

Panorama de las finanzas públicas 2011

Héctor Benito Morales Mendoza*

Sumario: I. Marco Teórico II. Entorno internacional III. Evolución de la Economía Nacional IV. Finanzas públicas nacionales 2011 V. A manera de conclusiones: prospectiva para 2011.

El tema de las finanzas públicas es por naturaleza, como se sabe, extenso y complejo, aún y cuando la visión del análisis que se pretenda realizar sea sólo panorámica, pues involucra factores no sólo económicos, sino también políticos, jurídicos, sociales e inclusive de preservación de los recursos naturales y mejoramiento del ambiente. De aquí que cuando de las finanzas públicas se trate resulte conveniente hacer referencia a ciertos aspectos que, aunque mínimos, resultan esenciales para este tema, organizados en los siguientes apartados: marco teórico de referencia; entorno económico internacional mundial y regional; evolución de la economía nacional; análisis de las finanzas públicas nacionales, a partir del llamado “paquete económico” y de los datos de cierre de 2010, que se fueron dando a conocer paulatinamente desde finales de enero y durante febrero y marzo de 2011, así como de las más recientes estimaciones disponibles del primer trimestre de 2011 y, finalmente, un apartado de comentarios en prospectiva sobre las finanzas públicas para el resto del año.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, Especialidad y Maestría en Finanzas Públicas. Profesor de Carrera Titular B tiempo completo, Titular por oposición en la materia de Teoría General del Estado, imparte además las materias de Teoría Económica, Derecho Económico, Políticas Públicas y Finanzas Públicas. Coautor en la Obra Colectiva Conmemorativa del Bicentenario de la Independencia y Centenario de la Revolución. Ponente en diversos seminarios y conferencias relacionadas con las materias económicas.

I. MARCO TEÓRICO

El Estado requiere para el cumplimiento de sus funciones de medios materiales a cuya obtención, manejo y aplicación se encamina la actividad financiera que de manera cotidiana realiza y que es objeto esencial de las finanzas públicas, que así se constituyen como uno de los instrumentos más importantes de intervención estatal en la vida económica y social con gran carga política, ya que el Estado, en términos de Faya Viesca, "... dirige su actividad diaria hacia grandes objetivos y metas sociales y económicas. La selección de objetivos socioeconómicos, la obtención de medios para alcanzarlos, las erogaciones que realiza y la administración y gestión de los recursos patrimoniales son varias de las tareas más importantes del Estado, que constituyen precisamente la actividad financiera. Con la palabra "financiero" se designa generalmente a todo lo concerniente a la Hacienda Pública."¹, incluyendo ingresos y egresos que obtiene y realiza el Estado y que destina a la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Las finanzas públicas han ocupado de manera constante y creciente la atención de los gobiernos, de los políticos, de los especialistas y de la sociedad en su conjunto, con mayor insistencia desde las últimas tres décadas del siglo pasado y con gran

intensidad en lo que va de este siglo, a resulta de la importancia de los distintos aspectos de diversa naturaleza que las rodean, así como de su impacto y de los resultados económicos, políticos, sociales e inclusive ambientales, que de su aplicación se derivan y que han incidido, uno a uno o en diferentes combinaciones, en el desempeño de las economías, tanto desarrolladas, como emergentes.

Lo que ocurra en materia de finanzas públicas y de la política económica que las instrumenta afecta a todos al interior de los países pero también, por efecto de la globalidad, repercute en otras economías nacionales, en ámbitos regionales o en el entorno internacional. Tal circunstancia obliga a tomar también en cuenta, para el diseño de las finanzas públicas y de los marcos de política económica, distintas variables exógenas presentes en el entorno económico internacional que pueden influir, y de hecho influyen, en el comportamiento de las economías domésticas, como es el caso del crecimiento económico mundial y regional esperados, los precios internacionales del petróleo o de los commodities, las tasas de inflación o desempleo, en procura de preservar la sostenibilidad de las finanzas públicas, pues ingresos y gastos públicos son sensibles y vulnerables a los cambios que se relacionan con la estabilidad macroeconómica interna y/o externa.

¹ Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*, Quinta Edición, Ed. Porrúa S. A., México, 2000, p. 2.

Panorama de las finanzas públicas 2011

169

II. ENTORNO INTERNACIONAL

A partir de las consideraciones anteriores, por tanto, nuestras primeras reflexiones se encaminan al análisis de la situación imperante en el entorno internacional a lo largo de 2010.

En el transcurso de ese año, algunas opiniones consideraron que la economía mundial caminaba hacia la recuperación después de enfrentar la peor crisis, financiera y luego económica, de que se tenga memoria que, como ahora acepta el gobierno en los Criterios Generales de Política Económica 2011 (CGPE), después de negarlo sistemáticamente en el discurso oficial, "... tuvo efectos negativos sustanciales sobre la actividad económica y las finanzas públicas de nuestro país..."², misma que empezó a perfilarse de manera concreta desde 2007 y manifestó en 2008 abiertamente su presencia, crisis que se considera fue resultado de la liberalización financiera de las últimas dos décadas, que no fue acompañada de una nueva regulación adecuada, y del exceso de liquidez global generado principalmente por los Estados Unidos.

Desde finales de 2009 y durante la primera mitad de 2010, en un ambiente de incertidumbre en el que hubo constantes ajustes a las predicciones económicas de los gobiernos,

² Criterios Generales de Política Económica 2011, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2010, p. 3.

de los organismos multilaterales y de los especialistas, algunos países de la zona euro vieron cuestionada la sostenibilidad de sus finanzas públicas, obligándolos a anunciar rigurosos programas de ajuste fiscal³. Tanto los problemas fiscales que confrontaban, como la evolución de la economía norteamericana y la política monetaria más restrictiva en China, llevaron desde finales de abril a un incremento de la volatilidad en los mercados financieros internacionales que persiste a la fecha. Esto es, a pesar de su desempeño económico, ligeramente positivo, la zona euro sigue observando una volatilidad elevada en sus mercados financieros desde el primer semestre de 2010, resultado de la incertidumbre sobre la sostenibilidad fiscal de algunas de las economías de la zona que la llevó a incrementos en el riesgo soberano y caídas en los índices accionarios. El Fondo Monetario Internacional (FMI) estimaba que

³ "En respuesta a la incertidumbre sobre la situación fiscal, se implementaron medidas de ajuste para restablecer la confianza y la sostenibilidad fiscal. Entre estos destacan programas de ajuste fiscal que llevarán a reducciones en el déficit público de 6.7 por ciento del PIB en Grecia, 6.8 por ciento en España, 2.3 por ciento en Italia, 8.7 por ciento en Irlanda, 5.5 por ciento en Portugal y 9.0 por ciento en el Reino Unido. De forma complementaria, se estableció un Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (European Financial Stability Facility) con 500 mil millones de euros de aportaciones de los miembros de la Zona del Euro y un préstamo del FMI por 250 mil millones de euros, entre otras medidas. Criterios Generales de Política Económica 2011, p. 11.

en 2010 la actividad económica de la zona euro crecería 1.0 por ciento y que la inflación se ubicaría en 1.1 por ciento.

II.1. ESTADOS UNIDOS

La gran dependencia de nuestra economía de la de Estados Unidos nos obliga a tomar en cuenta lo que pase, o pueda pasar, en ese país en el que la economía dio algunos signos de recuperación, a partir del tercer trimestre de 2009 y hasta el segundo trimestre de 2010, periodo en el que las tasas trimestrales, sin dejar de ser positivas, fueron disminuyendo gradualmente a lo largo de 2010 a consecuencia de un menor efecto del estímulo fiscal que se implementó desde 2009.

De acuerdo con estimaciones del FMI, el PIB de los Estados Unidos crecería 3.3 por ciento durante 2010 y 3.0 por ciento estimado en 2011. El crecimiento registrado durante 2010 de la economía norteamericana, en promedio, ascendió únicamente a 2.8 por ciento, de acuerdo a la información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos al 25 de marzo de este año. El propio FMI considera que para el 2015 la economía de los BRIC superará a la de Estados Unidos.

