

El Cotidiano

ISSN: en trámite

#224

Revista de la realidad mexicana actual



CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA



Universidad
Autónoma
Metropolitana 
Casa abierta al tiempo Azcapotzalco

Noviembre-diciembre 2020
Año 36, \$35.00



Director: Raúl Rodríguez Guillén

Editor Responsable: Tomás Bernal Alanís

Comité Editorial: Raúl Rodríguez Guillén, Norma Ise Veloz Ávila, Luis H. Méndez y Berrueta, Karina Ochoa Muñoz, Marco Antonio Leyva Piña, Juan Reyes del Campillo, Ana María Fernández Poncela y Víctor Manuel Alarcón Olguín.

Rector General

Eduardo Abel Peñalosa Castro

Secretario General

Dr. José Antonio De Los Reyes Heredia

Rector de Unidad

Dr. Oscar Lozano Carrillo

Secretaría de la Unidad

Dra. María de Lourdes Delgado Núñez

Director de la División

de Ciencias Sociales y Humanidades

Mtro. Miguel Pérez López

Secretario Académico de la División

de Ciencias Sociales y Humanidades

Lic. Gilberto Mendoza Martínez

Nuestra revista es el producto de un proceso de investigación que recoge diversas experiencias teóricas y metodológicas.

Por otra parte, es el resultado de la conjugación de los intereses teóricos de una serie de investigadores que han adoptado como desafío el referirse a la realidad inmediata, intentando superar, aunque sea en parte mínima, el sentido común.

Es un proyecto universitario en el mejor de sus sentidos: pluralista, abierto a la crítica y, por tanto, no sectario. Pretende entregar un instrumento de expresión a los académicos de nuestra Universidad y a aquellos que compartan estos principios, con la idea de que la referencia a lo real no se reduzca a las investigaciones de largo plazo ni al juicio periodístico, sino que sea posible también referirse al presente en forma rigurosa.

Our magazine is the product of a research process that shows a diversity of theories and methodologies. Also, it is a result of the unification of a variety of researchers coming together with theoretical interests and the need to express their beliefs on the immediate reality of Mexico, and how it affects us all.

This magazine is a University project in the very best sense. Our magazine is pluralistic, open to all critics and nonsectarian. We feel that it is an instrument of expression for the Academics of our University and for those who share similar principles.

The idea is that the reality cannot be reduced to long-term research and neither to periodical judgment, but to understand the reality as it is. We hope that this is a possible form to comprehend the present in a more structural way.

We welcome all participation and submissions.

Coordinadores de las secciones fijas:

Educación, Cultura Política y Medios: Adrián de Garay Sánchez, Hugo Aboites Aguilar, Javier Esteinou Madrid

Economía Nacional y Relaciones Laborales: Marco Antonio Leyva, Griselda Martínez V., Sergio Sánchez, Abel Pérez, Juan Froylán Martínez, Cristian Leriche

Democracia y Cambio Político: Juan Reyes del Campillo, Gabriela Ángela Magdaleno Del Río, Víctor Alejandro Espinoza Valle, Víctor Reynoso, Francisco Reveles, Manuel Alejandro Ramos López, Carlos Bustamante López

Panorama Internacional: Miriam Alfie, Silvia Vélez, Agustín Cue, Alejandro Becerra, Carlos Vilas, Neil Harvey

Movimientos Sociales y Violencia Política: Rosalía Carrillo Meraz, Carmen Cariño Trujillo, Carlos Alberto Ríos Gordillo, José Luis Cisneros

Dictaminadores: Hugo Aboites, Jaime Aboites, Arturo Anguiano, Alejandro Carrillo, Michel Chauvet, Adrián de Garay, Rosa Albina Garavito, Alenka Guzmán, Luis Hernández Navarro, Luis Arturo Jiménez, Cristian Leriche, Francisco Zapata, Yolanda Massieu, Norma I. Veloz Ávila

Portada: Emiliano Imati Rodríguez Veloz, Isis Andrea Torres Molina

Coordinación Administrativa: Gabriela Pérez Venegas

Distribución: María de Lourdes Delgado Reyes, Víctor Hugo Ramírez Jiménez

Fundadores: Rosa Albina Garavito Elías, Augusto Bolívar y Edmundo Jacobo Molina

Esta revista está indexada a nivel nacional e internacional en la Red de Revistas Científicas de América Latina y El Caribe, España y Portugal (Redalyc).

