bienestar, Protección Social, Seguridad. Por su parte, los programas prioritarios que obtuvieron mayores incrementos serían: Pensión para el bienestar de las personas adultas mayores (22%), Pensión para el bienestar de las personas con discapacidad permanentes (35%), Sembrando vida (62%), Becas universal para estudiantes de educación media superior Benito Juárez (70%) y Jóvenes escribiendo el futuro (74%). Sin embargo, apuntó que se observan recortes significativos en los programas presupuestarios: Atención a la salud y medicamentos gratuitos para la población sin seguridad social laboral (3%), Programa para el apoyo para el bienestar de las niñas y niños, hijos de madres trabajadoras (7%), Fertilizantes (36%), Programa de becas de educación básica para el bienestar Benito

Juárez (57%), Provisiones para el rescate rehabilitación del lago de Texcoco (66%) y Crédito ganadero a la palabra (76%) (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Programas prioritarios con mayores variaciones**

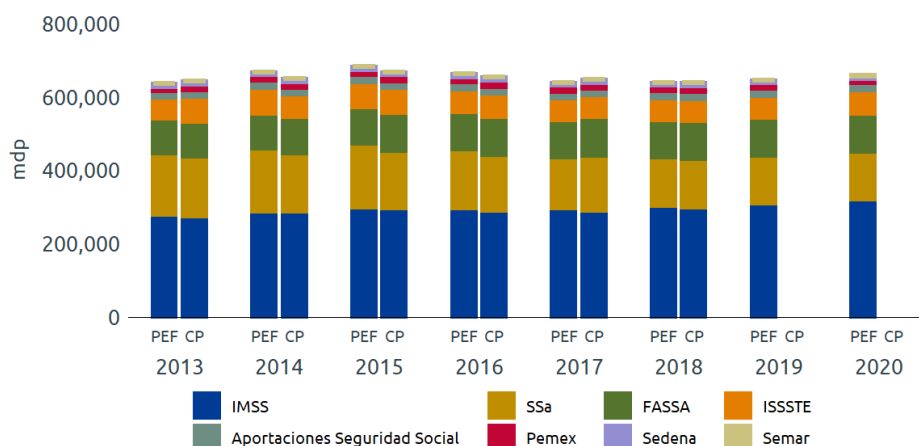
Ramo	Programa	PEF 2019 (mdp)	PPEF 2020 (mdp)	Diferencia (mdp)	Variación (%)
Bienestar	Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	103,600	126,650	23,050	22
	Sembrando Vida	15,540	25,131	9,591	62
	Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	8,806	11,906	3,100	35
	Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	2,346	2,192	-154	-7
SEP	Jóvenes Escribiendo el Futuro	4,476	7,776	3,301	74
	Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	71,008	30,475	-40,533	-57
	Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	17,902	30,475	12,573	70
	Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	1,036	987	-49	-5
	Desarrollo Cultural	8,603	7,978	-624	-7
STPS	Jóvenes Construyendo el Futuro	41,440	25,614	-15,826	-38
SADER	Crédito Ganadero a la Palabra	4,144	1,000	-3,144	-76
	Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos	6,216	10,000	3,784	61
	Fertilizantes	1,554	1,000	-554	-36
	Producción para el Bienestar	9,324	11,000	1,676	18
Economía	Programa de Microcréditos para el Bienestar	3,142	2,500	-642	-20
SSa	Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral	6,825	6,634	-191	-3
SEDATU	Programa de Vivienda Social	1,788	1,483	-305	-17
SEMAR-NAT	Provisiones para el rescate y rehabilitación del Lago de Texcoco	1,725	587	-1,138	-66

Fuente: Elaborado por el CIEP con información de SHCP.

En lo que se refiere a la clasificación funcional, señaló que Salud presenta un crecimiento de 2.1% principalmente a incrementos en el IMSS (3.6%) y el ISSSTE (3.4%). Para el CIEP estos incrementos no son suficientes para implementar el sistema de salud como se tiene contemplado. Para este efecto, según sus cálculos, debe incrementarse el presupuesto en 66% para poder atender a la población sin seguridad laboral con un paquete de servicios similar al que ofrece el IMSS. El gasto en salud se ha mantenido en alrededor del 2.5% del PIB cuando en otros países se ubica alrededor del 6%. Dado que no ha habido aumento en el presupuesto a Salud, pero sí se ha incrementado el número de personas afiliadas (en particular debido al Seguro Popular); el gasto per cápita se ha contraído en el tiempo (Gráfica 5).

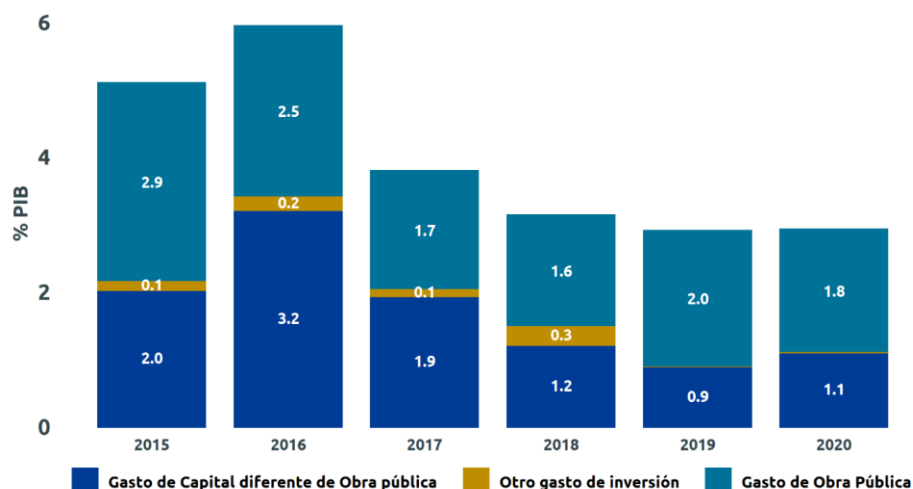


**Gráfica 5. Gasto total en salud 2013-2020 (millones de pesos constantes, año base 2020)**



Fuente: Elaborado por el CIEP con datos de SHCP.

**Gráfica 6. Gasto de inversión 2015-2020**



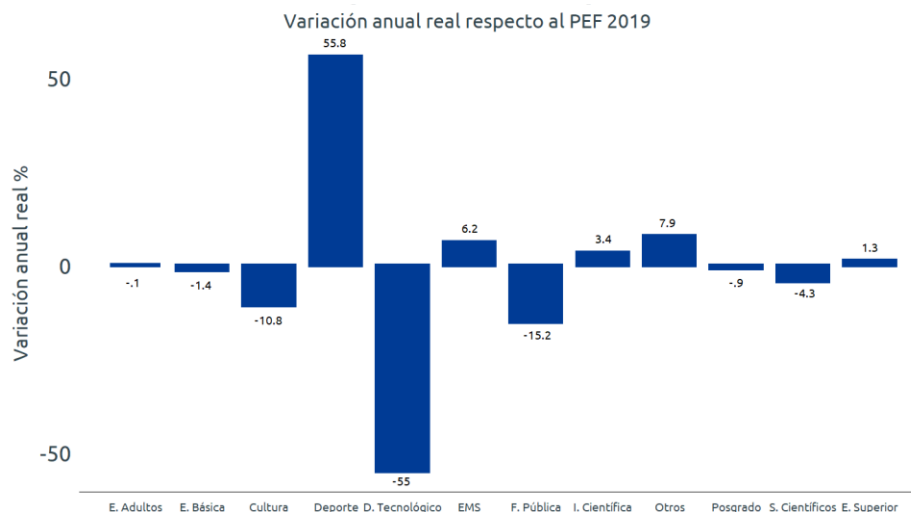
Fuente: Elaborado por CIEP con información de Cuenta Pública 2015-2018, Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2019 y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2020.

Respecto al Gasto de Inversión, este se incrementa 2.5% con respecto al PEF 2019, el cual incluye gasto en obra pública e inversión de capital; no obstante, la inversión sólo en obra pública se reduce 5% en términos reales y el 95% de esta inversión se concentra en PEMEX, CFE y SCT, afectando la inversión pública en sectores como salud y educación (Gráfica 6).

Por su parte, la función Educación presenta un crecimiento de 0.5%; sin embargo, al analizar sus subfunciones, se observa que 7 de 12 reducirían su presupuesto en 2020 y 37 de sus 68 programas presupuestarios prevén recortes, reorientándose el gasto a programas prioritarios de becas, en menoscabo de los compromisos de la reforma educativa que plantea,

por ejemplo, la construcción de infraestructura educativa y la elaboración de planes a primera infancia (Gráfica 7).

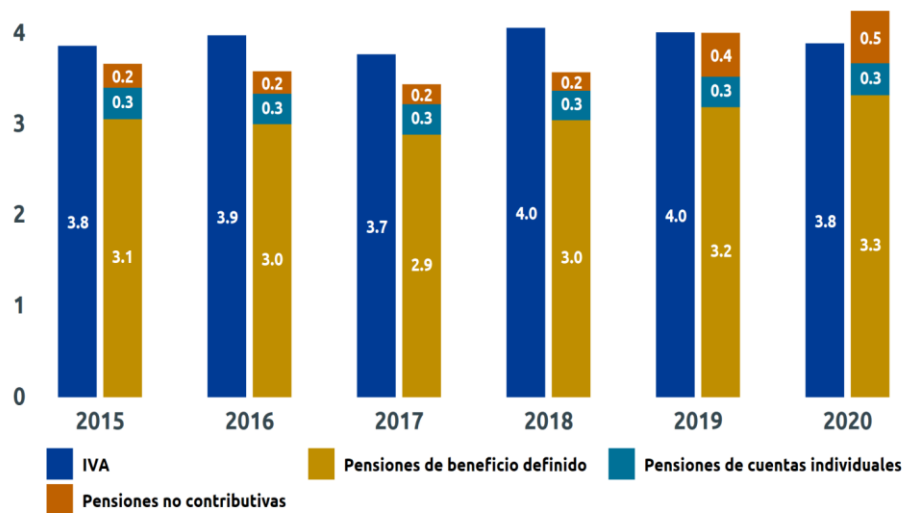
**Gráfica 7. Presupuesto educativo por funciones PPEF 2020**



Fuente: Elaborado por el CIEP con información de SHCP.

**Gráfica 8. Gasto en pensiones y recaudación por IVA 2013-2020**

(Porcentaje del PIB)



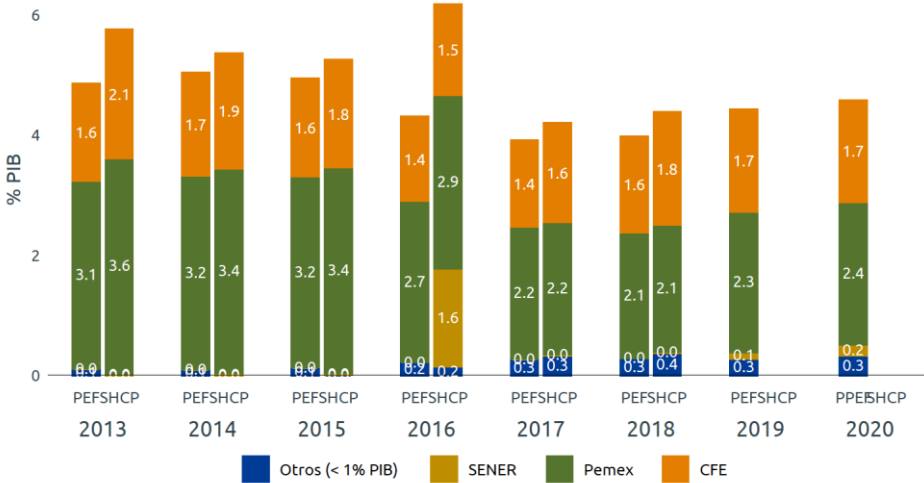
Fuente: Elaborado por CIEP con datos de Cuenta Pública 2013-2018, PEF 2019, PPEF 2020.

Por otro lado, el gasto en pensiones para 2020 asciende a 1 billón 103,759 mdp lo que representa un crecimiento de 8.0% respecto a lo aprobado en el PEF-2019 y superaría a los ingresos que se prevén recaudar por concepto de IVA (3.8% PIB). El creciente gasto en pensiones tiene consecuencias intergeneracionales. La especialista del CIEP destacó que la

creación de pensiones no contributivas, así como la transición demográfica presiona a las finanzas públicas (Gráfica 8).

