

GRUPO NUEVO CURSO DE DESARROLLO

**Ante la situación y la perspectiva económica:
activar el crecimiento, utilizar el espacio fiscal y fortalecer el
papel de las finanzas públicas en el desarrollo mexicano.**

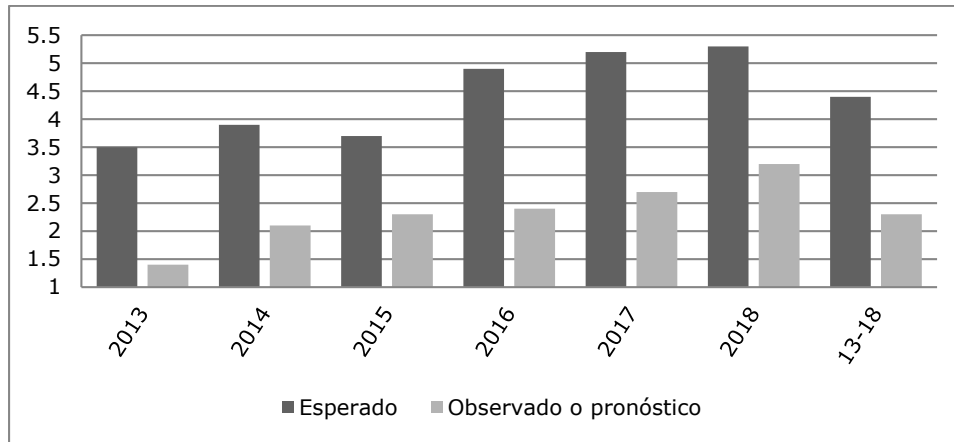
El reciente comportamiento macroeconómico y de las finanzas públicas ilustra y condensa las condiciones generales de desempeño del país a partir de 2013 y anticipa las que, al parecer, prevalecerán en los próximos años. Entre ellas, una situación generalizada de semi-estancamiento de la producción, aunque con algunas ramas o componentes en crecimiento; circunstancias de relativa estabilidad nominal (excepto del tipo de cambio); restricciones o ajustes del gasto público, sobre todo recortes repetidos por varios años de su componente de inversión, e ingresos reales y brecha laboral que aún no superan las cotas anteriores a la crisis de 2009.

Un crecimiento a la mitad del esperado

El crecimiento económico logrado entre 2013 y 2015, y el que puede esperarse el presente año, así como en 2017 y 2018, se sigue ubicando muy por debajo de las estimaciones que realizaron las autoridades al inicio del actual periodo de gobierno, y sobre todo de las difundidas como soporte y argumento en la promoción de las reformas estructurales. De acuerdo con la información difundida a principios de agosto de 2016 y con los pronósticos oficiales para el cierre del año y el bienio siguiente, el periodo 2013-2018 tendrá un crecimiento de alrededor de la mitad del augurado por el gobierno (Gráfica 1).

El crecimiento efectivo en los seis años podría ser menor aún, pues las expectativas continúan ajustándose a la baja. A mediados de 2015 se esperaba que el producto creciera en 3.2 por ciento en 2016, y en julio del año en curso ese estimado ya se había reducido a 2.3 por ciento. Algo similar ocurre con los pronósticos para los siguientes diez años (gráfica 2)

Gráfica 1
**Crecimiento esperado y observado o pronosticado del PIB real
2013-2018**



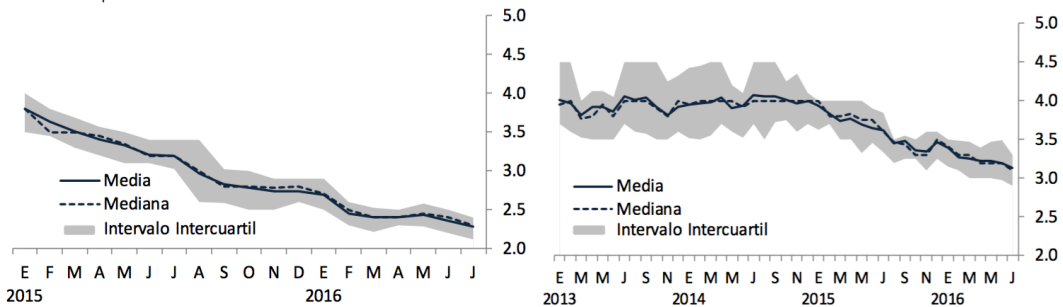
1) Según Criterios Generales de Política Económica de 2013 a 2015, y según PRONAFIDE de 2016 a 2018. 2) Observados de 2013 a 2015, INEGI; pronóstico 2016-2018, Banco de México, Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Julio de 2016. 1º de agosto de 2016. El 22 de agosto de 2016, la SHCP dio a conocer una actualización del rango de crecimiento para 2016, situándolo entre 2.0 y 2.6 por ciento con punto medio en 2.3% (SHCP, Comunicado de prensa 108—2016). La estimación que se revisó iba de 2.3 a 2.7 por ciento.