La lenta recuperación en las condiciones económicas en los Estados Unidos se reflejó en un leve crecimiento de la producción industrial de ese país desde el segundo semestre de 2009 y hasta el primer semestre de 2010, mientras que en su mercado laboral la

tasa de desempleo se ubicó en 9.5 por ciento en julio de 2010, con una recuperación de 654 mil puestos de trabajo en los primeros siete meses del año, todo esto con importantes repercusiones para la economía mexicana.

II.2. PRECIOS INTERNACIONALES DEL PETRÓLEO

Otro factor a considerar para efectos de las finanzas públicas, de obvia importancia para nuestro país, son los precios internacionales del petróleo que, conforme a los CGPE 2011⁴, mostraron “una alta volatilidad en los primeros ocho meses de 2010”, pero que según el análisis realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFPCD) sobre dichos Criterios, “...los reportes estadísticos indican lo contrario, ya que la diferencia entre el precio promedio mensual más bajo y el más alto de la mezcla mexicana de exportación fue de apenas 7.15 dólares para el periodo enero-agosto...”⁵

En consonancia con lo anterior el propio CEFPCD agregó que “desde la recuperación económica de mediados de 2009, los precios internacionales del petróleo no volvieron a registrar un repunte importante”⁶, tan es así que el

⁴ *Ibid.*, p. 12.

⁵ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Análisis Criterios Generales de Política Económica 2011, CEFP/017/2010, Cámara de Diputados, México, 2010, p. 20.

⁶ *Ibid.*

precio promedio del WTI en agosto de 2010 fue de 76.79 dólares por barril (dpb), para un incremento de sólo 5.72 dpb respecto al precio promedio de agosto de 2009; el BRENT con igual tendencia, ya que en ese mismo mes su precio promedio fue de 77.83 dpb con apenas 5.01 dpb arriba del observado en 2009 y la mezcla mexicana que, durante el mismo periodo, desplazó su precio promedio sólo 2.68 dpb, al ubicarse en 68.26 dpb.

Esta tendencia en los precios de los crudos de referencia para el periodo enero-agosto de 2010, consideró el propio CEFPCD, "... obedeció a la moderada volatilidad de los principales mercados bursátiles y del dólar frente a las principales divisas del mundo, así como, al retraso de la recuperación económica mundial y en consecuencia a la menor demanda de energéticos, lo que propició que los inventarios de los principales productores y exportadores de petróleo, entre ellos Arabia Saudita, Rusia, Estados Unidos, Irán, China, Canadá, México, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Venezuela, Brasil, Irak y Nigeria, se mantuvieran en niveles favorables."⁷

Se esperaba que el mercado petrolero podría iniciar un proceso de recuperación para finales de 2010 y se podría fortalecer hacia la segunda mitad del 2011, previendo que el precio del WTI y del BRENT superaría los 82.0 dpb y la mezcla mexicana de exportación alcanzara los 75.0 dpb, precio mayor al propuesto en el paquete

económico de 63.0 dpb y al aprobado, al final, de 65.40 para todo 2011.

La previsión no se cumplió para 2010 pues a finales de ese año el precio de la mezcla mexicana fue de 72.05 dpb, aunque se está cumpliendo, coyunturalmente para el primer trimestre de 2011, por los problemas de África del norte y del Medio Oriente, en especial de Egipto y Libia, país este último que ha dejado de suministrar al mercado más de un millón diario de barriles de petróleo que Arabia Saudita se ha comprometido a reponer, problemas a causa de los cuales se elevaron los precios de los crudos de referencia, el WTI a 97.28 dpb, el BRENT a 119.79 dpb y de la mezcla mexicana hasta los 97.25 dpb al 25 de febrero de 2011,⁸ y se siguen incrementando pues, en tan sólo un mes, los precios ascendieron, el WTI a 104.77 dpb, el BRENT a 115.20 dpb y la mezcla mexicana a 103.87 dpb, esto es 38.47 dpb por arriba del precio aprobado para ésta para el 2011. Al 26 de abril la cotización ascendió a 111.51 dpb para una diferencia de 46.11 dpb.

II.3. PRECIOS DE OTRAS MATERIAS PRIMAS

Pero además de los precios internacionales del petróleo se deben tomar en cuenta, a propósito de nues-

⁸ H. Mariano, Efraín y Rodríguez, Eleazar. Escaló a un máximo de 103.41 dls. el crudo WTI en el Nymex, El Financiero, Año XXX, No. 8272, México, 25 de febrero de 2011, p. 9A.

⁷ *Ibid.*, p. 21.

tras finanzas públicas, los precios de otras materias primas no petroleras. En este aspecto en los CGPE 2011⁹ se esperaba que los precios de estas materias continuaran con una tendencia moderada al alza en lo que restara del año y a lo largo de 2011, situación que considero no sucederá.

Al respecto, el CEFPCD admitió con mayor objetividad que, “en el corto plazo, es probable una alta volatilidad en los precios internacionales de algunos commodities, en particular de granos como el trigo, el maíz y el arroz, debido a que han presentado un alza de precios en los últimos dos meses.” El incremento del precio del trigo, ocasionado por la suspensión de las exportaciones que efectúa Rusia de ese grano, señala el propio CEFPCD, “redujo el abasto mundial, generando presión en los precios del maíz y el arroz, ya que la demanda se orientó a la compra de esos granos provocando, en consecuencia, aumentos de 6.1 y 6.5 por ciento en sus precios, en ese orden, entre la primera semana de julio y la última de agosto.”¹⁰ A la fecha el precio del trigo ha tenido un incremento superior al 100 por ciento contando desde junio de 2010, con lo que el Banco Mundial estimó se está empujando a millones de personas a la pobreza, sin contar los incrementos, que el FMI registra

al 26 de abril¹¹, a los precios del maíz de 82.6 por ciento, del azúcar de 37.1 por ciento, del café de 77.0 por ciento, del aceite de soya de 43.2 por ciento, del algodón de 167.7 por ciento, del estaño de 74.7 por ciento y del cobre de 27.3 por ciento, entre otros, que sin duda acelerarán la marcha hacia la pobreza.

El incremento, real o especulativo, en los precios internacionales de los granos básicos a la fecha ya afecta los precios internos de los mismos, pues nuestro país, ante la insuficiente producción nacional, importa el 42.0 por ciento de trigo, el 24.6 por ciento de maíz y el 74.1 por ciento de arroz, entre otros. Con ello, el crecimiento de los precios de estos granos seguramente incidirá en la tasa de inflación de los alimentos y, por consiguiente, en la tasa de inflación general que se estima, en el marco macroeconómico, de 3.0 por ciento.

II.4. RECUPERACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL

Para el FMI¹² la recuperación mundial avanza aunque en forma desigual, pues se lleva a dos velocidades

¹¹ Becerril, Isabel y Zepeda, Clara. Insu-
mos “ahogan” a las empresas: CMHN, Año
XXX, número 8311, México, 26 de abril de
2011, primera plana.

¹² Perspectivas de la economía mundial
AL DÍA, Actualización de las proyecciones
centrales, La recuperación mundial avanza,
pero sigue siendo desigual, Washington, D.
C., 25 de enero de 2011. p. 1.

⁹ Criterios Generales de Política Econó-
mica 2011, p. 15.

¹⁰ Análisis Criterios Generales de Políti-
ca Económica 2011, pp. 21 y 22.

en las que, por una parte, las economías avanzadas continúan con un “crecimiento que sigue siendo tenue y el desempleo aún es elevado”, recuperación en la que “el reavivamiento de las tensiones en la periferia de la zona del euro está contribuyendo a los riesgos a la baja” y, por la otra, muchas economías emergentes continúan con una actividad que sigue siendo fuerte, pero en las que están surgiendo presiones inflacionarias y hay ahora algunos indicios de recalentamiento, en parte debido a la fuerte afluencia de capitales.

En este fluctuante e incierto contexto, el propio FMI¹³ ha estimado que la actividad mundial se expandió a una tasa anualizada que superó apenas el 3.5 por ciento en el tercer trimestre de 2010 y señala que, desde el segundo semestre de 2010, las condiciones financieras mundiales mejoraron en términos generales, en un entorno de persistentes vulnerabilidades.

