

Incongruencia y contradicciones en la Política Económica del Gobierno

*Documento de trabajo, Fundar, Centro de Análisis e Investigación
19 de agosto de 2009*

Los recortes anunciados por el Ejecutivo Federal al presupuesto y operación de programas el pasado 13 de agosto, actualmente a discusión en la Cámara de Diputados, evidencian la ausencia de una política económica congruente para reactivar la economía en el corto y mediano plazo, la priorización de criterios de control presupuestario sobre el desarrollo social; y la falta de perspectiva y objetivos para orientar la política económica y social del gobierno, en lo inmediato y en el mediano plazo. Desde octubre del año pasado, cuando se comenzaron a valorar los efectos de la crisis mundial y su impacto sobre la economía mexicana, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o en su defecto las dependencias a cargo de la conducción de la política económica y el Congreso, debieron articular una estrategia para instrumentar una política contracíclica capaz de reactivar la economía. Lejos de ello, las previsiones de la SHCP erraron dramáticamente y las acciones emprendidas buscaron, en el mejor de los casos, mitigar el efecto de una pronunciada desaceleración. El yerro y la falta de coordinación para ejercer recursos de forma estratégica y sostenida han generado condiciones adversas para la economía que terminarán afectando la perspectiva de recaudación en el futuro y que además afectan directamente a los grupos más vulnerables en la sociedad mexicana. Los subejercicios, los recortes, la falta de inyección de recursos disponibles para reactivar la economía y la falta de una política contracíclica claramente articulada y coordinada ponen en entredicho la voluntad o la capacidad del Estado mexicano para impulsar la economía, proteger a la población más vulnerable y generar empleo. La perspectiva de que “la crisis vino de fuera” ha sido rebasada por la realidad, toda vez que la incongruente y contradictoria conducción de la política económica establece las bases para que las condiciones internas que han agravado el shock financiero y fiscal prevalezcan.

En este contexto, es indispensable establecer nuevos parámetros, un compromiso contracíclico con objetivos claros y resultados verificables, así como mecanismos de información transparente, para dar cauce a una política eficaz y congruente cuya conducción dependa de actores claramente identificados que puedan ser llamados a cuenta en caso que no cumplan con sus funciones y responsabilidades.

El primer paso de esta ruta crítica debe ser discutir las alternativas que no se han puesto sobre la mesa, así como condiciones mínimas de cara a la presentación del paquete económico 2010 en la primera semana de septiembre: ni un solo peso de recorte a subsidios directos en materia de gasto social y combate a la pobreza; estrategia clara, y lista de responsables para ejercer recursos que permitan reactivar la economía, especialmente en inversión y apoyo a sectores económicos; ni un sólo gravamen nuevo, antes de revisar exhaustivamente de las bases de cálculo y los modelos para estimar el

comportamiento de las variables macroeconómicas y su impacto sobre las perspectivas de recaudación; articulación de una estrategia para aumentar la recaudación combatiendo la evasión y elusión fiscal en el corto plazo, con metas y responsables; mecanismos de información oportunos, para dar a conocer con detalle cómo se están ejerciendo los recursos, y verificación independiente en el Congreso de la Unión.

El presente documento da cuenta de la evidencia disponible de muchas de las contradicciones en la conducción de la política económica en años recientes, especialmente en materia de coordinación en la política contracíclica, eficacia en el ejercicio de recursos, subejercicios crónicos en rubros estratégicos y errores sistémicos en el cálculo de ingresos.

No hay evidencia de la política contracíclica

Desde octubre pasado comenzaron a valorarse los efectos que tendría la crisis financiera mundial sobre la economía de nuestro país. Durante la negociación presupuestaria se tuvieron que hacer ajustes a las estimaciones macroeconómicas y a las previsiones de ingreso para ajustar al escenario económico que se estaba perfilando. En principio, el gobierno federal decidió poner en marcha un plan contracíclico a través del Programa de Impulso al Crecimiento Económico (PRICE). El Programa buscaba impulsar directamente, con recursos y subsidios, la inversión, el crecimiento y el empleo, para así contribuir a mitigar los efectos de la crisis y articular una política contracíclica que permitiera compensar la desaceleración y caída en la inversión privada. A principios de este año, el Ejecutivo volvió a reconocer que el impacto que sufriría la economía sería mayor al anticipado y puso en marcha el *Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo, para Vivir Mejor*. Vale la pena señalar que, con algunas excepciones, la mayoría de los puntos en este acuerdo ya estaban considerados en el PRICE o no fueron concretados hasta el segundo trimestre del año, en directa contradicción con algunas previsiones de ajuste al gasto incorporadas en la circular enviada por la Secretaría de Hacienda a dependencias y publicada en el Diario Oficial de la Federación el viernes 29 de mayo de 2009.

En los ocho meses que han transcurrido del ejercicio fiscal y más de 10 meses desde que inició la crisis, se puede decir que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) no tiene una política económica congruente para reactivar la economía en el corto y mediano plazo. No es congruente porque no existe información para validar las acciones que sustentan la retórica de una política contracíclica eficaz para contrarrestar los efectos de la desaceleración económica. El manejo de las finanzas públicas y la opacidad que lo caracteriza esconde una política de control presupuestario particularmente nociva en este momento de desaceleración.

Una política contracíclica consiste en incrementar el gasto y dirigirlo eficazmente a sectores clave con montos y ejercicio suficientes para contrarrestar la desaceleración económica. En el caso mexicano, no existe evidencia de que se esté intentando reactivar la economía. Por un lado, no hubo una inyección de recursos nuevos, sino que se reasignaron recursos que ya estaban contemplados para áreas estratégicas, y eso en el mejor de los casos. El *Acuerdo* no es más que un resumen en el que se resaltaron las medidas ya contempladas en el Presupuesto 2009, con algunas excepciones. Sin embargo, no aporta recursos presupuestarios nuevos ni claridad en cuanto a la ejecución real de las medidas y responsables del ejercicio; tampoco información para valorar su impacto. Los informes trimestrales no desglosaron información para valorar las medidas, y donde es posible extraer información, como en el caso de los recursos para infraestructura, se puede apreciar un importante subejercicio, en gasto directo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y casi la totalidad de recursos disponibles en el Fondo Nacional de Infraestructura, de cuyos fondos disponibles, se ha ejercido menos del uno por ciento (ver siguiente apartado). Los subejercicios y los recortes

presupuestarios contrarrestan cualquier esfuerzo por reasignar recursos a rubros claves para la reactivación de la economía.

Los 25 puntos del Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo para Vivir Mejor.