El gasto en energía sería de 1 billón 972,054.5 mdp, 0.5% inferior respecto a lo aprobado en 2019. Pemex aumentará el gasto en la producción de crudo, gas, petrolíferos y petroquímicos en 13.3%. Por su parte, CFE disminuirá el presupuesto destinado a transmisión en 9.3% pero incrementará en 13.5% el gasto en distribución y 66.4% en comercialización. La Secretaría de Energía aumentará su presupuesto en 68.9%, en donde la subfunción de hidrocarburos representa el 97.4% del total del presupuesto que destinaria su presupuesto principalmente a la Refinería de Dos Bocas (Gráfica 9).

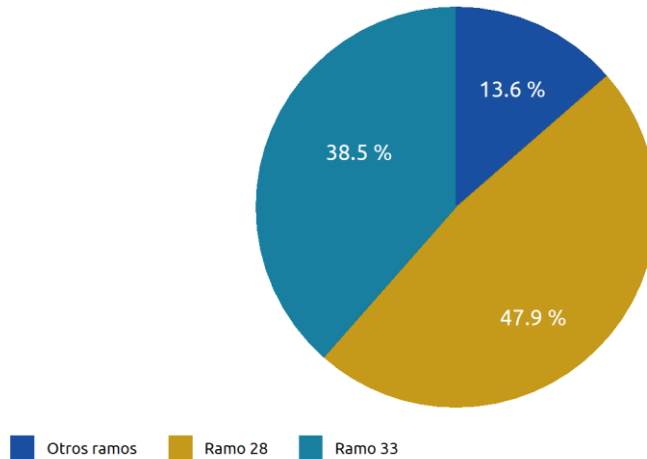
**Gráfica 9. Gasto aprobado y ejercido en combustibles y energía**



Fuente: Elaborado por el CIEP con información de SHCP.

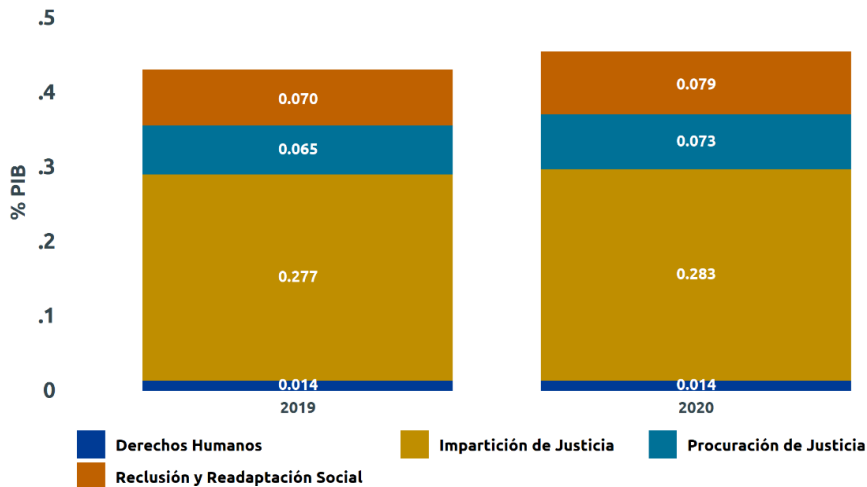
La Dra. Macías señaló que para 2020 se presenta una particularidad en el Gasto Federalizado, ya que por primera vez se observa una reducción de 0.5%. Las reducciones, en términos reales, se presentan principalmente en el Ramo 28 (0.9%) y en el Ramo 33 (0.3%) debido principalmente a la reducción de la Recaudación Federal Participable. Sólo aumentan los Ramos 23 y 25 que en conjunto contienen 13.6% del gasto federalizado total (Gráfica 10).

**Gráfica 10. Distribución del Gasto Federalizado entre Ramos PPEF 2020  
(participación porcentual)**



Fuente: Elaborado por el CIEP con información de SHCP.

**Gráfica 11. Gasto público en Justicia 2019-2020  
(Porcentaje del PIB)**

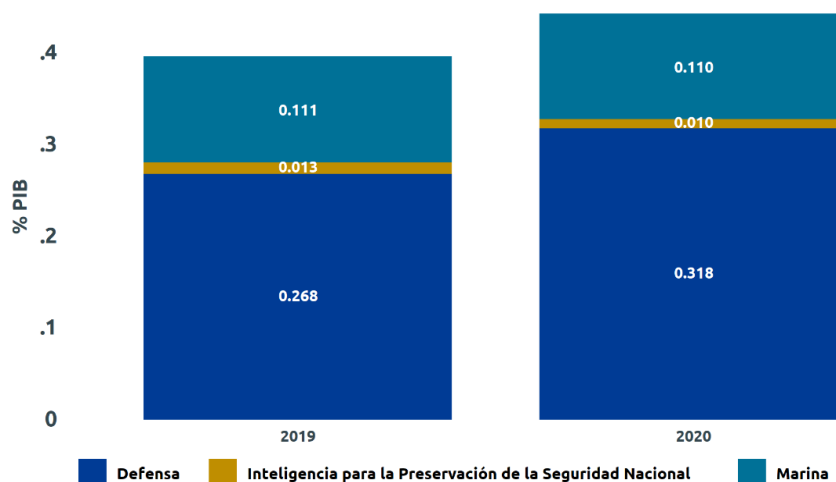


Fuente: Elaborado por el CIEP con información de SHCP.

Finalmente, el gasto en Seguridad aumenta 7.9%, debido principalmente al incremento en justicia y seguridad nacional de acuerdo con el PND 2019-2024 (Gráfica 11) y a la asignación de 59 mil mdp para la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana que incluyen a la Guardia Nacional y a la Policía Federal (Gráfica 12). Para la Dra. Macías es importante mencionar que el Programa de Subsidios en materia de seguridad pública (Fortaseg), que se destina a municipios presenta una disminución significativa de 27.7%, por lo que habrá que

dar seguimiento a la forma en cómo se coordinarán los distintos órdenes de gobierno en esta materia.

**Gráfica 12. Gasto público en Seguridad Nacional 2019-2020  
(Porcentaje del PIB)**



Fuente: Elaborado por el CIEP con información de SHCP.

Para el CIEP, el Paquete Económico 2020 es responsable ya que busca preservar equilibrios macroeconómicos. Sin embargo, la propuesta trae aparejada riesgos en los equilibrios de largo plazo, sobre todo debido a los niveles de gasto en pensiones, deuda y gasto federalizado. Además, señaló que se reduce cada vez más el espacio fiscal, lo que restringe la innovación de las políticas públicas que permitan tener otros resultados.

### **Dr. Juan Carlos Moreno Brid y Joaquín Sánchez Gómez (UNAM)**

Para estos ponentes, era necesario de buen tiempo atrás en México un cambio en la agenda de desarrollo que ponga al crecimiento económico elevado y sostenible, y a la reducción mayúscula de la desigualdad en el centro de las preocupaciones. Mencionaron estar de acuerdo con la prioridad general que plantea la administración actual de ‘primero los pobres’ y abatir la corrupción. Recalaron que es imposible estar en contra de eso pues cuatro de cada cinco mexicanos son vulnerables y la mitad de la población vive en condiciones de pobreza. Aseguraron que acabar con la corrupción es loable y necesario, pues mina recursos fiscales y funciona como un impuesto adicional; además encarece o baja la calidad de obra necesaria y permite obras innecesarias. La corrupción es un costo social enorme, pero de larga data.

Dicho eso, afirmaron que la única manera de acabar con la corrupción, o de reducirla significativamente, es combatiendo la impunidad. Sin esto, no hay avance posible duradero en la lucha contra la corrupción que vaya más allá de un loable discurso. Al respecto le gustaría conocer cuáles son los logros o propuestas de la administración contra la impunidad. Como afirmó Moreno-Brid, el fijarse la meta de acabar con la corrupción es positivo; no obstante, no hay experiencias de países que lo logren sin atacar la impunidad. Sin embargo, argumenta que, de acuerdo con la información recabada, los porcentajes de obra pública asignada por las licitaciones en vez de manera directa —sin concurso de por medio— en la actual administración federal son casi iguales a los de la anterior.

De acuerdo con estos especialistas, más allá de identificar los objetivos de la nueva agenda de desarrollo, el punto central es su implementación, es decir los ‘¿Cómos?’. Al respecto recordaron que, como bien señalan Dufflo et al -recientes ganadores del Primer Nobel en economía- para abatir la pobreza, y de hecho para tener éxito en políticas de desarrollo social es indispensable contar con métricas objetivas, líneas de base, para poder dar seguimiento y evaluar los impactos, costos y beneficios de las acciones de política pública. En la actualidad, no es claro que se haya contado o se cuente con dichas métricas de base en el diseño y puesta en marcha de los principales programas sociales de transferencias del gobierno. Se dice en el discurso que los programas fueron pensados para atender a grupos vulnerables —por ejemplo, Jóvenes Construyendo el Futuro— pero no hubo ejercicio piloto alguno ni se conocen las métricas para evaluar la capacitación recibida o su impacto más allá de que no se salgan del programa. Hoy se dice qué, del casi un millón de jóvenes en el programa, cerca de 20 mil han conseguido empleo. A un costo mensual de 3,600 millones de pesos, ¿Esa cifra es alta o baja? ¿Cuántos jóvenes en situaciones comparables -pero que no están en el Programa JCF- han conseguido empleo en ese mismo lapso? No tenemos idea. Y mismo comentario se puede hacer sobre la gran mayoría de los nuevos programas sociales aplicados. ¿Cuál es el impacto en la pobreza a nivel nacional dada la eliminación los anteriores programas de transferencias -algunos de larga data e impacto reconocido en salud, alimentación y educación- y su sustitución por los nuevos? ¿Cuál es el balance incluso al interior de una misma familia en condición de pobreza del cambio de esquemas de transferencias? No se sabe a ciencia cierta, y quizá es muy pronto para conmensurarlos.

Por otra parte, la actual práctica de eliminar la intermediación de organizaciones civiles en la conducción de programas sociales se basa en la idea que planteó Milton Friedman tiempo atrás a favor de entregas directas de recursos, de fondos a la población pobre y que ella decida como los gasta. Es una interesante siempre que existe oferta de calidad de los servicios sociales, pues entonces el ciudadano tendrá efectivamente un “menú” de opciones a elegir (*Free to choose*). No obstante, actualmente en el país no existe dicha oferta o infraestructura de calidad y fácil acceso a la población pobre. Así, aunque los recursos lleguen directamente, sin intermediación, su uso distará de tener la aplicación idónea. Si el Estado no asegura la oferta de guarderías de calidad accesible a la población en localidades pobres, por más dinero que se les entregue, el problema de atención infantil y su carga en el uso de tiempo de la mujer seguirá siendo grave. Para este especialista, en vez de multiplicar los programas de transferencias a diferentes grupos, lo urgente es transitar hacia un programa de protección social universal. Empero, para ello tendría que implementarse primero una reforma fiscal; reforma que ha sido rechazada por el actual gobierno por lo menos por los primeros tres años de su mandato.

Para el Dr. Moreno Brid, aunque hoy se habla del fin del neoliberalismo; si se analiza a detalle la política macroeconómica actual hay poca diferencia con la de antes. En el caso de la política monetaria es exactamente igual, guiada por el régimen de metas de inflación. Por otro lado, el papel de la Banca de Desarrollo sigue siendo igual de limitado que antes. En cuanto a la política fiscal, su conducción actual recuerda la del FMI en los 1970s y 1980s cuando recomendaba *urbi et orbi* abatir el déficit fiscal, reducir la deuda y achicar el sector público. Hoy la prioridad es no elevar la deuda, tener un superávit primario acosta de recortar más y más la inversión pública.