Sin embargo, el FMI reconoce que persistieron focos de vulnerabilidad y los mercados inmobiliarios y los ingresos de los hogares continuaron siendo débiles en algunas grandes economías avanzadas (por ejemplo, Estados Unidos) y además, en una repetición de los sucesos de mayo pasado¹⁴, la turbulencia financiera volvió a surgir en la periferia de la zona del euro en el último trimestre de 2010. Las inquietudes en torno a las pérdidas del sector bancario y la sostenibilidad fiscal, despertadas en este caso por la situación

de Irlanda, Grecia y España y, gravemente, ahora Portugal, condujeron a un aumento de los diferenciales en estos países, que en algunos casos marcaron máximos no vistos desde la creación de la Unión Económica y Monetaria Europea.

III. EVOLUCIÓN DE LA ECONOMÍA NACIONAL

Como es claro los Estados en el entorno mundial no son ajenos a tal acontecer y México, desde luego, no es la excepción. Nuestro país también ha recibido el impacto de la globalidad neoliberal que al interactuar con la actividad económica interna conforma el comportamiento de nuestra específica realidad económica, cuyo PIB ascendió a 5.5 por ciento a 2010 según datos al 25 de febrero de 2011, tasa de crecimiento anual que según el Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública¹⁵ (ISEFPDP) ascendió, en realidad, a 5.3 por ciento.

III.1. ¿CÓMO EVOLUCIONÓ LA ECONOMÍA EN 2010?

Grandes trazos se puede señalar que, según la Secretaría de

¹³ *Ibid.*, p. 1.

¹⁴ *Ibid.*, p. 3.

¹⁵ Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 2011, p.1

Hacienda y Crédito Público (SHCP)¹⁶, al primer semestre de 2010, la economía mexicana se vio favorecida por un incremento de las exportaciones, principalmente, del sector automotriz que se reflejó positivamente en el PIB. Para el segundo semestre de ese mismo año la propia secretaría esperaba que continuara la recuperación, aunque a menores tasas de crecimiento a las observadas en el primer semestre, como resultado de la desaceleración económica que se esperaba continuaría en los Estados Unidos, afectando la demanda externa de la economía mexicana. Sin embargo la misma dependencia esperaba que la dinámica económica nacional se compensaría, parcialmente, por el impulso de la demanda interna que se supone seguía creciendo de manera moderada.

En sentido contrario el CEFPCD consideró, que el Indicador Global de la Actividad Económica (IGAE)¹⁷, con

cifras ajustadas por estacionalidad¹⁸, revelaba que la economía había perdido dinamismo y no mostraba una pauta definida, y dados los resultados mixtos observados se podía prever que no tendría un impulso significativo para el segundo semestre de 2010. En efecto, durante el segundo semestre de 2010 el IGAE registró un crecimiento promedio de 5.2 por ciento, menor al alcanzado durante los primeros seis meses del año.

III.2. DEMANDA EXTERNA

En efecto, el mismo CEFPCD observó que la demanda externa estaba perdiendo dinamismo, pues mientras que en el cuarto trimestre de 2009 las exportaciones mexicanas totales, bajo cifras ajustadas por estacionalidad, aumentaron 14.16 por ciento con respecto al trimestre inmediato anterior, para el segundo trimestre de 2010 representaron un incremento de sólo 5.25 por ciento, por lo que el impulso de la demanda externa sobre la dinámica de la economía mexicana sería menor.

¹⁶ Criterios Generales de Política Económica 2011, p. 20.

¹⁷ Para la elaboración del Indicador se utiliza el esquema conceptual y metodológico de la contabilidad nacional, mismo que sigue el cálculo del Producto Interno Bruto (PIB) trimestral. Así, el IGAE se expresa mediante un índice de volumen físico base 2003=100. La información básica que incorpora el IGAE es preliminar y no incluye las actividades económicas como el PIB trimestral. <http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/metabol11.asp?s=inegi&c=296>

¹⁸ "... Analizar la serie desestacionalizada ayuda a realizar un mejor diagnóstico y pronóstico de la evolución de la misma, ya que facilita la identificación de la posible dirección de los movimientos que pudiera tener la variable en cuestión, en el corto plazo." Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comunicado núm. 024/11, Aguascalientes, Ags., 3 de febrero de 2011.

Panorama de las finanzas públicas 2011

III.3. DEMANDA INTERNA

Por lo que toca a la demanda interna se observó un dinamismo moderado, pues su fortalecimiento y contribución al crecimiento económico están asociados a una mayor generación de empleos formales y bien remunerados y si bien, en agosto de 2010, habían 14 millones 515 mil 358 trabajadores permanentes y eventuales asegurados en el IMSS, esta cifra fue mayor en sólo 39 mil 523 personas respecto a su nivel máximo observado en octubre de 2008, esto es, al mercado laboral le llevó casi dos años en recuperar su nivel máximo de empleos formales registrados en 2008. Se debe puntualizar que "...la mayor parte de los empleos que se han creado en la economía recientemente son mal pagados, dos salarios mínimos como máximo, y existen más de 12 millones de personas en la informalidad."¹⁹

III.4. INVERSIÓN

Por otro lado y en lo que toca a la inversión se observó un bajo incremento, ya que durante junio de 2010 únicamente aumentó 0.57 por ciento en comparación con el mismo

mes de 2009 y su nivel continúa por debajo de su máximo observado en octubre de 2008, lo que implica una caída acumulada de la inversión de 15.07 por ciento. En el primer semestre de 2010, la inversión apenas contribuyó con el 2.41 por ciento del crecimiento del PIB, mientras que en el mismo periodo de 2008 aportó el 41.0 por ciento. Esto indica que la participación de la inversión en la dinámica del producto ha sido marginal.

Pero eso no es todo, porque al mismo tiempo y en contra sentido habría que considerar que en 2010, con datos del Banco de México (BM)²⁰, al 26 de febrero de 2011, se realizaron inversiones y depósitos bancarios por empresarios mexicanos, no en nuestro país sino fuera de él, por 31 mil 113 millones de dólares, 79.0 por ciento más que en 2009, monto que casi duplicó en 2010 el ingreso de divisas por inversión extranjera directa por 17 mil 726 millones de dólares. En lo que va de esta administración las transferencias de mexicanos al exterior han sumado 58 mil 444.2 millones de dólares que equivalen al 51.0 por ciento del saldo de la reserva internacional de divisas al cierre del año pasado, que fue de 113 mil 597 millones de dólares. "Así, la única fuente de reactivación de la demanda que podría desempeñar un papel importante en la aceleración de la actividad económica en el corto y mediano plazo es

¹⁹ Sánchez Vargas, Armando (coordinador), Situación y perspectivas de la economía mexicana, Boletín Trimestral de Prospectiva, No. 1, Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectiva, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2010, p. 3.

²⁰ González Amador, Roberto. Aumentaron 79% las inversiones y depósitos de mexicanos fuera del país, La Jornada, Año 27, Número 9533, México, 26 de febrero de 2011, p. 29.

el gasto público. Sin embargo, [...] sin una definición de una reforma fiscal que aumente los ingresos mediante la ampliación de la base de contribuyentes y la eliminación de regímenes preferenciales, y sin la administración eficiente del gasto público, no es posible que éste se convierta en un impulsor de la recuperación económica."²¹

III.5. BALANZA COMERCIAL

Por otra parte y con relación a la balanza comercial es importante mencionar que a partir del cuarto trimestre de 2009, el sector exportador del país impulsó la leve recuperación de la actividad económica, hecho que, desde luego, estuvo asociado a una ligera recuperación del mercado de los Estados Unidos a que ya hemos hecho referencia. Sin embargo, por efecto de la desaceleración posterior de la economía estadounidense, tanto el valor de nuestras exportaciones, como su dinamismo se vieron frenados. Destaca la caída de las exportaciones de la industria automotriz, pues en julio se incrementaron a una tasa anual de 64.2 por ciento, en tanto que en junio se habían expandido a una tasa anual de 103.9 por ciento, sobre todo porque tenemos un sector manufacturero de exportación básicamente maquilador, cuya producción suele caracterizarse por una produc-

ción de poco valor agregado que impide la integración de cadenas productivas internas.