EL COTIDIANO. Año 36, número 224, noviembre-diciembre de 2020, es una publicación bimestral editada por la Universidad Autónoma Metropolitana a través de la Unidad Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades. Prolongación Canal de Miramontes 3855, colonia Ex-Hacienda San Juan de Dios, Alcaldía Tlalpan, C.P. 14387, Ciudad de México y Av. San Pablo Núm. 180, Edificio K, cubículo 011, colonia Reynosa Tamaulipas, Alcaldía Azcapotzalco, C.P. 02200, Ciudad de México, teléfonos 53189336 y 53189109, apartado postal 32-031, C.P. 06031, Ciudad de México, México, página electrónica de la revista: <http://www.elcotidianoenlinea.com.mx> Correo electrónico: cotid@correo.azc.uam.mx. Editor Responsable: Tomás Bernal Alanís. Certificado de Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del Título No. 04-2019-120614543200-102, ISSN en trámite, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Certificado de Licitud de Título número 5306 y Certificado de Licitud de Contenido número 4086, ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas de la Secretaría de Gobernación. Impresa y distribuida en colaboración con Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V., Av. México Coyoacán 421, colonia Xoco, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03330, Ciudad de México, teléfonos 56041204 y 56889112, fax 56047263, www.edicioneseon.com.mx, administracion@edicioneseon.com.mx. Este número se terminó de imprimir el 31 de octubre de 2020, con un tiraje de 2 000 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación.

Queda estrictamente prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización de la Universidad Autónoma Metropolitana.

Confinamiento y finanzas públicas en México: un debate necesario

Luis Augusto Chávez Maza*
Ariadna Hernández Rivera**
Jorge Abel Aguilar Pájaro***

El manejo de las finanzas públicas en México se ha colocado como un asunto relevante. En los momentos de confinamiento de 2020, se exige al gobierno incrementar el gasto en salud y en apoyos económicos. Sin embargo, las finanzas nacionales, desde 30 años atrás, se han caracterizado por una estabilidad de sus ingresos, una gradual tendencia a reducir el gasto en infraestructura y en personal. Ante la debilidad del Estado, la opción ortodoxa para incrementar el gasto debería financiarse con créditos externos, pero en México no se ha seguido esta práctica. El gobierno mexicano defiende una estrategia de reducción del gasto suntuoso y reasignar el gasto público para afrontar la mayor crisis sanitaria y económica. En este documento se apreciará el debate reciente sobre finanzas públicas sanas en el contexto de confinamiento.

Introducción

La pandemia de 2020 obligó a los gobiernos nacionales a imponer un confinamiento a sus ciudadanos; tal disposición se ha implementado de forma leve o agresiva. En México se optó por medidas graduales; para justificar la medida, el gobierno expuso un serio dilema público entre salud y economía, pues un confinamiento agresivo se asocia con menor mo-

vilidad social y tasa de contagio. No obstante, el confinamiento agresivo incide en la reducción de las actividades económicas formales e informales, y finalmente mayor desempleo. La opción implantada se ubicó en un punto de confinamiento adaptativo, donde abril y mayo fueron los meses de mayor agresividad y posteriormente se han relajado. Si bien la economía mexicana fue afectada por el confinamiento interno, también fue dañada por los confinamientos ocurridos en el exterior. El exterior es relevante económicamente, pues el comercio exterior representa más de 60% del Producto Interno Bruto del país. Ante la crisis sanitaria y económica, los ingresos públicos retrocedieron de manera importante en un contexto donde el gasto público exigía un incremento en los ramos de salud.

En el escenario de contingencia mundial, la mayor parte de los gobiernos optaron por contratar financiamiento y expandir la oferta monetaria en cantidades extraordinarias. Pero el gobierno mexicano, en contrasentido, optó por profundizar la austeridad en los gastos administrativos y reasignar fondos a salud. Tal manejo de las finanzas es estrechamente coherente con el discurso de las finanzas públicas sanas que se ha enraizado en la política fiscal mexicana desde inicios de la década de los ochenta, donde el equilibrio presupuestario es el principal objetivo de las finanzas públicas. En este documento se expondrá cómo el objetivo de finanzas públicas sanas ha mermado la capacidad de reacción del Estado mexicano para resolver problemas públicos. Adicionalmente, observaremos que el gobierno de Mé-

* Profesor-Investigador en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

** Profesora-Investigadora en la Facultad de Economía de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

*** Estudiante del Doctorado en Economía Política del Desarrollo de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.

xico en funciones ha logra incrementar el gasto en salud a partir de la reorganización del gasto público. Se debe aclarar que la intención se limita a analizar el manejo de las finanzas públicas en este periodo de confinamiento; no obstante, no se realiza un juicio de valor sobre los resultados observados en materia de salud y bienestar económico: tal tarea es un pendiente que está a debate y en construcción.

Actividad financiera estatal

El Estado, al ser el conductor de la economía como lo mandata el artículo 25 de la Constitución federal, realiza distintas actividades para regular el óptimo desenvolvimiento del sistema. Algunas de estas acciones son crear leyes que normen los fines buscados por el Estado y que inevitablemente afecten a la colectividad social; esto a través del Poder Legislativo. Otra función del ente soberano es proporcionar instituciones que den certeza jurídica a los actos entre particulares (derecho privado) y entre estos últimos y el Estado (derecho público), función realizada a través del Poder Judicial; y finalmente se encuentra la tarea de proveer a la sociedad de bienes y servicios públicos, función llevada a cabo a través de la administración pública a cargo del Poder Ejecutivo.