La política fiscal es el instrumento más importante para la redistribución del ingreso, menciona el especialista. Al analizar el coeficiente de Gini de América Latina y Europa antes de impuestos y transferencias, sería muy difícil distinguir entre países como Colombia y Francia. Pero, señala, después de aplicar impuestos y transferencias toda Europa se muestra mucho más igualitaria en comparación a América Latina. Los ponentes cuestionaron si será posible llevar a cabo una reforma fiscal con la profundidad e impacto que necesita el país; dentro de tres años en vez de haberlo hecho al inicio de su mandato. La experiencia

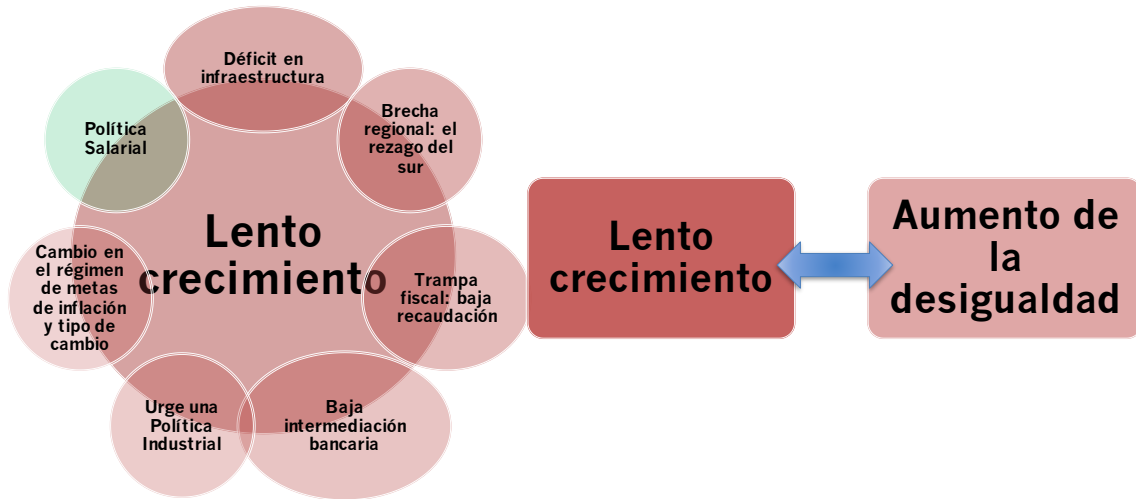
internacional apunta más a llevar a cabo reformas fiscales importantes al inicio, con todo el bono de legitimidad y fuerza política dado por el aplastante triunfo electoral.

En cuanto a la política comercial se está a la espera de la ratificación del T-MEC. Es decir, la orientación y apuesta es la misma que la de Peña Nieto. Respecto a la política industrial, se reconoció que sería necesario contar con una política industrial activa. Existe un decálogo que publicó recientemente la Secretaría de Economía. Su texto se desconoce, pero algunas de las líneas ahí mencionadas son muy parecidas a la política de la época de Zedillo. En donde sí observó un cambio radical, no neoliberal, ha sido en la política laboral salarial. El salario mínimo dejó de ser una variable de control inflacionario y calificó a la reciente reforma laboral como progresista.

En la política social se cambiaron unos programas de transferencias por otros, pero no hay un programa de protección social universal todavía. Moreno Brid mencionó que el destacado economista Jaime Ros en su obra “¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?” menciona la importancia de crecer e igualar. Hoy lo primero no ocurre —el PIB está estancado— y de lo segundo no hay evidencia alguna contundente. Además, haciendo la analogía que la economía mexicana es como un barco con velas y remeros. Las velas, son el viento en el mercado externo. Este está apagándose; por lo que la única manera de crecer es remando, con el mercado interno. Ergo, para crecer es necesario igualar, y para hacerlo se necesita una política fiscal redistributiva y una política social en pro de una protección social universal. Asimismo, atender el déficit de la inversión en infraestructura resulta primordial; ya que, de no hacerlo, recalca, no habrá crecimiento: “si no hay mejor maquinaria, si no hay mejores carreteras, si no hay mejor infraestructura, no hay manera. Se requiere además de infraestructura de primera, no puede ser la catorceava economía del mundo con infraestructura deficiente”.



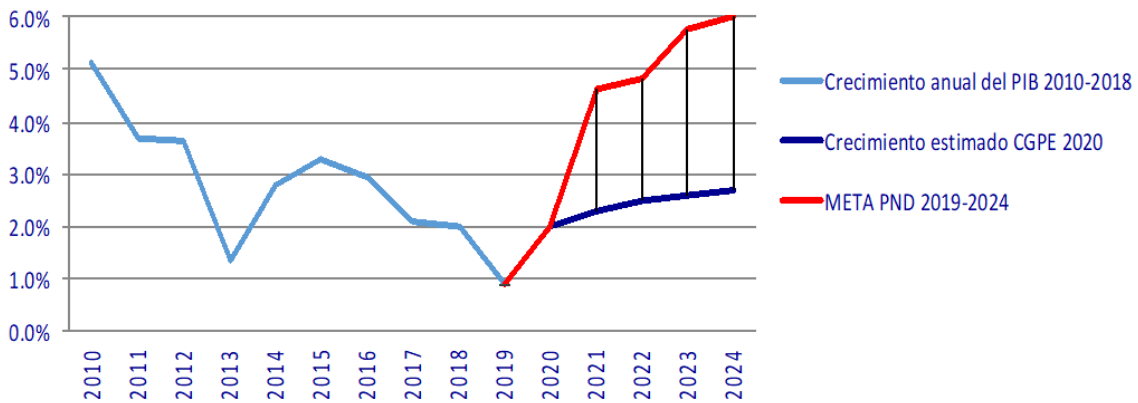
Figura 1. Más pendientes que aciertos en la agenda de la 4T por el crecimiento y la igualdad.



Fuente:Moreno Brid y Sánchez (2019).

Los especialistas también mencionaron la existencia de una trampa fiscal en la cual la clase alta no paga impuestos porque la infraestructura es de muy baja calidad y la infraestructura es así porque la clase alta no paga impuestos. El presidente López Obrador quiere mostrarle a la ciudadanía que se puede gastar bien, que se puede gastar mejor sin corrupción, lo cual es loable, debido a que al mostrarle primero eso a la ciudadanía, habrá más legitimidad para hacer una reforma tributaria. Pero, hacerlo vía la Austeridad llamada Republicana, le parece un ensayo errado y contraproducente. Recortar por recortar, como se está haciendo en aras de conseguir un superávit fiscal primario mina las posibilidades de crecer y de igualar. Es Desde la época del Presidente López Portillo nadie había tenido tanta fuerza como el Presidente López Obrador hoy en día y a pesar de ello - recalcaron- lo que no ayuda a entender por qué decidió no impulsar una reforma fiscal importante y optó por la política fiscal restrictiva tipo el FMI de antaño; neoliberal.

**Gráfica 13. El escenario de crecimiento 2020-2024 de los CGPE-2020 frente al Plan Nacional de Desarrollo**

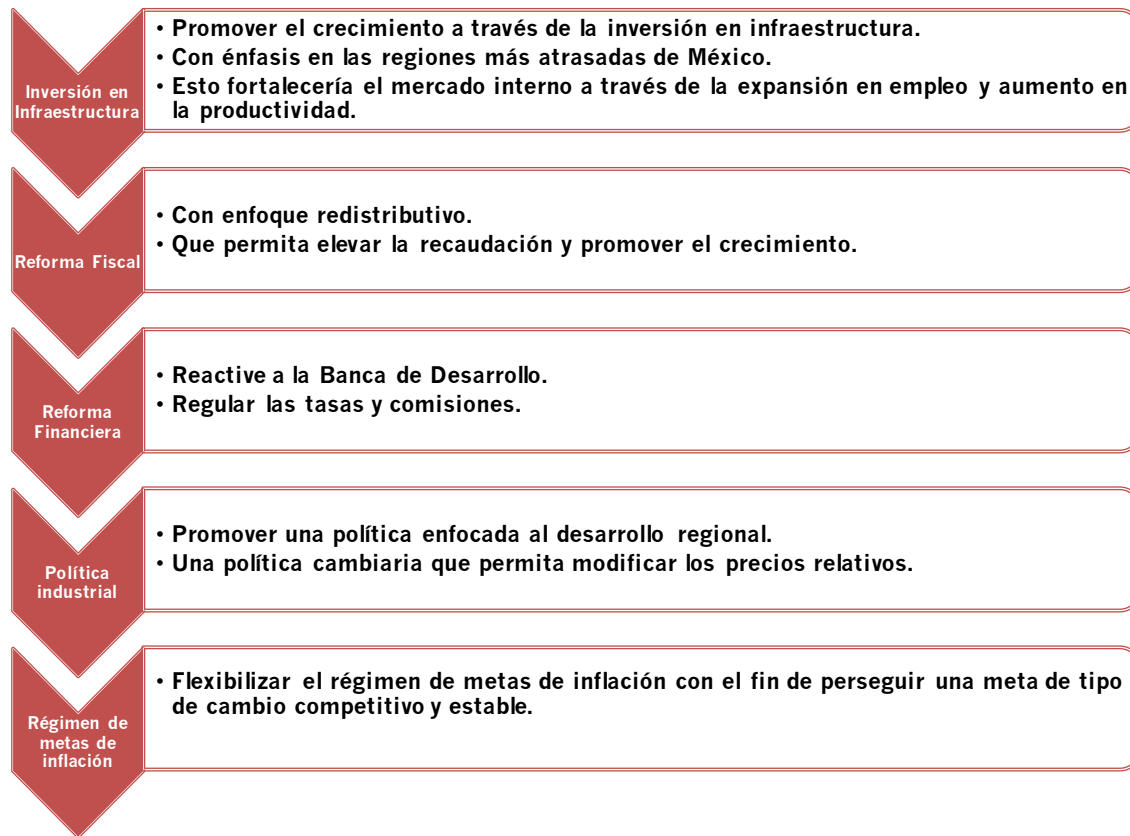


Fuente: Moreno Brid y Sánchez (2019).

Por otro lado, la intermediación bancaria sigue siendo un gran lastre en este país, pero ahí es donde debe compensar el gobierno mediante la banca de desarrollo.

En cuanto a la inversión pública, la cifra al final del sexenio reflejada en los Criterios Generales de Política Económica 2020 (CGPE-2020) muestra una caída en dicha variable como proporción del PIB, por debajo de lo observado en la administración del Presidente Peña Nieto en cuyo sexenio cayó en términos reales 5% anual en promedio; sólo en países casi en guerra civil se reportan caídas de ese nivel en la inversión pública. Este 2019 se estima que caiga otro 5%, esa es la estrategia, y sobra decir que es una mala estrategia.

Figura 2. Elementos necesarios en la agenda de



Fuente: Moreno Brid y Sánchez (2019)

Para Moreno y Sánchez, en la propuesta de paquete económico 2020 todo cierra contablemente muy bien; pero no en términos de viabilidad de una agenda por el crecimiento y la igualdad. Si valoramos las finanzas públicas en cuanto a su probable impacto hacia: mayor igualdad, mayor crecimiento, mayor provisión de bienes públicos, y contar con un enfoque contracíclico dado el previsible contexto de la economía mundial; entonces, cabe concluir que se trata de un presupuesto público errado. Si la responsabilidad fiscal es entendida en el sentido de consolidar la estabilidad nominal -lo que tanto enfatizó Carstens y demás gobernadores del Banco de México en sexenios anteriores- de no aumentar la deuda pública, no aumentar el déficit fiscal, buscar superávit primario, entonces es estupenda la propuesta de paquete económico. Pero si su métrica es el desarrollo económico y social de México, el paquete económico es un desacierto, un ejercicio triste y fallido. Se requiere mucha más inversión que la programada en el paquete económico 2020. Hoy en día,

septiembre de 2019, la inversión fija bruta cae 9% anual y en maquinaria y equipo la caída es del 12.8%; en la maquinaria importada, la más moderna en general, cae 17%. Ese es el México que estamos construyendo hoy en día. Empero si no se invierte, no se crece. Si no se crece no hay empleos suficientes y menos dignos. Y sin reforma fiscal no se reduce marcadamente la desigualdad

Las perspectivas de los especialistas del sector privado para México apuntan a que en los siguientes 10 años si nos va bien, se crecerá al 2% anual en promedio. La misma SHCP presenta en el paquete económico un crecimiento medio anual estimado al 2024 que estará por debajo del que se alcanzó en el sexenio del presidente Peña Nieto. Para que México ofrezca los empleos dignos que se requieren, su economía debe crecer al menos al 4%. La 4T dice que quiere un México más igualitario, lo que implica que la tasa de ahorro privada tiene que caer. Cálculos nuestros muy preliminares sugieren que dicha tasa caería en 1 punto porcentual del PIB. Por otro lado, al menos se requieren 6 puntos adicionales del PIB en gasto público para atender rezagos sociales, infraestructura, entre otros temas.