III.6. INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA

En específico, con relación a la Inversión Extranjera Directa (IED), que como se ha dicho fue inferior a la salida de capitales de mexicanos al exterior, se proyectó un flujo de más de 17 mil millones de dólares, de cuyo total la cantidad mayor se debió a nuevas inversiones que ascendieron a 7 mil 920.9 millones de dólares e integraron el 64.7 por ciento del total de inversión captada, pero esta nueva IED a México se originó, principalmente, por la transacción entre la empresa mexicana Fomento Económico Mexicano (FEMSA) y la holandesa Heineken, que consistió en la venta del 100 por ciento de las acciones de la unidad cervecera de la primera a cambio de que ésta tuviera una participación accionaria del 20.0 por ciento en el Grupo Heineken.

III.7. INVERSIÓN EXTRANJERA INDIRECTA

Con respecto a la inversión de cartera uno de los principales riesgos que enfrenta la economía mexicana es la volatilidad que persiste en los mercados financieros internacionales, derivada de la incertidumbre que

²¹ Sánchez Vargas, A., Situación y perspectivas de la economía mexicana, Boletín Trimestral de Prospectiva, No. 1, p. 4.

Panorama de las finanzas públicas 2011

rodea la situación fiscal de algunos países de la zona euro y de la inseguridad respecto de la fortaleza de la reactivación económica mundial. Al primer semestre de 2010, la inversión de cartera ya integraba el 40.0 por ciento de la inversión total e incrementó en 7 veces el monto de igual semestre de 2009, situándose en 8 mil 160.8 mdd. Al cierre de 2010 se contabilizó un saldo 23 mil 769.0 mdd en inversión especulativa que superó la entrada de inversión extranjera directa lo cual no ocurría desde 1993 según datos al 28 de febrero de 2011.

El grueso de los capitales se han colocado básicamente en el mercado de dinero por el amplio diferencial de tasas de interés que persiste entre México y las economías avanzadas, particularmente con los Estados Unidos, país que como parte de los diversos estímulos monetarios que implementó para hacer frente a la crisis económica, situó al objetivo para la Tasa de los Fondos Federales en un rango de entre 0.0 y 0.25 por ciento a partir de diciembre de 2008, mientras que el Banco de México fijó el objetivo para la tasa de interés interbancaria en 4.50 por ciento desde de julio de 2009.

Por lo que puede observarse, la llegada de capitales a México está condicionada a factores externos y está sujeta a riesgos importantes asociados a la pérdida de atractivo en tasas de interés que puede registrar nuestro país, riesgos que ya se están presentando pues a finales de 2010, diversas economías empezaron a retirar los estímulos monetarios incrementa-

do su tasa de interés de referencia, de hecho en los propios CGPE 2011 se reconocieron los ajustes que diversos bancos centrales estaban realizando en su postura de política monetaria y el propio Banco de México ha reconocido que, de darse un cambio en los flujos de capitales, se tendrían efectos negativos que podrían trastornar seriamente la actividad productiva y el empleo en el país.

IV. FINANZAS PÚBLICAS NACIONALES 2011

Para atender la compleja problemática nacional y global, internamente y en forma anual, se presentan al Congreso de la Unión una serie de medidas en lo que se ha dado en llamar “el paquete económico”, en cumplimiento a lo que dispone el artículo 74, fracción IV, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que para el ejercicio fiscal de 2011 se integró con seis documentos: 1) Criterios Generales de Política Económica; 2) Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación; 3) Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación; 4) Informe sobre el uso de facultades en materia arancelaria; 5) Iniciativa que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos; y 6) Iniciativa que establece, reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos relativa al Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos.

IV.1. PAQUETE ECONÓMICO 2011

El paquete económico comprende, en esencia, las propuestas jurídico económicas y de política económica en materia de ingresos y egresos, en este caso en particular para el ejercicio fiscal de 2011, que se someten a la consideración del Congreso de la Unión a efecto de que, en ejercicio de las facultades constitucionales que le asisten efectúe el estudio, análisis, modificación y, en su caso, aprobación. Son los instrumentos de finanzas públicas que, una vez aprobados, se utilizarán para enfrentar las circunstancias internas y externas a las que nos hemos referido en los apartados anteriores para contextualizarlas.

Ante la imposibilidad de abordar todos y cada uno de estos complejos y extensos componentes, de manera selectiva y ejemplificativa, me referiré únicamente a algunos puntos relacionados con los ingresos y egresos federales.

IV.2. INGRESOS FEDERALES

Los rubros que comentaré se refieren a ingresos presupuestarios, petroleros, tributarios, no tributarios, de organismos y empresas, así como los temas de deuda pública y gastos fiscales.

IV.2.1. INGRESOS PRESUPUESTARIOS

Conforme al análisis efectuado por el CEFPCD y con sus propios datos, para 2011 la SHCP proyectó un monto de ingresos presupuestarios que ascendería a 3 billones 022 mil 791.3 mdp²², es decir, 3.0 por ciento más que el cierre esperado para 2010. Estos ingresos se distribuirían de la siguiente forma:

- Ingresos petroleros por 993 mil 253.6 mdp, monto que representa un incremento de 2.0 por ciento, en términos reales, respecto al cierre esperado para 2010.
- Ingresos Tributarios por 1 billón 461 mil 442.5 mdp, es decir, 7.3 por ciento más, en términos reales, que lo previsto al cierre de 2010.
- Ingresos no tributarios por 78 mil 543.7 mdp, cifra inferior en 37.2 por ciento respecto al cierre esperado para 2010.
- Ingresos propios de organismos y empresas distintas de Pemex por 489 mil 551.5 mdp, monto que representa un incremento de 3.2 por ciento con relación al cierre esperado para 2010.

²² Artículo 1° de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

Panorama de las finanzas públicas 2011

Tras la intervención del Congreso el monto final de ingresos presupuestarios aprobado se modificó y ascendió a 3 billones 438 mil 895.5 mdp²³, cantidad superior en 416 mil 104.2 mdp o sea 13.7 por ciento mayor con relación a la inicialmente presentada y cuya distribución final se señala en los apartados siguientes:

IV.2.2. INGRESOS PETROLEROS

En cuanto a los ingresos petroleros y de acuerdo con la Iniciativa de Ley de Ingresos 2011, para ese año los ingresos petroleros se ubicarían en 993 mil 253.6 mdp, lo que representaría un incremento real de 2.0 por ciento con respecto al cierre esperado para ese año, monto que representaría el 32.8 por ciento del total de los ingresos y que da cuenta de la importancia que el petróleo tiene para nuestra economía.

Al terminar la intervención del Congreso el monto que aprobó ascendió 1 billón 013 mil 287.4 mdp²⁴, monto mayor en 20 mil 033.8 mdp al que registró la iniciativa puesta a su consideración o sea mayor en 2.0 por ciento. El precio del barril de petróleo se aprobó, finalmente, en 65.40 dpb.

²³ Artículo 1° de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

²⁴ Artículo 1° apartado A.III.3. "Derechos a los hidrocarburos" y artículo 1° apartado B.I.1.a. "Petróleos Mexicanos", de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

IV.2.3. INGRESOS TRIBUTARIOS

En lo relativo a los ingresos tributarios, el CEFPCD subrayó que, en los CGPE para 2011, la SHCP agrupó en un solo rubro los impuestos sobre la renta, empresarial a tasa única y a los depósitos en efectivo, dificultando el análisis de las estimaciones para cada uno de esos gravámenes, a pesar de lo cual se dejan en claro las caídas pronosticadas por la propia SHCP para el cierre de 2010 en las captaciones de ISR (incluye IETU e IDE) y el IEPS, que se estiman en 26.4 mil mdp respecto a lo aprobado en la LIF 2010, caídas que para el CEFPCD son inconsistentes con los incrementos a las tasas impositivas de dichos gravámenes registradas en 2010, mismos que fueron instrumentados, como recordaremos, con la finalidad de obtener ingresos adicionales que permitieran compensar el "boquete fiscal" asociado a la desaceleración económica, que a fin de cuentas no existió.