Uno de los objetivos del Acuerdo era el de apoyar el empleo y a los trabajadores; para ello se pondría en marcha el Programa de Preservación del Empleo con 2 mil millones de pesos para apoyar a las empresas que a consecuencia de la crisis mundial tuvieran que frenar su producción o se vieran forzadas a un paro técnico, esto con el fin de que no tuvieran que recurrir al despido de sus trabajadores. Según datos de la Secretaría de Economía, hasta el 14 de agosto se habían aprobado para ejercicio casi 600 millones de pesos. Es importante mencionar que *no existe información detallada que dé cuenta de la erogación de los recursos.*

Otra acción que impulsó el ejecutivo fue la de extender a 6 meses la cobertura de atención médica y de maternidad del IMSS para los trabajadores y sus familias que hubiesen perdido su empleo. Para ello se otorgarían 2,600 millones de pesos adicionales al IMSS; sin embargo, los recursos asignados para el IMSS no aumentaron de acuerdo al presupuesto de egresos aprobado. Fue hasta el segundo trimestre que este monto fue transferido al IMSS, producto de una *reasignación de los subejercicios observados* durante el período anterior. Es importante señalar que a pesar de que se le reasignaron recursos, de conformidad con la propuesta de Hacienda el instituto sufriría recortes en su presupuesto por 3,000 millones, la mitad del cual se recortaría directamente a gasto en infraestructura y obra pública, prácticamente cancelando los recursos reasignados.

Otra de las vertientes de apoyo está dirigida a la competitividad y a las PYMES. Se señaló en el Acuerdo que se otorgarían a las PyMES recursos a través del Fideicomiso México Emprende, por un monto de 7,000 millones de pesos para detonar apoyos por 250,000 millones de pesos en crédito durante los próximos 4 años. De acuerdo al segundo trimestral, el Fideicomiso México Emprende tiene ingresos por de 1,917.4 millones de pesos, con una aportación inicial de 1,649 millones de pesos. Los egresos que ha tenido este fondo fueron por un monto de 1,102 millones de pesos con destino a otro Fideicomiso, el fideicomiso 8013-9 "Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial", [8013-9]. No hay evidencia de que se hayan asignado recursos al Fondo ni información de los resultados esperados de esa asignación, en caso de que se hayan ejercido los recursos.

Estos son algunos de los ejemplos enigmáticos de la incongruencia y falta de coordinación de la política anticíclica: por un lado, se incrementan los apoyos para las familias y la generación de empleo con recursos que no están disponibles y que dependen de subejercicios para su concreción. Por el otro, como es el caso del fondo para PyMES, observamos problemas en la capacidad de ejecución de los recursos asignados. Además existe poca o nula información sobre el impacto que están teniendo los recursos en la reactivación de la economía, clave para valorar su eficacia.

El problema en la ejecución de los recursos es generalizado. El caso más grave de la evidencia disponible está asociado a los **recursos para infraestructura.**

Desde el primer trimestre de este año, destaca el subejercicio de los recursos para inversión disponibles en el Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), pieza clave de la estrategia contracíclica del gobierno. Este fondo, a cargo de BANOBRAS, pretendía impulsar el programa de infraestructura más grande en los últimos 25 años, mediante el cual se aportarían recursos por 65 mil millones de pesos. A pesar de ello, el Segundo Informe Trimestral señala que sólo se ha gastado el 0.7 por ciento del saldo disponible. **De acuerdo al Anexo XV de este segundo informe trimestral, durante el primer semestre de 2009 se han gastado 384.3 millones de los 54,415 millones que estaban disponibles desde diciembre de 2008.** Cabe destacar que este fondo administra los recursos del Programa Nacional de Infraestructura y ha sido presumido por el gobierno como una de las herramientas clave en su estrategia contracíclica.

De acuerdo al sitio web del FONADIN, hasta el 3 de agosto de 2009, se están apoyando 26 estudios y 20 proyectos de infraestructura con recursos por 63,277 millones de pesos. De los 20 proyectos en curso, el 65% se encuentran en proceso de licitación, lo que equivale a 40,873 millones de pesos. **Sólo uno de los estudios que costó 3 millones de pesos se reporta como concluido**, 2 proyectos se reportan en construcción, mientras que los demás se reportan en la fase de formalización de convenios.

Al igual que lo que ocurre con el Fondo Nacional de Infraestructura, varios proyectos carreteros se ejecutan lentamente. Un breve análisis de los proyectos carreteros iniciados en 2009 por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) revela que los nuevos proyectos carreteros de infraestructura económica para 2009 acumulan un total de 1,049 millones de pesos de un total de 38,238 millones de pesos aprobados. Esto significa que solamente el 2.7% del presupuesto en proyectos de infraestructura carreteros es gasto adicional. Aparentemente, estos proyectos fueron diseñados para combatir la crisis pues los demás estaban ya contemplados en el presupuesto o se previeron antes de 2009. Concretamente, son 18 los nuevos proyectos de infraestructura carretera iniciados en 2009, de los cuales **10 tienen un avance financiero menor al 30% del monto aprobado para el año. De nueva cuenta, la evidencia demuestra que el gasto no es oportuno.**

Adicionalmente, otros programas clave para la reactivación de la economía como aquellos que apoyan al empleo y a pequeñas empresas distintas a las PYME, de carácter social, también se quedan cortos en ejecución. Por ejemplo, **el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y el Fondo de Microfinanciamiento a Mujeres Rurales ejecutaron cero por ciento de sus presupuestos asignados para el primer trimestre.** Adicionalmente, **los programas de fomento al empleo y de apoyo para la productividad han ejecutado únicamente 28.3 y 13.8% de su presupuesto total entre enero y mayo.**