A partir del análisis de la identidad de cuentas nacionales, se observa que, para cumplir las promesas de la 4T de mayor crecimiento y mayor igualdad, y sin reforma fiscal sería solamente posible si el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se deteriorase en siete puntos del PIB. No hay economía en el mundo, en la experiencia en los últimos 50 años que pueda tener un déficit en cuenta corriente que se deteriore en siete puntos el PIB sin que haya una crisis de balanza de pagos, una crisis de divisas y una crisis de confianza. Entonces, o hay reforma fiscal o no hay Cuarta Transformación. Sin dichas reformas es imposible combinar crecimiento del PIB, mejor distribución del ingreso, modernizar la infraestructura, modernizar la maquinaria y equipo.

Curiosamente en Criterios Generales de Política Económica hay todo un análisis técnico de la política fiscal contracíclica que México necesita. Ahí está, pero no se pasó a la Cámara de Diputados por, entendemos, consideraciones políticas. Si se pasa en el 2020, su fecha de implementación si nos va bien sería en 2021, demasiado tarde dado el panorama de recesión mundial ya próximo. Urgieron a la Cámara a poner en marcha una política fiscal en pro del desarrollo, con capacidades de acción contracíclica. Es preciso que el Instituto Belisario Domínguez esté ayudándole a los Senadores a diseñarla, mencionaron.

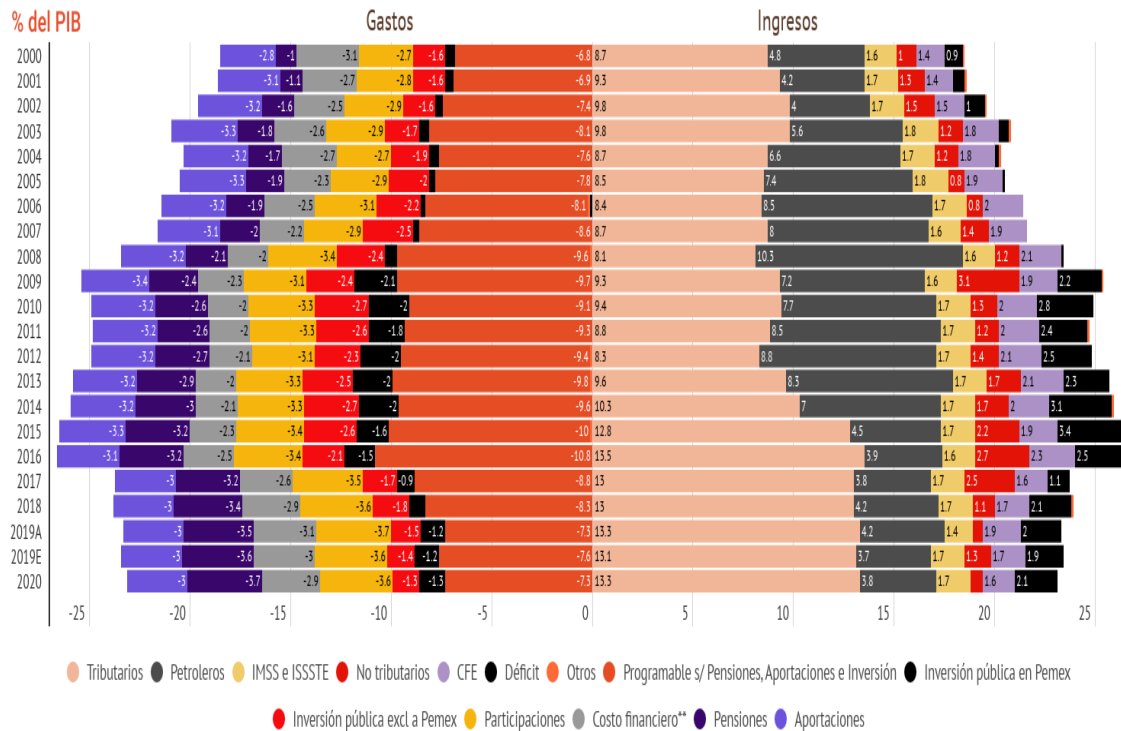
### **Mtra. Mariana Campos Villaseñor (México Evalúa)**

La Mtra. Mariana Campos comenzó su intervención mostrando una figura en forma de pirámide con los renglones que consideró indispensables en cualquier conversación de finanzas públicas (Figura 3), los cuales dan una historia muy contable, de los principales ingresos y gastos en relación con el PIB, y señalan algo básico; no es posible gastar lo que no se tiene.

En México el ingreso básicamente viene de fuentes petroleras, de fuentes tributarias y de fuentes no tributarias y no petroleras, incluyendo también los recursos provenientes del endeudamiento: El tamaño de los recursos con relación al PIB está disminuyendo en los últimos años, esa es una primera enseñanza.

Otra cosa que nos permite observar es que los ingresos por petróleo han entrado a una nueva realidad, ya que desde 2015 participan menos. La recaudación pudo crecer algunos puntos; sin embargo, si se suman el gasto generado por la presión del aumento en las pensiones, el costo financiero de la deuda, es decir, los intereses, y las participaciones y aportaciones estatales (que en la figura vienen del lado del gasto) se generan un conjunto de gastos obligatorios que dejan pocos ingresos públicos disponibles para financiar otros rubros que promueven crecimiento; la infraestructura, por ejemplo. Así, se observa del lado del gasto, que la participación de la infraestructura en Pemex y la distinta de Pemex son muy reducidas a la que se ha tenido en los sexenios anteriores.

**Figura 3. Renglones indispensables de las finanzas públicas mexicanas: gastos e ingresos del sector público**



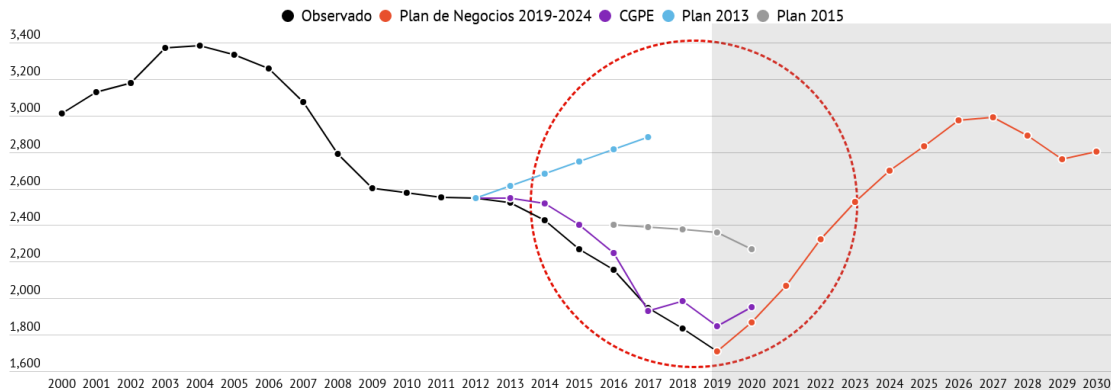
Fuente: Elaborado por México Evalúa con información de SHCP.

Para la Mtra. Campos, la parte del Paquete Económico 2020 que preocupa un poco es la estimación de los ingresos públicos para 2020. Señaló que se trata de un paquete económico medianamente responsable, es decir, pudo haber sido peor y también pudo haber sido mejor, y en ese sentido preocupan las estimaciones de producción petrolera. Los pronósticos de producción petrolera implican un cambio muy fuerte respecto a lo que se ha observado en los últimos años. Los ingresos petroleros dependen de esta producción y, aproximadamente, (según la propia SHCP), por cada 50 mil barriles diarios que en promedio no se produzcan en un año, el erario pierde alrededor de 20 mil millones de pesos de ingresos públicos.

Por otro lado, la inversión que se propone para Pemex es menor a la observada. Entre 2009 y 2016 se hizo una inversión promedio anual de 2 puntos del PIB, lo cual tampoco le permitió al país levantar su producción petrolera, y en este año se está proponiendo 1.1 puntos del PIB; es decir, la mitad. Aquí radica parte de la dificultad que existe para tener resultados más exitosos en Pemex: la cantidad de recursos que se están proponiendo invertir.

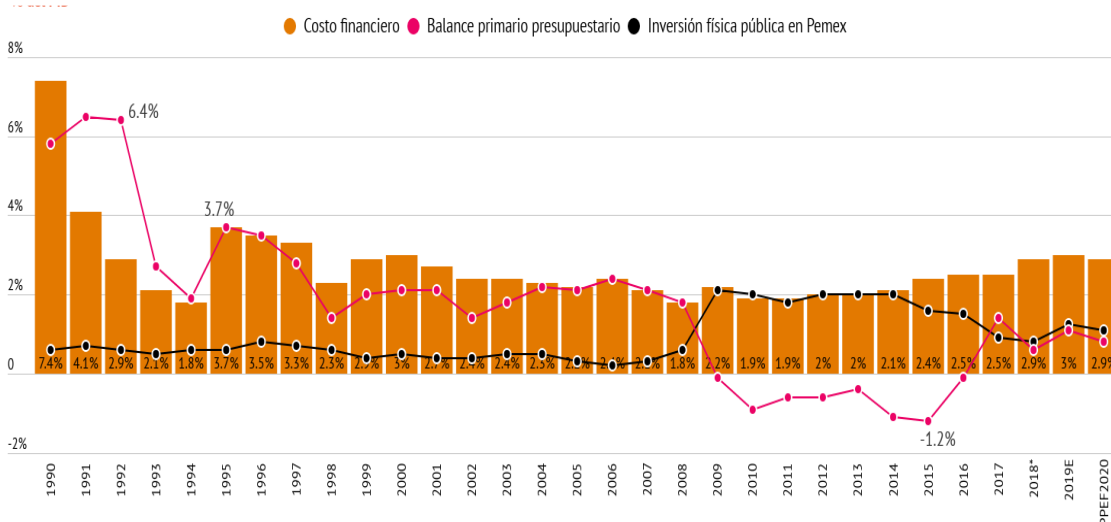
Cabe destacar que, entre 2009 y 2016 aumentó la inversión en Pemex, se observó enseguida una caída del balance primario. Justo en ese mismo periodo se observa la caída y la presión que vivieron las finanzas públicas por la inversión en Pemex. En este sentido, el gobierno de México ha hecho esa apuesta, pues en el pasado con el doble de la inversión, no se obtuvieron resultados y todavía hoy estamos pagando la presión financiera de esos años.

**Gráfica 14. Producción de petróleo crudo por Pemex (miles de barriles diarios)**



Fuente: México Evalúa con base en datos de Pemex y SHCP.

**Gráfica 15. Balance primario y costo financiero del sector público**

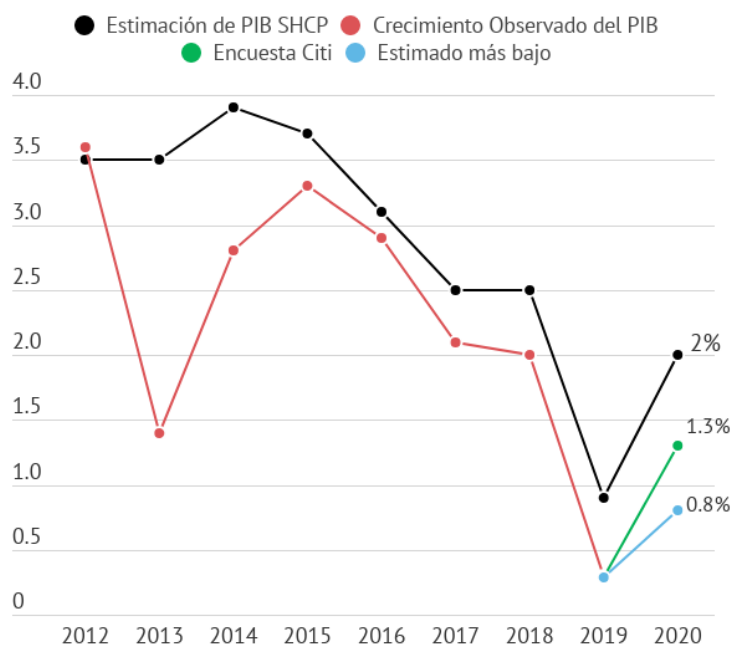


Fuente: México Evalúa con base en datos de SHCP.

De acuerdo con la especialista, el crecimiento económico propuesto en el paquete es algo optimista en relación con lo que están señalando los analistas externos al gobierno, quienes proponen rangos de crecimiento entre 1.3 puntos del PIB y 0.8 puntos del PIB. Entonces el 2%, que es el crecimiento puntual propuesto, parece algo elevado, y esto también tiene

repercusiones en los ingresos que efectivamente pueda recibir el gobierno: a menor crecimiento económico, menor recaudación. Por cada punto porcentual de crecimiento que no se alcance se observan en promedio 30 mil millones de pesos menos en el erario.

