



## **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

**El Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2019** **763**

**Javier Obregón Ruiz**

**Enero 2019**

# **El Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2019**

**Javier Obregón Ruiz\***

Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

**Documento de Trabajo No. 763**

**Enero 2019**

Clasificación temática: Economía  
Finanzas Públicas

## **Resumen**

En el presente documento se analizan los componentes del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2019, a saber: Los Criterios Generales de Política Económica, la Ley de Ingresos, y el Presupuesto de Egresos de la Federación. Lo anterior con la finalidad de averiguar si éste contribuirá al crecimiento de la economía mexicana en el corto plazo. Se analizan las proyecciones del marco macroeconómico y las principales fuentes de ingresos y las partidas de gasto más importantes.

---

\*El autor es Licenciado en Economía, por el ITAM. Correo electrónico: [javier.obregon.ruiz@gmail.com](mailto:javier.obregon.ruiz@gmail.com) Las opiniones contenidas en este documento corresponden exclusivamente al autor y no representan necesariamente el punto de vista de la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

## **ÍNDICE**

<b>I.</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>II.</b>	<b>Justificación de la relevancia de la investigación</b>	<b>2</b>
<b>III.</b>	<b>Objetivos de la investigación</b>	<b>3</b>
<b>IV.</b>	<b>Planteamiento y delimitación del problema</b>	<b>3</b>
<b>V.</b>	<b>Marco teórico y conceptual de referencia</b>	<b>4</b>
<b>VI.</b>	<b>Formulación de hipótesis</b>	<b>16</b>
<b>VII.</b>	<b>Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis</b>	<b>16</b>
<b>VIII.</b>	<b>Conclusiones y nueva agenda de investigación</b>	<b>46</b>
<b>IX.</b>	<b>Bibliografía</b>	<b>52</b>

## **I. Introducción**

El nuevo gobierno federal tiene en sus hombros una gran responsabilidad con todos los mexicanos. Las promesas que hicieron en campaña fueron muchas, y a la luz de la composición del Congreso, está claro que será Acción Nacional quien desde la oposición será un atento vigilante del cumplimiento de tales promesas, y de que no se defraude la confianza de los ciudadanos.

El Paquete Económico no es sino la expresión económica de un planteamiento político. Sus lineamientos y postulados resultan de enorme relevancia, no solo por el mensaje que se transmite a los mercados, sino porque en él se encuentra la visión, sustancia, magnitud y por lo tanto, la dirección de cualquier gobierno.

El presidente López Obrador en su toma de protesta hizo varios compromisos de cara a la Nación, que hoy no se observan en su Ley de Ingresos.

En primer lugar, López Obrador antes de la toma de protesta como Presidente de la República, aseguró que recibía el país en crisis, sin embargo pareció que su Secretario de Hacienda observó algo distinto.

En los Criterios Generales de Política Económica, para el año 2019 se pronosticó un crecimiento económico de entre 1.5 y 2.5 por ciento, un nivel de inflación bastante optimista del 3.4 por ciento y un tipo de cambio de 20 pesos por dólar. Estos números, ni remotamente asemejan una economía en crisis.

En segundo lugar, el Presidente de la República se comprometió en campaña a disminuir el precio de las gasolinas, pero fue absolutamente omiso cuando se trató de apoyar una reducción en el IEPS a los combustibles.

Y en tercer lugar, Andrés Manuel López Obrador (AMLO) se comprometió a no endeudar al país. Si esto fuera cierto, no se hubiera planteado un déficit público del 2 por ciento del PIB, ni un techo de endeudamiento interno por 490 mil millones de pesos, y uno externo superior a los 5 mil millones de dólares.

En este documento de investigación se analizan los principales componentes del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal del año 2019 aprobado por el Congreso de la Unión: Criterios Generales de Política Económica, Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación.

El trabajo comprende un marco teórico en donde se abordan los principales hallazgos prácticos de mantener tasas impositivas relativamente bajas e impulsar la inversión en proyectos con beneficio económico y social. Posteriormente se presentan los resultados más importantes de los tres componentes del Paquete Económico. En tercer lugar se analiza el gasto federalizado para las entidades gobernadas por el Partido Acción Nacional, y finalmente se presentan las conclusiones del trabajo.

Este documento está dirigido a cualquier persona interesada en la política pública de gasto del gobierno mexicano, y a los tomadores de decisiones en la Dirigencia Nacional del Partido y cualquiera de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

## **II. Justificación de la relevancia de la investigación**

Este documento es de gran importancia, toda vez que el pueblo de México se manifestó contundentemente en las urnas el pasado 1 de julio, y le otorgó la enorme responsabilidad de conducir el destino del país a prácticamente una sola fuerza política: el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena).

AMLO prometió desde la campaña, que impulsaría una cuarta transformación en México, y el Paquete Económico es el primer instrumento legal que tiene el gobierno federal para hacer posible todos los cambios prometidos.

Este trabajo analiza los Criterios Generales de Política Económica, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2019 bajo un enfoque no oficialista, ni desde la visión del régimen. Por tal motivo, se hará un recuento de las

promesas formuladas en campaña por AMLO y de las demandas de Acción Nacional en el Congreso de la Unión bajo una óptica económica y humanista.

### **III. Objetivos de la investigación**

Este trabajo tiene trazados tres objetivos principales:

1. Analizar el primer paquete económico de AMLO como presidente de la República.
2. Hacer un enfoque panista de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, y
3. Plantear algunas propuestas en materia de gasto público que sirva como guía para el Partido Acción Nacional en el Congreso de la Unión.

### **IV. Planteamiento y delimitación del problema**

En la teoría económica se plantea, dentro de la ecuación de la demanda agregada, a los componentes del Consumo, Inversión, Gasto de Gobierno y Exportaciones Netas, como los principales para impulsar a la economía.

Siguiendo esa visión, algunos políticos y gobernantes aseguran que un mayor gasto gubernamental elevará el Producto Interno Bruto en automático. Un ejemplo de ello es el paquete económico para el año 2019 de la nueva administración federal. En esa serie de documentos se antepone el gasto público como la principal palanca de desarrollo y motor de la economía, dejando algunas dudas en el aire.

- Algunas promesas de campaña de AMLO simplemente no se toman en cuenta como reducir el precio de las gasolinas vía un menor IEPS.
- Se trata de un presupuesto centralista.
- No se compromete a disminuir el ritmo de la deuda pública.

- Se establece un precio del barril de petróleo y nivel de tipo de cambio que deja poco margen de acción al gobierno en caso de no ocurrir.
- La Cámara de Diputados “creó” poco más de 23 mil millones de pesos a partir de un supuesto re-cálculo en la recaudación de impuestos.
- Hay recortes presupuestales a programas e instituciones clave para el país.
- Reduce el presupuesto para las entidades federativas.
- Asigna presupuesto a obras con dudoso beneficio económico para el país.

A lo largo de este documento, se mostrarán los datos que sustentan lo anterior, llegando a la conclusión de que México requiere urgentemente un rediseño en la política de gasto público.

## **V. Marco teórico y conceptual de referencia**

### **1.- Teoría Macroeconómica de Crecimiento. Demanda Agregada**

Para detonar el crecimiento, se han elaborado bastantes modelos económicos y que se podrían resumir en una palabra: inversión. Un país que no invierte en sí mismo es prácticamente un país que está condenado a estancarse o incluso habiendo inversión, si ésta no es lo suficientemente grande como para reponer el capital depreciado, experimentará el fenómeno contrario, es decir, una caída en el Producto Interno Bruto (PIB).

En el mundo real, lejos de las teorías (muchas veces complejas y rebuscadas), existen actores que son esenciales en el día con día. Dornbusch, Fischer y Startz (2000) describen de manera muy sencilla a estos personajes relevantes con la siguiente ecuación de la demanda agregada, que no es otra cosa sino la forma funcional del PIB:

$$Y^d = C + I + G + XN$$

Dónde:

$Y^d$ : es la demanda agregada o PIB

C: es el consumo agregado  
I: es la inversión total  
G: es el gasto de gobierno  
XN: es la balanza comercial

Con la ecuación anterior, es muy fácil notar que un aumento en cualquiera de las variables que se encuentran del lado derecho de la igualdad producirá un aumento en el PIB, por ejemplo, si la economía en su conjunto consume más bienes y servicios en un sistema de competencia en donde la oferta de estos se ajusta con cierta rapidez, se estará produciendo más. Si la economía experimenta mayor inversión en capital entonces se podrá producir más en el futuro (lo que implica aumento en C) y también si la balanza comercial es positiva y crece querrá decir que como país estamos aprovechando nuestras ventajas comparativas y vendiendo nuestros excedentes al extranjero.

Dejamos al final el gasto del gobierno (G), porque amerita un estudio especial. El gobierno normalmente no produce bienes y servicios para “vender” a los consumidores tal y como lo haría una empresa, pues no es su naturaleza. Por el contrario, el gobierno se financia directamente del pueblo a través de los impuestos, que en teoría sirven para dotar de bienes públicos a la sociedad ya que ésta no estaría dispuesta a pagarlos de manera privada. En este proceso, el gobierno hace carreteras, puertos, pavimenta calles, provee de luminarias y todos aquellos servicios públicos conocidos, con lo cual también contrata capital y trabajo y estimula de manera natural a la economía. Sin embargo, este proceso es costoso para la sociedad, ya que, si el gobierno pretende aumentar su gasto, solo lo puede hacer a través de aumentar los impuestos o endeudándose (lo que implica necesariamente más impuestos en el futuro), lo cual significa que a los ciudadanos se les van a extraer necesariamente más ingresos, pudiendo evitarse el crecimiento del resto de las variables anteriormente explicadas. A este fenómeno se le conoce como “*crowding-out effect*”, o efecto desplazamiento, que ocurre cuando el gobierno interviene demasiado en la economía, haciendo a un lado al sector privado y teniendo que soportar más la carga del PIB.

A pesar de que los impuestos son terriblemente impopulares, y sobre todo cuando éstos tienden a aumentar, pueden ser útiles para aminorar los efectos de los ciclos económicos,



especialmente las recesiones. Greenwood y Huffman (1991) hicieron todo un estudio económico en donde muestran la utilidad de la política fiscal para aminorar los efectos de los ciclos económicos (en inglés “*Real Business Cycles*”), en ese documento se hacen dos preguntas interesantes: 1. ¿Es deseable buscar políticas fiscales para aminorar los efectos de los ciclos económicos? y 2. ¿Es posible teórica y prácticamente hablando, estabilizar las fluctuaciones económicas? Desde el punto de vista de ese documento, sí es posible aminorar los efectos de los ciclos económicos suponiendo que el gobierno desea eliminar las recesiones, tomando como referencia el ingreso promedio y considerando todos los ingresos que sean inferiores.

Formalmente, lo anterior se modela de la siguiente manera:

Se supone una economía en donde existen tres agentes: hogares, empresas y gobierno. Las empresas utilizan los factores capital y trabajo que contratan de los hogares para producir bienes y servicios. Los hogares por su parte utilizan el ingreso por proveer los insumos anteriores, para consumir o para invertir en los bienes que producen las empresas, y por último está el gobierno que pone cierta política fiscal distorsionadora en los agentes privados mediante impuestos de suma fija<sup>1</sup>.

### **A) Empresas**

La producción para cualquier periodo  $t$  o  $y_t$ , está determinada por la siguiente función de rendimientos constantes a escala:

$$y_t = f(k_t h_t, \ell_t)$$

---

<sup>1</sup> Aunque los autores no explican por qué se asume en el modelo una política fiscal con impuestos de suma fija, es fácil la explicación. Lo anterior se debe a que la teoría de las finanzas públicas ha demostrado suficientemente que si bien, todos los impuestos distorsionan en alguna medida a la economía, los impuestos de suma fija (o lump-sum), son el tipo de impuestos más eficiente en términos económicos pues todos los agentes saben de ante mano cuánto deberán pagar al fisco, aunque esto representa indudablemente una política fiscal regresiva, es decir, que los individuos con menores ingresos pagarán relativamente menos que aquellos con mayores ingresos.