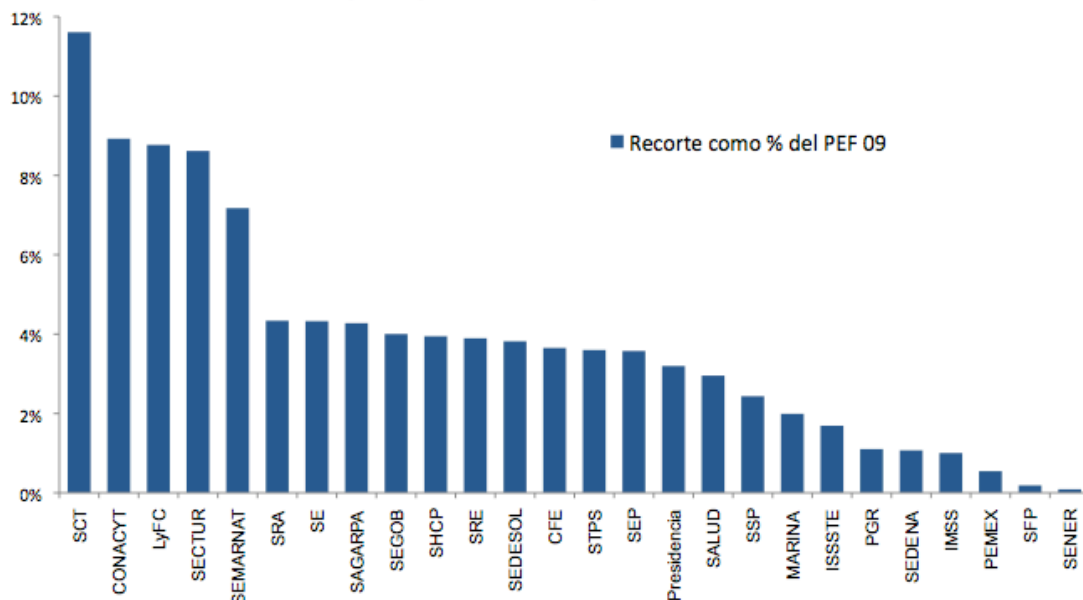
Los recortes al gasto

Aunado a la incongruencia y problemas de coordinación o capacidad para ejecutar el gasto, el pasado jueves 13 de agosto la Secretaría de Hacienda informó a la Cámara de Diputados sobre los detalles de los recortes al Presupuesto de Egresos 2009. Desde la perspectiva de la Secretaría de Hacienda, los recortes, cuya suma total es de 50,012 millones de pesos (que se añaden a los ahorros ya previstos por 34,741 millones anunciados en abril) son necesarios para hacer frente a la pronunciada disminución en los ingresos tributarios y no tributarios.

Según el documento entregado por la SHCP, los recortes se realizan “bajo criterios de aplicación proporcional conforme al monto y composición del presupuesto aprobado a cada una de las dependencias y entidades”. Los mayores recortes presupuestales de la propuesta de la SHCP se realizan a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la

Comisión Federal de Electricidad, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, el IMSS y Luz y Fuerza del Centro. Sin embargo, si vemos estos recortes como proporción de los recursos asignados las prioridades cambian un poco.

Gráfico 1. Recortes por dependencia como proporción del presupuesto total aprobado 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del oficio del 13 de agosto de 2009 de la SHCP enviado a la Cámara de Diputados.

En la gráfica anterior puede apreciarse cómo SECTUR y SEMARNAT son secretarías que tienen un alto porcentaje de recorte como proporción de su presupuesto. A SEDESOL se le quitan más recursos que a Presidencia como proporción del presupuesto aprobado. Y las prioridades reales del gobierno actual se encuentran directamente vinculadas con la Seguridad Pública, ya que las secretarías que están directamente vinculadas a esta función son las acumulan menos recortes reciben, como porcentaje de sus presupuestos y en términos absolutos. Es importante mencionar que la que más recortes sufre es la SCT con un 12%, secretaria que juega un papel central en la implementación de políticas contracíclicas. Vale la pena recordar que como parte del Programa de Impulso al Crecimiento Económico se le adicionó al presupuesto de esta secretaría 12.1 mil millones de pesos para la construcción de infraestructura carretera. Seis meses después, encontramos que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes sufrirá un recorte directo por un monto de 8.1 mil millones de pesos en bienes muebles e inmuebles y obra pública.

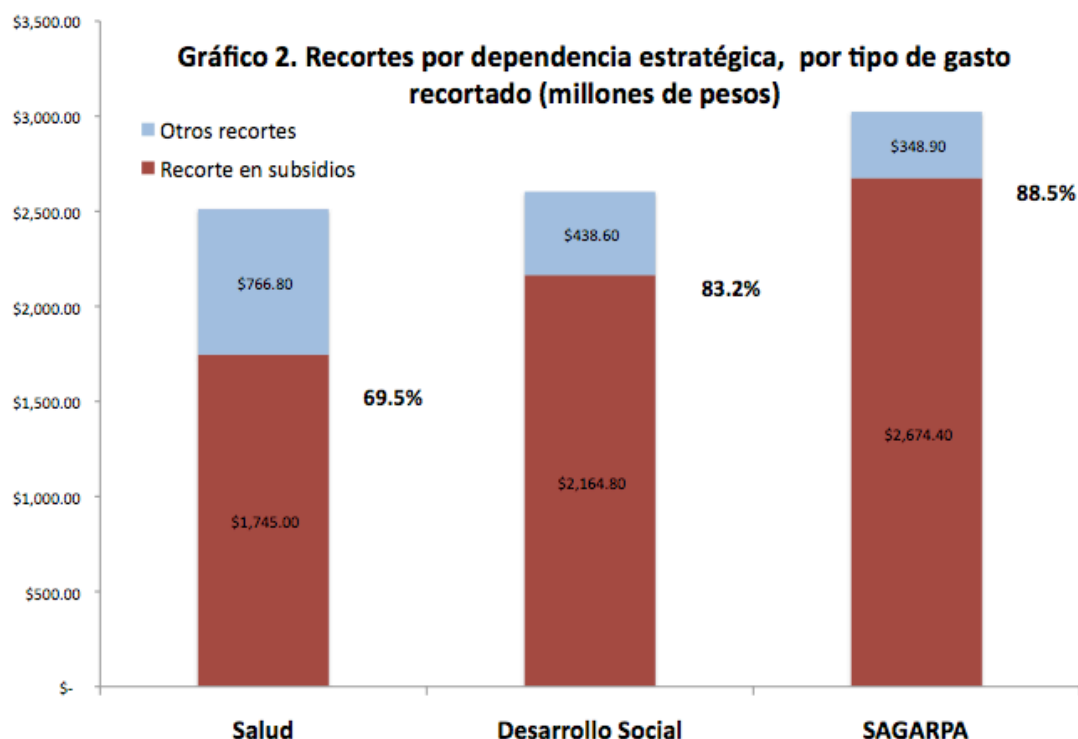
Si valoramos los recortes directos a subsidios, podemos apreciar la contradicción directa del ejercicio de recorte con la previsión de no afectar el gasto social. Se recortarán 14 mil 222 millones de pesos a subsidios directos, lo cual representa el 28.43% del total del ajuste a dependencias, por 50,012 millones de pesos.

Como puede apreciarse en la siguiente tabla, este monto se concentra en algunas dependencias, y representa una proporción significativa de los recortes en cada dependencia. Especialmente en las Secretarías de Salud, Desarrollo Social y Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), donde se recortarán subsidios directos con porcentajes que van del 69 al 88.5 % del recorte para cada dependencia.

**Tabla 1. Recortes en dependencias estratégicas
(millones de pesos)**

Dependencia	Recorte total	Recorte en subsidios	Otros recortes	Porcentaje del recorte en subsidios
Salud	2511.8	1745.0	766.8	69.5%
Desarrollo Social	2603.4	2164.8	438.6	83.2%
Sagarpa	3023.3	2674.4	348.9	88.5%
Educación	7186.0	3955.9	3230.1	55.1%

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, "Anexo 2 Ajustes al gasto público federal en los términos del artículo 21 fracción III de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria".



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, "Anexo 2 Ajustes al gasto público federal en los términos del artículo 21 fracción III de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria".

En el siguiente apartado se destacan los efectos que puede tener el recorte a los programas que asignan subsidios en Salud y Desarrollo social. Antes de ello, sin embargo, es necesario destacar que las prioridades expresadas en el documento y la propuesta de Hacienda contradicen la retórica, toda vez que no sólo se realizarán recortes directos a subsidios por más de 14 mil millones de pesos, sino que además los recortes a gasto en publicidad son mínimos.