La administración pública ejerce la actividad financiera a nombre del Estado; ésta se procura de los recursos necesarios para ejercer el gasto público. El gasto público está condicionado a los recursos disponibles y las múltiples demandas sociales existentes, las cuales aumentan y son diversas. Por ejemplo, la sociedad demanda educación, salud, seguridad, trabajo, calles, autopista, mercados, entre otros; no obstante, los recursos públicos disponibles son insuficientes para satisfacer todas las demandas en cantidad y calidad. Adicionalmente, el ejercicio del gasto público en muchas ocasiones es despilfarrado en actos corruptos, provocando mayores inconformidades dentro de la sociedad.

A partir de lo mencionado en los párrafos anteriores, las finanzas públicas tienen por objeto investigar las formas mediante las cuales la administración pública se procurará de recursos económicos necesarios para su funcionamiento y la forma en que estos recursos serán utilizados. Así: “las finanzas públicas constituyen el análisis de los ingresos del Estado, el presupuesto, y con ello el gasto público” (Rafful, 2013: 35). En la siguiente sección se revisarán las principales fuentes de ingresos y gasto público en México.

Los ingresos del Estado

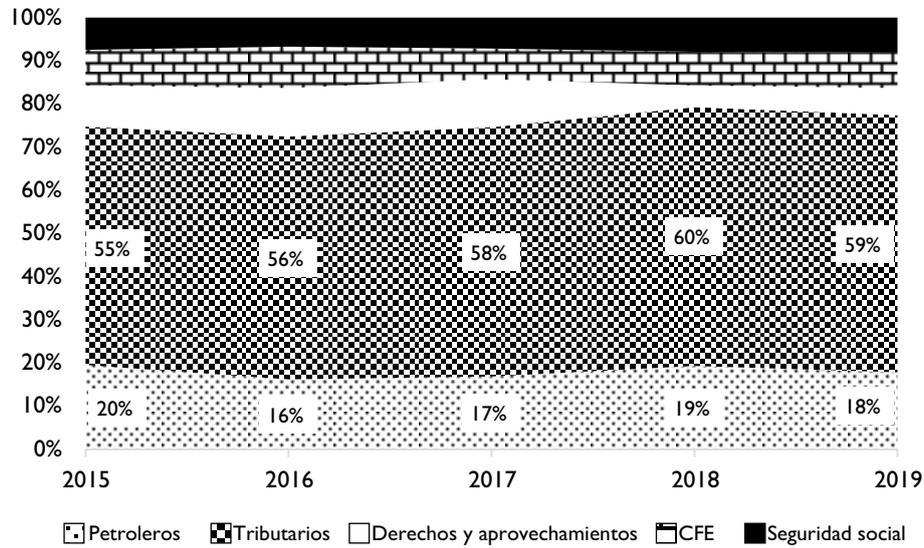
El Estado se allega de distintas fuentes de financiamiento que le permiten afrontar los gastos públicos; éstos pueden ser por vía privada o por vía pública. Los ingresos obtenidos a través del derecho privado son aquellos rendimientos procedentes del patrimonio propio del Estado, así como aquellos derivados de actividades mercantiles e industriales realizadas por entes públicos. En los registros contables, los ingresos presupuestarios del sector público se organizan como: ingresos petroleros, tributarios, derechos, aprovechamientos, seguridad social. En 2019, los ingresos presupuestarios ascendieron a más de 5.3 billones de pesos, lo que representa 22.2% del Producto Interno Bruto (PIB). El nivel de ingresos como porcentaje del PIB, entre 2015 y 2019, ha oscilado entre 21.7% y 24.1%.

Los ingresos presupuestarios de mayor importancia en México son los tributarios y los ingresos petroleros. Entre 2015 y 2019, los tributos representaron entre 55% y 60% de los ingresos totales; en tanto, los ingresos petroleros representan entre 16% y 20% de los ingresos en el periodo señalado. Esos dos rubros de ingresos representan más de 72% de los ingresos del sector público. Por lo anterior, podemos señalar que los ingresos petroleros, derivados de la actividad económica de Petróleos Mexicanos, son una fuente importante para sostener al Estado mexicano.

Dejando de lado los ingresos petroleros, la principal fuente de ingresos públicos proviene de los ingresos tributarios, que son “aquellas prestaciones que obligatoriamente deben dar los particulares al Estado” (Manautou, 2011). Todo impuesto tiene dos funciones: una función de inhibición y otra de fomento. La función de inhibición tiene por finalidad la abstención del particular de realizar ciertos actos, tales como el consumo excesivo de alimentos azucarados o bebidas alcohólicas o bien la producción de contaminación ambiental causada por algunas empresas, lo anterior se logra a través de elevar las tasas y tarifas impositivas. La función de fomento invita al particular a realizar ciertas acciones que el Estado necesita, como la generación de empleo, la oferta de servicios de salud, entre otras, logrando este objetivo a partir de reducir las tasas y tarifas impositivas (Manautou, 2011).