En la perspectiva de largo plazo, la pérdida de impulso de la actividad económica no corresponde, por desgracia, a un comportamiento anómalo sino a la normalidad de las últimas décadas, salvo en cortos periodos de aceleramiento. Sin embargo, no deja de ser llamativo que la incapacidad de crecer en forma más acelerada y sostenida se manifieste en el periodo en el que deberían dar fruto las reformas para remover las barreras al incremento de la productividad, la inversión privada y la competitividad.

En la perspectiva de largo plazo, la pérdida de impulso de la actividad económica no corresponde, por desgracia, a un comportamiento anómalo sino a la normalidad de las últimas décadas, salvo en cortos periodos de aceleramiento. Sin embargo, no deja de ser llamativo que la incapacidad de crecer en forma más acelerada y sostenida se manifieste en el periodo en el que deberían dar fruto las reformas para remover las barreras al incremento de la productividad, la inversión privada y la competitividad.

Gráfica 2

Pronósticos de la variación del PIB para 2016 (lado izquierdo) y para los próximos 10 años* (lado derecho)



* Se refiere a la expectativa para los diez años siguientes a las fechas que indica la gráfica.

Banco de México, Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Julio de 2016. 1º de agosto de 2016.

Las causas del crecimiento mediocre e inferior a lo proyectado por el gobierno son diversas y su peso relativo ha variado a partir de 2013. Además de la desaceleración global, desde mediados de 2014 han incidido las caídas de los precios de exportación del petróleo y de la actividad de la construcción. Ahora también influye, sobre todo en el primer semestre de 2016, el ajuste en las finanzas públicas, en particular en la inversión, y la caída de las exportaciones. Esta última, sumada al notable aumento de algunas importaciones, en especial las de gasolinas, petroquímicos y otros bienes intermedios, además de las agrícolas, han provocado el deterioro creciente de la balanza comercial.

En estas circunstancias, la política de gasto juega un papel procíclico, a favor del lento crecimiento, y subordina de nuevo el desempeño de la actividad productiva y del empleo a la estabilidad de precios. Lejos de considerar inevitable el curso actual de la economía, merece discutirse si la opción determinada para los próximos dos años es la única y la mejor, y si hay que admitir que el escenario de bajo crecimiento es el que debe prevalecer y ordenar la política económica. Numerosos indicios apuntan a que este no es el caso.

Aunque ya se había admitido el menor crecimiento de la economía, la estimación oportuna del PIB difundida por INEGI el 29 de julio contabilizó una reducción de 0.3 por ciento del segundo trimestre de

2016 respecto al primero del mismo año, con un comportamiento particularmente negativo de las actividades secundarias.¹

Según el diagnóstico de la Junta de Gobierno del Banco de México, las condiciones económicas actuales están dominadas por:²

- Una atonía industrial, con un menor dinamismo de las manufacturas, estancamiento de la generación eléctrica y trayectoria decreciente en la minería, además de desaceleración de los servicios comerciales y de transporte, entre otros.
- El comportamiento adverso en las exportaciones manufactureras, incluso las automotrices, en el marco del bajo dinamismo del comercio mundial. No sólo se desaceleran las exportaciones a Estados Unidos sino también al resto del mundo.
- El mal desempeño de la inversión, sobre todo en maquinaria y equipo importado.
- El consumo nacional, en general, se desacelera, aunque se mantiene el dinamismo en ventas de autoservicio y automóviles. El principal factor de este dinamismo es el importante incremento en las remesas, que han crecido de manera importante en dólares, aunado al mayor número de pesos por dólar que reciben las familias por la devaluación del peso. Esto no parece sostenible a menos que haya una mayor y persistente devaluación.
- Un menor ritmo de crecimiento en el número de asegurados del IMSS; el déficit de empleo; la brecha laboral que se mantiene en 12 millones, y la tasa de desocupación que continuaba bajando, se ven compensados por el aumento de personas “disponibles para trabajar” que dejaron de buscar empleo... y salarios que permanecen bajos.

¹ Semanas después INEGI publicó las cifras revisadas: el PIB registró “una disminución real de 0.2% durante el trimestre abril-junio de 2016 respecto al inmediato anterior, con cifras ajustadas por estacionalidad”. La mayor caída (-1.5%) correspondió a las actividades secundarias. “En su comparación anual, el PIB registró una variación real de 1.5% en el segundo trimestre de 2016, con relación a igual lapso de 2015.” INEGI, Boletín de prensa Núm 369/16, 22 de agosto de 2016.

² Banco de México. Minuta número 44 Reunión de la Junta de Gobierno del Banco de México, con motivo de la decisión de política monetaria anunciada el 30 de junio de 2016.

Debe advertirse que estos elementos y otros que no se mencionan en la minuta se hallan fuertemente imbricados y caracterizan una coyuntura particularmente compleja y difícil. Se advierten desajustes estructurales en las cuentas externas, más allá del déficit comercial. En 2015, por primera vez en largo tiempo, el ingreso por inversión extranjera directa fue insuficiente para financiar el déficit de la cuenta corriente. La política cambiaria permitiría quizá responder al deterioro de la balanza comercial, pero no al conjunto de los pagos externos.

