

# El paquete económico 2019: dos caras distintas de la misma moneda

Texto de [Marco Provencio](#) 04/02/19



iStock

**En este artículo su autor analiza las principales características del paquete económico 2019 del gobierno federal, a partir del marco macroeconómico esperado para este año, los ingresos y los gastos programados, para concluir con algunas consideraciones en el sentido de que, a pesar de la urgencia por perseguir la equidad entre los mexicanos, intentar hacerlo a costa de la eficiencia puede perjudicar precisamente aquello que se desea alcanzar.**

Comparte:

Una definición clásica de la ciencia económica dice que ésta estudia el uso de recursos escasos para fines alternativos. Una definición no clásica de la ciencia política dice que ésta estudia el uso del poder por parte del Estado para determinar qué y cuánto le quita a quién, para quedárselo o dárselo a alguien más. Acaso por ello, lo que en términos populares se conoce como el “paquete económico” —la aprobación que cada año otorga el Poder Legislativo a los ingresos y gastos del gobierno— es, en la práctica, el vértice en el que se encuentran la economía y la política. A partir de ese punto se define la política económica y se asoma con cierta claridad qué es lo que una sociedad verdaderamente valora, qué es a lo que aspira y qué tanto está dispuesta a hacer para alcanzarlo.

En esa pista de esgrima en la que se encuentran y enfrentan la economía y la política, cada una de ellas tiene su lenguaje, así como sus atributos. Por un lado, aquella tiene un poderoso herramental técnico y cuantitativo para determinar el uso más eficiente de los recursos escasos, y pocos recursos tan escasos como los disponibles para construir un presupuesto público. Por ejemplo, ¿qué es más rentable socialmente, invertir en cultura, en agricultura o en infraestructura? ¿Enfatizar el desarrollo de capacidades individuales o concentrarse en apoyos asistenciales? En esencia, recordando el viejo dilema del libro de texto, ¿el estado debe invertir o apoyar la producción de cañones o de mantequilla? Y, en caso de hacerlo en favor de ambos, como es de esperarse, ¿cuál es la asignación óptima entre ellos?

Por otro lado, en el análisis del ejercicio del poder y de la gestión y administración de los gobiernos y de la representación ciudadana, la ciencia política ha desarrollado un poderoso herramental argumentativo para explicar la manera en que se organiza la sociedad para resolver sus conflictos y permitir “el arte de lo posible”, así sea entre lo malo y lo peor, o “entre lo desagradable y lo desastroso”. En esencia, cómo se determina a los afectados y a los beneficiados por la generación y la distribución de los recursos públicos. Si como señalan los clásicos “la guerra es la continuación de la política por otros medios”, la construcción del paquete económico es la continuación de la disputa social por otros medios.

Este texto aborda los rasgos principales del paquete económico 2019. Se comentará primero el contexto económico que se espera para los siguientes once meses (el “marco macro”), para enseguida analizar el panorama de los ingresos, luego el de los gastos y terminar con algunas reflexiones generales a manera de cierre. Si en el reciente duelo de esgrima —ya fuera con sable, espada o florete— tuvo más puntos la economía o la política, será determinado por la evaluación de cada lector.

### **Marco macroeconómico: algo de prudencia, pero no mucha**

Dice el reconocido cineasta Guillermo del Toro que las ambiciones siempre deben superar los presupuestos; pero lo que puede ser bueno para un director de cine es fatal para cualquier país, máxime si en su constitución y en sus leyes incorpora una gran cantidad de ambiciones, todas ellas legítimas, pero sin la contraparte indispensable: los recursos para lograrlas. Por ello, lo primero que resalta del paquete es una lectura prudente del entorno económico para el presente año, sobre todo si se comparan las proyecciones del nuevo gobierno con las que en su momento debió presentar para este año el gobierno anterior como parte de los “precriterios económicos”, que por ley deben enviarse al Congreso en abril, previos al análisis y la definición a fines de año de la Ley de Ingresos y del Decreto del Presupuesto de Egresos para el siguiente periodo.

Si en abril se preveía para 2019 un crecimiento económico de 3%, el paquete económico —y por ende la consideración de los impuestos a recaudar y el gasto que se desprende de ellos— se basa en un crecimiento de sólo 2%. Si se preveía una tasa de interés promedio de 7.1% —y por ende el servicio de la deuda con el que se cumplen compromisos del pasado al tiempo que se restan recursos para necesidades del presente— ahora se considera una tasa promedio de Cetes 28 días de 8.3%. Si se preveía un tipo de cambio de \$18.4 por dólar —y

por ende el impacto en el pago de la deuda externa y en una balanza de petrolíferos cada vez más deficitaria— ahora se considera un tipo de cambio promedio de \$20. Vaya, hasta en materia de la plataforma de producción de petróleo se pasó de un estimado de 2.035 millones de barriles diarios (Mbd) a sólo 1.847 Mbd, aunque por otro lado se dice que la plataforma de exportación diaria crecerá de 0.911 a 1.016 millones de barriles. Éstas son proyecciones que avanzan en la dirección correcta —salvo la última, pues en los últimos 16 años no se registra ocasión alguna en la que una disminución en la producción de petróleo coincida con un aumento en su exportación— pero avanzan con timidez, casi como no queriendo y pecando de optimistas: las razones.