**Gráfica 16. Crecimiento del PIB (tasa de crecimiento real anual)**

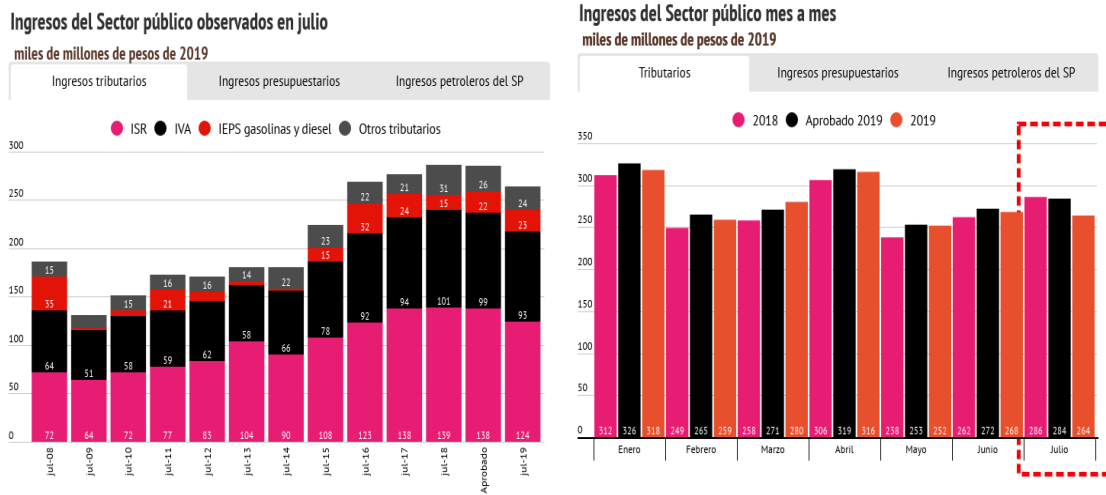


Fuente: México Evalúa con base en información de SHCP, INEGI, Fondo Monetario Internacional (FMI), CitiBanamex.

Desde julio y agosto del presente año la recaudación ha estado por debajo de lo que se había observado el año anterior. Durante los primeros meses del año la recaudación tributaria ha estado por debajo de la meta de recaudación, pero todavía por encima de lo que se había recaudado el año anterior. Hacia esta segunda parte del año se están registrando datos menores tanto en julio como en agosto. Lo anterior, es consistente con un menor crecimiento económico, con una tasa estancada, que es la que se reportó para el segundo trimestre. El plan de ingresos 2020 no parece consistente con la evolución de la recaudación observada en 2019. Para el siguiente año habría que reponer algunos de los ingresos que este año ya se están viendo perdidos, es decir, la realidad de 2019 es que el gobierno no ha podido, ni por la parte de la recaudación tributaria, ni por la parte de los ingresos petroleros, alcanzar su meta de ingresos; se estima que eso posiblemente también ocurra el siguiente año.



**Gráfica 17. Ingresos del sector público en 2019**



Fuente: México Evalúa con base en datos de SHCP e INEGI.

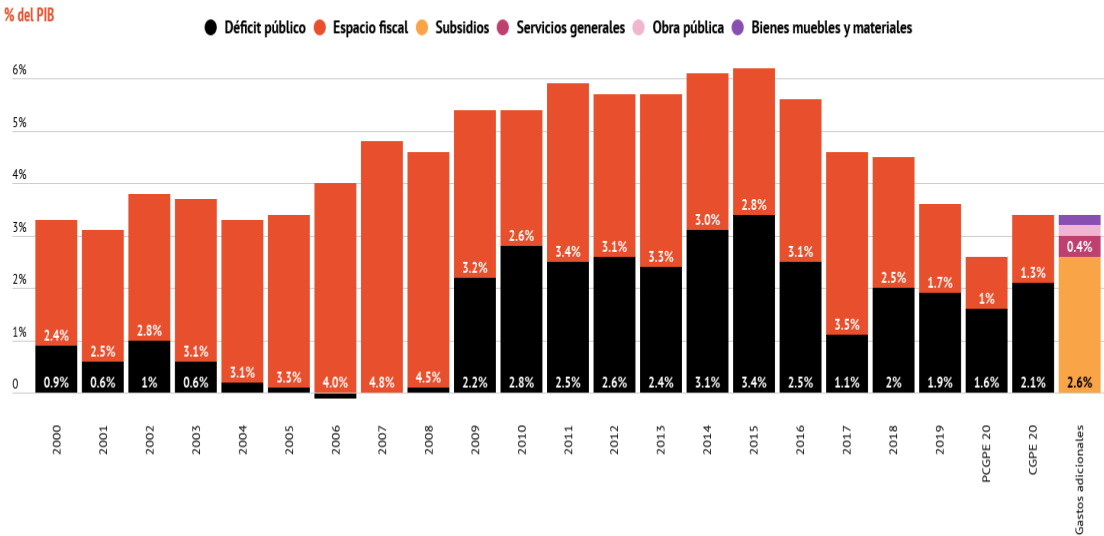
A partir de un análisis de sensibilidad de los ingresos, si se asume que la producción petrolera continúa con la tendencia observada en los últimos años y se asume un crecimiento del PIB de 1%, en lugar de un crecimiento de 2% puntual como el que se pronostica en los Criterios Generales de Política Económica 2020, entonces el gobierno no tendría 177 mil millones de pesos de ingresos en 2020. Esto es importante también para analizar la suficiencia que hay en los fondos de estabilización a nivel federal y a nivel estatal, el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF). La suma de estos fondos es de 244 mil millones de pesos.

Hay que recordar que este año ya se anunció el uso de 121 mil millones por parte del FEIP y 30 mil millones por parte del FEIEF durante el segundo semestre del año. Entonces, en este escenario sí tendríamos suficientes ahorros para cubrir los faltantes en ingresos; sin embargo, el gobierno ya enfrentaría el 2021 con ahorros muy limitados, lo cual no sería muy responsable. Se trata de un tema importante de responsabilidad hacendaria, por lo cual es urgente comenzar una discusión sobre una nueva reforma fiscal que tomará tiempo diseñarla, discutirla, y el tiempo se agota.

De acuerdo con datos de México Evalúa, el espacio fiscal, es decir, la diferencia entre los ingresos presupuestarios y los gastos obligatorios observa una reducción histórica importante

en los últimos tres años y hacen muy dependiente al gobierno respecto al endeudamiento; en este sentido, resultaría muy complicado reducirlo. Así, aunque se reconoce el esfuerzo de no aumentar el endeudamiento público existe una necesidad urgente de una reforma fiscal. De ese pequeño espacio fiscal un porcentaje cercano a la mitad, alrededor de 45% va a estar destinado a transferencias de recursos en programas sociales; hay una gran apuesta, de que ese espacio fiscal se destine a esos programas.

**Gráfica 18. Espacio fiscal del sector público para política pública**



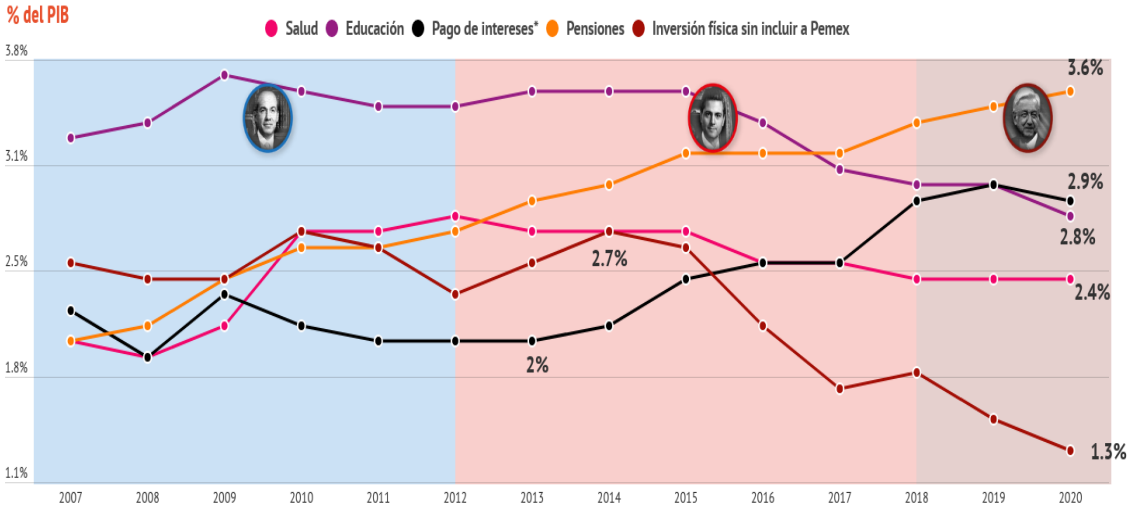
Fuente: México Evalúa con base en datos de SHCP.

En la siguiente gráfica (Gráfica 19) se presentan los principales gastos en relación con el PIB, cómo han evolucionado en los últimos sexenios y el deterioro que se ha observado ya desde el sexenio anterior en la composición del gasto público.

Es preocupante la caída en la inversión física, especialmente la que no incluye a Pemex; este es el quinto presupuesto de los últimos seis años que se propone un recorte fuerte a la inversión en infraestructura distinta de Pemex, lo cual es muy preocupante no solo en términos de crecimiento económico, sino también para cerrar brechas sociales y para ofrecer servicios suficientes y de calidad. Resulta también preocupante llegar a 1.3% del PIB en inversión pública. Se observa, además, cómo el costo financiero de la deuda, así como el gasto en pensiones, crecen y han desplazado otros gastos prioritarios. Asimismo, el gasto de educación con relación al PIB y el gasto de salud con relación al PIB, han caído, más

fuertemente el de educación. Entonces son más las malas noticias, sin una discusión fiscal va a ser muy difícil de cambiar y observar resultados distintos.

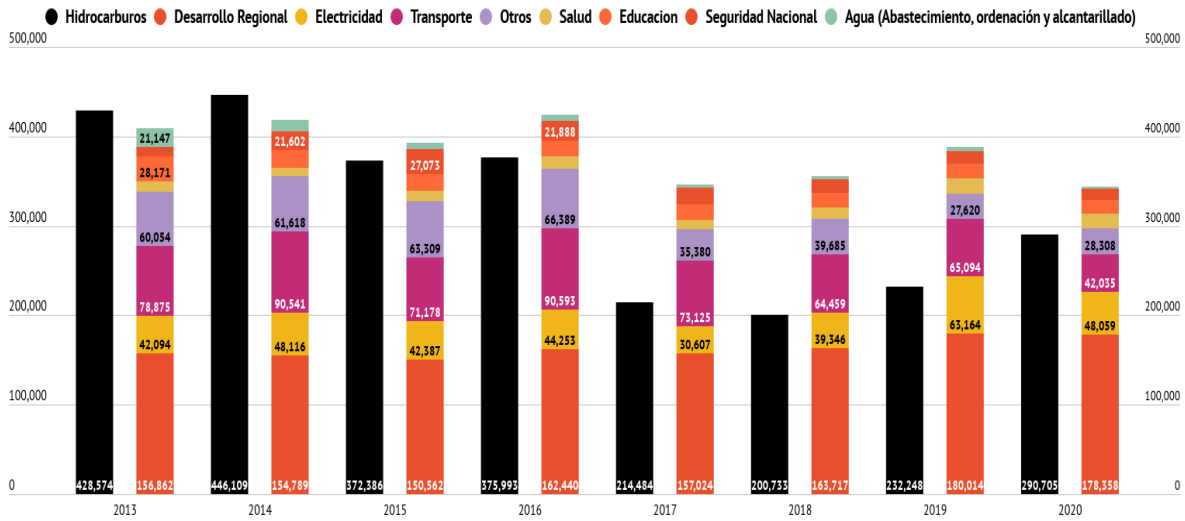
**Gráfica 19. Gasto funcional del sector público (% del PIB)**



Fuente: México Evalúa con base en datos de SHCP.