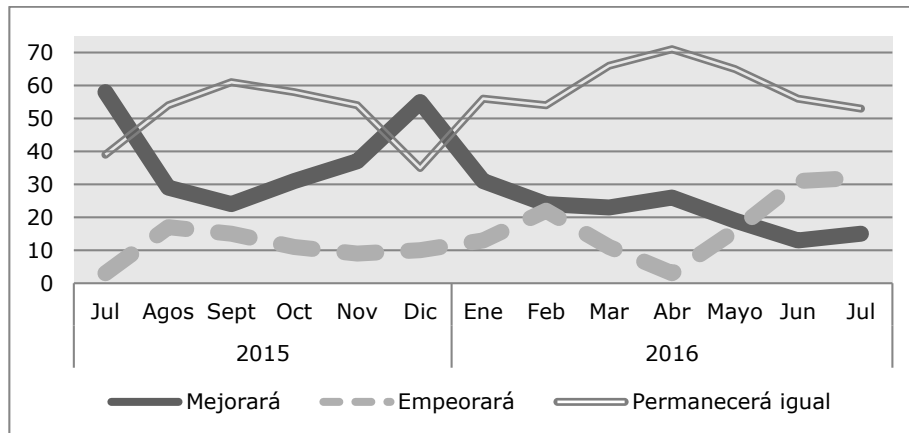
Así, una de las preguntas que se plantean en los mercados es cómo se va a financiar el déficit corriente en la segunda mitad del año. La tasa de interés, por su parte, no ofrece una solución duradera. El efecto del alza reciente se dispó casi de inmediato. En suma, el deterioro de la balanza de pagos explica buena parte del ajuste fiscal, la devaluación, el crecimiento de la deuda pública y de su servicio, así como las medidas recientes sobre los precios de los combustibles, no obstante sus temidos efectos inflacionarios.

Por su parte, el (IMEF) Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas caracteriza la situación de mediados del año como de una "debilidad persistente", y detalla que "la tendencia ciclo se ubicó por primera vez desde octubre de 2013, abajo del umbral de 50 puntos. Ajustado por tamaño de empresa, el Indicador IMEF Manufacturero se mantuvo en 49.5 unidades y su tendencia ciclo se colocó debajo de 50 puntos; esto sugiere que la debilidad en el sector manufacturero persistirá".³

Aunque hay algunas actividades que mantienen un ritmo positivo e incluso acelerado de expansión, en conjunto la economía mexicana sigue entrampada en una pauta de lento crecimiento, por debajo de su potencial e incluso de la trayectoria histórica previa a la crisis de 2009. Además, hay elementos coyunturales en el contexto global y también en el entorno social y político nacional que explican el mal desempeño reciente y el deterioro de las expectativas. En julio de 2015, menos del 10% esperaba que el entorno económico empeorase, ahora lo teme más del 30%. Quienes esperaban un mejoramiento eran seis de cada diez, ahora son menos de uno de cada cinco (gráfica 3).

³ IMEF. Indicador IMEF del entorno empresarial mexicano (IIEEM). Datos del mes de julio de 2016. (La tendencia-ciclo concilia las variaciones puntuales de los datos con los comportamientos esperados a lo largo del período.)

Gráfica 3
Percepción del entorno económico en el último año*.



*Se refiere a la pregunta ¿Cómo considera que evolucione el clima de negocios para las actividades productivas del sector privado de los próximos seis meses en comparación con los pasados seis meses?

Fuente: Elaborada a partir de BANXICO, Encuesta sobre las Expectativas de los Especialistas en Economía del Sector Privado: Julio de 2016. 1º de agosto de 2016.

Todo esto ocurre frente al telón de fondo de una política macroeconómica desfavorable al crecimiento y, en especial, de una baja formación de capital fijo. Estos factores, además de perjudicar el crecimiento del PIB a corto plazo, contribuyen a deteriorar el potencial de la economía, la calidad de la infraestructura y de los servicios actuales y futuros —y con ello la competitividad— y a reforzar la insuficiencia dinámica⁴. Es en este contexto que adquiere particular relevancia el comportamiento de las finanzas públicas.

Algunas acotaciones adicionales

Si bien este documento se centra en la coyuntura de las finanzas públicas y el diseño presupuestal para 2017 y el año siguiente, conviene enumerar, sin intentar ser exhaustivo ni sugerir prioridades, algunas otras cuestiones que tendrían que integrarse a una transformación de fondo del enfoque de política económica.

Desde hace decenios se requiere y ha sido diferida una y otra vez una reforma fiscal de fondo. Resulta aún más urgente ante la erosión de los

⁴ Ver Grupo Nuevo Curso de Desarrollo, "El cambio económico y social reciente". En Cordera, R. (Coord. Gral.), *Mas allá de la crisis, el reclamo del desarrollo*. FCE. 2015.

ingresos derivados del petróleo. Se ha tornado notorio el hecho de que la carga fiscal en México es baja no sólo en relación a los países de la OCDE,⁵ sino también en América Latina y el Caribe.⁶ La reforma tributaria que México requiere debe contemplar, además de la supresión de exclusiones y la mayor progresividad del impuesto sobre la renta, en especial el de las personas, diversas otras figuras impositivas como el impuesto a las transacciones financieras, al patrimonio y a las herencias y legados entre otros.