En materia de crecimiento, los factores externos de riesgo sobre la economía mundial y naturalmente sobre la de México son varios, complejos y crecientes. Quien vea la guerra comercial entre China y Estados Unidos y su posible profundización como algo lejano, olvida o ignora que el comercio internacional —en especial buena parte del que se da entre dichos países en conflicto se da cada vez más en base a cadenas de suministro en las que participan varios países, México entre ellos. Dos terceras partes de nuestra economía, 66%, dependen del comercio internacional, de ahí que en el corto plazo no podemos ser inmunes al conflicto comercial entre las potencias. Hay una tregua entre ellas que vence el 1° de marzo, no estamos lejos de conocer el siguiente capítulo de este drama.

De igual forma, el desenlace del Brexit, el posible rechazo del Congreso estadounidense al Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T MEC), una posible recesión estadounidense para fines de éste o el siguiente año y el posible incremento sostenido de las tasas de interés en el mundo, implican riesgos no menores al crecimiento económico. Y si todos estos factores externos no fueran suficientes, hay uno interno que hasta el momento la mayoría de los economistas consideran poco relevante. Puede ser un craso error de juicio. “La economía tiene buena inercia como para crecer, si no al 2% como dice el gobierno, a un ritmo muy cercano”. Puede ser, pero entonces ¿la irreparable pérdida de lo máspreciado en un gobierno —su capital humano— no tendrá implicaciones para el crecimiento? El desabasto de gasolina en buena parte del país durante los primeros días de enero ya dejó ver una muy pobre capacidad de análisis y gestión en ciertas áreas del gobierno federal, las que seguramente respondieron de manera inmediata a las instrucciones recibidas sin sopesar previamente las implicaciones.

Un número hasta ahora desconocido de funcionarios con alta responsabilidad ha dejado sus cargos y muchos otros han sido despedidos de forma tal, que en otras administraciones hubiera provocado un escándalo mayor. Por otro lado, más de 17 mil servidores públicos se han amparado contra la Ley de Remuneraciones y algunos organismos autónomos han interpuesto una controversia constitucional por lo mismo; ¿cumplirán de igual forma su responsabilidad, sin distraerse de sus funciones centrales, mientras el tema se resuelve, lo mismo para el caso del inexplicable proceso de descentralización del gobierno federal?

Pero hay más interrogantes. ¿El proceso de centralización de las compras y contrataciones del sector público en la Secretaría de Hacienda se hará sin sobresaltos, sin cuellos de botella? La creación de las delegaciones de programas para el desarrollo, ¿generará una mayor eficiencia en el desembolso y la utilización de las participaciones y aportaciones a estados y municipios, o incorporará criterios políticos que atrofiarán esa parte de la maquinaria que desembolsa el gasto? El proceso en curso para despedir a miles de funcionarios públicos y muy probablemente ocupar sus cargos con simpatizantes de Morena, ¿generará un gobierno más proclive al crecimiento económico, a la satisfacción de demandas clientelares o a la conformación de un aparato burocrático que sirva a aspiraciones hegemónicas?

Pero todavía hay más. ¿Tasa de interés promedio para el año de 8.3%, cuando en diciembre cerró en 8.26%? Un punto más en la tasa de interés significa una erogación adicional de poco más de \$100 mil millones de pesos, casi medio punto del PIB o un tercio, por cierto, del costo proyectado para el NAIM, ya con todo y alzas al presupuesto inicial. ¿Tipo de cambio promedio para el año de \$20 pesos por dólar, cuando en diciembre cerró en \$19.65? La prudencia en el cálculo del marco macro es evidente, pero es poca y es posible que esa poca no sirva para mucho en caso de que haya que abrocharse el cinturón y adoptar posición de impacto.

Un método de cálculo alternativo —aquel que desde tiempos inmemoriales eleva el índice húmedo al aire— diría que hay que darse por satisfechos si la economía crece a la mitad de lo que el gobierno y no pocos analistas pronostican. ¿Qué haría la Secretaría de Hacienda si las finanzas públicas se deterioran en virtud de un crecimiento económico menor, que saque de balance al presupuesto?