Donde  $k_t h_t$  representa el insumo del capital y  $\ell_t$  es el factor trabajo, ambos en el periodo  $t$ .  $k_t$  representa el “stock” de capital y  $h_t$  la tasa a la cual se utiliza ese capital. Dada la tasa de interés del capital  $r_t$ , y el salario por trabajo  $w_t$ , las empresas escogen el nivel óptimo de  $k_t h_t$  y  $\ell_t$  que maximizan los beneficios  $\pi_t$ , mediante la resolución del siguiente problema de maximización:

$$\max_{k_t h_t, \ell_t} \pi_t = f(k_t h_t, \ell_t) - r_t k_t h_t - w_t \ell_t \quad (\text{P1})$$

Las condiciones de primer orden del problema P1 serían las siguientes:

$$f_1(k_t h_t, \ell_t) = r_t$$

$$f_2(k_t h_t, \ell_t) = w_t$$

Dado que se está modelando una economía en competencia perfecta, las empresas obtienen al final cero beneficios en cada periodo derivado de la función con rendimientos constantes a escala, es decir que  $\pi_t = 0$  para todo  $t$ .

## B) Hogares

El hogar representativo de la economía tiene como objetivo maximizar su utilidad perpetua que está dada por la siguiente función:

$$\sum_{t=0}^{\infty} \beta^t U(c_t, \ell_t) \quad 0 < \beta < 1$$

Donde  $c_t$  y  $\ell_t$  representan el consumo y el trabajo en cada periodo. Los hogares tienen tres fuentes de ingreso principales: primero, el ingreso proveniente de la venta de servicios de capital  $r_t k_t h_t$ , en segundo lugar, el ingreso por trabajo  $w_t \ell_t$ , y por último la transferencia de suma fija por parte del gobierno  $T_t$ .

El ingreso por trabajo y el capital están sujetos a un gravamen que están representados por  $\lambda_\ell$  y  $\lambda_k$  respectivamente.

Los hogares enfrentan una decisión sobre el suministro de servicios de capital hacia las empresas. Por un lado, un mayor nivel de uso,  $h_t$ , permite un mayor nivel de servicios de capital,  $k_t h_t$ , de un stock de capital  $k_t$ , pero por otra parte provoca que el stock de capital deprecie a una tasa mayor  $\delta_t$ , que está dada por  $\delta_t = \delta(h_t)$ , con una función de tasa de depreciación que satisface  $0 \leq \delta \leq 1$ ,  $\delta' > 0$  y  $\delta^* > 0$ .

Los hogares pueden consumir o ahorrar los ingresos que les quedan después de pagar los impuestos. Los ahorros toman la forma de acumulación física de capital (es decir que ahorro es igual a la inversión). Por lo que la evolución del stock de capital de los hogares queda descrita de la siguiente manera:

$$k_{t+1} = k_t(1 - \delta(h_t)) + i_t(1 + \varepsilon_t)$$

Aquí,  $i_t$  unidades de producción invertidas en el periodo  $t$ , aumentan el capital del periodo  $t+1$  por  $i_t(1 + \varepsilon_t)$  unidades, donde  $\varepsilon_t \in E(-1, \infty)$  es un término de perturbación conocido en el periodo  $t$ . El “*shock*”  $\varepsilon_t$  funciona como un factor de cambio tecnológico que afecta la producción del capital nuevo. Un  $\varepsilon_t$  alto, estimula la creación de capital nuevo y promueve un uso intensivo mayor y acelera la depreciación del capital viejo. La inversión bruta  $i_t$ , está subsidiada por el gobierno a la tasa  $\lambda_i$ .

Dicho lo anterior, el problema dinámico a resolver por parte de los hogares es el siguiente:

$$V(k_t; s_t) = \max_{(c_t, \ell_t, h_t, k_{t+1})} \left\{ U(c_t, \ell_t) + \beta \int V(k_{t+1}; s_{t+1}) d\psi(s_{t+1}|s_t) \right\} \quad (P2)$$

Sujeto a:

$$c_t + \frac{(1-\lambda_i)k_{t+1}}{1+\varepsilon_t} = (1-\lambda_k)r_t k_t h_t + (1-\lambda_\ell)w_t \ell_t + \frac{(1-\lambda_i)[1-\delta(h_t)]k_t}{1+\varepsilon_t} + \tau_t$$

Con el vector de estado  $s_t$ , siendo gobernada por la función de distribución  $\psi(s_t|s_{t-1})$ .

Los hogares toman el estado de las cosas  $s_t$ , como dado. Adicionalmente en equilibrio, el salario, la tasa de interés del capital y el nivel de transferencia del gobierno, todas serán funciones de  $s_t$ .

El resultado de la optimización anterior está resumido por el siguiente conjunto de condiciones de eficiencia en conjunto con la restricción presupuestal:

$$\frac{(1-\lambda_i)U_1(c_t, \ell_t)}{1+\varepsilon_t} = \beta \int U_1(c_{t+1}, \ell_{t+1})[(1-\lambda_k)r_{t+1}h_{t+1} + \frac{(1-\lambda_i)(1-\delta(h_{t+1}))}{1+\varepsilon_{t+1}}]d\psi(s_{t+1}|s_t) \quad (1)$$

$$(1-\lambda_k)r_t = (1-\lambda_i)\delta' \frac{h_t}{1+\varepsilon_t} \quad (2)$$

$$U_1(c_t, \ell_t)(1-\lambda_\ell)w_t = -U_2(c_t, \ell_t) \quad (3)$$

La ecuación (1) es una condición de optimalidad que gobierna a la inversión. El lado izquierdo de la ecuación representa una pérdida en la utilidad corriente que ocurre cuando una unidad de inversión corriente es emprendida. El lado derecho de la ecuación retrata la utilidad futura esperada descontada que es obtenida de una unidad de inversión hoy. El término entre corchetes representa el retorno marginal después de impuestos de la inversión.

La ecuación (2) representa el uso eficiente del capital y finalmente la ecuación (3) representa el beneficio marginal después de impuestos de trabajar igual a la desutilidad marginal del trabajo.

### C) Gobierno

El gobierno como cualquier otro agente, debe satisfacer una restricción presupuestal. Como el análisis del modelo se centra en el impacto de los impuestos distorsionadores, se supondrá que la recaudación del gobierno se repartirá al resto de los agentes igual que los impuestos, es decir, con una suma fija.

Específicamente, las transferencias de suma fija del gobierno deben ser iguales a:

$$\tau_t = \lambda_K r_t K_t H_t + \lambda_\ell w_t L_t - \lambda_i [K_{t+1} - \frac{(1 - \delta(H_t))K_t}{1 + \varepsilon_t}]$$

Donde las letras en mayúsculas denotan el equilibrio o los valores de las variables agregadas de las decisiones de los hogares.

Finalmente, se observa que en equilibrio, la restricción de recursos de la economía se sostiene de la siguiente forma:

$$C_t + \frac{K_{t+1}}{(1 + \varepsilon_t)} = f(K_t H_t, L_t) + \frac{(1 - \delta(H_t))K_t}{(1 + \varepsilon_t)}$$

### D) Resultados de Interés

En primer lugar, debe notarse que para reducir el impacto de una recesión, el gobierno otorga subsidios que son financiados por los agentes privados, no elevando las tipos impositivos ni creando nuevo impuestos.

En segundo lugar, Greenwood y Huffman calibraron el modelo tomando en cuenta las condiciones de la economía norteamericana de la posguerra en donde el tipo impositivo era del 35% de los ingresos brutos de los agentes económicos y con un subsidio a la inversión del 7%. La tasa de depreciación del capital la fijaron en 10%. Con los datos anteriores se fijó

a la economía de Estados Unidos, de tal manera que sirviera como un punto de comparación y poder “jugar” con las variables.

Uno de los resultados de la calibración del modelo consiste en que la presencia de los impuestos tiende a amplificar la volatilidad y persistencia de los cambios tecnológicos en vez de estabilizarlos, es decir, que, ante la ausencia de impuestos y subsidios, la variabilidad de los agregados macroeconómicos cae dramáticamente.

En el estudio, se muestra que, si a la economía se le reduce el tipo impositivo a 25%, la producción aumenta en 9%, y el tiempo trabajado en 2%, la productividad del trabajo (que en teoría es exactamente igual al salario), aumentó 7%, y el stock de capital promedio se incrementó en un 30%.

En otro ejercicio, se simuló un aumento en el crédito fiscal de la inversión de 7% a 14%. Como resultado, el nivel promedio de la producción aumentó 4%, aumentando las horas trabajadas y la productividad en 1% y 3% respectivamente. Sin embargo, esta política aumenta la volatilidad de las variables macroeconómicas agregadas, mientras que una reducción en los créditos fiscales estabiliza las variables. Lo anterior ocurre, ya que en el modelo que se usó como referencia, el capital y los impuestos sobre el ingreso por trabajo tienen un efecto deprimente en la acumulación de capital y las horas trabajadas, mientras que el crédito fiscal a la inversión opera en los agregados macroeconómicos de la misma manera, como un recorte en el capital y los impuestos a los ingresos por trabajo.

Por último, los autores midieron las ganancias o pérdidas en bienestar de los consumidores comparando la cantidad de consumo que se aumentó o se quitó a cada agente, en cada estado, bajo la nueva política y respecto del estado que se tomó como referencia.

Los resultados del recorte en el impuesto a los ingresos por capital en 10%, consiguieron una mejora en el bienestar de los consumidores equivalente a 4% del Producto Nacional Bruto<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> A diferencia del Producto Interno Bruto (PIB), el Producto Nacional Bruto (PNB) es la cuantificación de la producción total de bienes y servicios de los habitantes de un país y de lo que producen las empresas de origen nacional en el extranjero. Esta es una medida común en los Estados Unidos de América pues tienen muchas empresas nacionales que producen bienes en el extranjero, por lo tanto es una medida muy útil para ese país.

De manera similar, un recorte en los impuestos por trabajo resulta en una ganancia en el bienestar del 3%, y de la misma manera, un aumento en el crédito fiscal a la inversión mejora el bienestar, pues contrarresta los efectos depresivos de la acumulación del capital que tienen los impuestos sobre el ingreso por trabajo y por capital.

Como puede verse, los impuestos tienen un efecto depresivo en el trabajo, la acumulación del capital y en la producción. Estos efectos son especialmente molestos durante una recesión, por lo que queda demostrado que resulta benéfico para la economía que el gobierno implemente una política de estabilización de los ciclos económicos, especialmente durante las recesiones, aplicando políticas contra cíclicas.

## **2.- Finanzas Públicas**

La función de todo gobierno debe ser la de proveer bienes públicos a la población. Este tipo de bienes tiene ciertas características que los hace especiales, la primera particularidad es que una vez que son producidos pueden ser consumidos por un consumidor adicional sin costo, por ejemplo, el habitante de una casa que decide pavimentar la entrada de su casa para su propio uso y beneficio, en principio, no podría evitar que algún otro peatón gozara de la pavimentación de ese tramo de la calle en particular. Con este ejemplo descubrimos la segunda cualidad de los bienes públicos, que es la no-exclusión en el consumo.

Para la provisión de bienes públicos, el gobierno debe hacerse de recursos, y para ello existen los impuestos.

Desde un punto de vista liberal, la única razón para la existencia de impuestos es para financiar la provisión de bienes públicos, de lo contrario, el gobierno estaría introduciendo distorsiones a los mercados y por lo tanto los estaría desequilibrando en perjuicio de consumidores y productores.

En la Ley de Ingresos de la Federación podemos apreciar las fuentes de financiamiento del Estado, y ahí se aprecia con cierta claridad que el gobierno mexicano en realidad grava a

consumidores y productores en varias ocasiones y a distintos mercados, por lo que podría demostrarse que en el caso de México, el gobierno efectivamente introduce distorsiones en los mercados en donde pone impuestos<sup>3</sup>.

Por otra parte, el PEF es la herramienta con la cual el Gobierno Federal asigna los recursos que obtiene de la LIF.