Actualmente existen a nivel federal dos grandes impuestos: el impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA), siendo el primero un impuesto de

Gráfico 1
Ingresos presupuestarios del sector público como % del total (2015-2020)



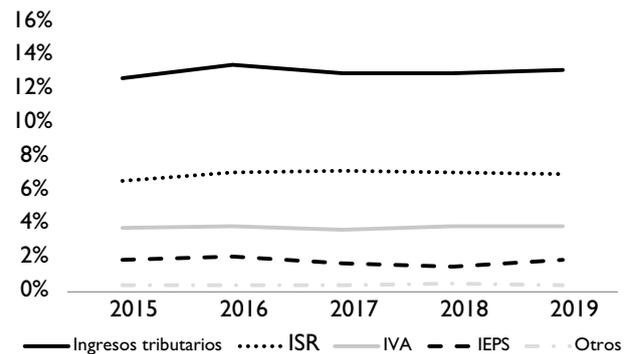
Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP (2020).

tipo directo al ingreso de la empresa o persona física y el segundo de carácter indirecto que grava el consumo. Para las empresas o personas morales, el ISR contempla una tasa de 30% y para las personas físicas una tasa que va desde 1.92% hasta 35% de los ingresos del contribuyente. El impuesto al valor agregado (IVA) contempla una tasa de 16%; aunque existen bienes que están exentos, otros están gravados a tasa de 0% y en la región fronteriza de México con Estados Unidos se otorga un esquema preferencial, impactando en una tasa menor del impuesto.

Las estadísticas de recaudación apuntan que entre 2015 y 2019, la recaudación promedio del periodo por ISR e IVA fue de 7% y 3.8% del PIB que, en suma, representó 10.8% del PIB (véase Gráfico 2). La recaudación de estos dos impuestos representa 47.7% de los ingresos presupuestarios y más de 81% de ingresos tributarios. Un tercer tipo de impuestos importantes son los impuestos especiales sobre producción y servicios, los que en promedio aportan 1.8% del PIB; este tipo de impuestos gravan la producción, importación y venta de alcoholes, cerveza, gasolinas y tabacos principalmente.

Los datos anotados en los gráficos 1 y 2 permiten apreciar el esquema de ingresos presupuestarios a nivel federal en México durante un periodo de 5 años. Se realza la importancia de los impuestos y de los ingresos petroleros.

Gráfico 2
Ingresos tributarios como % del PIB (2015-2019)



Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP (2020).

En general, los indicadores de ingresos son estables, esto es, no se aprecian variaciones importantes de aumento o disminución. A pesar de esa estabilidad recaudatoria, cuando se comparan los ingresos presupuestarios de México con respecto a otros países, la recaudación de México se muestra endeble. Por ejemplo, el promedio de ingresos tributarios como porcentaje del PIB de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) es de 34.3%; los países de América

Latina recaudan en promedio 23.1%, esos datos son para 2018 (OCDE, 2020).

Existen dos fuertes explicaciones a la baja recaudación en México: los altos niveles de elusión y la evasión fiscal, fenómenos que han disminuido. La tasa de evasión tributaria estimada en 2016 fue de 16.1%, pero ésta era de 45% en 2009 (CEFP, 2019). En caso de que los niveles de evasión fueran similares a los de los países en desarrollo, la recaudación tributaria aumentaría al menos 3% del PIB (CEFP, 2019). En suma, la estabilidad de los ingresos depende de los ingresos petroleros, así como el progresivo y lento combate a la evasión-elusión fiscal.

El gasto y su relación con las finanzas públicas sanas

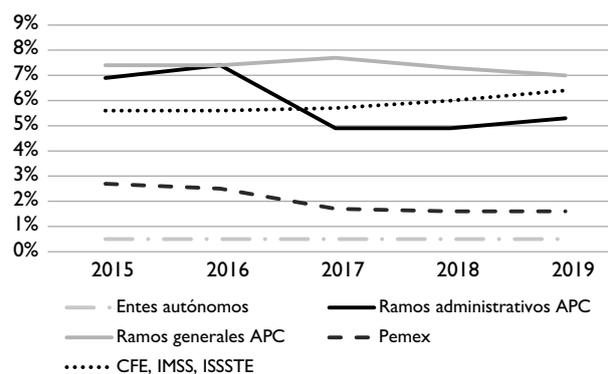
Las finanzas públicas vinculan el ingreso y gasto público, donde el gasto se observa a través de la provisión de bienes y servicios. El gasto público es un mecanismo de redistribución de los recursos con que cuenta el ente soberano para la consecución de sus objetivos y fines (Amieva-Huerta, 2010). Con base en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el gasto público debe ser empleado de una manera eficaz, eficiente, con economía, transparencia y honradez, esto para que el Estado tenga finanzas públicas sanas, entendiendo a estas últimas como la sujeción del monto total del gasto a lo previsto en el renglón de ingresos percibidos en un ejercicio fiscal por parte del ente soberano (Amieva-Huerta, 2010).