### **El panorama de los ingresos: más de lo mismo**

Entendido en su función tanto de gravar impuestos como de generar gasto público, el presupuesto es el punto central del contacto entre el Estado y el ciudadano. Acaso más visible para éste en tanto al componente de impuestos, y más relevante para aquél en tanto al componente de gasto, el presupuesto es donde en verdad se muestra de qué está hecho un gobierno. Si en alguna época se decía que no hay amistad verdadera si no se refleja en el presupuesto, de igual forma puede decirse que una partida presupuestal amplia es condición sine qua non para que sea real un objetivo de gobierno. Todo lo demás es palabrería.

Una explicación sintética de las razones tras el triunfo de López Obrador en las pasadas elecciones diría que obedeció a tres grandes problemas: corrupción, inseguridad e inequidad, el estado de la economía no parece haber sido un elemento importante en la decisión de los votantes, menos aun cuando la gran mayoría de los que sufragaron por el ganador lo habrían hecho “aunque hubiera asesinado a alguien en pleno Paseo de la Reforma”, por parafrasear al vitriólico presidente estadounidense. Por ello, no deja de sorprender la facilidad con la que el entonces candidato y ahora presidente se ha comprometido a no proponer nuevos impuestos ni aumentos a los ya existentes. Dada la histórica debilidad fiscal del Estado mexicano (“falla geológica”, le llama Rolando Cordera), creer que los programas de la nueva administración podrán fondearse sólo mediante la austeridad (ya veremos que no es tanta) o la honestidad (la que aún está por verse), es una quimera que se desinflará más temprano que tarde.

El Cuadro 1 muestra los ingresos presupuestarios a lo largo de los últimos tres sexenios (todos los cuadros de este ensayo se apoyan en los desarrollados por GEA Grupo de Economistas y Asociados | StructurA, con algunas adecuaciones y la correspondiente responsabilidad del autor en algunos de ellos). Varios temas sobresalen, como el incremento de los ingresos presupuestarios del sexenio del presidente Fox al del presidente Calderón (de 19.8% a 22.4% del PIB), gracias a mayores ingresos petroleros y a ingresos no tributarios no recurrentes (uso de remanentes de operación del Banco de México). Pese a una severa disminución de los ingresos petroleros, en el sexenio del presidente Peña Nieto se mantiene el nivel de ingresos presupuestarios (22.9% del PIB), resultado de la reforma fiscal de 2013 que aumentó los ingresos tributarios de 8.8% a 12.0% del PIB. El tamaño de los ingresos públicos no disminuye, lo cual es ganancia, pero tampoco aumenta, lo cual es un freno a un crecimiento económico inclusivo que privilegie programas sociales y la inversión pública en proyectos rentables y estratégicos.

**Cuadro 1**  
**Ingresos presupuestarios por sexenio 2001-2018**

	2001-2006		2007-2012		2013-2018*/	
	Var. % real anual promedio	% del PIB promedio	Var. % real anual promedio	% del PIB promedio	Var. % real anual promedio	% del PIB promedio
Ingresos presupuestarios	6.5	19.8	3.3	22.4	2.4	22.9
Petroleros	-	6.1	-	7.3	-	5.3
Gobierno federal	17.6	4.0	9.5	5.4	-7.9	3.0
Pemex	-	2.1	-	1.9	-	2.3
Gobierno federal (no petroleros)	2.3	10.2	4.0	10.4	9.8	14.0
Tributarios	2.6	9.1	2.4	8.8	10.9	12.0
No tributarios	0.9	1.1	28.3	1.6	5.1	2.0
Organismos y empresas	6.4	3.5	3.3	3.7	1.8	3.6

\*/ Para los datos de 2018 se tomaron los crecimientos anuales reales estimados al cierre del año.  
Fuente: Criterios Generales de Política Económica 2019 y estadísticas oportunas de la SHCP.

**Cuadro 2**  
**Situación financiera del sector público 2018-2019**  
(% del PIB)

	2018 e/	2019	Var.
Ingresos presupuestarios	21.7	21.1	-0.6
Petroleros	4.2	4.2	0.0
No petroleros	17.5	17.0	-0.5
Gobierno federal	14.0	13.7	-0.3
Tributarios	12.9	13.2	0.3
No tributarios	1.1	0.5	-0.6
Organismos y empresas	3.5	3.3	-0.2
Gasto neto pagado	23.7	23.2	-0.5
Programable	17.1	16.4	-0.7
Corriente	14.2	13.7	-0.5
Capital	3.0	2.9	-0.1
No programable	6.5	6.8	0.3
Balance económico	-2.0	-2.0	0.0
Balance primario	0.7	1.0	0.3

Nota: La suma puede no coincidir debido al redondeo.  
Fuente: Criterios Generales de Política Económica 2019 y Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2019.