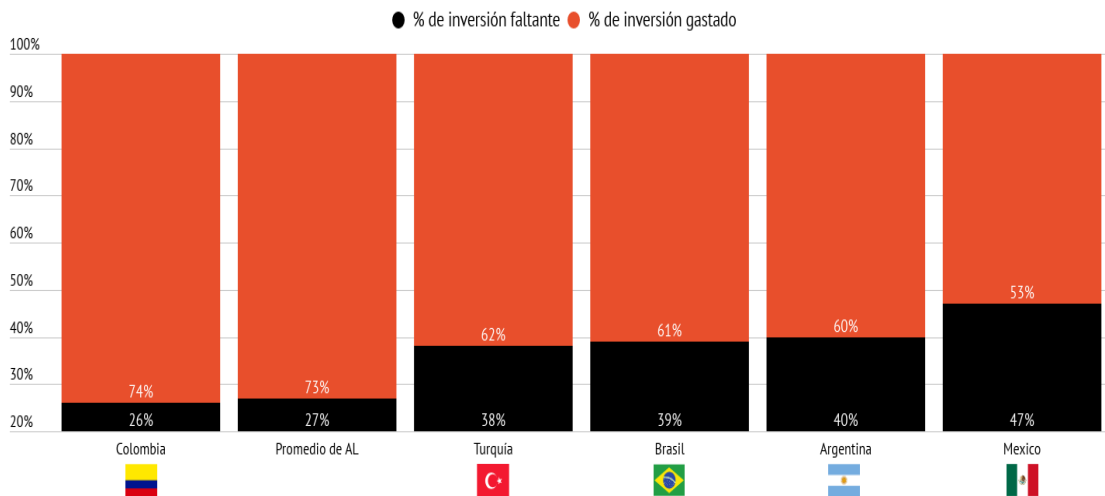
Cabe destacar que, de cada 100 pesos que el gobierno propone destinar a inversión física en el paquete económico propuesto para 2020, casi 50 van para Pemex, tres pesos serán para la salud, dos pesos para la educación y solo 43 centavos para agua. En 2016 la inversión propuesta en el paquete para agua rondaba en los 20,000 millones de pesos de 2020 y para el año 2020 andará alrededor de 2,400 millones. Hace falta invertir casi el doble en infraestructura para atender las necesidades del país en dicho rubro, México es el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y también de las grandes economías de Latinoamérica con mayor rezago en este aspecto.

**Gráfica 20. Inversión física del sector público (millones de pesos constantes, año base 2020)**



Fuente: México Evalúa con base en datos de SHCP.

**Gráfica 21. Inversión faltante para alcanzar las necesidades de infraestructura en 2020  
(% de inversión como % de las necesidades de infraestructura y como % del PIB)**

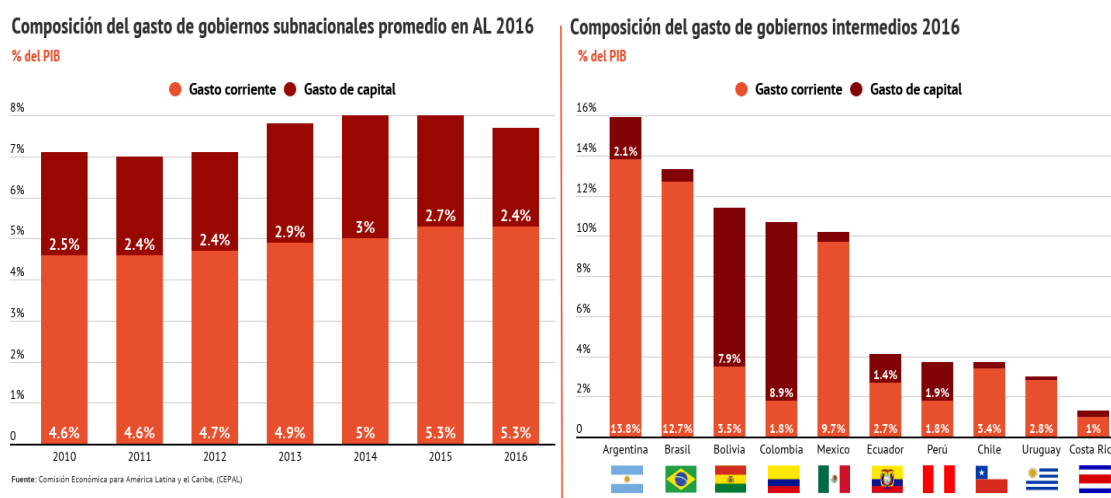


Fuente: México Evalúa con base en información de SHCP y OCDE.

Es importante comparar a México en contexto internacional, porque su rezago en el gasto de inversión resalta no solo con los países desarrollados, sino con los países pares de América Latina. En un comparativo con el promedio de América Latina destacan países como Colombia, Brasil y Argentina, y éste último país está en crisis; sin embargo, para 2020 Argentina tiene pensada una mayor inversión pública que México. El caso de Turquía, si bien no es de América Latina, es un país con el que se suele comparar a México, también tiene un

gasto que está avanzando más en combatir su rezago en infraestructura. En el promedio de América Latina se está gastando alrededor del 73% de lo que se debiera para atender los rezagos de infraestructura, México es el más atrasado y está gastando 53% únicamente, es decir, sería necesario duplicar la inversión en México para considerar que se está atendiendo completamente ese rezago. Cabe destacar que México no es el país más rezagado en América Latina en materia de infraestructura, pero sí es el más rezagado en cuanto a la atención de su propio rezago. Los gobiernos locales en México también destacan por su baja inversión en un comparativo dentro de América Latina. En promedio el gasto de capital en las Provincias de los países de América Latina es alrededor de 2.4% del PIB, mientras que en México es el 0.3% del PIB, de acuerdo con datos de la CEPAL de 2016.

**Gráfica 22. Composición del gasto de gobiernos subnacionales en América Latina, 2016**



Fuente: Elaborado por México Evalúa con base en datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

En 27 años, desde 1990 a la fecha, el gasto en infraestructura en los estados ha aumentado solo 54%, mientras que la nómina casi 400%. Entonces cada año se deteriora la composición del gasto público en las entidades, y esto tiene que ver con los incentivos que hay a partir de un sistema de coordinación fiscal obsoleto y que no está generando inversión tampoco en ese nivel. De no revisarse ese pacto fiscal también se pone en dificultad la transformación del país. La Mtra. Mariana Campos señaló que en México Evalúa creen que este es uno de los aspectos más relevantes a incluir en una reforma fiscal, la revisión de los criterios de asignación a las entidades y la coordinación fiscal. También apuntó que la propuesta de

paquete económico 2020 no trae algún instrumento creativo para coordinarse entre federación y gobiernos subnacionales.

Por otro lado, México tiene una política de infraestructura muy deficiente, no tiene una Ley de Infraestructura, no tiene un órgano dedicado a la infraestructura y no se tiene profesionalizada la generación de los planes de infraestructura. Estos programas son a corto plazo (cinco años), por lo que es momento de profesionalizar esa área, generar diagnósticos que nos permitan emitir planes a mediano y largo plazo. Los países más exitosos en infraestructura, tales como Reino Unido, Australia, Canadá Nueva Zelanda tienen órganos de planeación, con ingenieros que puedan prever a nivel nacional, local, regional, en coordinación con los gobiernos locales cuáles son las necesidades de infraestructura a partir de un diagnóstico. Esa es la mejor manera de los proyectos de infraestructura sean rentables y que el dinero que pagamos los contribuyentes se use para maximizar el desarrollo social y económico de este país. En este sentido, necesitamos que el gobierno cree los procesos institucionales para generar infraestructura de buena calidad. Sin embargo, actualmente los proyectos son caros porque no están bien preparados, los proyectos son de mala calidad porque se hacen rápido; el proyecto tiene que empezar y terminar con un sexenio y los megaproyectos de infraestructura a veces requieren tres años de planeación. Esto es, lo que determina la planeación y la generación de infraestructura son los sexenios, y eso no es lo conveniente. Ningún país de los que destaca en infraestructura tiene un proceso así. Tenemos que comenzar por generar una ley, un proceso adecuado con personas con las capacidades adecuadas en técnica, en ingeniería financiera y legal para preparar proyectos, y entonces sí tener licitaciones exitosas, combatiendo la corrupción en el sector de la obra pública. Ciertamente, requiere mucho tiempo edificar un órgano profesional para coordinar la planeación de la infraestructura del país, y los gobiernos no quieren dedicarle tiempo a eso porque no da resultados rápidos. Así, cada gobierno que llega trata de sacar sus proyectos como puede, esa es la realidad.

El sexenio pasado, el primer año del Presidente Enrique Peña Nieto cayó de forma significativa el valor de la infraestructura pública de la construcción de acuerdo con datos de INEGI. Actualmente, otra vez ha caído significativamente dicho indicador; además de los recortes al gasto, al inicio de los gobiernos siempre se ralentiza la inversión física. En este sentido, tenemos que hacer que fluya y sí requerimos mucho trabajo legislativo y mucha

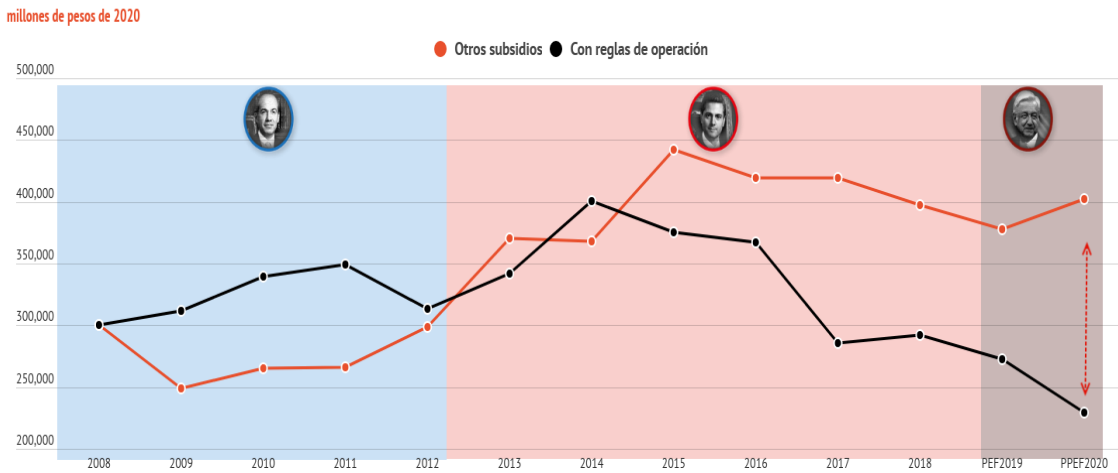
voluntad política para sacar adelante este tema, porque en cada auditoría que se hace se reportan proyectos mal preparados, mal planeados, que se van a desarrollar con mucha dificultad, con sobrepagos, con corrupción y con mala calidad. Entonces, la manera de hacerlo es empezar a ordenar el proceso, a legislarlo y a crear las instituciones.

Para la Mtra. Campos, actualmente, México no cuenta con esa fortaleza institucional, pero se tienen que crear estos procesos institucionales para que futuras administraciones no vivan estos retos. Se debe aprovechar el instrumento de la coordinación fiscal para apuntalar la inversión física en todo el país en 2020 y revisar por las reglas de coordinación en el momento de la discusión fiscal. Dado el poco espacio fiscal federal para transferir recursos mediante convenios a los gobiernos locales, éstos también tienen que iniciar acciones para hacer un mayor esfuerzo recaudatorio, ejerciendo a cabalidad sus facultades recaudatorias. Se requiere cuanto antes impulsar una Convención Nacional Hacendaria. La literatura económica ha mostrado una y otra vez la ineficiencia del pacto fiscal actual en México, especialmente el arreglo que hay entre estados y federación. El fondo más importante en dicho arreglo es el Fondo General de Participaciones, el cual se distribuye a partir del número de habitantes que tiene cada estado. Sin embargo, ese criterio no promueve el esfuerzo recaudatorio local, ni el crecimiento económico, ni la rendición de cuentas o la formación de capacidades a nivel local. Se necesita generar un arreglo que motive e impulse el esfuerzo recaudatorio local, se requieren capacidades en los gobiernos locales, capacidades de tener policías que puedan enfrentar la inseguridad, capacidades para hacer frente a la corrupción. Hay un sinnúmero de capacidades que se deben generar a nivel local, y con el pacto fiscal actual no se están promoviendo. Durante mucho tiempo no se discutió este tema porque todas las carencias que tiene este pacto se arreglaron con convenios del Ramo 23. El día de hoy esos convenios se han reducido al mínimo y esto va a dejar aflorar por supuesto muchas de las necesidades reales, lo cual debe generar un pacto fiscal mucho más efectivo.