El monto final aprobado por el Congreso por concepto de ingresos tributarios ascendió a 1 billón 464 mil 299.5 mdp²⁵, cantidad inferior en 5 mil 617.8 mdp al monto presentado en la iniciativa de Ley de Ingresos.

²⁵ Artículo 1° apartado A.I. de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

IV.2.4. INGRESOS NO TRIBUTARIOS

En lo que respecta a los ingresos no tributarios no petroleros, se propusieron por un monto de 78 mil 543.7 mdp, cantidad menor en 37.2 por ciento a la aprobada en la LIF para 2010, que ascendió a 120 mil 315.2 mdp. Llamó la atención del CEFPCD que cada año en la LIF se han presentado montos considerables y muy variables en los aprovechamientos, específicamente en el concepto “otros” del rubro “otros”, mismos que no pueden ser identificados conforme al artículo 10 de la propia LIF, el cual señala los distintos tipos de aprovechamientos. La Iniciativa de LIF para 2011 presentó para este rubro la cantidad de 58 mil 159.6 mdp, omitiendo la SHCP la explicación relativa a la disminución del monto de estos ingresos.

IV.2.5. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS

Con relación a los ingresos de organismos y empresas la iniciativa de Ley de Ingresos para 2011 propuso un monto de 489 mil 551.5 mdp, mismo que fue aprobado por el Congreso. El CEFP establece que la SHCP omitió señalar el desglose de los estimados de cierre para cada entidad; sin embargo, a nivel agregado, en 2010 la propia secretaría estimó captar 13 mil 367.4 mdp más que lo aprobado en la LIF 2010.

IV.3. DEUDA PÚBLICA 2011

Para 2010 se estima que la deuda pública neta ascenderá a 32.0 por ciento del PIB anual como resultado, principalmente, del reconocimiento en 2008 de las obligaciones pensionarias derivado de Ley del ISSSTE, por un monto equivalente a 2.4 por ciento del PIB; y del registro contable y presupuestario, al 31 de enero de 2009, de las obligaciones PIDIREGAS²⁶ que PEMEX mantenía en cuentas de orden, por un monto equivalente a 8.2 por ciento del PIB, proyectos con los que ha avanzado la inversión privada²⁷ en PEMEX y la CFE.

²⁶ Estas obligaciones se adquirieron en ejercicios anteriores, pero se reflejan en la deuda pública hasta que se van amortizando de acuerdo con la normatividad aplicable. El acrónimo PIDIREGAS utilizado por la SHCP a partir de 1996 se integra con algunas letras de la frase “proyectos de impacto diferido en el registro del gasto”, y se usa para designar a las inversiones en proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

²⁷ Nancy Flores, en un artículo tomado en abril de 2006 de la página de Internet de la Revista “Fortuna”, pág. 151, señaló que: “En el 2005 la inversión total destinada a los Proyectos de infraestructura con impacto diferido en el registro de gasto (Pidiregas) de Petróleos Mexicanos (Pemex), ascendió a un billón 197 mil 357 millones de pesos; monto que supera la deuda interna del país, estimada por el Banco de México en un billón 125 mil 877 millones de pesos. Esa escandalosa cifra de la deuda petrolera a través de los pidiregas, dada a conocer por Pemex a solicitud expresa a través del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), supera ya en

El déficit público que figura en la Ley de Ingresos aprobada por el Congreso para 2011 es por un monto de 356 mil 514.0 mdp cifra superior en 28 mil mdp equivalente al 8.0 por ciento respecto de lo solicitado en la iniciativa de Ley de Ingresos 2011, considerando un monto 347 mil 127.6 mdp de endeudamiento neto de gobierno federal y de 9 mil 386.4 mdp de déficit de organismos y empresas de control directo. La autorización otorgada por el Congreso para la contratación de endeudamiento para cubrir dicho déficit es de hasta 375 mil mdp.

El endeudamiento externo neto del sector público se propuso por un monto de hasta 5 mil millones de dólares (64 mil 500 mdp)²⁸, cifra inferior en 3 mil millones de dólares al monto aprobado en 2010. Al mismo tiempo se propuso un endeudamiento neto para el Distrito Federal²⁹ de 4 mil mdp para el financiamiento de obras contempladas en el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal para el Ejercicio Fiscal 2011, cifra inferior en 1 mil mdp a lo aprobado por el Congreso el año previo.

61 por ciento lo establecido en el plan inicial de los Pídirgas petroleros, que data de 1997. Según el Informe de la revisión y fiscalización de la cuenta pública 2003, elaborado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), “la Cámara de Diputados autorizó en los presupuestos de egresos inversiones totales para el periodo de 1997 a 2006 y otros años, por un monto total de 742 mil 917 millones 400 mil pesos”.

²⁸ Artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

²⁹ Artículo 3 de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

IV.4. GASTOS FISCALES

Un punto importante por su trascendencia económica, política y social, que ha causado gran polémica, es el relativo a los Gastos Fiscales que la SHCP tiene la obligación de explicar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 fracción I inciso d) de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que señala que el proyecto de Ley de Ingresos debe contener la explicación sobre los gastos fiscales para el año que se presupuesta.

Respecto del cumplimiento de esa obligación, el CEFP de la Cámara de Diputados señala que “... la información presentada por la SHCP es escasa, parcial y superficial, y corresponde a los montos presentados en el documento “Presupuesto de Gastos Fiscales”, publicado el 30 de junio de 2010. Por lo anterior, resulta cuestionable que la información enviada en el contexto de la Iniciativa de Ley de Ingresos para 2011 de cumplimiento cabal al mandato de la ley en comento.”³⁰

“Entre los tratamientos diferenciales que destacan para el ejercicio 2011 por el monto estimado de la pérdida recaudatoria que éstos implican, se encuentran la tasa cero en el impuesto al valor agregado que se estima generará una pérdida de ingresos para el referido ejercicio de 154 mil 609.7 mdp

³⁰ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, Análisis del paquete económico 2011 en materia de ingresos, CEFP/017/2010, Cámara de Diputados, México, 2010, p. 16.

(1.09 por ciento del PIB) y los ingresos exentos del impuesto sobre la renta por salarios que se estima signifiquen una pérdida recaudatoria de 56 mil 084.5 mdp (0.3975 por ciento del PIB). Asimismo, se estimó que en 2011 se producirá un IEPS negativo por la enajenación de gasolinas y diesel por un monto de 54 mil 355.1 mdp (0.3852 por ciento del PIB), una pérdida recaudatoria de 42,017.4 mdp (0.2978 por ciento del PIB) por los bienes y servicios exentos en el impuesto al valor agregado, así como que el monto del costo fiscal por el subsidio para el empleo en impuesto sobre la renta ascenderá a 33,142.7 mdp (0.2349 por ciento del PIB).³¹

El comportamiento de los gastos fiscales para el CEFPCD mostró una tendencia relativamente estable entre 2003 y 2008, con cierta propensión decreciente a partir de 2009, que más bien obedece, en buena medida, al cambio metodológico para eliminar el efecto de la evasión a partir de 2008. Esta estimación, sin embargo, resulta inexacta pues la Auditoría Superior de la Federación (ASF) confirmó, según información al 26 de febrero de 2011, que el SAT dejó de recaudar en el año 2009, un monto de 462 mil millones de pesos por concepto de gastos fiscales, en su mayoría exenciones y subsidios. Para 2010 el SAT estimó que dejaría de recaudar 545 mil mdp de los cua-

les 193 mil 500.0 mdp se aplicarán en beneficio del sector empresarial.³²

IV.5. EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

En materia de egresos únicamente me referiré a las prioridades del gasto público en relación a los subejercicios del presupuesto, a las tendencias del gasto público, al gasto neto, a los ramos administrativos identificados en materia de seguridad pública y al costo financiero.

IV.5.1. PRIORIDADES DEL GASTO PÚBLICO Y SUBEJERCICIOS PRESUPUESTALES

En lo que corresponde al gasto público la SHCP propuso, para el ejercicio fiscal 2011, una política de gasto público³³ con tres prioridades: (i) fortalecer la seguridad pública, (ii) promover el desarrollo social y (iii) consolidar el crecimiento económico. Esto supone generar empleos y aplicar un gasto importante en infraestructura, sin subejercicios presupuestales como hasta ahora, además de seguir

³² Cardoso, Víctor. El gobierno dejará de recaudar \$545 mil millones en 2010: SHCP, La Jornada, Año 26, número 9300, México, Lunes 5 de julio de 2010, p. 26.