El gobierno, como cualquier otro actor económico enfrenta una restricción presupuestal, es decir que no tiene la capacidad de obtener recursos de manera ilimitada, y además a pesar de ser un “jugador” de gran tamaño, es precio aceptante en la mayoría de los precios de las variables que más repercuten en sus ingresos, ejemplo de esto es el precio de la mezcla mexicana de petróleo, la cual se rige en los mercados internacionales y cuyo valor es de enorme relevancia en los ingresos presupuestarios del Estado Mexicano.

Otra de las variables de enorme importancia es el tipo de cambio peso-dólar, y lo es ya que la deuda externa que contrata el país en su mayoría está en dólares de los Estados Unidos, por lo que una depreciación de nuestra moneda encarece el costo financiero de la deuda elevando el gasto no programable del gobierno.

En la definición del PIB<sup>4</sup>, el sector externo es uno de los más importantes para México, pues es una de las “palancas” de mayor peso y que nos hace crecer económicamente. En este sentido, el comportamiento de otras economías, pero especialmente el desempeño económico de Estados Unidos está ligado estrechamente con el nuestro, sobre todo el movimiento del sector industrial de aquél país, pues México se encuentra integrado verticalmente a dicho sector al ser un proveedor de materias primas y productos terminados que en nuestro país se conocen como importaciones temporales, y consisten en importar insumos para la elaboración de diversos productos que posteriormente se exportan a Estados Unidos.

---

<sup>3</sup> No se demuestra la afirmación anterior toda vez que dicha demostración escapa al objetivo principal de este documento de trabajo.

<sup>4</sup> El PIB es el resultado de la suma del consumo, la inversión, el gasto del gobierno y las exportaciones netas.



Finalmente, México compite con el resto de los gobiernos en cuanto a la emisión de deuda nacional, y esto ocurre mediante el precio de la misma que no es otra cosa sino la tasa de interés de los Certificados de Deuda de la Tesorería, o mejor conocidos como CETES.

Así como la economía de Estados Unidos juega a nuestro favor cuando ésta crece, un aumento en las tasas de los Bonos del Tesoro de la Reserva Federal de nuestro vecino del norte, ponen presión sobre la compra-venta de los CETES en México. Esto se debe a que Estados Unidos, al ser la principal economía del mundo es considerada también como la economía más segura para los flujos de dinero, es por eso que al incrementar la tasa de rendimiento de su deuda soberana en México vemos salida de capitales, presiones sobre el tipo de cambio y reducción en la colocación de deuda.

En el terreno de las finanzas públicas es importante tener en claro los siguientes conceptos:

### **Balance Público**

El Balance Público Tradicional o Balance Económico busca encontrar la relación básica que existe entre ingreso y gasto en un período determinado, que puede ser mensual o anual y se obtiene de la siguiente manera:

$$BP = (Ingreso Corriente + Ingreso de Capital) - (Gasto Corriente + Gasto de Capital)$$

Dentro de los ingresos corrientes se encuentran los recursos provenientes de contribuciones como impuestos, contribuciones a la seguridad social y derechos, así como los ingresos por venta de bienes y servicios, productos y aprovechamientos distintos de las recuperaciones de capital, y dentro de los ingresos de capital se consideran los recursos provenientes de la venta de activos físicos cuando éstos ya cumplieron el objetivo para el cual fueron creados.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> “El Balance Fiscal en México: Definición y Metodología” pag. 2. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México 2013.

## Deuda

El Gobierno Federal tiene la facultad de emitir deuda pública con la finalidad de ejercer un mayor nivel de gasto cuando la suma de todos sus ingresos resulta insuficiente.

En el caso mexicano, la deuda interna se emite en CETES, BONDES, UDIBONOS y BPas<sup>6</sup>, mientras que la deuda externa es aquella que se contrata en el extranjero, con otros países, instituciones de crédito internacional, bancos, etc. y se encuentra en dólares.

## Ingresos Petroleros

Éstos provienen fundamentalmente de la extracción y venta de petróleo y se obtienen de la siguiente forma:

*IP = Pemex + Transferencias al Fondo Mexicano del Petróleo + ISR de contratistas y asignatarios + Derechos sobre Hidrocarburos*

## Presupuesto Base Cero<sup>7</sup>

Consiste en reevaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir se elabora como si fuera la primera operación de la empresa, y se evalúa y justifica el monto y necesidad de cada renglón del mismo. Se olvida del pasado para planear con plena conciencia el futuro.

El proceso base cero proporciona información detallada sobre el dinero que se necesita para lograr los resultados deseados, enfoca la atención hacia el capital necesario para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior.

---

<sup>6</sup> Mayor información en [www.banxico.gob.mx](http://www.banxico.gob.mx)

<sup>7</sup> Tomado de “El Presupuesto Base Cero. Compilación de Notas Seleccionadas.” Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, p. 5, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, México 2005.

## **VI. Formulación de hipótesis**

El Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2019 es centralista y no contribuirá a elevar la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía mexicana.

## **VII. Pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis**

En este apartado se analizan los tres componentes del Paquete Económico: Criterios Generales de Política Económica (CGPE), Ley de Ingresos (LIF) y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en comparación con el último Paquete Económico del sexenio de Enrique Peña Nieto (2018), y con una visión de largo plazo.

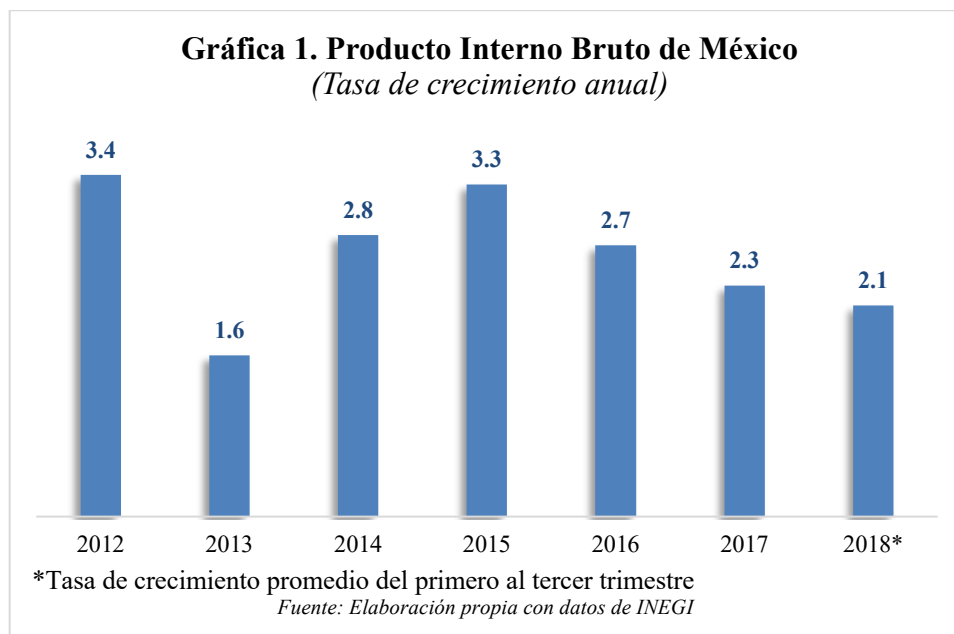
### **1. Criterios Generales de Política Económica**

#### **1.1. Resumen de la Actividad Económica Nacional**

Un primer punto que destaca en los CGPE para 2019 es el reconocimiento de que la economía mexicana se mostró resiliente en el período enero-septiembre 2018 ante el entorno externo adverso que se vivió. Esta declaración es de suma importancia en términos políticos ya que AMLO, en repetidas ocasiones, ha afirmado que recibía un país en crisis económica, por lo que esta afirmación representa una contradicción con los dichos del Presidente de la República, en un documento legal y que es el centro de la atención de los mercados.

En la gráfica 1 se muestra el comportamiento de la economía mexicana a partir del 2012 y hasta el 2018. El año 2012 (3.4%) corresponde al último año de gobierno del Presidente Felipe Calderón y a partir de 2013 se considera el sexenio de Enrique Peña Nieto. En éste último período de gobierno, la economía nacional creció a un ritmo promedio de 2.4 por ciento anual, coincidiendo con la tasa promedio de crecimiento de los últimos 25 años. Esta tasa de crecimiento se encuentra en línea con el crecimiento de los Estados Unidos de América (EE.UU.), ya que la producción industrial de nuestro país se encuentra alineada

verticalmente con ese mismo sector de la economía americana. Romper con esa estrecha dependencia es uno de los retos más importantes que tiene la economía mexicana, y es de donde viene el dicho: “*Si a Estados Unidos le da una gripa, a nosotros nos da pulmonía*”.



Al respecto, los CGPE 2019 prevén que la economía de EE.UU. crezca en 2018 al 2.9 por ciento, y que ese ritmo se modere en 2019 hacia una tasa del 2.6 por ciento anual. Esta información resulta clave, pues es un indicio de la tasa de crecimiento que podría experimentar la economía mexicana durante el 2019.

La Tabla 1 muestra el comportamiento de las principales variables que componen el PIB. En primer lugar se encuentra la tasa de crecimiento de la economía, la cual como ya se indicó previamente, muestra un comportamiento similar al promedio de largo plazo.

En segundo lugar se encuentran las importaciones y exportaciones. En este apartado puede apreciarse que las exportaciones tuvieron una tasa de crecimiento superior a las importaciones en 2015 y 2016, y posteriormente las segundas crecieron a un ritmo más acelerado. Este comportamiento se debió fundamentalmente a las exportaciones petroleras, las cuales tuvieron un crecimiento importante desde 2013 y hasta finales del 2016.

**Tabla 1. Oferta y Demanda Agregadas**  
(variación % real anual)

	2015	2016	2017	2018*
PIB	3.3	2.7	2.3	2.1
Importaciones	5.9	2.9	6.5	6.9
Exportaciones	8.4	3.5	3.8	5.3
Consumo	2.6	3.6	2.6	2.7
Privado	2.7	3.8	3.0	2.8
Público	1.9	2.3	0.1	2.0
Inversión Fija Bruta	5.0	1.1	-1.5	2.7
Privada	8.9	2.0	-0.5	2.1
Pública	-10.7	-3.4	-6.6	6.3

\*Promedio de los primeros dos trimestres

Fuente: CGPE 2019

Del lado del consumo, se puede observar una diferencia marcada entre el consumo privado y el público. Mientras que el primero tuvo un crecimiento promedio real del 3 por ciento anual, el segundo tan solo fue de 1.5 por ciento. Esta diferencia se explica sobre todo por los recortes presupuestales que tuvo que aplicar el gobierno de Peña Nieto ante el complicado entorno externo y la volatilidad que se experimentó en el sexenio. Hay que recordar que dentro de los acontecimientos más importantes que ocurrieron y que orillaron al gobierno a tomar esa decisión fue la crisis griega, el desplome en el precio del petróleo, la incertidumbre en torno al TLC y la normalización de la política monetaria en EE.UU. que ha llevado a un aumento en las tasas de interés.