El gasto público se puede catalogar según su asignación, su función y su destino. En lo que respecta a su asignación, el gasto se distribuye entre los distintos poderes federales y los diferentes órganos de gobierno. La clasificación funcional del gasto indica el propósito del mismo, ya sea su orientación al desarrollo social o bien a la gestión de gobierno. Finalmente, el destino del gasto público se clasifica en gasto corriente o de capital; así, el primero de ellos se refiere a las erogaciones que realiza el Estado para la operación del gobierno, sumando a ello el gasto social; por su parte, el gasto de capital es el gasto en infraestructura e inversión más el gasto de financiamiento o deuda.

El gasto neto del sector público en 2019 ascendió a poco más de 5.8 billones de pesos, lo que representa 23.9% del PIB. Entre 2015 y 2019, las entidades autónomas como el Poder Legislativo, Judicial y los organismos autónomos (Fiscalía General de la República, Derechos Humanos, Instituto Nacional Electoral, entre otros) absorbieron 1% del PIB. Por otra parte, Petróleos Mexicanos, en 2019, aportó

4% del PIB a los ingresos presupuestarios, pero sólo recibió para su gasto 2% del PIB. Por otra parte, las entidades de control presupuestario directo, como la Comisión Federal de Electricidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, absorbieron, en los años señalados, en promedio 6% del PIB. En tanto, la administración pública centralizada que se compone de las secretarías del gobierno federal (ramos administrativos), aportaciones a seguridad social, aportaciones federales y previsiones salariales y económicas (ramos generales), representó 6 y 7% del PIB, respectivamente (véase Gráfico 3).

Gráfico 3
Gasto programable del sector público como % del PIB (2015-2019)

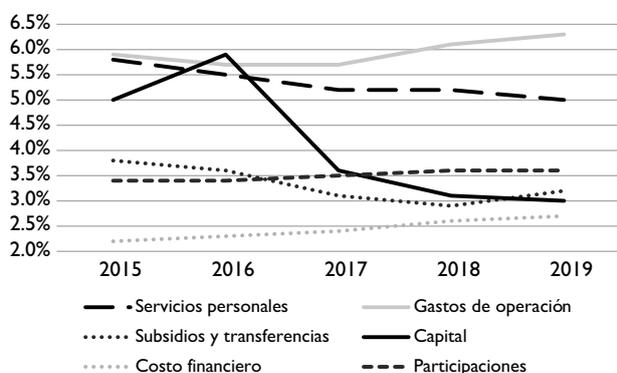


Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP (2020).

En el Gráfico 4 se expone el gasto público organizado conforme a su destino durante el periodo 2015 a 2019; se logra apreciar que el gasto en servicios personales, los subsidios y el gasto en capital (inversión física y de capital) han disminuido en 0.8, 0.6 y en 2.0% del PIB, una reducción total de 3.4% del PIB. En sentido contrario, el gasto de operaciones, costo financiero (lo que se paga de la deuda cada año fiscal) y las participaciones aumentaron en 0.4, 0.5 y 0.2% del PIB, un incremento en 1.1% del PIB en el periodo señalado. En otras palabras, los datos indican la reducción en gasto de personal e inversión en infraestructura, y en otro sentido, el gasto aumenta en pagos de la deuda, gasto operativo y transferencias a gobiernos subnacionales.

A partir de los datos, se aprecia que el gasto público neto fue superior a los ingresos presupuestarios en el periodo analizado. En México, el déficit de 2015 fue de 3.3% del PIB y para 2019 fue de 1.7%. Así, el gasto público

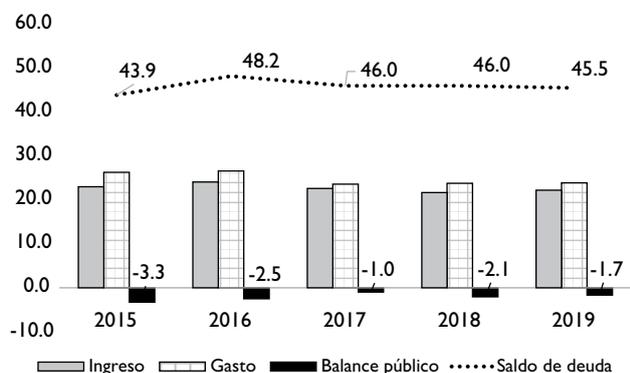
Gráfico 4
Gasto del sector público como % del PIB (2015-2019)



Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP (2020).

ha caído con la intención de reducir el déficit y, con ello, aminorar la presión fiscal por el pago de los costos de la deuda; en suma, reducir la deuda acumulada. Esto podría implicar que el Estado mexicano se ha comprometido en sostener un equilibrio presupuestario; en otras palabras, el Estado ha asimilado el objetivo de sostener unas finanzas públicas sanas. Esta práctica implica reducir el papel de Estado en funciones claves de la economía, como ocurre en el sector energético, el desarrollo de infraestructura, la prestación de servicios de salud, educación y seguridad, entre otros (Provencio, 2020).

Gráfico 5
Ingresos, gasto, déficit y saldo de deuda pública en México (2015-2019)



Fuente. Elaboración propia con datos de la SHCP (2020).