³³ Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, Resumen del Paquete Económico para 2011, CEFP/014/2010, Palacio Legislativo de San Lázaro, México, 2010, p. 29.

³¹ Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011, p. XIV.

Panorama de las finanzas públicas 2011

183

apoyando a las pequeñas y medianas empresas, como factor detonante del crecimiento económico.

Respecto de los subejercicios en particular, Ernesto Bravo Benítez³⁴

³⁴ “IV.3 La falacia del subejercicio como una forma de eficiencia del gasto público. El gasto público deficitario fue visto después de la crisis de deuda de 1982 como el causante de los desequilibrios de la estructura productiva de la economía mexicana, ya que el país por motivos de fomento industrial había llegado a tener un déficit público de hasta el 17 % del PIB, por lo que a partir de ese momento se asume una política para su control [...] con base en los lineamientos impuestos, no sólo por las cartas de intención firmadas por México con el FMI, sino por la adopción de una nueva filosofía que se sintetizaba en el Consenso de Washington que pugnaba por finanzas sanas lo que implicaba desaparecer los déficits fiscales y se empieza a recomendar incurrir incluso en superávits fiscales, aunque eso implicara postergar la resolución de problemas del desarrollo. [...] es el primer referente internacional que justifica la proclividad en nuestro país para que se incurriera en superávits fiscales; éstos sin embargo, en los hechos nunca se obtuvieron y lo que sí hubo fueron déficit de no menos del 4% del PIB (Pidiregas, Fobaproa, Rescate Carretero, etc.) que obsesionaban a los hacendados de la política económica para su reducción. El problema radica en que los compromisos de deuda contraídos con inversionistas privados imposibilitan su concreción; en este sentido la salida ante el problema, es incurrir en subejercicios sistemáticos del gasto, algo que en México no es difícil de que se presente dado el burocratismo en que se mueve la administración pública federal al interior de ella misma y en sus relaciones con los estados y municipios. Bravo Benítez, Ernesto. Eficiencia, gasto público y subejercicio presupuestal en México, Ponencia presentada en el VII Se-

destaca, cuando se refiere a la falacia del subejercicio como una forma de eficiencia del gasto público, que en la primera mitad del año 2010 ascendió a 9 mil 126.6 mdp, destacando “... claramente que las actividades de fomento entre las que se encuentran las comunicaciones y transportes, la protección al medio ambiente, los recursos naturales, la agricultura y rubros del gasto social, como el gasto en educación, no son prioritarias en materia de gasto, ya que es ahí en donde se concentra el subejercicio presupuestal, lo que permite afirmar que la eficiencia del gasto en las últimas administraciones, incluidas las panistas, está muy lejos de ser óptima.”³⁵

IV.5.2. TENDENCIAS DEL GASTO PÚBLICO

Pero además y en este mismo sentido según la SHCP, como la economía “ha entrado en un proceso de franca y sólida recuperación económica”, se reducirá el énfasis en la “política contra cíclica” (?) que requirió de mayor gasto público y supuso un mayor déficit en las finanzas públicas.

De lo anterior resulta perfectamente claro que, con esta decisión, la política de gasto reafirma la prioridad neoliberal de lograr a ultranza el equilibrio fiscal como meta, incluso sobre

minario de Economía Fiscal y Financiera, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2010.”

³⁵ Bravo Benítez, E. Eficiencia, gasto público y subejercicio presupuestal en México.

la verdadera recuperación económica, a pesar de que, en la definición de la política de gasto para 2011, se insistió en que se promoverá y fortalecerá el crecimiento económico y la recuperación del empleo. “Los resultados de esta política económica ubican al gasto programable como el que debe de sacrificarse, ya que el gasto no programable que se compone de los requerimientos financieros para el pago de deuda y del gasto federalizado no puede tocarse; en este sentido es que los rubros del gasto programable son los afectables, aunque eso implique el no cumplimiento de los objetivos en materia de crecimiento y desarrollo de los gobiernos de la alternancia.”³⁶

Se trata, en suma, de una política de gasto inercial que se caracterizará por el incremento del gasto corriente en detrimento del gasto de inversión. La política de gasto, en consecuencia, tendrá un efecto muy limitado en el impulso de la recuperación de la economía.

Contribuye a lo anterior el otro eje prioritario³⁷ de la política de gasto que se relaciona con la guerra del gobierno federal contra la delincuencia, con los resultados que conocemos, y consiste en el fortalecimiento de la seguridad pública y el Estado de derecho (?), en virtud del cual, para 2011, se otorgarán importantes recursos para las fuerzas armadas, en detrimento de los que requiere el desarrollo económico y social del país.

³⁶ *Idem.*

³⁷ Resumen del Paquete Económico, 2011, p. 31.

IV.5.3. GASTO NETO³⁸

Para 2011 el gasto neto total³⁹ previsto en el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), importa la cantidad de \$3 billones 438 mil 895.5 mdp, monto mayor en 1.8 por ciento respecto de la propuesta presentada en el paquete económico. El gasto programable⁴⁰ asciende a 2 billones 622 mil 527.9 millones de pesos, esto es, el 76.3 por ciento del gasto neto. El gasto no programable⁴¹, con un monto de 816 mil 367.6 millones de

³⁸ “Gasto neto total: la totalidad de las erogaciones aprobadas en el Presupuesto de Egresos con cargo a los ingresos previstos en la Ley de Ingresos, las cuales no incluyen las amortizaciones de la deuda pública y las operaciones que darían lugar a la duplicidad en el registro del gasto”. Artículo 2, fracción XXV de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

³⁹ Artículo 2 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

⁴⁰ “Gasto programable: las erogaciones que la Federación realiza en cumplimiento de sus atribuciones conforme a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población”. Artículo 2, fracción XXVII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

⁴¹ “Gasto no programable: las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos, que no corresponden directamente a los programas para proveer bienes y servicios públicos a la población”. Artículo 2, fracción XXVIII de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Panorama de las finanzas públicas 2011

185

pesos, representa el 23.7 por ciento del gasto neto total.

IV.5.3.1. CLASIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

El análisis del gasto público se puede llevar a cabo a partir de las clasificaciones económica, funcional y administrativa, de las que sólo nos ocuparemos de ésta última.

IV.5.3.1.1. GASTO DE LOS RAMOS AUTÓNOMOS

El gasto aprobado para estos Ramos en conjunto asciende a 59 mil 846.8 millones de pesos, monto menor en 3 mil 514.6 millones de pesos al que se solicitó, en el proyecto de presupuesto. No obstante, su monto final creció en 12.7 por ciento, en términos reales, respecto al presupuesto aprobado en 2010.

El incremento presupuestal se otorgó al Órgano Judicial, específicamente para el Consejo de la Judicatura Federal, que muestra un rezago importante en asuntos pendientes de resolución, y para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Instituto Federal Electoral recibió un incremento de 17.0 por ciento con respecto al gasto de 2010, para un monto total de 10 mil 499.0 millones de pesos que se utilizarán para actualizar la plataforma tecnológica para la organización del Proceso Electoral Federal

2011-2012, así como para la operación del Sistema de Administración de los tiempos del Estado, entre otros.

Por su parte, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos incrementó su presupuesto en 19.1 por ciento, en términos reales, con respecto al monto autorizado para 2010, recursos solicitados para llevar a cabo acciones en materia de protección de los derechos humanos de los migrantes mexicanos y extranjeros; de las víctimas de trata de personas y de las víctimas del delito; de los indígenas en sus pueblos y comunidades y privados de su libertad, entre otras.

IV.5.3.1.2. RAMOS ADMINISTRATIVOS

El gasto programable para las dependencias de la administración pública federal en 2011, ascenderá a 862 mil 063.3 millones de pesos, con un incremento real de 5.5 por ciento, con respecto a lo aprobado en el 2010.