De la mano con la explicación anterior se encuentra el comportamiento de la inversión fija bruta. Este tipo de inversión es la más importante ya que es aquella que se realiza sobre maquinaria y equipo, y al contrario de la inversión que se realiza en los mercados financieros

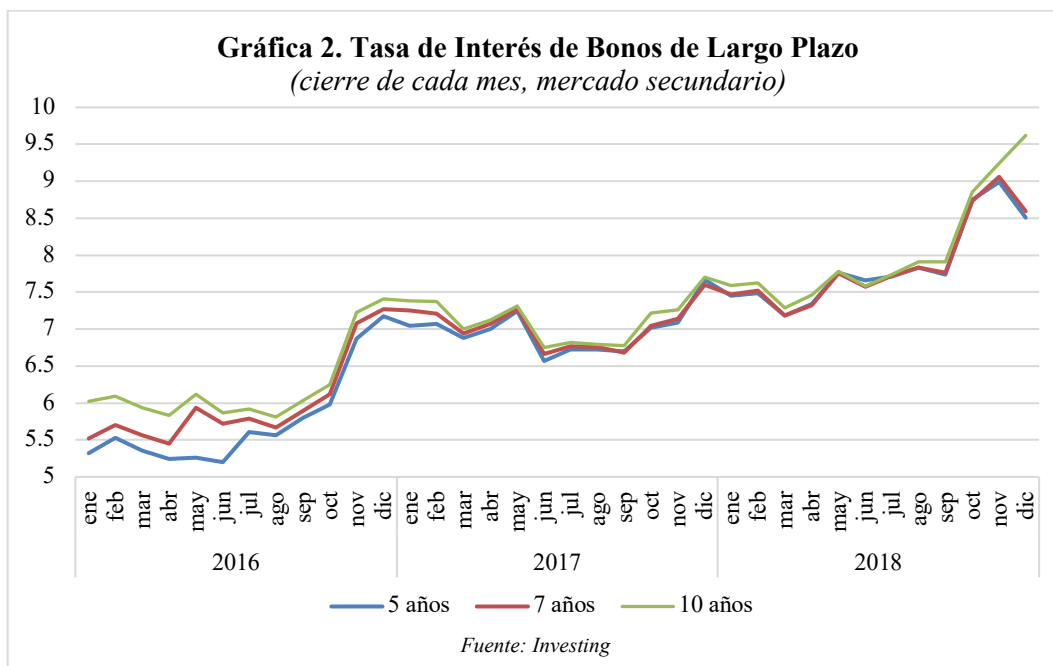
en donde los capitales permanecen en el corto plazo, ésta es de largo plazo y es la que detona empleos y crecimiento económico de manera sostenida.

Los números en este renglón muestran una marcada caída del lado del gobierno, con una tasa promedio cercana a -7 por ciento de 2015 a 2017, mientras que en el sector privado, para el mismo período de tiempo, el promedio fue de 3.46 por ciento.

### **1.2. Perspectivas Económicas para 2019**

Los CGPE reconocen que a pesar de que la situación económica mundial muestra señales de crecimiento, existen diversos riesgos que hacen posible que exista una desaceleración en el ritmo. Dentro de los riesgos que persisten se encuentran las tensiones comerciales y una reversión de los flujos de capital de las economías emergentes con fundamentos económicos más débiles y mayores riesgos políticos.

Es importante notar que los CGPE reconocen que existen riesgos políticos en las economías emergentes, y aunque no hacen referencia a nuestro país de manera directa, es posible averiguarlo a través de la tasa de interés de largo plazo de los bonos de deuda mexicanos (Gráfica 2).



Los mercados financieros reaccionan rápidamente ante cualquier cambio en los fundamentales de la economía en el corto plazo. La gráfica 2 muestra el comportamiento de la tasa que se debe pagar a los tenedores de bonos de deuda mexicana. En dicha gráfica se puede observar que a partir del mes de octubre de 2018 la tasa de los bonos se disparó por encima de la tendencia. Esto se debió a la consulta popular de AMLO sobre el Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, y el resultado que derivó en la cancelación de la opción en Texcoco. Esta decisión fue tomada por los mercados internacionales como poco racional, lo que llevó al encarecimiento de la deuda nacional, que refleja un mayor riesgo por tener dinero invertido en el gobierno mexicano.

En términos de crecimiento económico para 2018, los CGPE estiman una tasa de 2.3 por ciento para el cierre del año, y un pronóstico para 2019 de 2 por ciento. Esta tasa puntual proviene de un rango estimado que va del 1.5 al 2.5 por ciento en sintonía con las previsiones hechas por el Fondo Monetario Internacional, y la Encuesta de Expectativas Económicas del Banco de México, por lo que puede considerarse como una tasa realista, pero completamente alejada de la promesa hecha por AMLO en su discurso de toma de protesta, en donde culpó a las políticas económicas neoliberales de tener tasas de crecimiento bajas.

Por último, los CGPE presentan las principales variables macroeconómicas que el gobierno estima para el siguiente ejercicio fiscal y se muestran en la Tabla 2.

**Tabla 2. Principales Variables Macroeconómicas**

Concepto	Aprobado 2018	Estimado 2018	Estimado 2019
<b>Producto Interno Bruto</b>			
Rango de Crecimiento( % Real)	2.0 - 3.0	N.A	1.5 - 2.5
Puntual	2.5	2.3	2
Nominal (miles de millones de pesos)	22,831.9	23,552.5	24,942.1
<b>Inflación (Dic/Dic)</b>	4.8	5.1	3.4
<b>Tipo de Cambio Nominal (pesos por dólar)</b>			
Fin del Período	N.A	20.0	20.0
Promedio	18.4	19.2	20.0
<b>Tasa de Interés (CETES 28 días)</b>			
Fin del Período	7.0	8.3	8.3
Promedio	7.0	7.7	8.3
Real Acumulada	4.1	3.1	5.0
<b>Cuenta Corriente</b>			
Millones de dólares	-23,300	-21,698	-27,326
% del PIB	-1.8	-1.8	-2.2
<b>Petróleo (canasta mexicana)</b>			
Precio promedio (dólares por barril)	48.5	62	55
Plataforma de producción (millones de barriles diarios)	1,983	1,849	1,847

*Fuente: CGPE (2019)*



Los pronósticos que realiza el gobierno federal en cada paquete económico al inicio de cada sexenio han dejado mucho que desear. En la mayoría de los casos, éstos se realizan sobre la base de los deseos del nuevo mandatario y no necesariamente tomando en cuenta la realidad. Como se puede apreciar en la Tabla 3, se muestran las estimaciones de crecimiento económico para el primer año de gobierno contra la tasa de crecimiento real observada al final del período.

**Tabla 3. Pronóstico de Crecimiento al Inicio del Sexenio**  
(*crecimiento esperado vs real anual*)

<b>Año</b>	<b>CGPE</b>	<b>Observado</b>
2001	4.5	-0.1
2007	3.6	2.3
2013	3.5	1.6
2019	2.0	N.A

*Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.*

Como puede observarse, la realidad difiere notablemente de las estimaciones del gobierno. Sin embargo, a partir del año 2015 la metodología para la estimación del crecimiento de la economía mexicana cambió, a partir de ese año se realiza una estimación por intervalo en donde el punto medio es la estimación puntual que sirve de base para la elaboración del presupuesto. Cabe señalar que a partir de esa fecha (salvo el año 2015), el crecimiento de la economía mexicana se ha situado siempre en dicho intervalo (Tabla 4.) aunque por debajo del punto medio.

**Tabla 4. Pronóstico de Crecimiento del Gobierno Federal**  
(*rango de crecimiento esperado vs real anual*)

<b>Año</b>	<b>CGPE</b>	<b>Observado</b>
2015	2.0 - 2.8	3.3

2016	2.6 - 3.6	2.7
2017	2.0 - 3.0	2.3
2018	2.0 - 3.0	2.3*
*Estimado		
<i>Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.</i>		

Considerando la información anterior, así como los pronósticos de crecimiento de la economía mundial, y la experiencia del gobierno federal al inicio de un nuevo gobierno, es posible prever que la economía mexicana en realidad pueda crecer en 2019 en un rango de entre 1.5 y 2 por ciento en términos reales.

En cuanto a la inflación, es importante mencionar que uno de los componentes más importantes en los últimos años ha sido el precio de las gasolinas, pues a partir de la liberalización total de los precios (proceso que comenzó a partir de la aprobación de la reforma energética y concluyó en el 2018), el nivel de precios se movió bruscamente. Este proceso ha concluido, por lo que ahora el precio es fijado libremente por el mercado y es posible que a partir de 2019 y por efecto del año base contra el cual se mide (precios de 2018), el nivel de inflación tienda a regresar al objetivo del 3 por ciento anual establecido por el Banco de México.

Otra variable relevante en la determinación del nivel de precios es el tipo de cambio. En los años anteriores ocurrieron diversos eventos que generaron mucha volatilidad en los mercados internacionales: Crisis griega, desaceleración de la economía china, BREXIT, gobierno de Donald Trump, renegociación del TLCAN, caída en las exportaciones petroleras y elección presidencial en México, son solo algunos de los eventos que generaron presiones sobre el tipo de cambio del peso frente al dólar. Si bien todas esas fuentes de incertidumbre se han calmado, todavía existe un riesgo latente sobre los flujos del comercio mundial, por lo que no es posible descartar del todo que la moneda mexicana pudiera depreciarse alrededor de los 20.5 pesos por dólar, y dependiendo de las condiciones de incertidumbre, pudiera volver a tocar el techo de 21 pesos por dólar.

Con la información anterior, se considera un tanto arriesgado que los CGPE estimen un tipo de cambio nominal exactamente en 20 pesos por dólar, quizá lo más adecuado hubiera sido un nivel de 20.5 con la finalidad de que el gobierno pudiera contar con un margen de 50 centavos en caso de ocurrir algún evento negativo procedente del exterior.

Por el lado de la tasa de interés, es posible que ésta llegue al 9 por ciento, sobre todo después de la publicación de la minuta de la Junta de Gobierno del Banco de México correspondiente a la sesión del 20 de diciembre de 2018, en donde las autoridades monetarias y fiscales coincidieron en que podrían existir presiones inflacionarias por el lado del tipo de cambio y en los precios de frutas y verduras, así como algunos riesgos derivados del incremento reciente en el salario mínimo que ahora se ubica en 102.68 pesos.

En el mismo sentido, no debe soslayarse la política monetaria de Estados Unidos, la cual se volvió más agresiva a partir del año 2015, como consecuencia del fortalecimiento de la economía de ese país, y que tiene repercusiones directas sobre las decisiones de política monetaria en México, el cual sigue una política de “espejo”.

Por otro lado, debe tenerse especial cuidado con las dos últimas variables que se presentan en el marco macroeconómico, y que son la cuenta corriente y el precio del barril de petróleo mexicano.

En primer lugar, la cuenta corriente forma parte, en conjunto con la cuenta de capital y la cuenta financiera, de la balanza de pagos. Estas tres cuentas deben compensarse unas a otras, de tal manera que la balanza quede en cero, de lo contrario existen repercusiones sobre el nivel de las reservas internacionales del banco central. Si por cualquier motivo, la balanza es positiva, las reservas internacionales tenderán a aumentar, y por el contrario, si es negativa, un país experimentará una disminución de las mismas.

Lo anterior es importante ya que un desequilibrio en la cuenta corriente (déficit) normalmente se financia casi en su totalidad con Inversión Extranjera Directa (IED), y también el gobierno falla en sus pronósticos (Tabla 5).

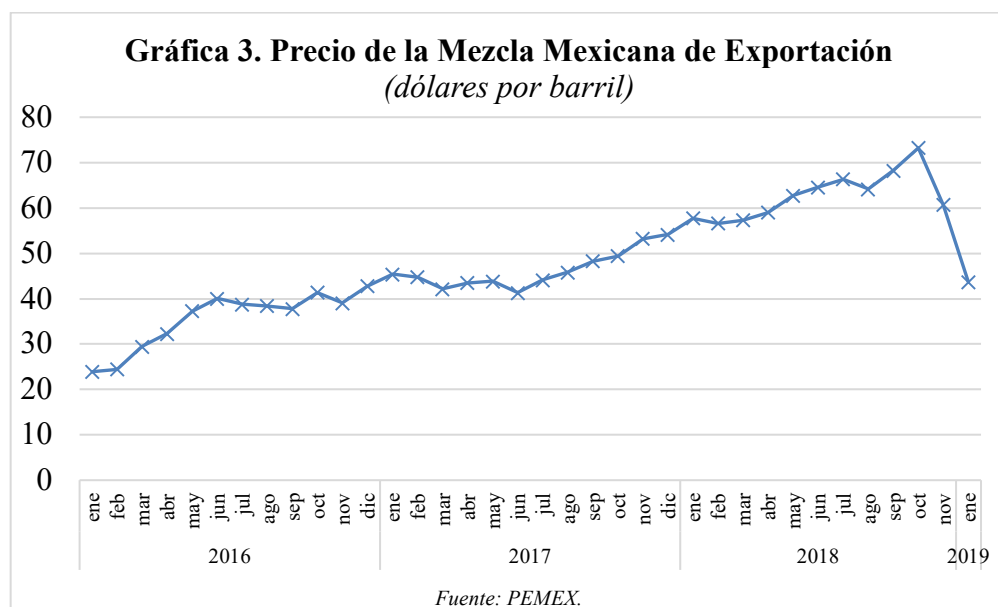
**Tabla 5. Cuenta Corriente Estimada y Observada**  
(% del PIB)

Año	Estimada	Observada	Diferencia
2014	-1.3	-1.9	-0.6
2015	-2.0	-2.5	-0.5
2016	-2.6	-3.2	-0.6
2017	-3.0	-1.8	1.2
2018	-1.8	-1.8	0
2019	-2.2	N.A	N.A

*Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.*

Los datos de la tabla anterior muestran las estimaciones del déficit en cuenta corriente estimados en los CGPE *versus* lo observado al final del período. La información revela de 2014 a 2016 la cuenta corriente fue más deficitaria de lo programado por el gobierno aproximadamente en poco más de medio punto del PIB. Esos diferenciales y el saldo completo fueron cubiertos por IED, sin embargo, en este nuevo sexenio tenemos un ingrediente de incertidumbre por parte de los inversionistas extranjeros (se midió en la gráfica 2), por lo que de no atender esa fuente de incertidumbre, nuestras reservas internacionales y nivel de tipo de cambio podrían estar en riesgo de disminuir en el primer caso, y de depreciarse en el segundo.