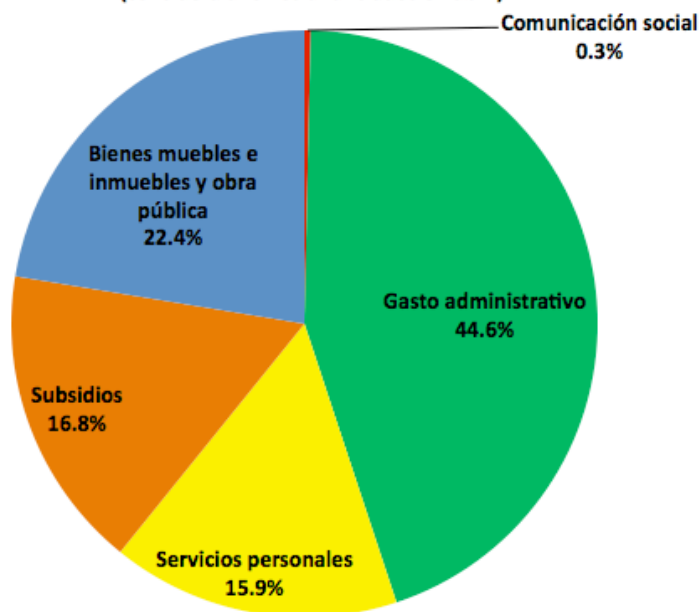
Los recortes a gasto en publicidad, que deberían ser la primera línea presupuestaria afectada en los términos de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, sólo alcanzan 291.3 millones de pesos, ya considerando los ajustes anunciados anteriormente, de los más de 1,915 millones presupuestados.

**Tabla 2. Recortes al gasto en diversos rubros
(millones de pesos)**

Rubro	Medidas de austeridad y de ahorro mayo 2009	Ajuste al gasto programable agosto 2009	Total ajuste
Comunicación social	107.4	183.9	291.3
Gasto administrativo	25,316.1	12,459.9	37,776.0
Servicios personales	9,317.8	4,157.8	13,475.6
Subsidios		14,222.0	14,222.0
Bienes muebles e inmuebles y obra pública		18,989.1	18,989.1
Total	34,741.3	50,012.7	84,754.0

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP "Anexo 2 Ajustes al gasto público federal en los términos del artículo 21 fracción III de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria".

**Gráfico 3. Recortes al PEF 2009 por Rubro
(considera ahorros anunciados en abril)**



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP "Anexo 2 Ajustes al gasto público federal en los términos del artículo 21 fracción III de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria".

La incongruencia en la política económica se agrava con los problemas sistémicos

Hay varios problemas recurrentes que presenta la Administración Pública Federal y que toman mayor relevancia en un contexto de crisis: los subejercicios, las fallidas estimaciones macroeconómicas y las omisiones en materia de eficiencia recaudatoria. Problemas que se han venido observando desde hace más de cinco años, que no han sido resueltos y que ahora, en contexto de crisis, generan distorsiones en la política económica y le impiden reactivar eficazmente la economía.

Uno de los problemas persistentes es el error en las estimaciones macroeconómicas, que resultan en la subestimación persistente de ingresos, y en 2008-2009, en un escenario excesivamente optimista y sin sustento que impidió a la autoridad hacendaria prever la magnitud del choque. Estos problemas están asociados con cada una de las etapas del ciclo presupuestario, lo cual complica el escenario todavía más.

Los cálculos del gobierno ¿orientan?

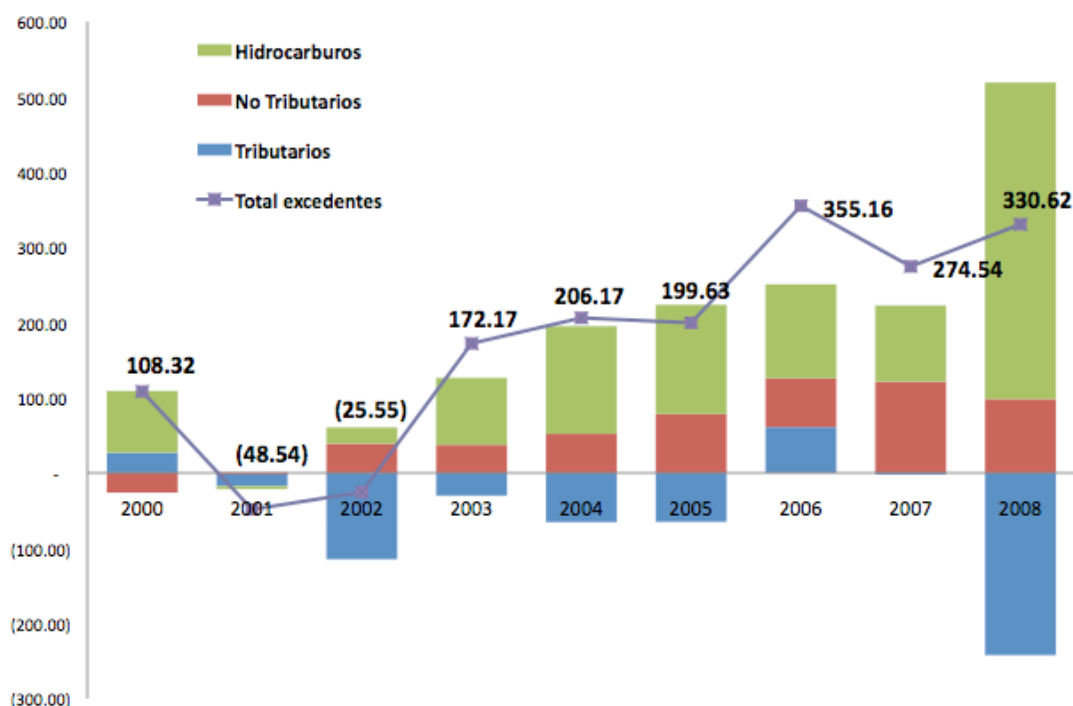
Las estimaciones macroeconómicas son utilizadas para proyectar los ingresos futuros y permiten planear el gasto. Las estimaciones con las que la SHCP valora el comportamiento de la economía mexicana para poder determinar los gastos e ingresos del presupuesto federal son imprecisas y no corresponden nunca a las cifras finales observadas, cuando las dan a conocer el Banco de México y el INEGI.

Cuando se comparan las cifras estimadas en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) y en los Documentos relativos al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el Artículo 42, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria – ambos documentos sobre los cuales se calculan los ingresos presupuestarios– con las cifras finales de INEGI, Banco de México y aún con las cifras de versiones posteriores de los documentos de la SHCP, se encuentran diferencias significativas entre lo estimado y lo que se reporta *a posteriori*.