El cuadro anterior pone en perspectiva lo que significa el panorama de ingresos públicos para este año: en esencia, más de lo mismo (y proveniente de los mismos). Conforme se analice la sección correspondiente al gasto, “lo mismo” se evidenciará como “poco”, ya que el presupuesto considera un total de ingresos presupuestarios equivalentes al 21.1% PIB, 0.6 puntos menos del estimado de cierre de año para 2018 y 1.8 puntos menos del promedio del sexenio anterior. Esto, pese a un cálculo más bien optimista en los ingresos

petroleros y la creencia de que los tributarios crecerán más rápido que la economía, acaso por arte de magia — como se evidenció en la aprobación de la Ley de Ingresos al forzar las cuentas para “descubrir” \$25 mil millones de pesos más de ingresos con los cuales cuadrar las cifras— y acaso otro poco por el arte de vender, que inicia reconociendo los deseos de los clientes, o sea de los mismos legisladores necesitados de satisfacer a sus grupos. ¿O tendrá que ver con la inexplicable decisión, desde un punto de vista económico, de generar un galimatías para dizque disminuir el IVA y el ISR en la frontera norte, donde el ingreso per cápita es notoriamente superior al del país? ¿A ello obedece que el presidente marginara al Poder Legislativo de dicha decisión, mediante un decreto presidencial, tal y como en otra época era afín a los “bandos de gobierno”? ¿Por ello no se conoce aún el cálculo oficial acerca del impacto de dicha medida?

El Cuadro 2 también muestra un balance primario positivo (la diferencia entre ingresos y gastos sin considerar el pago de intereses de la deuda), el cual ascenderá a \$246 mil millones de pesos, equivalente a 1% sobre un PIB nominal para 2019 de \$24.9 billones. Por cierto, hay que reconocer que las autoridades presentaron un paquete económico para este año tomando como base el estimado de cierre del año anterior y no lo que a fines de 2017 se aprobó para 2018. Es un gesto de responsabilidad no menor que se agradece. Pero volviendo a esa intención de tener un balance primario positivo, acaso ello es lo que ha causado que el presupuesto haya recibido adjetivos como “razonable, sensato, equilibrado”. Otros, por cierto, también le han llamado “neoliberal”, por sujetarse a un supuesto dictado transnacional para mantener un equilibrio en las cuentas públicas y con ello el control de uno de los impuestos más regresivos de todos: la inflación.

En resumen, ni nuevos impuestos que alebresten el gallinero ni incrementos al ISR de empresas o personas, entendible ante el reto que para nuestro país significa la reforma fiscal de Trump, vigente hasta que el déficit fiscal estadounidense explote de nuevo y tengan que ser, una vez más, los demócratas quienes se encarguen de componer la irresponsabilidad fiscal de los republicanos, quién lo diría. Tampoco hay ni habrá generalización de impuestos al consumo, explicable por el extravío de considerar que el camino hacia una sociedad más justa y equitativa son los privilegios fiscales y no el uso racional y eficaz de un gasto público que se obtenga por impuestos generalizados y con mínimas exenciones. Por otra parte, la Ley de Ingresos mantiene varios rubros en ceros pero que son parte del catálogo de tributaciones posibles, ya sean impuestos o productos y aprovechamientos. Entre aquellos podemos señalar impuestos sobre el patrimonio, sobre las exportaciones, impuestos ecológicos o sobre nóminas y asimilables, los que, al igual que el catálogo de posibles ingresos por productos o aprovechamientos, son, como siempre, una tentación para cuando haya necesidades apremiantes.

### **El perfil del gasto público: prioridades claras; resultados inciertos**

El monopolio del Estado para gravar a sus ciudadanos y la aquiescencia de éstos, sólo se entiende mediante un acuerdo social resultado de un uso de los recursos públicos razonablemente aceptado por la gran mayoría. La incomprensible indiferencia, cuando no tolerancia, con la que el gobierno anterior abordó los evidentes desvíos del erario por parte de múltiples actores políticos, fue lo que cavó su tumba y abrió las puertas de Palacio Nacional al ahora presidente. Por algo se ha de decir que nada une tanto a los hombres como la complicidad. Pero más allá de la probidad de su uso, una mirada de largo plazo al nivel del gasto público (Cuadro 3) muestra en términos generales una trayectoria similar a la de los ingresos presupuestarios (afortunadamente, de lo contrario las nuevas generaciones hubieran conocido por ellas mismas lo que en su momento fueron cuatro episodios de grandes devaluaciones y crisis económicas subsecuentes que enfrentaron generaciones previas: 1976, 1982, 1987, 1994). Aun así, hay cambios no despreciables en la composición del gasto, como por ejemplo el incremento notable en el gasto programable y, aunque en menor medida, la mayor participación del costo financiero por los déficits a partir de 2009 (a raíz de la depresión económica mundial de ese año) y en particular a partir de 2013 (a raíz de un manejo poco cuidadoso del presupuesto en los primeros años del gobierno anterior), así como una mayor participación para estados y municipios. Como los promedios suelen esconder tanto como lo que muestran, el Cuadro 4 compara el primer año del gobierno anterior con el de esta administración, así como con el estimado de cierre de 2018, para confirmar la tendencia descrita, mientras que el Cuadro 5 incorpora los mismos datos que el 4, aunque sólo para 2018 y 2019 y a pesos constantes.