Las dependencias con los mayores incrementos, en términos reales son, entre otras, la Secretaría de Gobernación de 91.8 por ciento, pues recibe el traspaso, desde el ramo 36 Secretaría de Seguridad Pública, del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Secretaría de la Defensa Nacional de 10.7 por ciento real; la Secretaría de Marina de 10.2 por ciento; la Secretaría de Seguridad Pública de 5.5 por ciento real, incremento sustancial a pesar del traspaso de los recursos del Sistema Nacional de Seguridad Pública a la Secretaría

de Gobernación, todos respecto a los aprobados para 2010.

Las mayores disminuciones, en términos reales con respecto al presupuesto de 2010, consideraban en el proyecto del PEF para 2011 a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, de 22 por ciento y a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, de 19.6 por ciento.

Después de la aprobación del proyecto del PEF por la Cámara de Diputados, esa tendencia negativa se corrigió, en parte, para recuperar casi el nivel de gasto que tenían esas dependencias en 2010, de tal modo que el gasto de SAGARPA se recuperó en 19.4 por ciento, el de la SCT en 22.4 por ciento, el de la SEMARNAT en 16.6 por ciento y el de la SEDESOL en casi un punto porcentual, con respecto a los montos más bajos solicitados en el proyecto presentado por Hacienda.

IV.5.3.1.3. RAMOS GENERALES

El monto aprobado para los Ramos Generales asciende a 869 mil 972.2 mdp y representa un incremento de 1.3 por ciento en términos reales con respecto a lo aprobado en el 2010.

Dentro del conjunto de ramos del gasto no programable destaca, en el proyecto de gasto, el incremento que se solicitaba para el ramo 30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS), cuyo monto final aprobado tuvo un decrecimiento real, con respecto a lo aprobado en el 2010, de 1.7

por ciento, en lugar del 56.1 por ciento de aumento que se solicitaba.

IV.5.4. RAMOS ADMINISTRATIVOS IDENTIFICADOS EN MATERIA DE SEGURIDAD PÚBLICA

Para los Ramos Administrativos identificados en materia de seguridad pública se aprobó una asignación de 146 mil 461.3 mdp, monto superior en 27 mil 330.3 mdp al presupuesto autorizado en 2010. El presupuesto asignado en materia de seguridad es casi el doble de los presupuestos asignados a la SAGARPA o a la SEDESOL, equivale al 63.4 por ciento del aprobado a la SEP y al 14.6 por ciento del gasto federalizado o, si se quiere, mayor en más de 23 veces el presupuesto asignado a la UNAM para 2011 por un monto de 6 262.1 mdp.

Los ramos administrativos cuyo presupuesto se incrementó son: Defensa Nacional, Marina, Seguridad Pública y en forma sobresaliente la Secretaría de Gobernación, con el 8.8, 8.5, 4.7 y 44.9 por ciento, respectivamente.

Para la Secretaría de Seguridad Pública se aprobaron mayores recursos para el desarrollo de proyectos de infraestructura y tecnología, para consolidar las bases de una policía investigadora, científica y profesional. En materia de inversión se estiman 10 mil 621.1 mdp y el gasto de operación se fortalece para apoyar la implementación de operativos para la prevención y disuasión del delito con 8 mil 001.5 millones de pesos. Finalmente,

Panorama de las finanzas públicas 2011

187

el Gasto Federalizado para la seguridad pública será de 7 mil 124.3 millones de pesos.

IV.5.5. COSTO FINANCIERO

Las erogaciones destinadas a cubrir los intereses, comisiones y gastos relacionados a la deuda pública para 2010, o costo financiero,⁴² ascendió a 286 mil 057.2 mdp. Para 2011, el costo financiero aprobado en el PEF incluyendo los ramos 24 (Deuda pública 239 mil 835.4 mdp) y 34 (Erogaciones de apoyo a ahorradores y deudores de la banca 16 mil 664.8 mdp) más la cantidad que corresponde a las entidades sujetas a control presupuestario directo: PEMEX con un monto de 42 mil 495.0 mdp y CFE por la cantidad de 10 mil 076.0 mdp, comprende la cantidad de 309 mil 071.2 mdp, monto inferior en 5 mil 947.3 mdp al solicitado en el proyecto de presupuesto 2011, de 315 mil 018.5 mdp, equivalente al 1.9 por

ciento, pero superior en 23 mil 014.0 mdp, o sea en 8.0 por ciento, respecto del autorizado para 2010.

CEFPCD consideró que “En los CGPE 2011 no se explican las razones detrás de este importante crecimiento en el costo financiero, que no parecería consistente con el bajo nivel de las tasas de interés a nivel internacional y con la afirmación presentada en los CGPE 2011, donde se señala que existen condiciones favorables de financiamiento y que se ha favorecido la colocación a tasa fija.”⁴³

V. A MANERA DE CONCLUSIONES: PROSPECTIVA PARA 2011

Determinar el comportamiento futuro de la economía es un ejercicio con alto grado de incertidumbre por la gran volatilidad financiera y de precios en los commodities, así como de inestabilidad económica, financiera, política y social derivada de la crisis económica mundial, que aún no se supera, y de los problemas geopolíticos que se multiplican en África y medio oriente, que han propiciado el intervencionismo “humanitario” europeo y norteamericano con fuerte aroma a petróleo.

Así, en el entorno exterior no hay evidencias firmes que aseguren la recuperación sostenida de la economía mundial, a mayoría de razón si sumamos a lo anterior las crisis en la sostenibilidad de las finanzas públicas

⁴² Se integra con los gastos derivados de allegarse fondos de financiamiento por lo cual representa las erogaciones destinadas a cubrir en moneda nacional o extranjera, los intereses, comisiones y gastos que deriven de un título de crédito o contrato respectivo, donde se definen las condiciones específicas y los porcentajes pactados; se calcula sobre el monto del capital y deben ser cubiertos durante un cierto periodo. Incluye las fluctuaciones cambiarias y el resultado de la posición monetaria. <http://www.definicion.org/costo-financiero>. Artículo 3° fracción XI del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2011.

⁴³ Análisis del Paquete Económico 2011 en Materia de Ingresos, p. 15.

de varios países de la zona Euro, entre ellos Grecia, Irlanda y España, y a últimas fechas Reino Unido y Portugal, este último cuyo rescate económico se está estimando en 75 mil mde, así como la subida del petróleo motivada por las revueltas en el norte de África, situación que ha motivado se eleven las previsiones de inflación para la zona euro en 2011, desde el 1.8 por ciento al 2.2 por ciento.

Entre otros riesgos que pesan sobre la recuperación económica se encuentran la guerra de divisas y las tensiones en los mercados financieros, que aún no se han normalizado, así como las diferencias entre los distintos Estados miembros, con peores perspectivas para los que están haciendo frente a mayores ajustes fiscales por la crisis de la deuda soberana. En términos generales el FMI previene que para 2011 la deuda de los países ricos superará su PIB.

No obstante y de acuerdo con las proyecciones del propio FMI⁴⁴ a enero de este año, el producto mundial se expandirá 4.5 por ciento en 2011, es decir, alrededor de sólo un cuarto de punto porcentual más que lo proyectado en octubre de 2010, aunque los riesgos a la baja para la recuperación aún son elevados. Al respecto Bank of America, al 10 de marzo de 2011, recorta proyecciones para el PIB global a 4.3 por ciento en 2011, tras la prolongación de las revueltas en Libia, con riesgos de recesión económica si el crudo supera los 150 dpb, que puede

traducirse en una amenaza de estancamiento que ahora inquieta al mundo.

Para el caso mexicano, en los CGPE 2011 la SHCP reconoce, aunque sea a nivel de probabilidad, lo que se negaba de finales de 2008 a 2010 que "... el desempeño de la economía mexicana [ahora en] 2011 estaría [creo que está] sujeto a riesgos externos que podrían afectar la trayectoria prevista de crecimiento."⁴⁵

El riesgo es vigente y al interior se debe, como hemos destacado, a que el modelo económico prevaleciente se mantendrá seguramente sin cambio. *Es decir, no existen expectativas de que la productividad ni la inversión, al mantenerse estancado el nivel de actividad económica y la oferta de crédito, registren un cambio sustancial en su tendencia inercial que ha mantenido un bajísimo crecimiento promedio de 1.7 por ciento de 2001 a 2010, inferior al obtenido en las décadas anteriores desde 1951, inclusive el de 2.0 por ciento logrado de 1981 a 1990. Lo cierto es que se tienen acumulados 30 años de crecimientos muy pobres en los que la política económica neoliberal y la distribución de los ingresos fiscales no han reducido la desigualdad en México, aunque si han incrementado explosivamente la pobreza. Esto es: en lo que va de esta administración, de acuerdo a Fausto Hernández⁴⁶ investigador del CIDE, se logró que la eco-

⁴⁵ Análisis de Criterios Generales de Política Económica 2011, p. 16.