Un asunto que reviste particular gravedad —con repercusiones que afectan no sólo la situación de las zonas donde se encuentra implantada la industria, que enfrentan una verdadera emergencia, sino que se extienden por el país —es la situación de Petróleos Mexicanos. La pérdida neta de la empresa en el segundo trimestre de 2015 fue de Dls 4,414 millones, monto apenas inferior (1.4%), al de un año antes. Esta leve disminución resultó sobre todo de los beneficios fiscales otorgados en abril. El segundo trimestre fue el menor o, si se prefiere, el peor de los últimos cinco en: a) producción de crudo (2,176 mbd); b) de gas natural (4,946 mMp³d); c) número de pozos en operación (8,932), pozos terminados (32) y equipos de perforación activos (23); d) en procesamiento de crudo (1,021 mbd); e) en producción de petrolíferos (1,152 mbd), en especial gasolinas automotrices (359 mbd); f) en proceso de gas (3,724 mMp³d) y en petroquímicos producidos (978 Mton), en este último caso con excepción del cuarto de 2015. En cambio, fue el mayor de los últimos cinco en quema de gas en la atmósfera (10.2% del total producido). Si bien el rendimiento de operación del trimestre casi duplicó al de un año antes, fue absorbido por pérdidas cambiarias y costos financieros, con un resultado negativo antes de impuestos y derechos de Dls 4,400 millones.⁷ Desde finales de 2015, la situación financiera de Pemex llevó a sus auditores externos a

⁵ En la introducción de su más reciente informe sobre "Estadísticas de recaudación—datos provisionales sobre tasas impositivas en 2014", la OCDE destaca que "En 2014 Dinamarca tuvo la mayor relación impuestos/PIB con 50.9% y México la más baja, con 19.5%." (<http://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-ratio-change-latest-years.htm>).

⁶ En el resumen ejecutivo de *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe—Reformas tributarias y renovación del pacto fiscal* (2013), la CEPAL hace notar que al observar la evolución de la carga tributaria entre 2000 y 2011, se encuentra que "el avance ha sido menor ... en el grupo de países con menor carga tributaria, donde se destacan los casos de México y Venezuela, que durante el período considerado experimentaron una reducción de su carga tributaria" (pag 5). (<http://www.onu.cl/onu/wp-content/uploads/2013/03/PanoramaFiscaldeALC.pdf>).

⁷ "Reporte de resultados de Pemex al 30 de junio de 2016":http://www.pemex.com/ri/finanzas/Reporte%20de%20Resultados%20no%20Dictaminados/Reporte_2T16.pdf

señalar, en su informe de auditoría más reciente, que existen dudas importantes acerca de la capacidad de la empresa para continuar operando.⁸

Tras la crisis, la banca no ha reasumido su función de financiadora de la actividad económica. Según las encuestas del Banco de México, referidas al mercado de crédito bancario —que engloba a la banca comercial, a la de desarrollo y a la domiciliada en el extranjero— en el segundo trimestre de 2016, 84 de cada 100 empresas utilizaron algún tipo de financiamiento, pero sólo 37 lo obtuvieron en la banca comercial, mientras que 72 lo obtuvieron de sus proveedores. Por otra parte, se redujo a 20.7% la proporción de empresas que utilizaron nuevos créditos bancarios, que un año antes había sido de 26.5%. Alrededor de un tercio de estas empresas correspondió, en el segundo trimestre de 2016, al sector manufacturero y una proporción muy similar al comercio y los servicios.⁹ Es preciso que la banca y en particular la banca de desarrollo asuma un papel más activo en el financiamiento de las actividades productivas y de la infraestructura. Se requieren recursos financieros no solo para la expansión y el crecimiento, sino para evitar el rezago y el deterioro.

Más allá de las características negativas de la coyuntura económica por la que atraviesa, el país enfrenta situaciones de acrecida tensión e incertidumbre social y política. Se ha hablado de crisis de gobernabilidad, ante el surgimiento y persistencia de focos de conflicto y enfrentamiento. Ante varios de ellos la respuesta oficial ha sido errática e insuficiente. Se advierte una retroalimentación perversa en algunos de estos problemas.

El proceso para la elección presidencial del presente año en Estados Unidos ha tenido episodios particularmente difíciles de asimilar en México, cuyos nacionales emigrados, en especial los que guardan estatus irregular, han sido objeto de acusaciones falsas. Se han afectado aspectos esenciales de la relación bilateral y se ha creado un ambiente de inquietud sobre el futuro de dicha relación, sin duda la más importante para México en el entorno global.

⁸ United States Securities and Exchange Commission, *Petróleos Mexicanos*, Form 6-K, p 2/94 (http://www.pemex.com/ri/reguladores/Informacion%20SEC/20160708_6K_i.pdf).

⁹ Banco de México, “Evolución del Financiamiento a las Empresas durante el Trimestre Abril—Junio de 2016”, comunicado de prensa, 19 de agosto de 2016.