En segundo lugar, se considera que el precio de la mezcla mexicana de exportación de petróleo no permite un margen para las finanzas públicas en caso de que el mercado internacional baje el precio.



La gráfica 3 muestra la tendencia actual del precio del barril de petróleo mexicano. Como puede notarse, el precio alcanzó un máximo de poco más de 70 dólares por barril (dpb) a finales del año 2018, sin embargo a partir de diciembre el precio ha sufrido una caída muy importante, e incluso actualmente se encuentra 11.35 dólares por debajo de la estimación de la SHCP para todo el año 2019. De no regresar el precio al promedio establecido por el gobierno, las finanzas públicas tendrían que ajustarse de manera importante, y existiría un desajuste adicional en el tipo de cambio, la cuenta corriente y posiblemente en el nivel de endeudamiento, cuestiones que podrían poner en aprietos a las finanzas públicas.

Finalmente los CGPE presentan el monto del déficit público y los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) que es una medida más amplia de la deuda.

La Tabla 6 muestra los datos más relevantes que prevé la SHCP.

**Tabla 6. Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)**  
(% del PIB)

Concepto	Estimado 2018	Proyectado 2019	Diferencia
<b>I. RFSP</b>	<b>-2.5</b>	<b>-2.5</b>	<b>0</b>
<b>II. Necesidades de financiamiento fuera del presupuesto</b>	<b>-0.5</b>	<b>-0.5</b>	<b>0</b>
PIDIREGAS	-0.1	-0.1	0
IPAB	-0.1	-0.1	0
Programa de Deudores	0	0	0
Banca de Desarrollo y Fondos de Fomento	0.1	0	-0.1
Adecuaciones a los registros presupuestarios*	-0.4	-0.3	0.1
<b>III. Balance Público (I-II)</b>	<b>-2.0</b>	<b>-2.0</b>	<b>0</b>
1.- PEMEX	-0.2	-0.3	0.1
2.- CFE	0.1	0	-0.1
3.- IMSS	0.1	0.1	0
4.- ISSSTE	0.1	0	-0.1
5.- Gobierno Federal	-2.1	-1.9	-0.2
<b>IV. Balance Primario (III + Costo Financiero)</b>	<b>0.7</b>	<b>1.0</b>	<b>0.3</b>

\* Incluye ganancia neta por colocación sobre par, el componente inflacionario de la deuda indexada a la inflación, ingresos por recompra de deuda, así como un ajuste por los ingresos derivados de la venta neta de activos financieros y por la adquisición neta de pasivos distintos a la deuda pública

*Fuente: CGPE (2019).*

Los RFSP se plantean en 2.5 por ciento del PIB de manera similar a lo planteado en el Paquete Económico para 2018, es decir, no se plantea una reducción en el ritmo de endeudamiento neto del país como lo prometió AMLO en su discurso de toma de protesta el 1 de diciembre.

Los RFSP se componen de dos conceptos: las necesidades fuera del presupuesto provenientes de PIDIREGAS, IPAB, Programa de Deudores de la Banca, Banca de Desarrollo y ADEFAS, y El Balance Público que es donde se registra el déficit del gobierno federal.

Además de ser un paquete inercial, llaman la atención Pemex y CFE. En el caso de Pemex, la empresa incurrirá en un déficit adicional de 0.1 por ciento del PIB, cifra superior al año 2018, mientras que CFE perderá el superávit conseguido en el mismo año, para quedar en un balance perfecto.

Esta situación llama la atención debido a los planes que tiene AMLO en materia energética de la mano con el precio esperado del petróleo mexicano. En el caso de Pemex, se planea la construcción de una nueva refinería en Dos Bocas, Tabasco, en donde aún no existe un proyecto económico que permita analizar su rentabilidad, tampoco existe un estudio de impacto ambiental, ni los permisos de construcción por parte de las autoridades federales correspondientes. Esta obra en conjunto con un mal cálculo en el precio del barril mexicano, podrían provocar una reducción en la calificación de la deuda de la empresa, y por consiguiente un aumento inmediato del déficit que se plantea, por lo que existe un riesgo real de que los RFSP para 2019 sean superiores a los presentados por SHCP.

EL componente IV se denomina balance primario, y consiste en adicionar el costo financiero de la deuda<sup>8</sup> al balance público. La utilidad de esta cuenta consiste en averiguar si los ingresos del gobierno federal alcanzan para pagar los intereses generados por la deuda, o si el país recurre a deuda nueva para cumplir con sus obligaciones. Por lo anterior, es de suma importancia contar un superávit primario en cada ejercicio fiscal, si se desea disminuir el ritmo de endeudamiento en el largo plazo.

Como conclusión de este apartado tenemos que los CGPE no responden a las promesas de AMLO en materia de crecimiento y endeudamiento del país. Si bien el Paquete Económico tiene un componente inercial muy importante respecto a los anteriores ejercicios, existen riesgos importantes que podrían afectar a las finanzas públicas como la estimación puntual

---

<sup>8</sup> El costo financiero de la deuda siempre se presenta en números negativos, por lo que debe sumarse de esa forma al Balance Público para obtener el Balance Primario.

del crecimiento económico para 2019, el nivel del tipo de cambio, el precio de la mezcla mexicana de exportación, y el déficit en cuenta corriente. Por otro lado, debe prestarse mucha atención al plan energético de AMLO a lo largo del ejercicio fiscal 2019, puesto que la construcción de las refinerías y una posible caída en las exportaciones petroleras podrían poner en riesgo el superávit primario que se plantea, y con ello aumentar todavía más el nivel del déficit público y los RFSP.

## 2. Ley de Ingresos de la Federación (LIF)

La LIF establece todas las fuentes de financiamiento del gobierno federal para el ejercicio fiscal correspondiente, y en caso del año 2019 se estima lo siguiente:

**Tabla 7. Fuentes de Ingresos del Gobierno Federal**

Concepto	Millones de pesos					Var. % Real
	LIF 2018	ILIF 2019	LIF 2019 (3)	(3 - 2)	(3 - 1)	2019 vs 2018
	(1)	(2)				
<b>TOTAL</b>	<b>5,279,667.</b>	<b>5,814,291.</b>	<b>5,838,059.</b>	<b>23,768.</b>	<b>558,392.</b>	<b>6.4</b>
	<b>0</b>	<b>7</b>	<b>70</b>	<b>0</b>	<b>7</b>	
<b>Impuestos</b>	<b>2,957,469.</b>	<b>3,287,605.</b>	<b>3,311,373.</b>	<b>23,768.</b>	<b>353,903.</b>	<b>7.8</b>
	<b>9</b>	<b>4</b>	<b>40</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	
ISR	1,566,186.	1,734,924.	1,752,500.	17,576.	186,313.	7.7
	8	2	20	0	4	
IVA	876,936.1	989,011.3	995,203.30	6,192.0	118,267. 2	9.2
IEPS	421,776.1	437,900.9	437,900.90	0.0	16,124.8	-0.1
ISAN	10,623.4	10,739.1	10,739.10	0.0	115.7	-2.7
Comercio Exterior	47,319.7	70,292.0	70,292	0.0	22,972.3	43.0
Accesorios	31,718.1	40,721.6	40,721.60	0.0	9,003.5	23.6



Exploración y extracción de hidrocarburos	4,726.9	4,501.9	4,501.9	0.0	-225.0	-8.3
Pendientes de liquidación o pago	-1,817.8	-485.6	-485.6	0.0	1,332.2	-74.3
<b>Ingresos de Organismos y Empresas</b>	<b>1,193,373.1</b>	<b>1,345,830.9</b>	<b>1,345,830.9</b>	<b>0.0</b>	<b>152,457.8</b>	<b>8.5</b>
<b>Contribuciones de Mejoras</b>	<b>36.1</b>	<b>38.3</b>	<b>38.3</b>	<b>0.0</b>	<b>2.2</b>	<b>2.1</b>
<b>Derechos</b>	<b>46,399.5</b>	<b>46,273.6</b>	<b>46,273.6</b>	<b>0.0</b>	<b>-125.9</b>	<b>-4.0</b>
<b>Productos</b>	<b>6,427.1</b>	<b>6,778.1</b>	<b>6,778.1</b>	<b>0.0</b>	<b>351.0</b>	<b>1.5</b>
<b>Aprovechamientos</b>	<b>117,792.3</b>	<b>67,228.8</b>	<b>67,228.8</b>	<b>0.0</b>	<b>-50,563.5</b>	<b>-45.1</b>
<b>Fondo Mexicano del Petróleo</b>	<b>456,793.5</b>	<b>520,665.2</b>	<b>520,665.2</b>	<b>0.0</b>	<b>63,871.7</b>	<b>9.7</b>
<b>Financiamiento</b>	<b>501,375.5</b>	<b>539,871.4</b>	<b>539,871.4</b>	<b>0.0</b>	<b>38,495.9</b>	<b>3.6</b>

*Fuente: Ley de Ingresos de la Federación 2018 y 2019. SHCP.*

La Tabla 7 muestra de manera resumida la información de la carátula de la LIF 2019 aprobada por el Congreso de la Unión en el artículo 1°. Lo primero que debe destacarse es la diferencia de ingresos por 23 mil 768 millones de pesos entre la Ley aprobada para 2019 y la iniciativa del Ejecutivo. Esa diferencia proviene de una modificación que le hizo la Cámara de Diputados y responde a una instrucción del Presidente AMLO ante la enorme presión mediática que se vivió en torno a la propuesta de disminuir severamente el presupuesto a las universidades públicas.

El incremento en comentario no tiene ningún sustento en su cálculo, sino que proviene de un supuesto re-cálculo realizado por los diputados federales en los conceptos de IVA e ISR, que según ellos se encontraban subestimados.

El gobierno federal contará en el año 2019 con poco más de 558 mil millones de pesos adicionales al año 2018, lo que significa un incremento de 6.4 por ciento en términos reales.

El presupuesto del año 2019 equivale al 23.4 por ciento del PIB, esto es equivalente a casi una cuarta parte de todo lo que se produce en el país y, por su parte, los recursos adicionales entre 2018 y 2019 equivalen a 2.2 por ciento del PIB.

Las tres fuentes principales de recursos son: ISR, Ingresos de Organismos y Empresas (donde se encuentran el IMSS, ISSSTE, CFE y PEMEX) (Tabla 8) y el IVA, en ese orden.