La persecución del objetivo de finanzas públicas sanas requiere que el Estado se autorregule en su gasto, bajo el principio de no gastar por encima de los ingresos obtenidos, pues este objetivo financiero protegerá la sostenibilidad del

sistema financiero. Este tipo de discursos es ampliamente aceptable en economías con frecuentes experiencias negativas de crisis por deuda y México es una de ellas. Las crisis durante la década de los ochenta y noventa impactaron en el gasto público, la economía y el bienestar de la población; el país, para obtener financiamiento en épocas de crisis, ha firmado diversos compromisos internacionales que comprometieron reducir el déficit fiscal, la privatización de diversas empresas estatales y la apertura al sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos (Provencio, 2020). Si bien el Estado mexicano se ha ido adaptando a esta pauta, las presiones internas y externas, como las crisis económicas y la crisis sanitaria de 2020, han generado serias oposiciones sobre la pertinencia de apoyar un Estado que se plantea como objetivo mantener las finanzas públicas sanas.

Finanzas públicas sanas a debate

La contingencia sanitaria y el confinamiento de 2020, derivada por la pandemia, trajeron consigo serios efectos dañinos en lo económico y social. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2020) estima que México tendrá una caída del PIB de 9%, lo que provocaría que 9.5 millones de personas adicionales se ubicarían en condiciones de pobreza. Cabe mencionar que la magnitud del impacto crece en relación directa con la duración de la pandemia y las medidas implementadas por los gobiernos.

El gobierno federal mexicano optó, en los meses de abril y mayo de 2020, por suspender las actividades económicas no esenciales, afectando a varios sectores manufactureros y de servicios que fueron obligados a cerrar temporalmente para reducir el contacto social. A partir de junio, el gobierno comenzó y recomendó a los gobiernos subnacionales efectuar un proceso de apertura lenta y gradual de las actividades económicas, apertura que se irá ajustando conforme a los potenciales rebrotes de cada región. Esta última fase es la más larga, generando severas incertidumbres para los ciudadanos, sector privado y gobiernos. De marzo a junio, 1.1 millones de ciudadanos perdieron su empleo, se han cerrado más de 150 mil empresas (entre pequeñas y medianas) y el ingreso público cayó en 7% conforme a la programación estipulada en la Ley de Ingresos de la Federación para 2020 (Esquivel, 2020). La duración de la crisis todavía es incierta en México y en el resto del mundo, donde también se registran desempleo, cierres de empresas y reducción de los ingresos públicos.

Algunas medidas empleadas, a nivel internacional, para afrontar la crisis son las siguientes: incremento en el

gasto en el sector salud, apoyo directo a hogares y empresas, inyección de liquidez en los mercados financieros y garantías crediticias a empresas o sectores claves de la economía (IMF, 2020). El incremento del gasto en salud se concretiza en la adquisición de equipo y material de salud; asimismo, en la contratación de personal de enfermería y médicos. El apoyo a hogares y empresas se realiza través de transferencias focalizadas, subsidio al empleo, crédito directo a empresas pequeñas y medianas, y reducción de la carga tributaria, entre las más recurrentes. La inyección de liquidez es efectuada principalmente por los bancos centrales de los diversos países; éstos insertan liquidez en los mercados de capitales por medio de la compra de títulos o reducción de tasas a los certificados gubernamentales, con la intención apoyar el financiamiento de las grandes empresas y reducir la fuga en el mercado financiero. Finalmente, las garantías de crédito son un mecanismo por el cual determinadas empresas pueden acceder a un crédito con alguna institución financiera, donde el gobierno garantiza el crédito en caso de impago.

Las medidas fiscales empleadas en México, a partir de un comparativo internacional, han sido laxas. En la Tabla I se aprecia que las medidas fiscales en México ascienden a 1.1% del PIB; en contraste, Brasil y Estados Unidos asumieron medidas fiscales más agresivas que representaron más de 14% del PIB de cada país; en tanto, el promedio global es de 11.7%. La medida más costosa, a nivel global, han sido la inyección de liquidez con 6% del PIB y los apoyos a hogares y empresas que en promedio tuvieron un costo de 5.1% del PIB. El gasto en salud es la medida con menor crecimiento en el ámbito global, con 0.6% del PIB, y en México apenas creció en 0.2%.

<i>País</i>	<i>Sector salud</i>	<i>Apoyo a hogares y empresas</i>	<i>Inyección de liquidez</i>	<i>Total</i>
México	0.2%	0.5%	0.5%	1.1%
Argentina	0.2%	3.7%	2.1%	6.0%
Global	0.6%	5.1%	6.0%	11.7%
Estados Unidos	1.5%	10.3%	2.5%	14.2%
Brasil	0.9%	7.4%	6.3%	14.6%

Fuente. Elaboración propia con datos del IMF (2020), cierre de información a septiembre de 2020.