⁴⁶ Reyna Quiroz, Julio. México crece "dulcemente" de manera mediocre: CIDE, La Jornada, Año 27, número 9535, México, 28 de febrero de 2011, p. 30.

⁴⁴ *Idem*.

Panorama de las finanzas públicas 2011

nomía crezca “dulcemente de manera mediocre”.

Los argumentos anteriores⁴⁷ sugieren que, bajo las circunstancias actuales, el pronóstico para la economía mexicana en el corto, mediano y largo plazo, es el de estancamiento, inseguridad, desempleo, pobreza y desigualdad, a mayoría de razón cuando en la encuesta de febrero el factor de la inseguridad “... aparece como el que más podría moderar el ritmo de la actividad económica en los próximos meses, superando al de la ausencia de cambios estructurales en México y también al que se define como la debilidad del mercado y de la economía mundial.”⁴⁸

En este sentido, en el Boletín Trimestral de Prospectiva, destacados especialistas del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM estimaron, a diciembre de 2010, que el PIB crecerá en 2011, entre 2.5 por ciento y 3 por ciento. En otros pronósticos⁴⁹ se estimó al 23 de febrero de 2011, que el PIB crecerá, según el CIDE 4.5; la encuesta Banamex, en la que participan 26 grupos de análisis, 4.2; Monex 3.0; Moody's Analytics, entre 3.5 y 4.0; y la SHCP, entre 4.0 y 5.0 por ciento. A pesar de estas discrepancias, todos los pronósticos coinciden en que el crecimiento para 2011

será menor al 5.5 por ciento que la SHCP acaba de dar a conocer y que según los especialistas de la UNAM se debe, más que a condiciones internas de desarrollo económico, a un efecto rebote derivado fundamentalmente del gran decrecimiento de más de seis por ciento alcanzado en 2009 y de la ligera recuperación económica de los Estados Unidos.

En cualquier escenario, para que el proceso de recuperación económica fuera exitoso y no estuviera sujeto a los vaivenes de la economía estadounidense, es importante fortalecer, de acuerdo con los especialistas universitarios, la demanda interna mediante la aplicación de políticas fiscales y monetarias que promuevan la inversión, el empleo y el consumo. Siendo en la actualidad éste último el principal motor del crecimiento y el gasto público una fuente de reactivación de la demanda, que podría desempeñar un papel importante en la aceleración de la actividad económica, en el corto y mediano plazos, cuyo monto y estructura, desafortunadamente como hemos anotado en páginas anteriores, impondrá una menor participación del sector público en la economía al estilo neoliberal y siempre que no afecte a los que más tienen.

Lo anterior, porque⁵⁰ sin una definición de una reforma fiscal que aumente los ingresos mediante la ampliación de la base de contribuyentes y la eliminación de regímenes preferenciales, y sin la administración eficiente del gasto público, no es posible que éste se

⁴⁷ Sánchez Vargas, A. Op. Cit. p. 4.

⁴⁸ Sandoval, Antonio. Se dispara el factor de la inseguridad como limitante de la economía, *El Financiero*, Año XXX, número 8275, México, Miércoles 2 de marzo de 2011.

⁴⁹ Leyva Reus, Jeanette. México es incapaz de generar motores propios de crecimiento, *El Financiero*, Año XXX; número 8270, México, 23 de febrero de 2011, p. 4.

⁵⁰ Sánchez Vargas, A., Idem.

convierta en impulsor de la recuperación económica. Con una política fiscal ineficiente y poco dirigida a la promoción del desarrollo, como corresponde al régimen neoliberal actual que privilegia a unos cuantos, no es posible pensar en un mejor desempeño económico para la sociedad en su conjunto.

Tales consideraciones abarcan desde luego el manejo de los ingresos excedentes que seguramente habrá, si no tributarios cuando menos petroleros a pesar de las importaciones de gasolina, que debieran pasar a formar parte del gasto programable pero que se destinan al gasto no programable que incluye participaciones, costo financiero, ADEFAS y el fondo de desastres, entre otros, cuya asignación final se realiza por el Ejecutivo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 19 de Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria con la única obligación de informar a la Cámara de Diputados de las erogaciones adicionales aprobadas en los informes trimestrales y en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En los Criterios de Política Económica 2011 se afirma, con respecto a la inflación, que esta disminuirá de 5 por ciento en 2010 a 3 por ciento en 2011, que para la encuesta Banamex resultará sin cambio en 3.88 por ciento y se vaticina una declinación en la plataforma de producción de crudo de 2,577 miles de barriles diarios en 2010 a 2,550 miles de barriles diarios en 2011.

En lo que toca a la demanda interna, la SHCP considera que el consumo tenga un incremento de 3.9 por ciento en 2011, con el que estima contri-

buirá con 3.1 puntos porcentuales del crecimiento del PIB para ese año, por lo que el consumo tampoco será una fuente o factor relevante para impulsar el crecimiento económico del país.

Finalmente, por la debilidad del mercado interno se anticipa que la generación de empleos en 2011 no será suficiente para cubrir las plazas de empleo de aproximadamente 830 mil personas que pasarán a formar parte de la PEA, pues Banxico prevé una generación de empleos de entre 500 mil y 600 mil puestos de trabajo en este año. De aquí que se espera que la tasa de desocupación en México se mantenga en niveles elevados y que la población ubicada en la economía informal se mantenga cercana a los niveles recientemente observados de más de 12 millones de personas.

Estas serían algunas reflexiones que he querido compartir con ustedes, con las que se puede observar lo que en la realidad son las finanzas públicas, que nos sitúan ante un panorama de incertidumbre, turbulencia y, por desgracia, poco alentador al interior de nuestra economía e igualmente por cuanto hace al plano internacional.

FUENTES BIBLIOGRAFÍA

Ayala Espino, José. *Instituciones para Mejorar el Desarrollo. Un nuevo pacto social para el crecimiento y el bienestar*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

Panorama de las finanzas públicas 2011

191

Faya Viesca, Jacinto. *Finanzas Públicas*, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México, 2000. Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

Musgrave, Richard A. *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, Quinta Edición, Editorial McGraw Hill, México, 1992. Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

Bravo Benítez, Ernesto. "Eficiencia, gasto pública y subejercicio presupuestal en México", Ponencia presentada en el VII Seminario de Economía Fiscal y Financiera, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, México, 2010. Análisis de Criterios Generales de Política Económica 2011, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, CFEP/017/2010, Cámara de Diputados, México, Septiembre de 2010.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Resumen del Paquete Económico 2011, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, CFEP/014/2010, Cámara de Diputados, México, Septiembre de 2010.

Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011. Análisis Criterios Generales de Política Económica 2011, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, CFEP/017/2010, Cámara de Diputados, México, Septiembre de 2010.

Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Situación y perspectivas de la economía mexicana, Boletín Trimestral de Prospectiva, No. 1, Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectiva, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Diciembre 2010.

Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2011.

OTROS

Criterios Generales de Política Económica 2011.

Seminario de Estudios Jurídico Económicos

192

Perspectivas de la economía mundial
AL DÍA, Actualización de las proyecciones centrales, La recuperación mundial avanza, pero sigue siendo desigual, Washington D.C., 25 de enero de 2011.

INTERNET

http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/mepi/de_l_ma/apendiceE.pdf

HEMEROGRAFÍA

<http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/Boletines/Boletin/metabol11.asp?s=inegi&c=296>

El Financiero

www.inegi.org.mx/

La Jornada

http://economia.terra.com/noticias/noticia.aspx?idNoticia=201103011343_EFE_79552682