Finanzas públicas recientes: la contribución al bajo crecimiento

Además del menor gasto previsto en el presupuesto para el presente año en comparación al ejercido en 2015, el Gobierno Federal aplicó durante el primer semestre de 2016 medidas de ajuste o contención a los egresos, primero en febrero y luego en junio, por un total de 164,000 millones. Ambas reducciones fueron anunciadas como necesarias para avanzar en la consolidación fiscal, enfrentar la volatilidad financiera y reducir la contratación de deuda.

Con lo anterior, reportó la SHCP a la Cámara de Diputados: “se estima que los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP)¹⁰ y el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) tendrán una mejora neta con respecto a lo originalmente aprobado para el ejercicio fiscal 2016”¹¹.

Hasta ahora, la SHCP no ha explicado, de manera pública y satisfactoria, las razones por las que es necesario ajustar el gasto cuando las cuentas muestran que se cumplen las metas de déficit aprobadas por la Cámara de Diputados.

Los Pre Criterios Generales de Política Económica entregados a la Cámara de Diputados adelantaron que en 2017 se mantendrá la restricción presupuestal y que la misma se prolongará, según el mismo documento, hasta 2018. En lo inmediato, la contención de los egresos ha tenido impacto sobre todo en la inversión pública, que ya venía

¹⁰ Los RFSP muestran las necesidades anuales de financiamiento público. Su principal componente suele ser el balance tradicional, pero también incluye los requerimientos financieros por PIDIREGAS, del IPAB y del FONADIN, las adecuaciones a registros presupuestarios, las ganancias o pérdidas de la banca de desarrollo y los fondos de fomento, y los programas de deudores. El acumulado en el tiempo se expresa como el saldo histórico, SHRSFP, y es el acervo neto de obligaciones gubernamentales.

¹¹ SHCP. Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre de 2016. 29 de junio de 2016. Más adelante, la SHCP precisó la magnitud de esa mejora. Tras estimar que en 2016 los RFSP equivaldrían a 3.5 puntos del PIB, se produjeron tanto “la recepción del Remanente de Operación del Banco de México” como “los apoyos entregados a Pemex para permitirle reducir sus cuentas por cobrar”. A la luz de estos factores y de la evolución del ingreso y gasto públicos, “se estima que los RFSP para 2016 serán de 3.0 por ciento del PIB”; es decir, 1.1 puntos del PIB menos que al cierre de 2015 y 0.5 menos de lo previsto en el Paquete Económico para 2015. (SHCP, Comunicado de prensa 108—2016, 22 de agosto de 2016.)

sufriendo cuantiosas reducciones en los últimos siete años, pero también ha repercutido en algunos programas sociales.

Cuadro 1
Gasto programable presupuestario. Clasificación económica.
Primer semestre de 2016 y 2015 (cuadro simplificado)¹²

Concepto	Enero-junio		
	2015 ^{P./}	2016 ^{P./}	Var. % real
Total	1.849.840,0	1.844.945,0	-2,8
Gasto de operación	708.460,5	705.111,1	-3,0
Servicios personales	492.109,9	492.253,4	-2,5
Ramos autónomos	30.348,1	29.233,9	-6,1
Administración Pública Federal	282.732,6	285.469,8	-1,6
Dependencias del Gobierno Federal	98.865,7	99.422,4	-2,0
Entidades de control directo	150.309,1	150.413,8	-2,5
Transferencias	33.557,8	35.633,6	3,5
Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios	179.029,2	177.549,7	-3,4
Otros gastos de operación	216.350,7	212.857,7	-4,1
Pensiones y jubilaciones	288.265,7	314.201,4	6,2
Subsidios, transferencias y aportaciones	347.779,3	357.702,8	0,2
Subsidios	133.734,5	147.233,2	7,3
Transferencias	38.159,6	23.636,0	-39,6
Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios	175.885,2	186.833,6	3,5
Ayudas y otros gastos	33.936,7	5.246,5	-84,9
Inversión física	408.771,6	349.972,0	-16,6
Directa	271.046,5	222.371,3	-20,1
Subsidios, transferencias y aportaciones	137.725,1	127.600,6	-9,7
Subsidios	13.743,8	17.517,2	24,2
Transferencias	13.847,2	7.257,4	-48,9
Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios	110.134,1	102.826,0	-9,0

Nota: De este cuadro simplificado se excluyen algunos conceptos, por lo que las sumas no corresponden al total.

Fuente: SHCP. Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre de 2016.