Por ejemplo, en el CGPE de 2007 y en el Art. 42 de 2007 se estimó un crecimiento del producto interno bruto de 3.6%, mientras que el INEGI reportó para 2007 un crecimiento observado de 3.3%. De la misma forma, para los CGPE de 2008 se estimó el crecimiento del producto interno bruto en 3.7, mientras que el documento de previsiones mandado por el Art. 42 de 2008 lo estimó en 3.9%. Los resultados observados fueron de 1.4. Por último, la Ley de Ingresos para 2009 estimó un crecimiento de 1.8% del PIB, que contrasta radicalmente con la disminución del PIB observada durante el año. Actualmente, el Fondo Monetario Internacional estima que al final de 2009 se observará una caída del PIB de 7.3%.

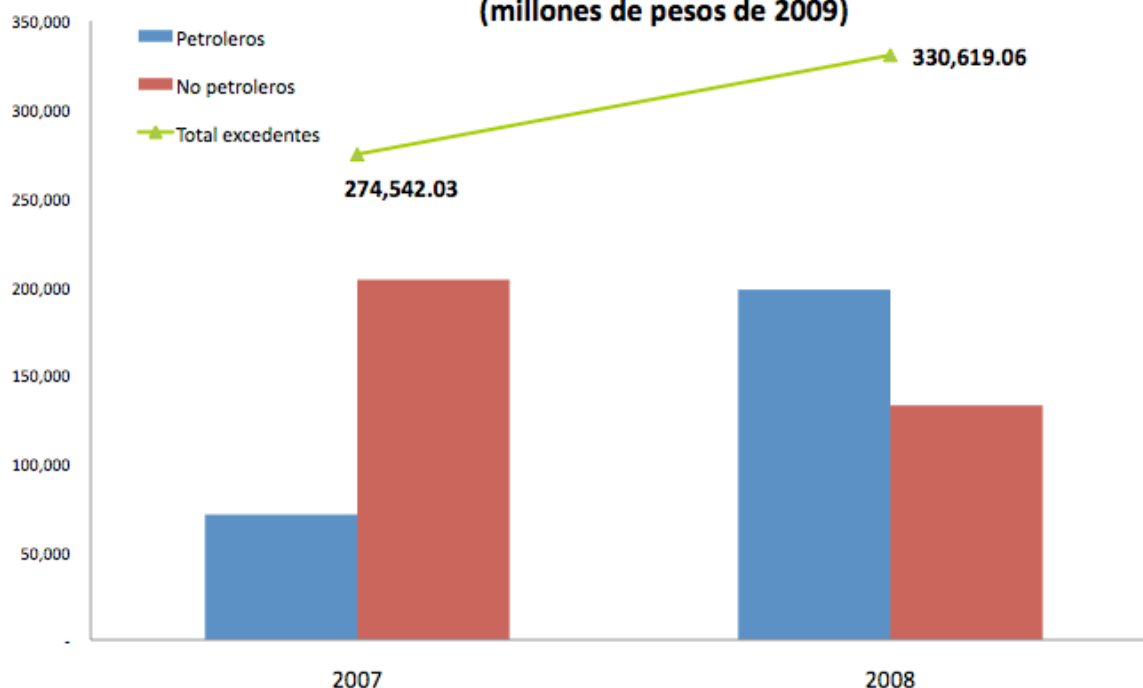
A estas imprecisiones se suman otras todavía más graves en el cálculo de ingresos, tanto petroleros como no petroleros, tributarios y no tributarios. El yerro en los cálculos de ingreso ha generado ingresos excedentes extraordinarios que se asignan con un amplio margen de discrecionalidad durante el ejercicio, y en consecuencia impiden a) acumular ingresos en el Fondo de Estabilización y b) calcular con precisión en impacto del crecimiento de la economía y el aumento de la demanda en las previsiones de ingreso para años subsecuentes.

Gráfico 4. Ingresos distintos a lo esperado 2000-2009
(miles de millones de pesos de 2009)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 2000 - 2008 y Segundo Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda 2009

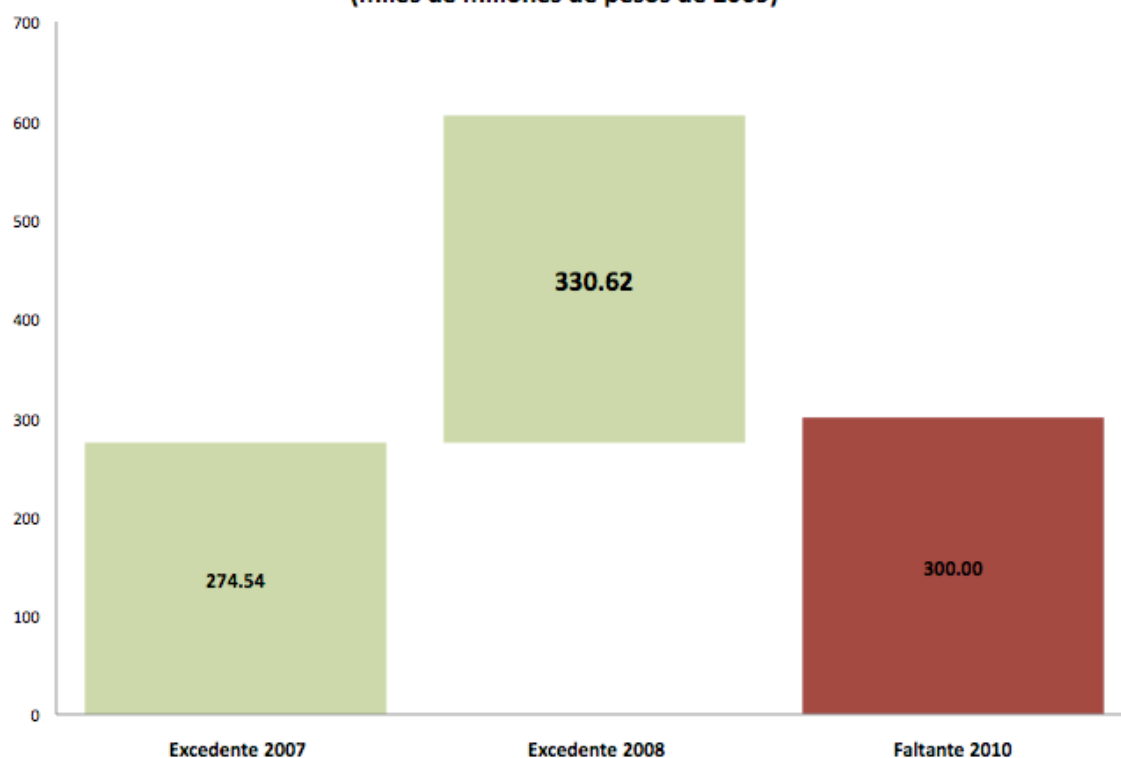
Gráfico 5. Ingresos excedentes
Ingresos por encima de lo esperado 2007 y 2008
(millones de pesos de 2009)



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 2000 - 2008 y Segundo Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda 2009

En suma, cuando se revisan las desviaciones acumuladas en cantidad de dinero la mala puntería se acentúa, ya que los documentos tienen errores de cálculo de billones de pesos. Estas fallas en las estimaciones dificultan la planeación y la programación. En años anteriores, cuando el precio del petróleo se encontraba en niveles históricos, el error no era tan problemático porque implicaba incrementar el gasto en todos los niveles; sin embargo, con la crisis y los recursos a la baja, se verifican recortes en la Administración Pública Federal y en los estados sin contar con una base de cálculo adecuada que permita al Congreso y a los gobiernos estatales, y habiendo desaprovechado excedentes sin tener claridad de su destino, pero especialmente de los criterios de asignación del gasto para rubros no prioritarios, en los últimos años.