La crisis por pandemia y confinamiento forzó a diversas naciones a romper con el objetivo de finanzas públicas sanas. Sin embargo, el impacto de esas medidas en la economía será de corto plazo, pues los apoyos a hogares y empresas sostendrán el consumo inmediato de las personas o ayudarán a reducir los problemas de liquidez de las empresas durante el periodo de implantación de las medidas. Tales gastos ayudan en la supervivencia inmediata, pero no la garantizan en el mediano plazo. Asimismo, los costos de estas medidas deberán absorberse por los contribuyentes en el futuro cercano, pues la mayor parte de esas medidas son financiadas a través de créditos con organismos internacionales o la emisión de títulos gubernamentales en los mercados de valores. Así la efectividad de las medidas agresivas implantadas en diversos países debe valorarse con cautela; si bien tienen efectos positivos inmediatos, los efectos se disiparán al suspenderse. De tal forma, cada nación deberá enfrentar el dilema entre proteger a hogares y empresas en el presente o trasladar los costos a las siguientes generaciones.

Los costos de acceso a financiamiento están relacionados con los intereses y otros compromisos institucionales que los gobiernos deben suscribir. Por ejemplo, España puede acceder a fondos otorgados por el Banco Central Europeo que podrían ascender a 217 mil millones de euros a un costo financiero igual a cero. Pero si España pretende acceder a esos fondos deberá comprometer un plan de inversión y un programa de reformas sobre la política de gasto. El Banco Central Europeo exige que la mayor parte de los fondos sean empleados para financiar el desarrollo de la industria digital y ecológica; aunado a lo anterior, se pide al gobierno español compromisos en reducir el déficit fiscal a partir de 2021, reducir la deuda pública, desregular la industria digital, reforma al sistema de pensiones e incrementos de impuestos al consumo, entre las medidas más enfáticas exigidas por la Comisión Europea (EU, 2020).

A diferencia de España, los países latinoamericanos tienen acceso a financiamiento, pero este debe ser externo. En particular señalaremos los financiamientos que otorgan el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, quienes declararon, en marzo de 2020, disponer de más de 210 mil millones de dólares para préstamos rápidos a los países en vías de desarrollo que así lo requirieran. La tasa de interés es baja y flexible, se estipular en razón a la tasa interbancaria de Londres (tasa Libor) más un margen de riesgo país que oscila entre 0.03% y 1.4%. Los créditos otorgados están condicionados para la adquisición de equipo de salud, contratación de médicos, proyectos

de vivienda, programas de alimentación e infraestructura para transporte. Dichas condiciones deben incorporar un programa de austeridad, reforma tributaria y reforma en el sistema de pensiones. Los créditos son otorgados de forma inmediata, pero bajo tutelaje de los organismos internacionales. De esta forma, los países dependientes de financiamiento externo absorben mayores costos y ceden autonomía financiera en favor de sus acreedores.

Las finanzas públicas sanas mexicanas a debate

Como respuesta a la crisis, el gobierno de México ha ejecutado una estrategia financiera inquietante, protegiendo el objetivo de mantener finanzas públicas sanas, bajo el discurso de austeridad republicana. A contracorriente del escenario internacional, en México no se observan fuertes incrementos del gasto y, en consecuencia, no ha requerido altos niveles de financiamiento. Con base en el Presupuestos de Egresos de la Federación (PEF, 2020), publicado en diciembre de 2019, el gobierno requeriría 584 mil millones de pesos como financiamiento, y al mes de septiembre los montos de financiamiento se ubicaban por debajo de lo programado en 4%. De mantenerse esta tendencia, el gobierno federal cumplirá con su programa presupuestario anual. Este dato es relevante, pues en la práctica no se ha requerido mayor financiamiento a pesar de que los ingresos públicos cayeron significativamente, en especial los ingresos petroleros.

El precio de la mezcla mexicana de petróleo ha caído durante 2020. En enero de 2020, el precio se ubicó en 56 dólares por barril; en abril cayó a menos 2 dólares por barril, y de julio a octubre el precio osciló entre 35 y 39 dólares por barril. Esta variabilidad de los precios se enmarca en una guerra comercial entre Rusia y Arabia Saudita, naciones que inundaron el mercado con crudo, provocando que los almacenes a nivel global se mantuvieran saturados. Esta guerra encontró una tregua en el mes de abril, pues los efectos económicos del confinamiento global comenzaron a reducir la demanda por petróleo y las naciones en pugna se abstuvieron de continuar con la disputa. No obstante, el daño a los países productores estaba consumado y para México esta dinámica provocó una reducción en 45% de los ingresos petroleros.