**Cuadro 3****Gasto por sexenio 2001-2018**

	2001-2006		2007-2012		2013-2018*/	
	Var. % real anual promedio	% del PIB promedio	Var. % real anual promedio	% del PIB promedio	Var. % real anual promedio	% del PIB promedio
Gasto neto pagado	5.6	20.2	5.1	24.1	2.0	25.3
Programable	6.7	14.8	6.4	18.9	0.7	19.5
No programable	2.9	5.4	1.1	5.3	6.8	5.8
Costo financiero	-0.6	2.4	-0.6	2.0	8.6	2.3
Participaciones	5.9	2.9	3.2	3.2	5.1	3.4
Adefas y otros	75.5	0.2	-1.1	0.1	34.6	0.2

\*/ Para los datos de 2018 se tomaron los crecimientos anuales reales estimados al cierre del año.  
Fuente: Criterios Generales de Política Económica 2019 y Estadísticas Oportunas de la SHCP.

**Cuadro 4****Gasto neto total del sector público 2013-2019**

(% del PIB)

	2013 PEF	2018 e/	2019 PPEF
Total	24.1	23.7	23.2
Programable pagado	18.7	17.1	16.4
No programable	5.4	6.5	6.8
Costo Financiero	2.1	2.7	3.0
Participaciones	3.2	3.6	3.7
Adefas	0.1	0.3	0.1

**Cuadro 5****Gasto y tipos de gasto 2018-2019**

(Miles de millones de pesos de 2019)

	2018 a/	2018 e/	2019	Var. % real 2019/2018 a/	Var. % real 2019/2018 e/
Gasto neto pagado	5,447.4	5,787.8	5,814.2	8.6	0.4
Programable pagado	3,913.9	4,186.1	4,122.6	5.9	- 1.5
No programable	1,533.5	1,601.7	1,691.6	10.3	5.6
Costo financiero	672.5	654.6	749.1	11.4	14.4
Participaciones	843.3	881.5	914.5	8.4	3.7
Adefas	17.8	65.5	28.0	57.3	- 57.3

a/ Gasto aprobado.

e/ Gasto estimado al cierre del año.

Fuente: Criterios Generales de Política Económica 2019 y Decreto de Presupuesto de Egresos

“Esto tiene demasiados números... ¡entonces debe ser un presupuesto público!”, decía George W. Bush, y no le faltaba razón. El presupuesto es eso, un universo inacabable de cifras que en algunas ocasiones se comparan con las presentadas al momento de aprobación del presupuesto anterior y en otras con los resultados esperados de cierre de año tras varios meses de ejercicio. Más aún, algunas de esas cifras tienen tantos ceros que con frecuencia son difíciles de comprender, lo que facilita que se manejen a la ligera, de forma irresponsable. Total, mucha gente no las entiende o, en su caso, nadie intenta verificarlas. Pensemos, simplemente, que el monto de gasto público aprobado por la Cámara de Diputados para el año es de \$5,838,059,700,000.00 (cinco billones ochocientos treinta y ocho mil cincuenta y nueve millones setecientos mil pesos 00/100 MN).

La cifra anterior consta de trece dígitos, lo que recuerda que en abril del año pasado, cuando la elección comenzaba a perfilar lo que sería su resultado y se mantenían las dudas sobre la política económica de un posible gobierno de López Obrador, éste escribió un texto para el diario *El Financiero* en el que pedía a los inversionistas confiar en él. El primer punto de su decálogo decía: “El Banco Mundial calcula que, en nuestro país, los políticos corruptos y los traficantes de influencias se roban el 20% del presupuesto público, es decir, más de un billón de pesos anuales”. Uno pensaría que cuando menos esa es la cantidad de recursos del presupuesto que ahora habría de reorientarse hacia fines socialmente más redituables dado el arribo al poder del nuevo gobierno. Sin embargo, como veremos más adelante, la realidad es muy distinta a aquella ficción. Ficción porque nadie ha dado con un documento o una expresión en la que el Banco Mundial, o cualquier otra institución medianamente seria, haya sostenido dicho cálculo. Parafraseando al clásico, alguien podría opinar que esas mentiras no las dice ni Trump.