**Tabla 8. Ingresos de Organismos y Empresas**

	<i>millones de pesos</i>		<b>2019 vs 2018</b>	
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<i>Var. Absoluta</i>	<i>Var. % Real</i>
<b>TOTAL</b>	<b>1,193,373.10</b>	<b>1,345,830.90</b>	<b>152,457.80</b>	<b>8.54</b>
<b>Cuotas y Aportaciones de Seguridad Social</b>	<b>309,302.20</b>	<b>343,133.40</b>	<b>33,831.20</b>	<b>6.77</b>
<b>Ingresos por Venta de Bienes y Servicios</b>	<b>884,070.90</b>	<b>1,002,697.50</b>	<b>118,626.60</b>	<b>9.16</b>
IMSS	27,461.50	23,156.60	-4,304.90	-18.84
ISSSTE	52,482.60	37,023.30	-15,459.30	-32.10
PEMEX	423,341.80	524,291.60	100,949.80	19.20
CFE	380,785.0	418,226.0	37,441.0	5.71

*Fuente: Ley de Ingresos de la Federación 2018 y 2019. SHCP.*

Como se puede observar en la tabla anterior, los Ingresos de Organismo y Empresas se estima crezcan en 8.54 por ciento en términos reales, mientras que el ISR y el IVA lo harán en 7.7 y 9.2 por ciento respectivamente. Estos incrementos son mayores a la tasa de crecimiento estimada para 2018 y 2019 (2.3 y 2 por ciento respectivamente), lo cual quiere decir que el gobierno extrae recursos de la economía a un ritmo mayor que la generación de los mismo

por parte de los agentes privados, o visto de otro modo, es una muestra de que el gasto público no funciona como palanca de crecimiento económico. AMLO afirma que a través del gasto público la economía crezca, sin embargo, como aprecia en los datos, no será así.

Finalmente, la carátula de la LIF 2019 muestra los datos de financiamiento interno neto (déficit público), que para 2019 se estiman en poco más de 485 mil millones de pesos. Esta cifra equivale a 8.3 por ciento del presupuesto total y 2 por ciento del PIB.

Cabe señalar que los techos de endeudamiento autorizados por el Congreso de la Unión son incluso mayores que los del año 2018 en términos nominales, aunque se tuvo el cuidado de que el crecimiento real fuera muy cercano a cero (Tabla 9).

**Tabla 9. Techo de Endeudamiento Autorizado**

	<i>Aprobado</i>		<b>2019 vs 2018</b>	
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<i>Var. Absoluta</i>	<i>Var. % Real</i>
Interno (millones de pesos)	470,000	490,000	20,000	0.3
Externo (millones de dólares)	5,500	5,400	-100	N.A
Externo (millones de pesos)	101,200	103,680	2,480	-1.4
<b>TOTAL</b>	<b>571,200</b>	<b>593,680</b>	<b>22,480</b>	<b>0.03</b>

*Fuente: Ley de Ingresos de la Federación 2018 y 2019. SHCP.*

Lo anterior significa que el gobierno tiene autorizado un techo total de endeudamiento del 2.4 por ciento del PIB, es decir que implícitamente el gobierno tiene permiso para ampliar el déficit público 0.4 por ciento adicional.

Por último, el Saldo Histórico de los RFSP queda de la siguiente forma:

**Tabla 10. Saldo Histórico de los RFSP**  
(% del PIB)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
SHRFSP	45.3	45.3	45.2	45.1	45.0	44.9
Promedio	45.1					

*Fuente: Elaboración propia con datos de la ILIF 2019. SHCP*

Con todos los datos anteriores se puede decir que este gobierno no tiene ningún plan para disminuir el monto total de la deuda, medido a través de los RFSP y su saldo histórico, de este modo podemos constatar cómo se incumple una promesa más de AMLO que en su toma de protesta aseguró que no se gastaría más allá de lo que ingrese en la Hacienda Pública.

### 3. Presupuesto de Egresos de la Federación

Si la LIF representa la fuente de financiamiento del gobierno federal, el PEF contiene todos los usos en donde se aplicarán dichos recursos.

En este apartado se utilizará la información general proveniente de los CGPE, y del Proyecto de PEF, toda vez que hasta la fecha de elaboración de este documento, la SHCP no publica los tomos del PEF aprobado por la Cámara de Diputados. En línea con lo anterior deben considerarse adicionalmente lo siguiente (CEFP 2018):

**a) Cifras agregadas:** *Si bien el Dictamen y sus anexos proporcionan información a nivel agregado (monto total del presupuesto aprobado, su distribución por ramo y entidad de control directo y las modificaciones aplicadas a cada uno de los ramos), no se cuenta con la información en las clasificaciones funcional y económica; ésta se conocerá cuando la SHCP publique los tomos del presupuesto.*

**b) Programas y proyectos:** *No hay información completa de todos los programas y proyectos presupuestarios. El Dictamen contiene anexos específicos con proyectos por ramo,*

*señalando las ampliaciones o el monto aprobado, pero estas cifras no son definitivas pues falta que la SHCP realice la conciliación completa incorporando la fe de erratas, así como las reducciones y ampliaciones presupuestales.*

***c) Gasto federalizado por entidad federativa:*** Los componentes más importantes del gasto federalizado son los Ramos 28 Participaciones y 33 Aportaciones Federales. De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), a partir de la proyección de la Recaudación Federal Participable se estimarán las Participaciones por entidad federativa para 2019. Igualmente se pueden proyectar algunos fondos del Ramo 33 por entidad federativa. La SHCP da a conocer la distribución de estos dos ramos por entidad federativa cuando publica el calendario. El artículo 44, último párrafo, de la LFPRH establece que la SHCP publicará el monto y la calendarización del gasto federalizado en el plazo de 15 días hábiles posteriores a la publicación del Presupuesto de Egresos.

***d) Los recursos totales identificables del Gasto federalizado por entidad federativa en el PEF*** se conocerán hasta la publicación de la distribución geográfica del Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública y los subfondos del Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), excepto Asistencia Social, pertenecientes al Ramo General 33, mismos que no cuentan con distribución por entidad en los calendarios de los Ramos 28 y 33. Esta información se dará a conocer con posterioridad conforme a la Ley de Coordinación Fiscal, artículos 41 y 44.

***e) Convenios de Descentralización y Reasignación y la Protección Social en Salud:*** Estos conceptos no se incluyen en los recursos identificados de las transferencias a entidades federativas en virtud de que se trata de asignaciones cuya distribución se conoce una vez que se firman los respectivos convenios, que deben estar suscritos a más tardar al término del primer trimestre del año fiscal correspondiente (LFPRH, art. 82, fracción I).

La Tabla 11 muestra la clasificación administrativa del gasto público, que consiste en dividirlo en dos partes: gasto programable y gasto no programable. Dentro del programable se encuentran los recursos asignados a Poderes y Entes Autónomos, el INEGI y el Tribunal

Federal de Justicia Administrativa, los Ramos Generales, PEMEX, CFE y las transferencias que realiza el gobierno al ISSSTE.

El gasto no programable es aquel en donde no existe una política programática del gobierno, y representan recursos que no pueden ser evitados o sujetos a recortes de manera unilateral por parte del gobierno. En este rubro se encuentra la deuda y su costo financiero, las participaciones a Estados y Municipios, los Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), las operaciones y programas de saneamiento financiero, las erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca<sup>9</sup> y el costo financiero de PEMEX y CFE.

**Tabla 11. Gasto Neto Total en Clasificación Administrativa**

Concepto	<i>millones de pesos</i>		<b>2019 vs 2018</b>	
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<i>Var. Abs.</i>	<i>Var. % Real</i>
<b>Gasto Programable*</b>	<b>3,802,554.4</b>	<b>4,147,422.7</b>	<b>344,868.3</b>	<b>5.0</b>
Poderes y Entes Autónomos	128,339.6	112,337.5	-16,002.1	-15.8
Ramos Administrativos	1,023,678.7	1,136,594.4	112,915.7	6.9
Ramos Generales	1,597,197.3	1,688,930.8	91,733.4	1.8
Empresas Prod. del Edo.	779,534.9	899,304.6	119,769.6	11.0
Entidades de Control Directo	961,916.8	1,070,061.1	108,144.3	7.1
Aportaciones ISSSTE	688,112.9	759,805.6	71,692.7	6.3
<b>Gasto No Programable</b>	<b>1,477,102.5</b>	<b>1,690,637.0</b>	<b>213,534.4</b>	<b>10.2</b>
Deuda Pública	473,126.2	542,962.3	69,836.1	10.5
Participaciones	811,931.6	919,817.4	107,885.8	9.0
Operaciones y Programas de Saneamiento Financiero	0.0	0.0	0.0	0.0

<sup>9</sup> Estos son los recursos destinados al IPAB, institución que surgió en nuestro país a raíz del llamado FOBAPROA.

ADEFAS	17,691.1	21,745.1	21,745.1	18.3
Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	38,168.5	51,345.2	33,654.1	29.5
Empresas Prod. del Edo.	136,185.1	154,766.9	116,598.4	9.4
<b>Gasto Total</b>	<b>5,279,656.9</b>	<b>5,838,059.7</b>	<b>558,402.8</b>	<b>6.4</b>

\*NOTA: El Gasto Programable es el resultado de restar/netear las aportaciones del ISSSTE, así como los subsidios y transferencias a las Empresas Productivas del Estado.

*Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 y 2019. SHCP.*

De la tabla anterior se desprende que el gasto total aumentará 6.4 por ciento en términos reales, que el gasto programable crecerá 5 por ciento, y el no programable en 10.2 por ciento, ambos en términos reales. Debe notarse que la política de austeridad implementada por AMLO no llevó a una reducción del presupuesto, sino a una reasignación de recursos, en donde los más beneficiados serán PEMEX y CFE (Empresas Productivas del Estado), el IMSS y el ISSSTE (Entidades de Control Directo) y los Ramos Administrativos en general.

De 2018 a 2019, la nueva administración contará con 558,402.8 millones de pesos adicionales, de los cuales el 49 por ciento se destinarán a los proyectos prioritarios de AMLO, mismos que se encuentran en la siguiente tabla.

**Tabla 12. Proyectos Prioritarios del Sector Central**  
(miles de millones de pesos)

#	Proyecto	Monto PEF 2019
1	Tren Maya	6,000
2	Corredor Trans-istmico	900
3	Caminos Rurales	25,000
4	Infraestructura Aeroportuaria	18,000

5	Internet para Todos	600
6	Colonias Marginadas	8,000
7	Plan de Reconstrucción	8,000
8	Sembrando Vida	15,000
9	Pensión Personas con Discapacidad	7,000
10	Pensión Adultos Mayores	100,000
11	Beca Educación Media Superior	17,300
12	Universidades para el Bienestar	1,000
13	Jóvenes Construyendo el Futuro	44,300
14	Crédito Ganadero a la Palabra	4,000
15	Fertilizantes	1,000
16	Precios de Garantía	6,000
17	Producción para el Bienestar	9,000
18	Apoyo a Pymes	3,000
<b>TOTAL</b>		<b>274,100</b>

La cifra total de la Tabla 12 implica un gasto del 1.1 por ciento del PIB y 4.7 por ciento del gasto total. De esos proyectos el mayor gasto se irá a la pensión de adultos mayores, el cual acapara poco más del 36 por ciento del resto de los proyectos, seguido del programa Jóvenes Construyendo el Futuro y Caminos Rurales. Es importante mencionar en este punto, que el aeropuerto de Santa Lucía tan solo tendrá 15 mil millones de pesos asignados, por lo que a ese ritmo, en promedio se concluiría en aproximadamente 10 años, sin considerar movimientos en el tipo de cambio y variaciones de precios en materiales para la construcción.

Un dato que debe alertar a cualquier persona interesada en temas de presupuesto público en México debe ser el gasto en pensiones y jubilaciones. Para 2019 la cifra asciende a 4.8 billones de pesos, mientras que el año anterior la cifra fue de 4.38 billones de pesos. Lo



anterior implica un incremento de 427 mil 700 millones de pesos y 5.6 por ciento en términos reales. Hasta el momento, el gasto total en pensiones equivale a 19 por ciento del PIB y poco más del 82 por ciento del presupuesto total del gobierno federal.