Como se advierte en el cuadro 1, la caída real del presupuesto programable en el primer semestre fue generalizada, salvo excepciones destacadas como pensiones y jubilaciones y algunos subsidios. El gasto

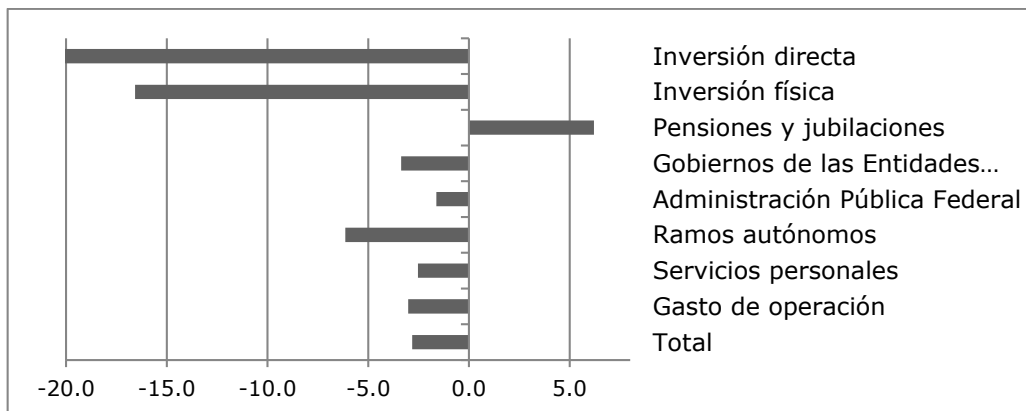
¹² Las notas originales y el cuadro completo pueden verse en: http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2016/iit/02aefp/itapfp04_201602.pdf

programable total se redujo en 2.8% a precios constantes, y los gastos de operación en 3 por ciento. Las implicaciones de este comportamiento de las finanzas públicas afectan no sólo la infraestructura que se pospone o cancela, sino también en diversas áreas de los servicios públicos básicos.

La inversión física, por su parte, se contrajo en 16.6 por ciento, en buena parte por el ajuste realizado en febrero. Está por saberse con mayor detalle el impacto macroeconómico agregado. Algunos indicadores preliminares y la evidencia empírica comparable de otros periodos apuntan un agudo efecto de la menor inversión pública en la desaceleración económica de los meses recientes. El Programa Nacional de Infraestructura, ya afectado en 2015, resiente nuevos retrasos. Este año, el gasto en inversión tendrá por séptimo año consecutivo, contracciones en términos reales; es decir, tasas de crecimiento negativas. Es paradójica esta compresión de la inversión pública al tiempo que se registra un déficit fiscal superior al 3% del PIB.

Gráfica 4

Variación real (en porcentajes) de algunos conceptos del gasto programable en el primer semestre de 2016 en comparación con el mismo periodo de 2015



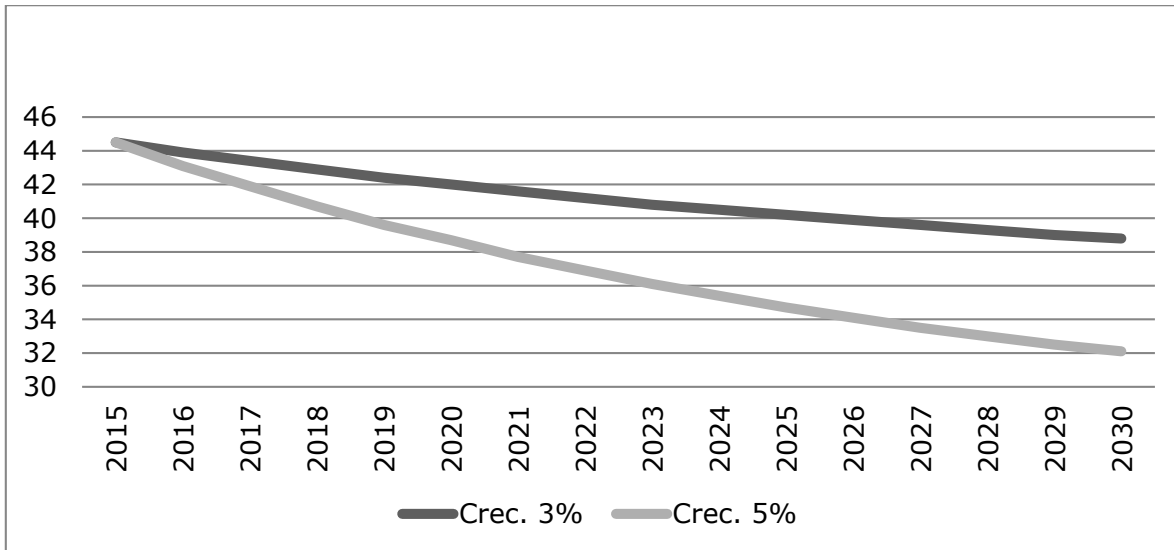
Fuente: A partir de SHCP, Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre de 2016.

Aún si se toman en cuenta los aspectos del ajuste fiscal, la volatilidad financiera y la reducción de la deuda, conviene señalar que, en la medida que la contención o ajustes fiscales dan lugar a la reducción del crecimiento del PIB a corto y a mediano plazo, también propician la insostenibilidad futura de las finanzas públicas. En condiciones similares de inflación y de déficit público, un mayor crecimiento de la actividad económica permitiría el control de la deuda pública, como se aprecia en la gráfica 4, que ilustra un caso en el que dos puntos adicionales de

crecimiento económico, con inflación y déficit iguales, conducen en 15 años a una reducción de la deuda de 6.7 puntos del PIB.

Gráfica 5.

Proyecciones de la deuda como porcentaje del PIB, con déficit de 2% e inflación de 3%, bajo dos escenarios de crecimiento.