Otro gran tema que debe discutirse es el de las reglas de operación en los programas de subsidios. Como ha sido mencionado, una parte importante del pequeño espacio fiscal disponible se destina a financiar este tipo de programas, y es preocupante que a lo largo del tiempo ha ido perdiendo importancia los programas diseñados con reglas de operación. Si bien estas reglas no garantizan nada, sí ayudan a tener más claridad o a disminuir los riesgos de bajo desempeño y de corrupción tienen un diseño consistente entre el problema que se

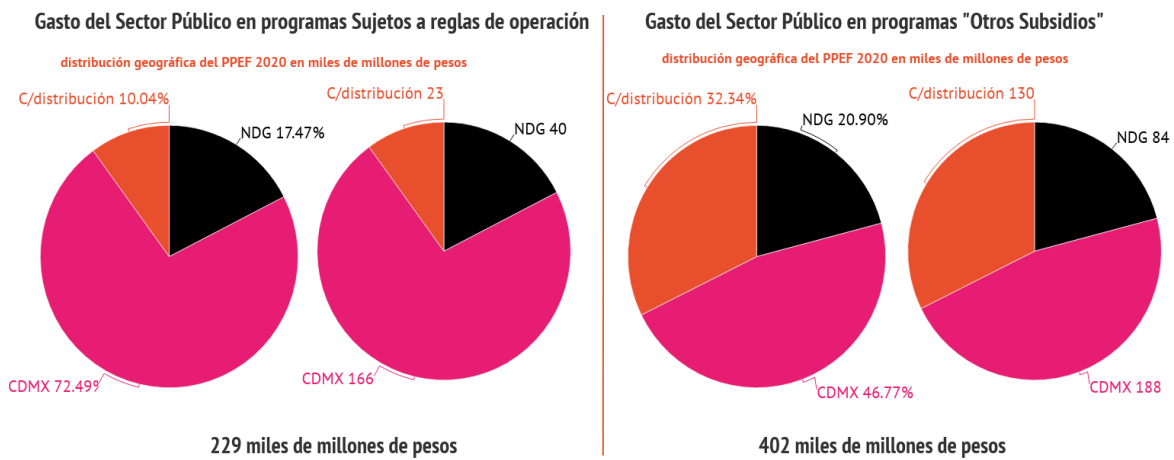
quiera atender y los medios para resolverlo. Asimismo, este tipo de reglas permiten que existan los procesos para documentar la operación del programa, que se tengan los registros para que eventualmente dicho programa pueda ser evaluado y se puedan conocer sus áreas de oportunidad y se pueda también pedir rendición de cuentas. Cada vez son menos los programas de subsidios que están obligados a tener reglas de operación; se sigue ampliando la brecha entre los programas que están obligados y los que no están obligados a tenerlas.

**Gráfica 23. Programas de subsidios reglas de operación y otros subsidios en el sector público**



Fuente: México Evalúa con base en información de SHCP.

**Gráfica 24. Deficiencias en la clasificación geográfica de los programas de transferencias o subsidios**



Fuente: México Evalúa con base en información de SHCP.

Por otro lado, México Evalúa ha identificado algunas deficiencias en la clasificación geográfica de este tipo de programas. Este es un problema que ha venido sucediendo no sólo



en esta administración sino también en las anteriores y genera opacidad sobre la distribución de los recursos a nivel geográfico. Hay que recordar que el artículo 84 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria obliga a que la propuesta de este tipo de programas, así como los proyectos de inversión estén clasificados geográficamente. México Evalúa ha encontrado que una parte muy importante de los recursos de los programas que otorgan subsidios (alrededor del 70%) no están clasificados por distribución geográfica o se registran a la Ciudad de México, en este último caso seguramente porque se usa el domicilio de la Secretaría para registrar todo su presupuesto. En este sentido, sería un tema importante cumplir con la Ley de Responsabilidad Hacendaria y también generar mayor planeación en la entrega de este tipo de subsidios, así como reducir los riesgos de uso electoral de estos recursos públicos. Se puede hablar de una planeación deficiente sobre la entrega de estos recursos, los cuales ascienden aproximadamente a 60 mil millones de pesos.

**Cuadro 2. Principales programas de subsidios con distribución geográfica no disponible (millones de pesos)**

Programas presupuestarios de subsidios con mayor monto sin distribución geográfica	Clave	Presupuesto total	CDMX	NDG	% CDMX	% NDG	Suma de %
Produccion para el Bienestar	U023-8	11,000	-	11,000	0%	100%	100%
Precios de Garantía a Productos Alimentarios Basicos	U020-8	10,000	-	10,000	0%	100%	100%
La Escuela es Nuestra	U282-11	7,280	-	7,280	0%	100%	100%
Fondo para entidades federativas y municipios productores de hidrocarburos	U093-23	6,850	-	6,850	0%	100%	100%
Escuelas de Tiempo Completo	S221-11	5,100	-	5,100	0%	100%	100%
Programa de Infraestructura	S273-15	4,056	-	4,056	0%	100%	100%
Programa de sanidad e inocuidad agroalimentaria	S263-8	3,749	-	3,749	0%	100%	100%
Subsidios en materia de seguridad publica	U001-36	3,000	-	3,000	0%	100%	100%
Fondo Emprendedor	U006-10	2,500	-	2,500	0%	100%	100%
Programa Nacional de Reconstruccion	U281-15	2,168	-	2,168	0%	100%	100%
Fortalecimiento de los Servicios Estatales de Apoyos para el Desarrollo Forestal Sustentable	U012-12	1,600	-	1,600	0%	100%	100%
	S219-16	1,032	-	1,032	0%	100%	100%
Credito Ganadero a la Palabra	U021-8	1,000	-	1,000	0%	100%	100%
Fertilizantes	U022-8	1,000	-	1,000	0%	100%	100%

Fuente: México Evalúa con base en datos de SHCP, Transparencia Presupuestaria.

Algunos programas que tienen este tipo de deficiencias son Producción para el Bienestar, Precios de Garantía a Productos Alimentarios Básicos, La Escuela es Nuestra. Casi todos estos programas son nuevos y en caso de no tener planeado en dónde van a otorgarse debería

de existir un instrumento para informar al Congreso, dado que es una obligación de la Ley de Responsabilidad Hacendaria.

**Cuadro 3. Principales programas de subsidios sin distribución geográfica adecuada**

Programas presupuestarios de subsidios con mayor monto sin distribución geográfica	Clave	Presupuesto total	CDMX	NDG	% CDMX	% NDG	Suma de %
Pension para Adultos Mayores	S176-20	126,605	107,101	19,504	85%	15%	100%
Subsidios a las Tarifas Electricas	U129-23	70,000	70,000	-	100%	0%	100%
Prospera programa de inclusion social	S072-11	30,475	30,475	-	100%	0%	100%
Beca Universal para Estudiantes de Educacion Media Superior Benito Juarez	U084-11	28,995	28,995	-	100%	0%	100%
Jovenes Construyendo el Futuro	U280-14	25,614	25,614	-	100%	0%	100%
Seguro Popular	U005-12	72,538	24,534	13,319	34%	18%	52%
Programa IMSS-PROSPERA	S038-19	13,186	13,186	-	100%	0%	100%
Sembrando Vida	U010-20	25,131	12,038	13,093	48%	52%	100%
Comedores Comunitarios	U009-20	11,906	9,134	2,771	77%	23%	100%
Jovenes Escribiendo el Futuro	U280-11	7,776	7,776	-	100%	0%	100%
Programa Nacional de Becas	S243-11	4,164	4,103	-	99%	0%	99%
Apoyos a centros y organizaciones de educacion	U080-11	3,100	3,100	-	100%	0%	100%
Atencion a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Poblacion sin Seguridad Social Laboral	U013-12	6,634	2,863	-	43%	0%	43%
Becas de posgrado y otras modalidades de apoyo a la calidad	S190-38	10,097	2,777	-	28%	0%	28%
Sistema Nacional de Investigadores	S191-38	5,389	2,039	-	38%	0%	38%
Programa de acceso al financiamiento para soluciones habitacionales	S177-15	1,483	1,483	-	100%	0%	100%
Programa de estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras	S174-20	2,192	1,181	914	54%	42%	96%
Programa de Cultura Fisica y Deporte	S269-11	2,100	293	1,154	14%	55%	69%
Fondo Metropolitano	U057-23	3,300	33	3,267	1%	99%	100%
Fondo Regional	U019-23	1,869	19	1,850	1%	99%	100%

Fuente: México Evalúa con base en datos de SHCP, Transparencia Presupuestaria.

Por otro lado, es necesario fortalecer la confianza en la economía para promover la inversión privada, que es un complemento muy importante de la pública. La prosperidad es resultado de la confianza; es muy difícil generar reformas, implementarlas y lograr resultados como gobierno, si no hay confianza. Necesita haber un discurso mucho más consistente del gobierno; prácticamente se presentaron dos planes de desarrollo, en ocasiones se hacen afirmaciones por parte de algún Secretario de Estado que son refutadas por el Presidente, por ejemplo. También va a ser muy importante el que la política pública en México se haga basada en evidencia, porque si no es así se va a perder la confianza, especialmente en el ámbito económico-financiero.

Sería positivo para fortalecer la confianza ante un escenario de incertidumbre como el que estamos viviendo, que la SHCP enriqueciera el Paquete Económico con la posición del gobierno ante posibles cambios en sus principales supuestos. En el caso, por ejemplo, de un

menor crecimiento económico o una menor producción petrolera, y conocer las acciones que emprendería el gobierno ante esos escenarios. Por parte del Congreso sería muy importante que, ante esta incertidumbre cuestionaran a la Secretaría de Hacienda sobre qué va a suceder en caso de que sus ingresos no sean los que están programados en el Paquete Económico 2020.

La Mtra. Mariana Campos considero también que la composición del gasto no es adecuada para apuntalar el crecimiento económico. Falta inversión y falta asegurar un buen diseño de los programas de subsidios, especialmente los que no tienen reglas de operación, para garantizar orientarlos a los resultados y a la rendición de cuentas. La limitante de recursos para la inversión requiere acciones inmediatas en el corto plazo, pero también en el mediano y largo plazo. Adelantó que será muy importante atraer la inversión privada para complementar la inversión pública de infraestructura, tanto de Pemex como la distinta de Pemex. Finalmente, indicó que debe crearse en el Poder Legislativo un Consejo Fiscal, el cual debería ser técnico, apartidista, y con el objetivo de evaluar la política fiscal, promover su mejora continua y su sostenibilidad. La creación de un Consejo Fiscal sería vital para generar mejores reglas fiscales y tener también una planeación a largo plazo de la política fiscal, porque los paquetes se plantean a un año y eso es insuficiente para resolver los asuntos fiscales, y para reaccionar ante momentos donde el ciclo económico está abajo.

#### **Mtra. Martha Alicia Tudón Maldonado (Artículo 19)**

La Mtra. Tudón, indicó que ante la posibilidad de establecer impuestos a los servicios digitales en la Ley de Ingresos de la Federación 2020, resulta importante conocer los efectos de grabar la economía digital en los derechos humanos ejercidos en el entorno digital (derechos digitales). Para ella es importante reconocer que gracias a la recaudación de impuestos se puede financiar los bienes y servicios públicos que son relevantes para garantizar y ejercer los derechos humanos y combatir las desigualdades. Cuando un estado no recauda lo suficiente, las personas más vulnerables son los pobres, ya que no tienen los suficientes recursos para acudir a los servicios privados, por lo que dependen del Estado para que se los provea. Las implicaciones de implementar esquemas de recaudación a la economía digital son distintas a las implicaciones que se tienen en la economía física, debido a que a

través de internet se ejercen una serie de derechos humanos y cualquier medida que pueda restringir a su acceso genera una afectación a nivel individual y a nivel social.

La libertad de expresión es la piedra angular de toda democracia porque en esta se manifiesta la libertad de pensamiento, de protesta, de participación política, de creencia, de cultura, de acceso a la información entre otras. La libertad de expresión, como es reconocida por órganos regionales de derechos humanos como es la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, es un derecho que se interrelaciona con los demás, por lo que en la medida que sea restringido genera problemas en derechos como a la privacidad, a la protección de datos personales, a la cultura, a la educación, etc. El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU) en 2012 reconoció que los derechos humanos deben protegerse al mismo nivel en el entorno digital que en entorno físico debido la importancia que estos tienen para la democracia. Por esto es importante que la perspectiva de derechos esté presente en los debates tributarios que se dan en el país para no restringir de manera desproporcionada los derechos.