**Gráfico 6. Ingresos Excedentes 2007-2008 vs faltante 2010
(miles de millones de pesos de 2009)**



FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública 2000 - 2008 y Segundo Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda 2009

Ineficiencia Recaudatoria, Incapacidad de ejecución

Por el lado de la ejecución, encontramos dos problemas fundamentales: uno asociado con la recaudación y el otro con la capacidad de ejercer los recursos asignados.

De acuerdo con un informe especial de la Auditoría Superior de la Federación en 2007, el saldo de los créditos fiscales al cierre de 2005 ascendió a 495,808 millones de pesos, lo que representa el 98% del gasto programable ejercido en dicho periodo. De este monto, en el año 2005, se obtuvieron recuperaciones por 8,522 millones de pesos, lo que representó sólo el 1.7% de la cartera total. En otras palabras, la autoridad hacendaria no tiene la capacidad para combatir la elusión, lo cual le representaría directamente un aumento en la recaudación por entre 3 y 5 % del PIB adicional.

No se cuenta con información posterior de recuperación de créditos fiscales porque el Servicio de Administración Tributaria no ha dado a conocer cómo ha evolucionado su eficacia para recuperar estos montos, importantes para aumentar el monto global de la recaudación como proporción del PIB, actualmente el más bajo de la OCDE y muy por debajo de países comparables en América Latina.

En recientes declaraciones, la SHCP ha dicho que hay un boquete financiero y que se está contemplando la posibilidad de crear nuevos impuestos. Esta perspectiva es inaceptable sin haber confrontado antes los problemas de recaudación ni explorar las alternativas para aumentar el gasto, incluyendo la revisión de los gastos fiscales, la articulación de una estrategia para recuperar créditos fiscales y combatir la evasión y sin haber explicitado cómo reaccionan los ingresos y la perspectiva de recaudación en relación con las principales variables macroeconómicas, a la luz de las divergencias entre estimaciones y recaudación efectiva cada año de los últimos 10 años.

Además, en contexto de crisis este sería el peor escenario ya que lejos de reactivar la economía no genera incentivos para la inversión. Lo que se debería hacer es fortalecer o generar nuevos mecanismos que permitan incrementar el nivel de recaudación.

Subejercicios

Por el lado de la ejecución del gasto, el problema de los subejercicios no es una complicación derivada de la crisis y no es problema asociado a los fondos recientemente creados o a los programas que se han vinculado con la política contracíclica. Se trata de un problema sistémico que se ha venido dando desde hace varios años. Los subejercicios son el reflejo de un problema recurrente para ejecutar el gasto que le resta méritos al proceso de planeación y programación y crea ineficiencias en la ejecución del presupuesto. Hay secretarías que han subejercido recursos desde hace cuatro años, como es el caso de la SAGARPA. Es importante señalar que la efectividad de una política contracíclica depende de la ejecución oportuna del gasto (ver tabla 3 en la siguiente página).

La falta de acciones concretas por parte de la SHCP para evitar los subejercicios es especialmente grave en contexto de crisis, sobre todo si tomamos en cuenta que los recursos que no están siendo utilizados son de sectores claves para contrarrestarla. Cabe mencionar que es incongruente que en una crisis, la SHCP no esté tomando las medidas adecuadas para procurar la eficacia del gasto, lo que refleja la falta de conducción en la ejecución del mismo.

**Tabla 3. Variaciones en el Gasto Neto Total
(Millones de pesos)**

	2005	2006	2007	2008
Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	-2,117,126.7	-2,241,637.9	-1,266,888.4	-335,800.0
Comunicaciones y Transportes	5,430,544.3	7,387,889.3	35,185,715.0	-9,710,998.3
Economía	-576,092.7	1,817,211.1	1,995,105.7	6,578,000.0
Educación Pública	9,702,922.3	14,199,971.1	17,890,757.6	14,880,900.0
Salud	-318,964.9	-807,794.3	-2,439,123.9	317,400.0
Marina	892,365.6	834,801.1	1,215,043.6	1,772,453.9
Trabajo y Previsión Social	159,317.4	84,926.8	-83,298.2	539,753.5
Reforma Agraria	-1,100,907.4	-93,678.4	-70,893.0	-220,488.9
Medio Ambiente y Recursos Naturales	-80,695.6	7,687,553.4	12,090,070.5	-95,108.2
Procuraduría General de la República	-571,327.9	-688,180.8	222,926.3	-357,708.8
Energía	51,021,066.8	53,122,744.7	14,343,735.6	45,136,354.8
Aportaciones a Seguridad Social	2,666,877.5	-4,745,368.0	19,093,519.0	263,705,600.0
Desarrollo Social	-1,988,878.2	885,473.2	4,435,199.2	4,037,690.6
Turismo	1,457,763.0	777,912.6	1,273,056.7	1,482,700.0
Instituto Federal Electoral	-68,297.4	-90,699.8	-66,901.4	636,366.5
Provisiones Salariales y Económicas	18,422,793.1	39,924,163.6	84,902,300.9	199,321,071.0
Deuda Pública	-4,595,500.4	-13,971,594.2	-6,893,656.0	-9,238,400.7
Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos	-16,669,496.6	-12,053,400.3	-18,072,373.5	-18,721,334.7
Tribunales Agrarios	-86,752.5	9,082.8	-84,804.8	-81,418.7
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	-17,086.3	11,647.3	178,732.4	109,042.3
Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca	-4,318,715.2	1,627,293.8	838,738.5	52,891.7
Comisión Nacional de Derechos Humanos	8,278.3	108,827.3	11,414.3	7,699.5
Seguridad Pública	-59,888.8	-598,370.3	3,962,201.4	1,428,577.4
Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	15,974.6	29,744.2	6,487.5	346,772.3
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	-192,998.2	-247,584.3	-234,553.9	-103,603.7
Instituto Mexicano del Seguro Social	6,444,919.6	22,248,797.0	14,308,968.7	-1,456,000.0
Luz y Fuerza del Centro	-2,600,354.3	6,260,925.0	1,362,388.0	2,590,208.4

FUENTE: Elaboración propia con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2005 – 2008, SHCP.