Fuente: Cantú, R., F. Ramones y H. J. Villarreal, "Por un sistema fiscal sostenible con objetivos". Gráficas 1 y 3. En: *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM*. Número 1, 2016. Facultad de Economía. UNAM.

La estrategia de austeridad no sólo provoca consecuencias adversas e inmediatas en diversas áreas de la acción pública, sino que también socava las condiciones para obtener ingresos públicos crecientes y sostenibles, que permitan financiar el gasto y mantener niveles de deuda adecuados. Hasta ahora los ingresos públicos continúan en crecimiento —de 11% real en total y de 18.5% en los no petroleros— pero podrían disminuir por la desaceleración económica. La deuda pública, por su parte, si bien ha aumentado en proporción al PIB, continúa en niveles manejables, siempre que no se caiga en una recesión.

Además del monto total de la deuda, es importante tener en cuenta su composición. Hoy alrededor de un tercio (32%) es deuda externa, dos quintos (42%) son deuda interna en manos de residentes y 22% también es interna, pero en manos de no residentes. Esta última es la que incide en el tipo de cambio. Al vencerse los CETES o bonos, los tenedores foráneos optan por renovar o retirarse. Si hay expectativa de estabilidad cambiaria, no parece necesario comprar una cobertura (divisas a futuro), pero con la expectativa opuesta resulta necesario

cubrirse. Con la incertidumbre percibida por el nivel de deuda y, sobre todo, por la situación de la balanza de pagos, los costos de las coberturas se han incrementado, con lo que se comprime de manera muy importante el diferencial de rendimiento respecto a las Letras de Tesorería. Estos niveles propician la opción de no renovar. Los valores en manos de extranjeros se han reducido en 300,000 millones.

El cuadro 2 muestra algunos de los programas presupuestarios que se verían afectados, de manera sustancial en muchos casos, de seguirse los Pre Criterios para 2017 en la formulación presupuestal correspondiente.

Cuadro 2
Ejemplos de implicaciones del Programa presupuestal de 2017 para algunos programas prioritarios.
(Millones de pesos corrientes y porcentajes)

Ramo		Programa Presupuestario	Ajustado 2016	Pre Criterios 2017	Diferencia Absoluta	Crec. Real %
8	Agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación	Programa de apoyos a pequeños productores	6160.8	3279.8	-2881.0	-50%
		Programa de productividad rural	10403.3	9403.3	-1000.0	-13%
		Programa de fomento a la agricultura	21609.6	21509.6	-100.0	-4%
		Programa de fomento a la productividad pesquera y acuícola	2335.5	1885.5	-450.0	-22%
		Programa de comercialización y desarrollo de mercados	10571.8	10271.8	-300.0	-6%
		Programa de sanidad e inocuidad agroalimentaria	2678.6	2128.6	-550.0	-24%
11	Educación pública	Investigación científica y desarrollo tecnológico	14558.4	14308.4	-250.0	-5%
		Escuelas de tiempo completo	11061.4	10561.4	-500.0	-8%
		Programa para la inclusión y la equidad educativa	615.0	443.0	-172.0	-31%
		Fortalecimiento de la calidad educativa	4726.9	4476.9	-250.0	-8%
		Subsidios para organismos descentralizados estatales	77597.3	77097.3	-500.0	-4%
12	Salud	Atención a la salud	19446.6	18918.5	-528.1	-6%
		Prevención y atención contra las adicciones	1299.0	1299.0	0.0	-3%
		Programa de vacunación	1919.9	1880.1	-39.8	-5%
		Prevención y atención de VIH/SIDA y otras ITS	430.0	372.7	-57.3	-17%
		Prevención y control de enfermedades	809.6	646.5	-163.1	-23%
		Salud materna, sexual y reproductiva	2345.1	2108.9	-236.2	-13%
		Prevención y control de sobrepeso, obesidad y diabetes	589.1	464.1	-125.0	-24%
		Vigilancia epidemiológica	735.2	642.2	-93.0	-16%
20	Desarrollo social	PROSPERA Programa de Inclusión social	46327.6	45347.1	-980.5	-5%
		Programa de apoyo a las instancias de mujeres en las entidades federativas (PAIMEF)	315.0	215.0	-100.0	-35%

Fuente: Elaborado a partir de SHCP, "Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción i, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria" (para 2017).

Entre otras, dos programas afectados que preocupan por sus consecuencias a mediano y largo plazos son las reducciones del gasto en desarrollo científico y tecnológico. Muchos otros que resentirían reducciones corresponden a programas prioritarios para la reforma educativa (inclusión y equidad educativa, escuelas de tiempo completo y fortalecimiento de la calidad educativa) y para el sector salud, en especial los de enfoque preventivo.