Para cualquier democracia, hay un problema realmente muy grave cuando figuras públicas cuyos pronunciamientos son relevantes para la sociedad pueden dar por hecho cualquier cosa sin que se revise su evidencia o veracidad. La conversación pública se empobrece, el diálogo indispensable para una democracia se atrofia y se abre la puerta a una mayor polarización social. Total, cada quien tiene su verdad y cree en la realidad que le conviene, califica de *fake news* todo aquello que le pone en entredicho y de adversario a todo aquél que le cuestiona. Por ello, si en campaña es indispensable corroborar los planteamientos de los candidatos, en el ejercicio de gobierno se convierte en una necesidad aún mayor. En todo caso, pareciera que mundialmente las



elecciones son también torneos de mentiras y promesas en las que hoy en día gana quien miente y promete más y mejor; sin embargo, dicen que el acto de gobierno requiere hacer que los votantes se olviden lo más rápido posible de cuando menos una buena parte de lo dicho en campaña, sobre todo de muchas de las promesas. ¿Qué pasa pues con el gasto público para este año?

Volviendo al Cuadro 5, lo primero que resalta es que el gasto total neto tendrá un ligero aumento de 0.4% en términos reales en comparación con el cierre de 2018, con una disminución en el gasto programable y un incremento en el gasto no programable. Dentro de éste, el costo financiero de la deuda aumentará 14.4% en términos reales y las participaciones a estados y municipios lo harán en 3.7%. Por lo que se refiere a una división funcional del gasto programable, una que permita ir desglosando en grandes rubros las categorías en las que el gobierno piensa gastar \$4.1 billones de pesos, 71% del gasto total, ello se presenta en el Cuadro 6, que divide las funciones públicas en tres grandes rubros: funciones de gobierno, de desarrollo social y de desarrollo económico. Las funciones de gobierno son aquellas que llevan a cabo los organismos y poderes autónomos y las relacionadas con la gobernación del país, sus relaciones exteriores, los asuntos financieros y hacendarios y aquellos relacionados con el orden público, la seguridad interior y la seguridad nacional, principalmente. El gasto en esta gran división de actividades tendrá una disminución de casi 9% en términos reales en comparación con el estimado de cierre del año anterior. A manera de ejemplo, la Secretaría de Hacienda tendrá una disminución de 18% de su presupuesto y la Secretaría de Gobernación de 9 por ciento.

## Cuadro 6

### Gasto programable, clasificación funcional (neto)

(millones de pesos de 2019)

Denominación	2017	2018 a/	2019 e/	Var % real 2018-2017	Var % real 2019-2018	% del PIB e/ (2019)
TOTAL	4,210,043	3,949,967	4,122,690	- 6.2	4.4	16.4
Gobierno	373,042	386,827	352,542	3.7	- 8.9	1.4
Desarrollo social	2,482,109	2,471,058	2,612,544	- 0.4	5.7	10.5
Desarrollo económico	1,170,690	1,092,082	1,157,604	- 6.7	6.0	4.6

Fuente: Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019.

Por su parte, las funciones de desarrollo social son aquellas relacionadas con la protección social, la educación y la salud de los ciudadanos, la vivienda y la protección ambiental. Esta categoría verá un incremento de 5.7% en términos reales, en buena medida en función de las mayores transferencias que se destinarán a los 18 proyectos identificados como prioritarios por la nueva administración. Así, por ejemplo, la Secretaría del Bienestar tendrá un incremento de 41% de su presupuesto para llegar a \$148 mil millones de pesos. El programa Sembrando Vida (árboles frutales) recibirá \$15 mil millones, el programa Pensión para Adultos Mayores recibirá \$100 mil millones y el destinado a personas con discapacidad permanente \$7 mil millones.

Las funciones de desarrollo económico son aquellas relacionadas principalmente con el campo y la energía, con

los temas comerciales, laborales, con la minería, la infraestructura y el turismo, tendrán un crecimiento en términos reales del orden de 6%. En este ámbito, por ejemplo, la Secretaría de Trabajo y Previsión Social aumentará su presupuesto en 932% con \$43 mil millones de pesos, en función de los \$40 mil millones destinados al programa Jóvenes Construyendo el Futuro. A su vez, aunque sobre una base relativamente pequeña de \$2.5 mil millones de pesos, la Secretaría de Energía también incrementará su presupuesto 961%: el año anterior recibió \$171 millones de pesos para el Programa de Coordinación de la Política Energética en Hidrocarburos, para el cual este año recibirá \$25,136 millones, 147 veces más.

Los 18 proyectos prioritarios del nuevo gobierno incorporan también al Tren Maya, el Corredor Transistmico, el programa de becas para estudiantes de educación media superior y algunos otros. Es visible una reorientación del gasto en función de las nuevas prioridades. En total suman \$252 mil millones de pesos, una cuarta parte de aquel supuesto billón de pesos que se perdía en corrupción, por lo que no puede uno dejar de preguntar ¿dónde quedarán las otras tres cuartas partes?