Los ingresos tributarios también han disminuido con respecto a la programación establecida en la Ley de Ingresos de la Federación para 2020. La recaudación del ISR y el IVA cayeron, en relación con lo programado, en 2%

y 6%, respectivamente. La reducción en la recaudación y las mayores necesidades de gasto han gestado una situación de preocupación en el país. Diversas voces han propuesto al gobierno reforzar el gasto en salud, apoyos gubernamentales a hogares y empresas; igualmente, se pide al Banco de México una mayor intervención en la política monetaria (Provencio, 2020). La respuesta del gobierno federal ante las voces disconformes es firme, sostiene los objetivos de déficit fiscal establecidos a inicio de año, emplea los fondos de emergencia y reasigna el gasto público para enfrentar los gastos de emergencia en salud y de apoyo a la economía. A continuación, se enlistan las principales medidas de reasignación del presupuesto durante la contingencia:

- La Defensa Nacional y Marina reorientan más de 44 mil millones de pesos que serán empleados para mejorar la infraestructura de salud.
- Del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud se emplean más de 40 mil millones de pesos para contratar más de 40 mil médicos.
- Se distribuyen 50 mil millones de pesos a través de créditos a empresas pequeñas y medianas.
- Finalmente, el gobierno federal decide adelantar la ministración de las transferencias a municipios, estados y hogares; en total, más de 100 mil millones de pesos.

La disminución de los ingresos públicos y mantener el déficit fiscal en un periodo de crisis parecen medidas poco propicias. No obstante, la estrategia financiera del gobierno federal se centra obstinadamente en la reducción del gasto improductivo (austeridad republicana) y la reasignación presupuestaria; esto bajo el compromiso de que ningún ciudadano quedará excluido de atención médica en caso de requerirla. Otro aspecto que ha favorecido la estrategia del gobierno federal es la construcción de un esquema de becas a estudiantes de educación básica, media superior y superior que, aunado a la pensión de adultos mayores, arman un paquete de ayuda a los hogares de más de 2.1% del PIB, programas vigentes desde 2019. Tales medidas, si bien no son resultado durante el confinamiento, sí han permitido reducir la presión social. Ante tal escenario, el gobierno apuesta por asimilar una recesión profunda de corto plazo, evitando asumir obligaciones financieras y regulatorias que deberán cumplirse con el tiempo y que, a su vez, generarían nuevas medidas de austeridad en el futuro. En otras palabras, se absorbe el impacto hoy para tener espacio de maniobra en el futuro.

Conclusiones

Durante el confinamiento, el manejo de las finanzas públicas en México se ha caracterizado por una reorganización del gasto y el empleo de recursos acumulados para contingencias. Tal medida parece prudente en momentos de estabilidad, pero no lo es en un contexto de incertidumbre sanitaria, económica y social. Si bien la estrategia ha logrado cubrir los requerimientos mínimos, todo parece indicar que el gobierno no ha enfrentado mayores conflictos sociales gracias a los programas de becas a estudiantes y la pensión para adultos mayores implantados antes del confinamiento. Sin embargo, la estrategia financiera habrá sido aceptable en caso de que la promesa de una vacuna universal se cumpla. De lo contrario, si los confinamientos continúan, la ligera red de las finanzas públicas sanas comenzará a reventar, iniciando un nuevo ciclo de endeudamiento y el replanteamiento de nuevos objetivos de política fiscal que el país debe comenzar a discutir.

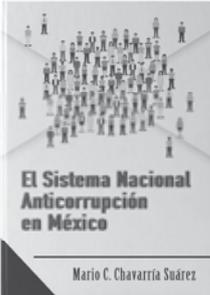
Referencias

- Amieva, J. (2010). *Finanzas públicas en México*. Ciudad de México: Porrúa.
- CEFP (2019). *El pago de impuestos y la evasión fiscal en México*. Ciudad de México: Autor.
- CEPAL (2020). “Enfrentar los efectos cada vez mayores del Covid-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”. Informe Especial Covid-19, núm. 5. Recuperado de <https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45782/1/S2000471_es.pdf>.
- Esquivel, G. (2020). “Los impactos económicos de la pandemia en México”. *Economía UNAM*, (51), 28-44.
- EU (2020). “EU Coronavirus Response”. Recuperado de <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/FS_20_1911>.
- IMF (2020). “Fiscal Measures in Selected Economies in Response to the Covid-19 Pandemic”. Recuperado de <<https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>>.
- Manautou, E. M. (2011). *Introducción al estudio del Derecho Tributario mexicano*. Ciudad de México: Porrúa.
- OCDE (2020). “Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 2020”. Recuperado de <<https://www.oecd.org/tax/tax-policy/estadisticas-tributarias-america-latina-caribe-mexico.pdf> (19 de noviembre de 2020)>.
- Provencio, E. (2020). “Política económica y Covid-19 en México en 2020”. *Economía UNAM*, (51), 263-281.
- Rafful, R. (2013). *La actividad financiera del Estado desde la óptica del Derecho Financiero*. Ciudad de México: Porrúa.
- SHCP (2020). “Estadísticas oportunas de finanzas públicas”. Recuperado de <<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>>.

Novedad Ediciones Eón:



Calidad de la democracia y los desafíos políticos en México
Gabriel Pérez Pérez
Mario C. Chavarría Suárez



El Sistema Nacional Anticorrupción en México
Mario C. Chavarría Suárez



De venta en Ediciones Eón:
Av. México-Coyoacán 421, Col. Xoco,
alcaldía Benito Juárez, Tel. 5604-1204
y en www.edicioneseon.com.mx •
www.amazon.com