Parte de la hipótesis de este trabajo es que el presupuesto para 2019 tiende a ser centralista. Esto se puede comprobar con la información de la Tabla 13.

**Tabla 13. Gasto Federal en Programas y Ramos**

Ramo/Programa	<i>millones de pesos</i>		<b>2019 vs 2018</b>	
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<i>Var. Absoluta</i>	<i>Var. % Real</i>
Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas	80,196	88,606	8,410	6.3
Desarrollo Rural Sustentable	334,314.00	352,091.0	17,777	1.4
Ciencia, Tecnología e Innovación	91,952.55	91,390.12	-562	-4.3
Igualdad entre Mujeres y Hombres	47,918.43	64,656.15	16,738	30
Grupos Vulnerables	62,309.07	148,702.95	86,394	129.7
Promoción de Tecnologías y Combustibles Limpios	28,625.46	29,385.19	760	-1.2
Cambio Climático	61,457.82	39,125.54	-22,332	-38.7
Desarrollo de Jóvenes	244,587.61	311,308.51	66,721	22.5
Niñas, Niños y Adolescentes	797,572.51	762,007.32	-35,565	-8.0
Prevención del Delito, Combate a las Adicciones y Rescate de Espacios Públicos	147,912.61	172,299.94	24,387	12.1

Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas	156,463.2 4	112,996.6 6	-43,467	-30.5
Ramo 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios	688,341.6 9	735,758.5 7	47,417	2.9

---

*Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para 2018 y 2019. SHCP.*

En la información anterior se aprecian diversos programas o ramos que tienen una reducción importante de recursos que serán redirigidos a la administración central como parte de proyectos denominados de bienestar. Tal es el caso de los siguientes rubros:

- Ciencia, Tecnología e Innovación
- Promoción de Tecnologías y Combustibles más Limpios
- Cambio Climático
- Niñas, Niños y Adolescentes
- Provisiones Salariales y Económicas

Los programas que recibirán más recursos son aquellos que están vinculados a población vulnerable pero que se sospecha tienen un componente electoral importante, tal es el caso de los siguientes:

- Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas
- Grupos Vulnerables
- Desarrollo de Jóvenes

Existen casos como el de Igualdad entre Mujeres y Hombres, en donde en principio se destinaban menos recursos, pero por presión mediática se decidió aumentarlos hasta 30 por ciento en términos reales, lo mismo ocurrirá con las universidades públicas, en donde habrá que esperara a la publicación de los tomos del presupuesto para conocer la información final.

Como también puede notarse, el gobierno de AMLO no reconoce como un apartado importante al uso de tecnologías más limpias y al cambio climático. Esto se desprende de la

disminución de recursos que tendrán para el año 2019, en donde el recorte más importante se dará en acciones para combatir el cambio climático (-38.7 por ciento real).

Otro renglón de interés para la sociedad civil es del combate a la corrupción. En 2018, el PEF asignó 10 mil 400 millones de pesos al Sistema Nacional Anticorrupción, sin embargo, para el año 2019 no se observa una distribución similar, lo cual es indicativo de un desdén del gobierno hacia este importante sistema.

El Ramo 23: Provisiones Salariales y Económicas, merece un trato diferenciado. Este ramo del gasto público se encontraba constantemente en la mira de la sociedad civil organizada porque dentro de éste se encontraba el llamado “Fondo de los Moches”, cuya denominación dentro del PEF era “Ampliaciones para Proyectos de Desarrollo Regional”, el cual era una partida creada por los Diputados Federales que era distribuida entre ellos mismos para ayudar a sus respectivos municipios con proyectos de obra pública. Esta partida se eliminó en el PEF para 2019, de ahí el importante recorte de recursos. La Tabla 14 muestra la información de este Ramo.

**Tabla 14. Presupuesto Aprobado para el Ramo 23.**

	<i>millones de pesos</i>		<b>2019 vs 2018</b>	
	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<i>Var. Absoluta</i>	<i>Var. % Real</i>
<b>Previsiones Salariales</b>	<b>9,750.3</b>	<b>13,247.2</b>	<b>3,496.8</b>	<b>30.8</b>
Situaciones Salariales Supervenientes	9,750.3	13,247.2	3,496.8	30.8
<b>Provisiones Económicas</b>	<b>27,581.0</b>	<b>3,911.0</b>	<b>-23,670.0</b>	<b>-86.4</b>
Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)	24,644.0	3,644.0	-21,000.0	-85.8
Fondo de Prevención de Desastres Naturales (FOPREDEN)	350.9	180.9	-170.0	-50.4

Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas	2,500.0	0.0	-2,500.0	-100.0
Comisiones y pagos a CECOBAN	86.0	86.0	0.0	-3.9
<b>Provisiones Salariales y Económicas</b>	<b>9,513.9</b>	<b>14,427.2</b>	<b>4,913.3</b>	<b>46.0</b>
<b>Desarrollo Regional</b>	<b>26,557.6</b>	<b>5,568.8</b>	<b>-20,988.9</b>	<b>-79.8</b>
Fondo Regional	2,336.0	1,868.8	-467.2	-23.0
Accesibilidad en el Transporte Público para Personas con Discapacidad	500.0	400.0	-100.0	-23.0
Proyectos de Desarrollo Regional	17,953.0	0.0	-17,953.0	-100.0
Fondo Metropolitano	3,268.7	3,300.0	31.3	-2.8
Fondo de Capitalidad	2,500.0	0.0	-2,500.0	-100.0
<b>Otras Provisiones Económicas</b>	<b>61,847.7</b>	<b>53,142.2</b>	<b>-8,705.5</b>	<b>-17.3</b>
Seguridad y Logística	1,551.1	0.0	-1,551.1	-100.0
Programa de Separación Laboral	890.2	1,000.0	109.8	8.1
Subsidios a las Tarifas Eléctricas	50,179.0	52,085.8	1,906.8	-0.1
Armonización Contable	56.4	56.4	0.0	-3.9
Fondo para la Transición	150.0	0.0	-150.0	-100.0
Fondo para Fronteras	750.0	0.0	-750.0	-100.0
Apoyo a Migrantes	300.0	0.0	-300.0	-100.0
Programas Regionales	2,858.3	0.0	-2,858.3	-100.0
Modernización del Patrimonio Cultural Federal	725.0	0.0	-725.0	-100.0
Programa de Seguridad y Monitoreo en el Estado de México	1,500.0	0.0	-1,500.0	-100.0

Cámaras de Seguridad en el Estado de Veracruz	350.0	0.0	-350.0	-100.0
Fondo para el Fortalecimiento Económico	2,537.8	0.0	-2,537.8	-100.0
<b>Gastos Asociados a Ingresos Petroleros</b>	<b>21,212.7</b>	<b>22,700.4</b>	<b>1,487.7</b>	<b>3.0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>156,463.2</b>	<b>112,996.7</b>	<b>-43,466.6</b>	<b>-30.5</b>

*Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para 2018 y 2019. SHCP.*

De la información anterior, se puede observar que el Ramo 23 tendrá una disminución de recursos de poco más de 43 mil millones de pesos de 2018 a 2019, equivalente a una reducción de 30.5 por ciento en términos reales. Si bien este es el ramo de gasto más opaco que existe en el PEF, no se justifica la eliminación de muchas partidas que podrían tener un beneficio social mediante la incorporación de reglas de operación estrictas, y con un sistema de seguimiento y auditoría eficiente, por ejemplo el Fondo para Fronteras, Programas Regionales y Apoyo a Migrantes.

Otro rubro que desaparece son las ampliaciones para Proyectos de Desarrollo Regional, que en 2018 tuvo asignado un presupuesto de 17,852 millones de pesos, y que era el famoso “Fondo de los Moches”.

En México existe un problema en materia de federalismo. En muchos casos, diversas entidades federativas aportan más recursos vía impuestos de lo que reciben de vuelta por parte de la federación, esto lleva a que en el nivel de gobierno más bajo (municipal), pero el que tiene el contacto más cercano con la población, reciba muy pocos recursos para atender sus necesidades básicas. De aquí surge la motivación para que dentro del PEF se asignara una partida especial para proyectos de obra pública para los municipios, sin embargo, ante la falta de reglas de operación y fórmulas para su asignación, terminó siendo un espacio sumamente opaco y corrupto. Ahora, el gobierno federal realizará las asignaciones de manera directa, con el riesgo de mayor opacidad, pues ante la falta de reglas claras, existe un enorme riesgo de que el destino de los recursos se asigne con fines electorales desde el centro del país.

### **3.1. Gasto Federalizado para Entidades Gobernadas por Acción Nacional**

Los recursos que reciben las Entidades Federativas de la Federación provienen de las siguientes fuentes:

1. Participaciones Federales (Ramo 28)
2. Aportaciones Federales (Ramo 33)
3. Convenios de Descentralización y Reasignación
4. Protección Social en Salud

La información definitiva correspondiente a los Ramos 28 y 33 se dará a conocer a finales de enero de 2019, conforme a la normatividad y a los tiempos establecidos en el artículo 42 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

La distribución y los calendarios por concepto de Participaciones y Aportaciones Federales (Ramos 28 y 33) se publicarán en el DOF dentro de los 15 días hábiles posteriores a la publicación del Decreto de PEF, conforme al artículo 44 de la LFPRH.

Por lo que respecta a la información de los Convenios de Descentralización y Reasignación y Protección Social en Salud, ésta se dará a conocer en el transcurso del primer trimestre de 2019.

No obstante lo anterior, del PEF y la LIF aprobados por el Congreso de la Unión se puede obtener la información correspondiente a la Recaudación Federal Participable (que sirve como base para la conformación del Fondo General de Participaciones), así como de las estimaciones de los Ramos 28 y 33.

**Tabla 15. Recursos para Entidades Federativas**

Concepto	millones de pesos			porcentajes	
	2018	2019	Var. Absoluta	Var. Nominal	Var. Real
Recaudación Federal Participable	2,902,721.90	3,264,822.4	362,100.5	12.5	8.3
Ramo 28 Participaciones Federales	811,931.6	914,496.7	102,565.1	12.6	8.4
Ramo 33 Aportaciones Federales	688,341.70	734,022.20	45,680.5	6.6	2.6

*Fuente: Elaboración propia con datos del PEF y LIF 2019.*

De acuerdo al dictamen aprobado por la Cámara de Diputados, en el PEF 2019 las entidades gobernadas por Acción Nacional tendrán una disminución promedio de recursos federales de 43% en términos reales. La Tabla 16 muestra estos datos.

**Tabla 16. Recursos para Subsidios y Proyectos de Inversión en Estados PAN**

*(millones de pesos y %)*

Entidad	Aprobado		Var. Absoluta	Var. Nominal	Var. Real
	2018	2019			
AGUASCALIENTES	1,936.9	1,299.0	-637.9	-32.9	-35.5
BAJA CALIFORNIA	4,368.2	2,408.3	-1,959.9	-44.9	-46.9
BAJA CALIFORNIA SUR	1,957.7	1,187.3	-770.4	-39.4	-41.6
CHIHUAHUA	5,329.9	3,053.2	-2,276.7	-42.7	-44.9
DURANGO	4,318.9	2,619.1	-1,699.8	-39.4	-41.6
GUANAJUATO	6,309.2	2,790.6	-3,518.6	-55.8	-57.4
NAYARIT	3,011.0	2,149.2	-861.8	-28.6	-31.3

PUEBLA	7,752.6	5,578.1	-2,174.5	-28.0	-30.7
QUERÉTARO	3,799.0	1,963.9	-1,835.1	-48.3	-50.2
QUINTANA ROO	2,222.0	872.0	-1,350.0	-60.8	-62.2
TAMAULIPAS	4,840.3	3,537.0	-1,303.3	-26.9	-29.7
YUCATAN	4,624.6	2,670.2	-1,954.4	-42.3	-44.4
<b>SUMA</b>	<b>50,470.3</b>	<b>30,127.9</b>	<b>-20,342.4</b>	<b>-40.3</b>	<b>-42.5</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos de CEFPI (2019)*

Finalmente, la Tabla 17 muestra las entidades panistas por orden de afectación.