Mientras surge una respuesta a ello, desde un punto social, de búsqueda de un país con mayor equidad, hay argumentos para defender algunos de los nuevos proyectos, aunque éstos vienen acompañados de grandes peros. El primero: la mayoría de dichos proyectos están vinculados a programas presupuestarios de “Modalidad U: Otros subsidios”. Mediante dichos programas se otorgan subsidios a los sectores social y privado (o a entidades federativas y municipios) no sujetos a reglas de operación, lo que significa que están sujetos únicamente al criterio, generalmente político, del ejecutor del gasto. El segundo: la partida presupuestal contemplada para varios de los nuevos proyectos estratégicos es apenas un enganche. El problema es que no son claras las fuentes de fondeo para embarcarse más allá de ese primer pago. El tercero: además de contar con una clara fuente de fondeo, todo programa público debiera contar primero con un estudio costo-beneficio que identifique con claridad, además, la rentabilidad social del proyecto. Todo ello sin hablar de los demás estudios indispensables para varios de los proyectos que la administración desea impulsar (impacto ambiental, impacto social, consultas a poblaciones afectadas, en fin). ¿Dónde están éstos?

Mención aparte merece el importante tema del ajuste en las estructuras administrativas y en los ingresos de los mandos superiores. El Cuadro 7 desglosa los mismos \$4.1 billones de pesos del Cuadro 6 pero ya no por las funciones del gasto, sino por los componentes del gasto corriente y el gasto de capital. Se incorpora, de nuevo, una comparación con 2013 para analizar el primer año de la actual administración a la luz del primero de la anterior. Mientras que, una vez más, se evidencia el incremento sostenido del gasto en pensiones y en aportaciones a estados y municipios, resulta que el ahorro en servicios personales será de \$20 mil millones de pesos. Esto es 0.3% del gasto total esperado para el año o 0.08% del tamaño de la economía.

## Cuadro 7

## Gasto programable del sector público 2013 - 2019

(Miles de millones de pesos de 2019)

	2013 PEF	2018 PEF	2019 PEF	Var. % real 2019
Total	3,892.1	3,950.0	4,122.7	4.4
Gasto corriente	2,981.1	3,281.2	3,411.3	4.0
Servicios personales	833.6	869.9	849.7	- 2.3
Pensiones 1/	561.0	824.4	877.5	6.4
Aportaciones	477.2	520.5	528.1	1.4
Otros	1,109.2	1,066.4	1,156.0	8.4
Gasto de capital	911.0	668.7	711.4	6.4

1/ Nota: A partir del PEF 2016, el rubro de pensiones ya no es parte del gasto corriente.

Se considera aparte pero aquí se incluye para comparar las cifras.

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación para cada respectivo año y Proyecto de Presupuestos de la Federación 2019.

Nadie en su sano juicio está a favor de percepciones desmedidas para los servidores públicos; pero como dijo el propio presidente en la presentación del presupuesto de egresos, todo servidor público debe recibir “una remuneración adecuada por el desempeño de su función, proporcional a sus responsabilidades y en congruencia con las disponibilidades financieras con las que cuenta la hacienda pública”. Cualquier estudio de mercado dirá que los servidores públicos, en particular los de mayor jerarquía, están ahora siendo retribuidos muy por debajo de sus responsabilidades. ¿O alguien tiene una explicación medianamente razonable de dónde salieron los \$108 mil mensuales que ganará el presidente? ¿Por qué no \$150 mil, o mejor todavía para algunos, \$50 mil? Muy probablemente, además, lo que el presidente ganaba como jefe de gobierno hace 18 años era mayor en términos reales al sueldo que, a falta de cualquier otro criterio, de manera caprichosa decidió fijar para sí. ¿Mayor pago entonces que por ser el jefe del Estado Mexicano? Como dice un buen amigo, “alguien debe salvarle la cara al presidente, hacer que su ingreso sea mayor, aunque decida donar a quien quiera el incremento y proteger con ello su propia administración”. No deja de ser una enorme paradoja que un gobierno que se dice de izquierda y por lo tanto debería contar con un aparato gubernamental sólido y eficiente, formado por las personas mejor preparadas, siga debilitando las estructuras burocráticas en favor de... ¿en favor de qué?

Por último, esta revisión de los grandes componentes del gasto público para este año no podría estar completa si no se hiciera un alto en el anexo 31 del Decreto del Presupuesto de Egresos, compuesto por 106 páginas, 43 anexos y ocho tomos estadísticos. Dicho anexo contiene las adecuaciones aprobadas por la Cámara de Diputados al proyecto recibido del Ejecutivo. Se restaron casi \$17 mil millones de pesos a los \$5.8 billones del proyecto original (el 0.3%) y se dieron ampliaciones por \$40 mil millones (el 0.7% del proyecto original). Salvo por los presupuestos de las secretarías de agricultura y de educación, los cambios efectuados por los diputados fueron en realidad marginales, a excepción de las disminuciones a los órganos y los poderes autónomos. El presupuesto de éstos es de apenas 2.7% del presupuesto total del sector público, pero aun así se redujo en poco más de 3%, o sea 10 veces más de lo que se le metió mano al restante 97.3%.