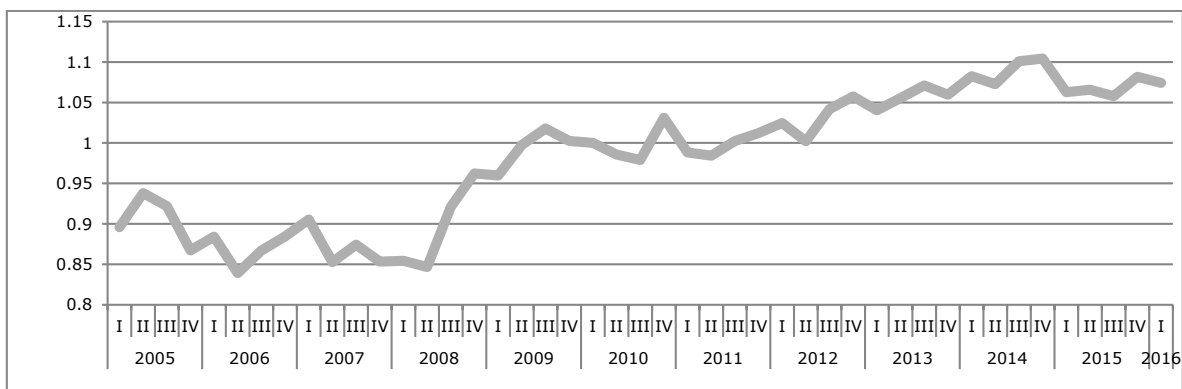
En principio, la consolidación fiscal y el control de los requerimientos financieros del sector público —en el supuesto que la Cámara de Diputados los asuma otra vez como la prioridad de la política económica—, podrían inscribirse en una estrategia económica favorable a la expansión y consistente con los objetivos de fortalecimiento del empleo, mejoramiento del ingreso y reducción de la pobreza. Para ello se requería una transformación radical de los criterios hasta ahora anunciados. No es ésta, sin embargo, la ruta que perfila el programa de 2017 adelantado en los Pre Criterios Generales de Política Económica.

El enfoque alternativo postula, por tanto, que ante las circunstancias de desaceleración económica y de ajuste de las finanzas públicas, conviene modificar a fondo la estrategia por la que se ha optado y que al parecer se reafirma hasta 2018.

El centro de la política económica vigente sigue ocupado por la consolidación fiscal, con una estrategia que va en detrimento del crecimiento de la actividad económica y del empleo, y del ingreso de los trabajadores y de los hogares. En algunos indicadores de empleo e ingreso se registraron mejoras en 2015 e incluso en 2016, pero los niveles muestran que aún no se superan de los impactos sociales de la crisis de 2009. El Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza del primer trimestre de 2016, por ejemplo, continuaba 20 por ciento más alto que el promedio de 2008 (gráfica 6).

Gráfica 6

Índice de tendencia laboral de la pobreza, 2005-2016I.



Fuente: CONEVAL, CONEVAL, Índice de tendencia laboral de la pobreza con intervalos de salarios (ITLP-IS): resultados a nivel nacional y estatal.

Las reformas aprobadas entre 2013 y 2015 están en marcha, pero, de funcionar, no están respaldadas por una política de inversión pública, que sigue en repliegue.

La pregunta clave es, de nuevo, si la política económica de México tiene margen de acción para promover una expansión económica orientada a favor de la mayoría de la población, a través, entre otros instrumentos, de la inversión pública y privada y el fomento productivo, y de una política social y sectorial que asuma explícitamente las metas de empleo y de creación o reactivación de eslabonamientos en las cadenas productivas. Esta orientación es esencial, además, para apuntalar el dinamismo del consumo interno, que en los últimos años ha compensado la reducción en el aporte del comercio exterior al impulso económico.

Para avanzar en esta dirección urge reconocer que existen riesgos y problemas reales; que el camino que llevamos desgasta las capacidades productivas y reduce las potencialidades de desarrollo, además de deteriorar el acceso a bienes y servicios esenciales para la convivencia social y el bienestar. En particular, es urgente que se estudie y debata con seriedad cuál es la dimensión del espacio fiscal del que México dispone, cómo lo está utilizando, como lo podría usar mejor y cómo podría ampliarlo de manera consistente para el desarrollo económico y social del país.¹³

En la coyuntura, discutir la política de crecimiento de la economía mexicana no debería ser visto como mero ejercicio técnico, aunque en parte lo sea, sino como elemento indispensable del diálogo social ineludible para revertir los procesos de deterioro social que enfrentamos. Una manera de empezar sería a través de la deliberación responsable del presupuesto para 2017.

Ciudad de México.
1º de septiembre de 2016.

Rolando Cordera (Coord), Eugenio Anguiano, Ariel Buirá, Cuauhtémoc Cárdenas, Mauricio De María y Campos, Enrique Del Val, Saúl Escobar, Gerardo Esquivel, Mario Luis Fuentes, Carlos Heredia, David Ibarra, Juan Carlos Moreno Brid, Jorge Eduardo Navarrete, Enrique Provencio, Jaime Ros, Norma Samaniego, Francisco Suárez Dávila, Carlos Tello.

¹³ Entre las numerosas cuestiones a discutir se encuentra si es la relación deuda/PIB o la deuda como múltiplo de los ingresos tributarios (relación deuda/ingreso) el indicador básico a considerar. Es claro que la coyuntura internacional de tasas de interés muy bajas, que ha prevalecido por varios años, abre opciones de endeudamiento para financiar el gasto público de inversión que sería inadecuado desdeñar.