**Tabla 17. Ranking de los Estados PAN**  
(% y millones de pesos)

#	Entidad	Var. Real	Var. Absoluta
1	QUINTANA ROO	-62.2	-1,350.0
2	GUANAJUATO	-57.4	-3,518.6
3	QUERÉTARO	-50.2	-1,835.1
4	BAJA CALIFORNIA	-46.9	-1,959.9
5	CHIHUAHUA	-44.9	-2,276.7
6	YUCATAN	-44.4	-1,954.4
7	DURANGO	-41.6	-1,699.8
8	BAJA CALIFORNIA SUR	-41.6	-770.4
9	AGUASCALIENTES	-35.5	-637.9
10	NAYARIT	-31.3	-861.8
11	PUEBLA	-30.7	-2,174.5



---

*Fuente: Elaboración propia con datos de CEFP (2019).*

---

Como puede notarse, todas las entidades gobernadas por Acción Nacional recibirán menos recursos procedentes de gasto federalizado en los ramos administrativos. Quedará pendiente la publicación de los tomos del PEF por parte de la SHCP, para conocer la distribución de las participaciones (Ramo 28) y aportaciones (Ramo 33) que recibirán de manera formal todas las Entidades Federativas de la República Mexicana.

### **VIII. Conclusiones y nueva agenda de investigación**

Los CGPE dejan ver con claridad el estatus actual de la economía mexicana, las proyecciones de crecimiento y el entorno de la economía mundial, y las expectativas que se tienen para el año 2019. En este sentido, las principales conclusiones son las siguientes:

- Se destaca la resiliencia de la economía nacional que se percibió de enero a septiembre de 2018 ante un entorno internacional adverso.
- Las tensiones comerciales y una reducción en los flujos de capital son dos factores de riesgo que podrían propiciar una desaceleración en el ritmo de crecimiento mundial.
- El gobierno mexicano estima una tasa de crecimiento puntual del 2 por ciento en términos reales para 2019, sin embargo este documento estima un rango de crecimiento de entre 1.5 y 2 por ciento debido a las condiciones exteriores, y a la curva de aprendizaje del nuevo gobierno.
- Se considera un tanto arriesgado que los CGPE estimen un tipo de cambio nominal exactamente en 20 pesos por dólar y un barril de petróleo de 55 dólares, toda vez que el margen de acción del presupuesto se podría poner en alto riesgo ante una situación externa adversa.
- Debe ponerse atención al déficit en cuenta corriente que se plantea en 2.2 por ciento del PIB, puesto que podría no existir la suficiente IED para compensar ese déficit, y

por lo tanto experimentar fuertes presiones en el tipo de cambio y en las reservas internacionales.

En materia de ingresos, se percibe una conducta inercial por parte de las autoridades hacendarias, en donde se observa un incremento de la deuda nacional, medida a través de los RFSP y su saldo histórico, mismo que se plantea en 45 por ciento del PIB en promedio para el sexenio, lo cual no implica una reducción sustancial de la deuda como se prometió. En el mismo sentido, se propone un déficit público del 2 por ciento del PIB, y un techo de endeudamiento total (interno y externo) de 593 mil 700 millones de pesos.

Las tres fuentes principales de recursos son: ISR, Ingresos de Organismos y Empresas (donde se encuentran el IMSS, ISSSTE, CFE y PEMEX), y el IVA, cuyo ritmo de recaudación supera al ritmo de crecimiento de la economía, dejando ver que el gasto público es una herramienta muy poco eficiente como palanca de crecimiento económico.

La nueva administración contará con 558,402.8 millones de pesos adicionales, de los cuales el 49 por ciento se destinarán a los 18 proyectos prioritarios de AMLO.

En materia de gasto, éste se incrementará en 6.4 por ciento real, en donde el gasto programable se elevará 5 por ciento, y el no programable en 10.2 por ciento.

EL gasto en pensiones seguirá siendo un foco rojo dentro del presupuesto, el cual representará para 2019 un monto de 4.8 billones de pesos, equivalentes a casi una cuarta parte del PIB y el 82 por ciento del presupuesto total.

Se aprecian diversos programas o ramos que tienen una reducción importante de recursos que serán redirigidos a la administración central como parte de proyectos denominados de bienestar. Tal es el caso de los siguientes rubros:

- Ciencia, Tecnología e Innovación
- Promoción de Tecnologías y Combustibles más Limpios
- Cambio Climático

- Niñas, Niños y Adolescentes
- Provisiones Salariales y Económicas

Los programas que recibirán más recursos son aquellos que están vinculados a población vulnerable pero que se sospecha tienen un componente electoral importante, tal es el caso de los siguientes:

- Desarrollo de Pueblos y Comunidades Indígenas
- Grupos Vulnerables
- Desarrollo de Jóvenes

El gobierno de AMLO no reconoce como un apartado importante al uso de tecnologías más limpias y al cambio climático. Esto se desprende de la disminución de recursos que tendrán para el año 2019, en donde el recorte más importante se dará en acciones para combatir el cambio climático (-38.7 por ciento real).

Otro renglón de interés para la sociedad civil es del combate a la corrupción. En 2018, el PEF asignó 10 mil 400 millones de pesos al Sistema Nacional Anticorrupción, sin embargo, para el año 2019 no se observa una distribución similar, lo cual es indicativo de un desdén del gobierno hacia este importante sistema.

El Ramo 23 tendrá una disminución de recursos de poco más de 43 mil millones de pesos de 2018 a 2019, equivalente a una reducción de 30.5 por ciento en términos reales. Si bien este es el ramo de gasto más opaco que existe en el PEF, no se justifica la eliminación de muchas partidas que podrían tener un beneficio social mediante la incorporación de reglas de operación estrictas, y con un sistema de seguimiento y auditoría eficiente.

## **Propuestas de Acción Legislativa**

### **1.- Nuevo Pacto Federal**

Como se mencionó en este documento, México tiene un problema adicional en materia de federalismo respecto a los recursos destinados a las Entidades Federativas y los municipios. En nuestro país, los estados y municipios solo generan, en promedio, el 10 por ciento de sus recursos, mientras que el 90 por ciento restante proviene de la federación a través de las participaciones, aportaciones y el resto del gasto federalizado. Sin embargo, existen muchas entidades que envían más recursos a la federación, vía recaudación de impuestos, de lo que reciben de vuelta, por lo que existe una distribución desigual e inequitativa del gasto federal.

Para corregir esta problemática es necesario hacer una revisión exhaustiva del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y del Convenio al cual están adheridos todas las entidades de la República Mexicana.

En concreto, sería deseable que los municipios tuvieran una mayor cantidad de recursos, pues la mayoría de las necesidades de la población ocurren en ese nivel, haciendo obligatoria una sola fórmula de reparto de recursos de los gobiernos estatales hacia los municipales.

En el mismo sentido, los gobiernos estatales deben tener una mayor participación de los recursos que se captan por ser el segundo nivel de gobierno, y los promotores de la inversión extranjera, y de la actividad económica.

Lo anterior generaría una dinámica completamente distinta en la forma como se asigna el presupuesto público. En la actualidad el gobierno federal de manera central, realiza convenios con cada entidad federativa para hacer asignaciones adicionales de recursos vía el Ramo 23, por lo que existen fuertes desequilibrios entre los recursos que recibe una entidad respecto a otra, sobre todo si existe una afinidad política entre el Presidente de la República y ciertos gobernadores, por lo que al final, el presupuesto se utiliza de manera política y como instrumento de premio o castigo a los gobernadores que no se alinean con la política de la Presidencia de la República, introduciendo tensiones políticas además de distorsiones económicas y falta de servicios públicos a nivel estatal.

## **2.- Apego Irrestricto al Presupuesto**

La segunda medida que podría adoptarse en materia de gasto corresponde a la falta de observancia del PEF a lo largo del ejercicio fiscal. Lo anterior se debe al funcionamiento de la economía, la cual no se comporta de manera uniforme todos los meses, propiciando que existan años en donde existen recursos adicionales a los programados en la LIF. Actualmente existen disposiciones en la LFPRH en donde se indican los rubros del gasto a donde deben dirigirse los recursos excedentes, sin embargo, la propia la Ley otorga facultades discrecionales al Ejecutivo para realizar adecuaciones presupuestales y por lo tanto salirse del mandato del Paquete Económico.

En este sentido, se propone realizar una adecuación a la LFPRH con la finalidad de que los recursos excedentes se enteren al Congreso de la Unión de manera trimestral, que permanezcan en la Tesorería de la Federación, y que por conducto de la SHCP, el Ejecutivo solicite autorización a la Cámara de Diputados para realizar ciertas adecuaciones al presupuesto, y siempre que sean para incrementar el gasto en inversión, evitando al máximo el incremento en gasto corriente, salvo en los rubros de salud y educación.

## **3.- Política Pública en Materia de Endeudamiento**

Finalmente, se considera que el endeudamiento del país es muy elevado para el tipo de economía que somos. Para el ejercicio fiscal 2019 se estima que el costo financiero de la deuda ascienda a 2.2 puntos del PIB, cifra que corresponde al gasto anual en pensiones y jubilaciones, lo cual implica que prácticamente se están pagando las pensiones del país con deuda.

Lo anterior podría corregirse con una adecuación a la Ley de Planeación en donde se establezca la obligación por parte del gobierno, de presentar dentro del Plan Nacional de Desarrollo, la política de endeudamiento a lo largo del sexenio, y que ésta se incorpore dentro del paquete económico de cada año. Adicionalmente, el Congreso de la Unión podrá rechazar dicha política, por lo que el gobierno deberá ajustarla y someterla a consideración del Senado de la República.

Con esta medida, se puede dotar de mayor transparencia a todo el proceso presupuestario de largo plazo, mediante la introducción de un contrapeso en el Poder Legislativo, específicamente en la Cámara de Senadores.

## **IX. Bibliografía**

1. CEFP (2005). El Presupuesto Base Cero. Compilación de Notas Seleccionadas. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.
2. CEFP (2019). El Paquete Económico 2019. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Recuperado de: [http://www.cefp.gob.mx/new/paquete\\_economico\\_2019i.php](http://www.cefp.gob.mx/new/paquete_economico_2019i.php)
3. Criterios Generales de Política Económica 2018. Recuperado de: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/cgpe/cgpe\\_2018.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2018.pdf)
4. Criterios Generales de Política Económica 2019. Recuperado de: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/politica\\_hacendaria/CGPE\\_2019.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2019/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2019.pdf)
5. Dornbusch, Rudiger; Fisher, Stanley; & Startz, Richard (2010). "Macroeconomics". 11th. Edition. Mc. Graw-Hill.
6. Greenwood & Huffman (1991). Tax Analysis in a Real Business Cycle Model: On Measuring Harberger Triangles and Okun Gaps. Federal Reserve Bank of Minneapolis.
7. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2018. Recuperado de: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/lif/lif\\_2018.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2018.pdf)
8. Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del Año 2019. Recuperado de:

[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/lif/lif\\_2019.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/lif/lif_2019.pdf)

9. Mankiw, N. Gregory (2007) “Macroeconomía”. Editorial Antoni Bosch.
10. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018. Recuperado de: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2018>
11. Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019. Recuperado de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181223-A.pdf> Anexos recuperados de: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2018/dic/20181223-B.pdf>
12. SHCP (2018). Balance Fiscal en México. Definición Metodología. Recuperado de: [https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas\\_oportunas/metodologias/1bfm.pdf](https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/estadisticas_oportunas/metodologias/1bfm.pdf)
13. SHCP. Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública. Recuperado de: [https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas\\_Publicas/Informes\\_al\\_Congreso\\_de\\_la\\_Union](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union)
14. Stiglitz, Joseph E. (2000). "La Economía del Sector Público", Tercera Edición. Antoni Bosch Editores. Capítulos 17 a 20.



***Documentos de Trabajo*** es una investigación de análisis de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

Ángel Urza No. 812, Col. Del Valle, C.P. 03100, Ciudad de México

Documento registrado ante el Instituto Nacional del Derecho de Autor

D.R. © 2019, Partido Acción Nacional