Así, los diputados disminuyeron \$37 millones de pesos al INAI (4% de su presupuesto); \$500 millones al INEGI (4% de su presupuesto); \$950 millones al Ine (6% de su presupuesto); \$280 millones al Ifetel (16% de su presupuesto); \$300 millones al INEE (30% de su presupuesto, ¡30!). ¿Alguna adecuación al presupuesto del

Senado, al de los propios diputados o al de la Auditoría Superior de la Federación? Ninguna. La lección es evidente: ¿qué tan autónomos son los órganos constitucionales autónomos si no pueden definir ellos mismos su presupuesto? Parecería procedente que se cuestione jurídicamente un presupuesto asignado que no permite cumplir con un mandato constitucional. Pero si la moraleja se explica por sí sola, lo mismo sucede con el mensaje: el riesgo de que el nuevo gobierno vaya atentando contra el equilibrio de poderes y de los pesos y contrapesos incorporados en la Constitución es real. Tres grandes motivos explican el triunfo electoral de la coalición ganadora; ninguno de ellos es carta blanca para un cambio de régimen que haga a un lado los contrapesos que la democracia mexicana ha venido incorporando en el tiempo.

### **Un paquete bueno para la estabilidad a corto plazo e incierto para lo demás**

Los Criterios Generales de Política Económica 2019 indican que en la segunda mitad de la administración ésta propondrá una reforma fiscal integral, progresiva, que minimice las distorsiones en precios relativos y simplifique el marco tributario. Se trata, una vez más, de una tarea no sólo importante sino cada vez más urgente, aunque la segunda mitad del sexenio se ve muy lejana todavía. Por tanto, sería prudente avanzar desde ya para tener resultados concretos en un horizonte de tiempo más cercano.

Mientras ello sucede, del paquete económico 2019 se desprenden varias consideraciones. La primera: la Secretaría de Hacienda ha hecho un trabajo de bisturí para tratar de equilibrar y contener presiones expansivas. Esperemos que se sostenga. La segunda: la sociedad mexicana valora altamente la estabilidad. Sucesivas crisis económicas en el último cuarto del siglo pasado nos han vacunado en contra de las grandes oscilaciones en los indicadores económicos. No estamos para aventuras riesgosas ni para cambios radicales de resultados inciertos, si no es que regresivos.

La tercera: dentro de ese marco de estabilidad hay una legítima aspiración a que en este país mejoren las condiciones de vida, en particular las de las personas de menos recursos, promoviendo una mayor inclusión social e igualdad al tiempo que se deje atrás el boato y dispendio que caracterizó a no pocos actores políticos de tiempos recientes. La cuarta: nuestro esfuerzo y disposición como país están aún muy lejos de ser los necesarios para alcanzar muchos de nuestros objetivos. No es sólo la debilidad fiscal del Estado la que es un freno de mano (y de cabeza, si es que existe) al desarrollo del país. Lo es también nuestra dificultad para equilibrar consideraciones tanto de equidad como de eficiencia en el diseño de las políticas públicas. Al paquete económico hay que reconocerle que camina en el filo de la navaja, aunque es evidente que la inclinación del nuevo gobierno es moverlo hacia programas que benefician la equidad, aun a costa de la eficiencia. Sin embargo, la corrección de nuestras excesivas desigualdades sociales no puede lograrse ni única ni mayoritariamente por dicha vía. Tarde o temprano los recursos escasean aún más y ello perjudica directamente a aquello que se deseaba corregir.

Pensando en el dilema entre eficiencia y equidad, algún escrito de Octavio Paz hablaba del conflicto entre dos pilares del lema oficial de la República Francesa: libertad e igualdad. ¿Cómo lograr la coexistencia de ambos cuando uno se contrapone al otro? Mediante la fraternidad, decía él. Acaso algo similar puede pensarse para el desarrollo económico de México: la única manera de lograr la coexistencia de eficiencia económica con equidad social es mediante un tercer elemento, nuestra propia “fraternidad”, lo que requiere un gobierno que sume y no divida, que escuche sin descalificar, que se vea como representante y no como dueño, reconozca que también su tiempo pasará y que, por tanto, hay que actuar conscientes de que este país es de todos y para siempre. **EP**

**ESTE  
PAÍS**

DOPSA, S.A. DE C.V

T. 56 58 23 26 / 55 54 66 08 /  
56 59 83 60

Dulce Olivia 71,  
Villa Coyoacán,  
Coyoacán,  
04000,  
Ciudad de México

[Aviso de privacidad](#)