La falta de desarrollo económico y sus efectos en grupos en condiciones de marginación

En el contexto de crisis económica y para compensar la reducción de los ingresos públicos, el gobierno federal realizó una serie de recortes al presupuesto de las entidades y dependencias que afectan directamente, contrario a lo anunciado, el gasto social. Los ajustes fueron presentados a los Diputados para que de acuerdo con sus atribuciones emitan su opinión. De acuerdo a la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, se tendría que priorizar el gasto social cuando se tengan que hacer recortes al gasto público; sin embargo, los recortes propuestos tienen implicaciones directas en términos de los programas que afectarán y los beneficiarios directos de éstos.

Salud

El ajuste al gasto del ramo 12 (Salud) será de 2,511.8 millones de pesos y representa 5% del recorte total a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. **El 69% del recorte del ramo 12 se realizará en los subsidios**, el cual asciende a 1,745 millones de pesos.

Tabla 4. Ajuste al gasto programable por la disminución de ingresos
(Millones de pesos)

	Suma recorte	Comunicación social	Gastos administrativos y de operación	Servicios personales	Otros rubros de gasto		
					Suma	Subsidios	Bienes muebles, inmuebles y obra pública
Salud	2,512	14	470	90	1,938	1,745	193
Porcentaje del recorte total	100	1	19	4	77	69	8

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, "Anexo 2 Ajustes al gasto público federal en los términos del artículo 21 fracción III de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria".

Los **subsidios** son asignaciones de recursos federales que se otorgan a los diferentes sectores de la sociedad con el fin de fomentar el desarrollo de **actividades prioritarias de interés general**.¹ Partiendo de esta consideración, es importante destacar que en el caso de salud se afectará principalmente los subsidios. Esto contradice la afirmación de que para el caso de los subsidios, "se busca realizar el ajuste de manera equitativa **procurando no afectar los programas con mayor incidencia en el combate a la pobreza**". Se toma consideración especial de los programas a cargo de las secretarías de Educación Pública, **Salud** y Desarrollo Social."²

De acuerdo con el PEF 2009, los subsidios en el ramo 12 se asignan a programas sujetos a reglas de operación, al Seguro Popular, al Fortalecimiento de las Redes de Servicio de Salud y a la Atención a la salud reproductiva y la igualdad de género en salud. Todos estos programas sin duda son prioritarios y van dirigidos a la población marginada. Aunque el documento de Hacienda no especifica a qué programas se les recortarán los subsidios, en cualquiera de ellos que se aplique el recorte afectará a la población más necesitada y afectada por la crisis económica. De esta manera **las medidas adoptadas por el gobierno federal van en contra de la población más vulnerable y definitivamente afectarán a los programas "con mayor incidencia en el combate a la pobreza"**.

¹ SHCP, Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal.

² Fuente: SHCP, "Anexo 2 Ajustes al gasto público federal en los términos del artículo 21 fracción III de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria", p. 5

Tabla 5. Ramo 12, Salud - Subsidios por programa presupuestario en el PEF 2009

Programa presupuestario	Subsidios	
	Gasto corriente	Gasto de inversión
Total del ramo	37,421,252,676.0	6,204,000,000.0
Sujetos a reglas de operación	3,404,153,191.0	-
Atención a la salud reproductiva y la igualdad de género en salud (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	67,500,000.0	
Seguro Popular	33,767,986,847.0	-
Fortalecimiento de las Redes de Servicio de Salud	181,612,638.0	-
Fortalecimiento de las Redes de Servicio de Salud (Ampliaciones determinadas por la Cámara de Diputados)	-	6,204,000,000.0

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2009.

Afectar los subsidios del Seguro Popular implica que se realizarán menos transferencias a los sistemas estatales de salud que atienden a la población marginada. Recortar los subsidios al Fortalecimiento de las Redes de Servicio de Salud implica no invertir en nuevas clínicas que son de indispensables para la atención médica y también implica afectar la política que se propuso invertir en infraestructura sanitaria como recurso anticíclico. Recortar la Atención a la salud reproductiva y la igualdad de género en salud implica restar recursos que permitirían la reducción de la mortalidad materna.

Mortalidad Materna

La muerte de una mujer durante el embarazo, parto y puerperio (42 días posteriores al parto) no sólo es un indicador internacionalmente reconocido sobre el nivel de desarrollo de un país, sino además es un indicador que evidencia y pone a prueba todo el sistema de salud. En consecuencia, pone en escrutinio la existencia de recursos para su atención y la eficiencia del sistema.

En el *Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 42, fracción i, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, recientemente publicado por la SHCP, se señala que un programa prioritario en términos presupuestarios es el de la Reducción de la Mortalidad materna, con una asignación de 875.5 millones de pesos.

Desde el año 2002 a la fecha, son cuatro estrategias o programas del ámbito federal para enfrentar la mortalidad materna, y con el objetivo de cumplir el Objetivo del Milenio 5: la Estrategia 100X100 (que focaliza en los 125 municipios de más bajo índice de desarrollo humano), Embarazo Saludable (dependiente del Seguro Popular y que ofrece la afiliación inmediata a las mujeres embarazadas), Arranque Parejo en la Vida (creado durante la administración de Fox) y la Estrategia Integral para Acelerar la Reducción de la Mortalidad Materna en México. Ninguna de estas acciones cuenta con presupuesto etiquetado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. El gasto es sólo para el ámbito central. Es decir, para la gestión desde el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva de la Secretaría de Salud.

Pese al sostenido y descomunal incremento del presupuesto para salud en el Ramo12-Ssa que ha conllevado el Seguro Popular (ver Tabla 6) esto no se ha traducido en una mejora sustantiva en las condiciones en la atención en salud reproductiva de las mujeres en general, ni menos aun en las pertenecientes a las poblaciones alta marginalidad.

Tabla 6. Presupuesto asignado a la Secretaría de Salud y al Sistema de Protección Social en Salud 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 y 2009, Millones de pesos constantes al año 2009

Concepto	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total Secretaría de Salud	29,913.58	40,331.96	47,584.93	58,980.95	73,091.16	85,036.47
Total Sistema de Protección Social en Salud (con el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades)	9,540.16	15,707.58	24,471.77	32,948.17	40,275.92	49,718.56
%Total SPSS/Total Ramo12-Ssa	31.89	38.95	51.43	55.86	55.10	58.47
Total Sistema de Protección Social en Salud (sin el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades)	6,245.04	11,168.07	20,149.29	28,792.78	36,535.69	46,251.58

Fuente: Elaboración propia con datos SHCP, del año 2004 al 2008, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, año 2009 PEF Aprobado, disponibles en www.shcp.gob.mx

Igualmente, en la atención elemental que es la de los partos —y que además es uno de los eventos en salud que da cuenta mejor de la productividad de los servicios de salud— la incidencia de los servicios para la atención de estos a nivel nacional con recursos del Seguro Popular es sumamente baja (ver Tabla 7).