Artículo 19 está de acuerdo con que se graven a las empresas que más recaudan por sus actividades en México, sin embargo, está preocupada por las afectaciones que se puedan tener en los derechos digitales, como la sanción de desconexión o suspensión del servicio en caso de que las empresas incumplan ciertas obligaciones fiscales como inscribirse a la plataforma o pagar impuestos, lo que es inconstitucional ya que va en contra del artículo 6 en términos de que implica una censura indirecta de medios o plataformas donde las personas buscan, acceden y comparten contenidos en línea. También se atenta contra el criterio prohibicionista de la censura por medios indirectos porque la sanción implica la prohibición de circulación de ideas.

La Mtra. Alicia Tudón apuntó que las sanciones por incumplimiento fiscal pueden ser restrictivas en términos de derechos humanos, por lo que es importante analizar desde esta perspectiva al entorno digital y cómo es que puede afectar los derechos humanos u democráticos. Cualquier restricción a la libertad de expresión debe cumplir con una prueba tripartita que está señalada en distintos instrumentos internacionales en apego al derecho a la libertad de expresión. Primero, debe tener una conservación legal, formal, clara y precisa, en el presente caso es la suspensión del servicio. Segundo, debe tener una finalidad imperativa,

en nuestro caso es sancionar a una empresa que no haya cumplido con sus obligaciones fiscales. Tercero, debe cumplirse la necesidad de idoneidad y proporcionalidad de la medida, por lo que la sanción propuesta por la SHCP no cumple este último requisito ya que es eludible a través de medios indirectos como el uso de VPNs a través de los cuales se puede esconder la conexión a través de cierta plataforma. No es necesaria ya que puede haber mecanismos menos lesivos que invaden en menor medida el derecho a la libertad de expresión. La medida tampoco es proporcional porque la libertad de expresión es más importante que los beneficios implicados.

Adicionalmente, señaló que no se están tomando en cuenta los efectos secundarios de la medida, tal es el caso del hosting, ya que la suspensión puede afectar a empresas emergentes que requieren de servicios como los que proporciona Facebook o Twitter para publicitarse o anunciarse. Por otra parte, se tiene la preocupación por la pluralidad, ya que no se tiene en cuenta la disparidad existente entre las empresas, por lo que empresas pequeñas que no consideran que México es un mercado idóneo y rentable, podrían geo bloquear el acceso, lo que va en contra de la naturaleza de internet como espacio abierto, libre y plural, lo que va en detrimento del acceso a los contenidos y la manera en cómo nos podemos comunicar y ejercer nuestros derechos humanos.

La Mtra. Tudón se mostró preocupada por la recaudación de datos personales ya sea porque las plataformas deban recolectarlas y darlas a la SHCP o la manera en que se quiera generar la recaudación del impuesto que aún no es clara. Los mejores estándares en materia de libertad de expresión establecen que el tratamiento de datos personales debe ser el mínimo indispensable, ya que la obtención masiva de Big Data puede dar oportunidad a la vigilancia y espionaje que son indeseables. Es importante que las y los legisladores reconozcan el marco de los derechos humanos, el cual están obligados a cumplir, por lo que deberían considerar medidas menos lesivas a fin de lograr efectivamente una tributación justa, equitativa y proporcional. Finalmente hizo un llamado a eliminar la sanción de desconexión, bloqueo temporal o permanente, ya que la restricción que tendría la libertad de expresión es desproporcional al objetivo planteado.

## **Senador Alejandro Armenta Mier**

Para el Senador Armenta, al discutir el tema hacendario surgen las siguientes preguntas: ¿Cuál es el propósito del presupuesto? y ¿Qué consideran los ciudadanos que debería incluir el presupuesto? Es una discusión histórica y compleja respecto a las obligaciones que debemos tener los ciudadanos para contribuir al desarrollo del Estado. Toda política hacendaria debe buscar la justicia tributaria y distributiva. Que paguen más los que ganan más y que paguen menos los que ganan menos, pero que todos contribuyan. Por estas razones se aprobó la iniciativa presidencial para eliminar las condonaciones fiscales, para que no exista discrecionalidad ni una facultad unipersonal en la que el Presidente de la República en turno establezca criterios para privilegiar a unos y excluir a otros. La Cuarta Transformación busca que el presupuesto sea el instrumento más importante del país para el desarrollo y que redistribuya la riqueza. Es decir, debe ser un esquema para compensar las desigualdades del modelo económico y lograr el desarrollo del país.

La Ley de Ingresos de la Federación incluye la recaudación de: Impuestos, Derechos, Productos y Aprovechamientos. En 2018, último año del sexenio anterior, se recaudaron 5.2 billones de pesos, 2019 el primer año del presidente Andrés Manuel se estima una recaudación de 5.8 billones de pesos y para 2020 de 6.1 billones de pesos. De acuerdo con estimaciones, se debería recaudar alrededor de 9.1 billones de pesos, pero esto no se logró debido a la corrupción. México es el país de la OCDE que menos recauda. Actualmente la deuda nacional alcanza los 10 billones de pesos cuando en 1997 no era mayor a los 350 mil millones de pesos (mdp). La deuda actual está generando un costo de servicio de la deuda de más de 750 mil mdp y 51 mil mdp por el servicio del servicio de rescate financiero a los bancos (Fobaproa). En este contexto resulta importante tener justicia tributaria para generar justicia distributiva.

Se necesita eliminar el problema de la corrupción. De acuerdo con el Senador Armenta, se identifican tres tipos de saqueo a las finanzas públicas: energético, fiscal y presupuestal. Por concepto de saqueo energético, se robaban 1,300 pipas diarias de combustible con el beneplácito de Pemex, la SHCP y el Cisen. En 2018, de 5.2 billones de pesos de presupuesto, casi 200 mil mdp se destinaban al sistema de corrupción (moches, obras infladas, empresas fantasma y sobrecostos) con la complicidad del poder legislativo y judicial, lo que generó desatención a los servicios básicos. Por estas razones, era indispensable establecer como

delito grave la corrupción, el robo a hidrocarburos, el fraude electoral, crear la ley de extinción de dominio para recuperar lo robado y aprobar la iniciativa para evitar la proliferación de facturas falsas, las cuales para 2019 alcanzaron los 9 millones de facturas que ampararon 1.6 billones de pesos (un tercio del presupuesto de 2019). Estas fueron parte de las causas de por qué la deuda paso de 5 a 10 billones de pesos en el sexenio anterior, más allá de la devaluación del peso frente al dólar.

El ciudadano demanda que el presupuesto sea bien contabilizado y que se destine a los fines establecidos: seguridad, medicinas y educación. El paquete económico debe ser un instrumento que permita finanzas sanas. El presupuesto debe ser la ruta de dirección del país. La deuda creció de 500 mil mdp a 10 billones de pesos, con crecimientos de la economía de alrededor de 2%, con pobreza, desmantelamiento de la industria energética, pérdida de soberanía energética y de la soberanía alimentaria. Recuperar la soberanía energética no se reduce a la creación de refinerías para dejar de importar gasolina. En una refinería como las de los países desarrollados se producen más de 2,500 subproductos de la industria petroquímica. La producción de energías renovables, la producción de autos eléctricos, el desarrollo de medicamentos y la producción de alimentos utilizan insumos de energía fósil; por lo tanto, es importante recuperar la soberanía energética.

Por estas razones el presupuesto en un país debe ser el instrumento de transformación, no para la corrupción. Estas fueron las razones para realizar las modificaciones normativas para poner orden en la recaudación, no como consigna contra los empresarios, sino como combate a la corrupción. Más allá de las cifras, lo fundamental es que los 6.1 billones de pesos de se estima ingresar en 2020, tienen que servir para consolidar el proceso de recuperación de la soberanía energética y alimentaria del país, se debe garantizar máxima transparencia en el ejercicio del gasto y el reconocimiento del contribuyente que cumple sus obligaciones fiscales.

También se presentará la reforma a la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y Municipios, porque todos los mexicanos tenemos el derecho de saber cuánto debemos. A nivel nacional se sabe que se deben 10 billones de pesos y que se están pagando 700 mil mdp de costo financiero (casi equivalente al gasto en pensiones o lo que se paga en Aportaciones Federales) pero a nivel local no está claro. La reforma que se presentará

permitirá clarificar cuanto debe, de forma particular, cada habitante de cada entidad federativa, que en particular pretende que los compromisos de pago sean considerados como deuda. Es necesario que se clarifique la deuda de los tres órdenes de gobierno, porque todos los mexicanos pagan con sus impuestos dichos compromisos y por lo tanto se tiene el derecho a saber. Cualitativamente, el tema principal para el Senado de la República en el proceso de aprobación de la LIF es generar la confianza de que la contribución de los ciudadanos no quedará en manos de corruptos.

### **Consideraciones finales**

Los poderes ejecutivo y legislativo se enfrentan el reto de diseñar, evaluar, y en su caso ajustar, el Paquete Económico para el ejercicio fiscal 2020, el cual será un año potencialmente complicado para la economía nacional, la cual afrontará retos internos y externos. Durante 2019, la economía mexicana ha mostrado un menor dinamismo, derivado en parte, de la caída de la inversión física, tanto pública como privada. Factores como la implementación de una política de austeridad y el tiempo requerido para planear y poner en marcha proyectos de inversión han contribuido a esta dinámica.

Otros factores que han ejercido presión sobre la economía nacional y global se encuentran: el retraso en la ratificación del T-MEC en EE. UU. y Canadá, así como los conflictos comerciales entre Estados Unidos y China.

Existe además la posibilidad de que en 2020 el crecimiento económico estadounidense se desacelere, lo que puede afectar tanto a las economías desarrolladas como a las emergentes. Ante este escenario, México se vería en la necesidad de recurrir a medidas contracíclicas para tratar de mitigar los efectos negativos de ese choque externo. Sin embargo, ya en 2019 fue necesario recurrir a recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP) para hacer frente a un contexto de menores ingresos públicos respecto a los estimados.

Los participantes de la Mesa de Análisis del Paquete Económico 2020 organizada por el Instituto Belisario Domínguez coincidieron en que se trata de un paquete relativamente responsable pues se compromete a la obtención de un superávit primario, Sin embargo, los supuestos bajo los cuales se diseñó parecen demasiado optimistas bajo el contexto económico



actual, principalmente en lo referente a la tasa de crecimiento económico, así como en materia de producción y exportación de petróleo.

Los participantes señalaron que es urgente plantear y discutir una propuesta de reforma fiscal que permita al Estado elevar la recaudación tanto federal como local y, así contar con mayores recursos que permitan impulsar el crecimiento a través de una mayor inversión pública, mejor diseñada y de mejor calidad.

También se señaló que existen pendientes relacionados con la efectividad y eficiencia del gasto público. Si bien una parte importante del mismo se enfoca en el desarrollo social, una proporción relevante no está sujeto a reglas de operación, lo que impedirá evaluar sus resultados.

Finalmente, es preciso señalar que debe tenerse cuidado en el diseño de impuestos relacionados con la economía digital, pues varias de las sanciones que se pretendía imponer a las plataformas digitales podían haber afectado los derechos humanos digitales y la libertad de expresión.

## Referencias

- Armenta, A. (2019), *Mesa de Análisis Paquete Económico 2020*, Presentación en el foro “Análisis del Paquete Económico” llevado a cabo en el Senado de la República el 15 de octubre de 2019, Senado de la República.
- Campos, M. (2019), *Paquete Económico 2020*, Presentación en el foro “Análisis del Paquete Económico” llevado a cabo en el Senado de la República el 15 de octubre de 2019, México Evalúa.
- Macías, A. (2019), *Implicaciones del Paquete Económico 2020*, Presentación en el foro “Análisis del Paquete Económico” llevado a cabo en el Senado de la República el 15 de octubre de 2019, Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP).
- Moreno, J., y Sánchez, J., (2019), *¿Nuevo Régimen, Nuevo Desarrollo?*, Presentación en el foro “Análisis del Paquete Económico” llevado a cabo en el Senado de la República el 15 de octubre de 2019, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).



El Instituto Belisario Domínguez es un órgano especializado encargado de realizar investigaciones estratégicas sobre el desarrollo nacional, estudios derivados de la agenda legislativa y análisis de la coyuntura en campos correspondientes a los ámbitos de competencia del Senado con el fin de contribuir a la deliberación y la toma de decisiones legislativas, así como de apoyar el ejercicio de sus facultades de supervisión y control, de definición del proyecto nacional y de promoción de la cultura cívica y ciudadana.

El desarrollo de las funciones y actividades del Instituto se sujeta a los principios rectores de relevancia, objetividad, imparcialidad, oportunidad y eficiencia.