Tabla 7. Partos atendidos por el Seguro Popular 2005-2008

Años	Número de Mujeres afiliadas en edad reproductiva 15-45 años	Partos atendidos	Promedio de partos atendidos, en %
2004	1,460,234	31,955	0.022
2005	3,320,355	57,082	0.017
2006	4,117,009	130,492	0.032
2007	4,430,888	150,543	0.034
2008*	7,305,325	241,083	3.3

* Cifras al 31 de octubre de 2008. Para este año el dato abarca a la población de 10 a 45 años o más.

Fuente: Para los años 2004 al 2007. Respuesta a la solicitud de información, folio 0001200278808, Oficio No. CNPSS/823/08, Comisión de Protección Social en Salud, a 18 de diciembre de 2008.

Para el año 2008, Sistema de Protección Social en Salud. *Informe de Resultados 2008*. Pág. 66. México, 2009. Disponible en

http://www.seguro-popular.salud.gob.mx/descargas/informe_de_resultados_del_spss_2008.pdf

Si al primer semestre del año 2009 apenas se registra un avance de un 27.1 por ciento del presupuesto asignado al Seguro Popular y un 23.6 por ciento en lo definido para Atención de la Salud Reproductiva y la Igualdad de Género en Salud³ (siempre para la gestión desde el ámbito federal que es fundamental para sostener el tema de mortalidad materna en la agenda), se dificulta de sobre manera el revertir las condiciones de falta de acceso a servicios de salud con capacidad resolutive en cuanto a la salud y mortalidad materna.

Desde cualquier perspectiva, recortar los subsidios para la salud de la población es desatinado e irresponsable por el previsible impacto negativo que ocasionarán

Por otra parte, Hacienda pretende que con los recortes que se aplicarán a los subsidios no se afecten las metas sociales. Sin embargo, es cuestionable la pretensión ya que los recursos públicos asignados para la atención de la salud de la población más marginada son insuficientes, dado el rezago de décadas en la inversión pública. **Es preocupante que la actual administración nuevamente sacrifique el gasto en salud, cuyas consecuencias previsibles son el deterioro del ya de por sí frágil y precario sistema de salud.**

Finalmente, llama la atención que frente al anunciado retorno de la epidemia por el A1H1 se recorten los subsidios en salud. El secretario del ramo, Ángel Córdova, en días recientes hizo un llamado para que los legisladores fortalezcan el Fondo de Gastos Catastróficos que contiene los recursos para hacer frente a la emergencia, aunque fue creado para atender otras enfermedades que son de alto costo como el cáncer y el VIH/SIDA, pero que se determinó utilizarlo para hacer frente a la emergencia sanitaria, lo que merma los recursos para los fines que fue originalmente creado.

Es imprescindible que los legisladores atajen las decisiones de Hacienda que irremisiblemente perjudicarán la atención a la salud de la población y debilitarán al sistema de salud.

³ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. Segundo trimestre de 2009. ANEXOS, en *2º Informe Trimestral sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública*, p. 173. Disponible en [http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/ANEXOS%20TRIME209%20\(CONSOLIDADO\).pdf](http://www.shcp.gob.mx/FINANZASPUBLICAS/InformeTrimestral/2009/Segundo%20trimestre%20de%202009/ANEXOS%20TRIME209%20(CONSOLIDADO).pdf)

Conclusión

En octubre de 2008 se comenzaban a vislumbrar síntomas de la mala conducción de la política económica en tiempo de crisis por parte del ejecutivo federal. Las primeras evidencias se vieron en el proyecto de ley de ingresos, con estimaciones muy positivas y a la postre insostenibles. El presupuesto se aprobó en su momento con un plan contracíclico poco claro y de pequeñas proporciones; con solamente 90 mil millones de pesos directamente asignados a impulsar la economía, el equivalente al 0.7 del producto interno bruto.

En términos del Acuerdo Nacional para reactivar la economía, se retomaron medidas del presupuesto ya contempladas, se realizaron adecuaciones insuficientes a rubros claves (las cuales dependían de subejercicios para su concreción) y se realizaron modificaciones para disponer de mayores créditos en una economía plagada por incertidumbre y que sufre una contracción histórica. Entre los pilares de este programa se incluyó la transparencia y la oportunidad y eficiencia del gasto, cosa que hasta el momento no se ha podido cumplir ya que el gasto no ha sido eficiente ni oportuno y la información sobre el impacto de estas medidas en la reactivación de la economía es escueta en su mejor presentación. La ejecución de los de por sí escasos recursos se complica por la falta de oportunidad en el ejercicio del recurso y la persistencia de subejercicios en rubros clave. A este problema se suma la ineficiencia recaudatoria y la persistente falla en los cálculos de la Secretaría de Hacienda. Si bien estos problemas no son producto de la crisis, la falta de medidas para contrarrestar estos problemas sistémicos de las finanzas públicas es directamente atribuible a la administración federal, y evidencia la incongruencia en la política económica supuestamente diseñada para sacar al país de la crisis.

El impacto de esta incongruencia se ve reflejado en el deterioro de las condiciones de vida de la población más vulnerable y se verá en el deterioro socioeconómico en el curso de los próximos dos años. Los subejercicios en la Secretaría de Salud y otros programas para atender a la población más marginada, contradice la retórica de proteger a la población más vulnerable.

Es necesario que los conductores de la política económica tomen responsabilidad de estas incongruencias y contradicciones en la planeación e instrumentación de la política económica y que se establezcan nuevos parámetros, un compromiso contracíclico y mecanismos transparentes para instrumentar una política eficaz. Las prioridades deben estar claramente definidas y entre ellas, el desarrollo social y económico debe estar en primer lugar. Se tiene que atender la necesidad de un impulso a la economía de manera eficiente tanto en la oportunidad del gasto como en mejorar la capacidad de recaudación para proteger a la población más vulnerable.

Desde la perspectiva de las y los legisladores, es momento de dar pasos concretos a una nueva relación de control y contrapeso. Es momento de exigir información puntual y responsabilidades claras por parte de la Administración Pública Federal y en los estados. Antes de recortar subsidios directos en materia de gasto social y combate a la pobreza, debe exigirse del ejecutivo una estrategia clara, y lista de responsables para ejercer recursos que permitan reactivar la economía, especialmente en inversión y apoyo a sectores económicos. Asimismo, no deben aprobarse nuevos gravámenes antes de revisar exhaustivamente de las bases de cálculo y los modelos para estimar el comportamiento de las variables macroeconómicas y su impacto sobre las perspectivas de recaudación, y antes de articularse estrategias claras para aumentar la recaudación combatiendo la evasión y elusión fiscal en el corto plazo. Por último, son indispensables mecanismos de información oportunos, para dar a conocer con detalle cómo se están ejerciendo los recursos, y poder realizar una verificación independiente desde el Congreso de la Unión.