



septiembre-diciembre 04

# COYUNTURA ECONÓMICA

LOS INGRESOS Y EL GASTO PARA MÉXICO  
EN 2021

COYUNTURA ECONÓMICA, año 2, núm. 4, septiembre-diciembre 2020, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Económicas, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México, [www.iiec.unam.mx](http://www.iiec.unam.mx), [camp@iiec.unam.mx](mailto:camp@iiec.unam.mx) Editor responsable: José Manuel Márquez Estrada. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo del título 04-2019-091812354400-203, ISSN en trámite. Responsable de la última actualización de este número: Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo del IIEC-UNAM, José Manuel Márquez Estrada. Comité Editorial: Abraham Granados Martínez, Eric Hernández Ramírez, Eufemia Basilio Morales, José Manuel Márquez Estrada, Mildred Yólatl Espíndola Torres y Uberto Salgado Nieto, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, C.P. 04510, Ciudad de México. Fecha de última modificación: diciembre de 2020.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa.

# Introducción

*José Manuel Márquez<sup>1</sup>*

---

El paquete económico del Gobierno federal, además de ser relevante porque nos indica la manera en que se recaudarán los recursos para 2021, lo es también por las señales que da, a través del gasto, sobre su visión de los programas e instituciones que concibe como importantes. Aunque se debe señalar que este documento con frecuencia no se respeta a la hora de ejercer el gasto, ya que hay varias etapas en las que se hacen ajustes ante diferencias entre la realidad y lo planeado, o también porque el Gobierno considera indispensable cambiar algunos de estos montos.

Al analizar el desempeño del Gobierno en este rubro, importa mucho la eficacia y eficiencia con las que recauda y gasta, ya que esto puede modificar los márgenes de maniobra en su gasto. En este año en particular, algo que debemos tomar en cuenta al analizar el paquete económico es que, debido a la crisis por covid-19, la economía mexicana dejó de crecer en 8.5%. Esta caída vino acompañada por una baja en el número de empresas y establecimientos que operan en México de cerca de 400 000, según datos del Inegi. Los ingresos presupuestarios del sector público sumaron 5 billones 339 mil 934 millones de pesos en 2020, cantidad que resultó mucho más elevada de lo que se esperaba por la pandemia por Covid-19 pero que, aun así, implicó una caída de 4.1% real respecto a 2019. Esta caída estuvo compuesta por los ingresos presupuestarios, los cuales aumentaron casi 1% (aunque se esperaba una caída cercana al 14%), y por los ingresos petroleros, que cayeron casi 39%.

A escala global, el Banco Mundial estima que la economía se contrajo en -3.8% en 2020, lo que representa el retroceso más importante desde que tenemos datos internacionales confiables. Para darnos una idea, esta caída es casi 10 veces mayor a la de 2009, cuando la economía mundial se redujo 0.4%. En el ámbito de

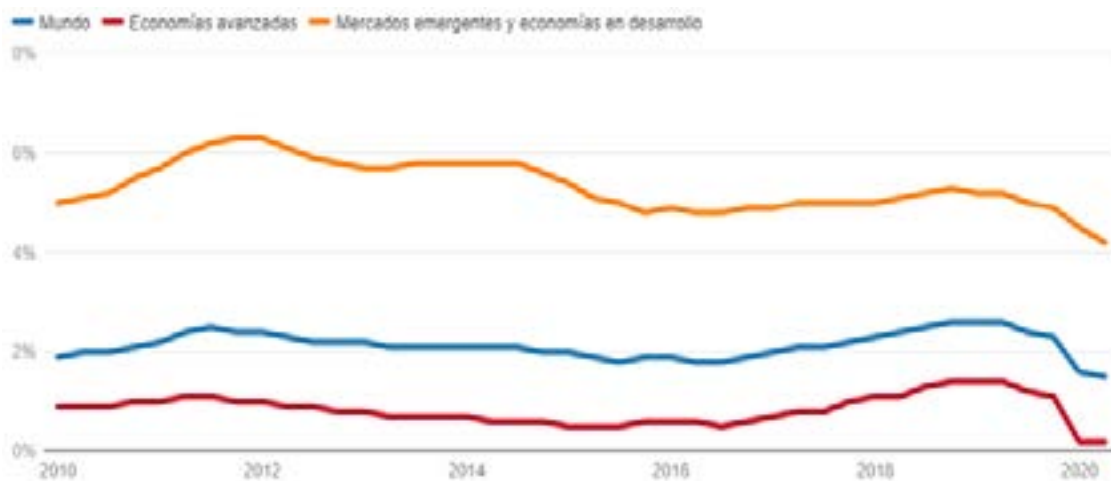
---

<sup>1</sup> Académico del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, miembro de la Coordinación de Análisis Macroeconómico Prospectivo, correo electrónico: [jmmarquez@iiec.unam.mx](mailto:jmmarquez@iiec.unam.mx).

América Latina, en 2009, la caída fue de 1.8%, muy lejana al 7.7% que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) estima como decremento en esta región en 2020.

Aunado a esto, el panorama global para 2021 es poco alentador, ya que la esperada recuperación económica ha tenido un nuevo retraso debido al cierre de las actividades económicas por la segunda ola de contagios en el mundo. Esto ha llevado a varios países desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra o Alemania, a recurrir a un segundo esquema de apoyos financieros a su economía recurriendo al endeudamiento, lo cual pueden hacer sin tener mayores repercusiones para la estabilidad de su deuda ya que tienen acceso a tasas de endeudamiento muy pequeñas o incluso tasas negativas. La situación es diferente para países no desarrollados, los cuales se enfrentan a tasas mucho más elevadas y varios de ellos tienen problemas de financiamiento de la deuda (alguno incluso previos a la crisis por covid-19 y otros porque tuvieron que aumentar su deuda para llevar a cabo su plan de rescate económico), por lo que les es difícil acceder a nuevos préstamos. En la gráfica 1, se muestra la diferencia entre las tasas de interés para los países de economías avanzadas (cercanas a cero en promedio) y las economías en desarrollo (más altas del 4% en promedio), lo cual no hará más que incrementar las brechas de desigualdad entre países.

*Gráfica 1. Tasas de interés para países avanzados y emergentes.*

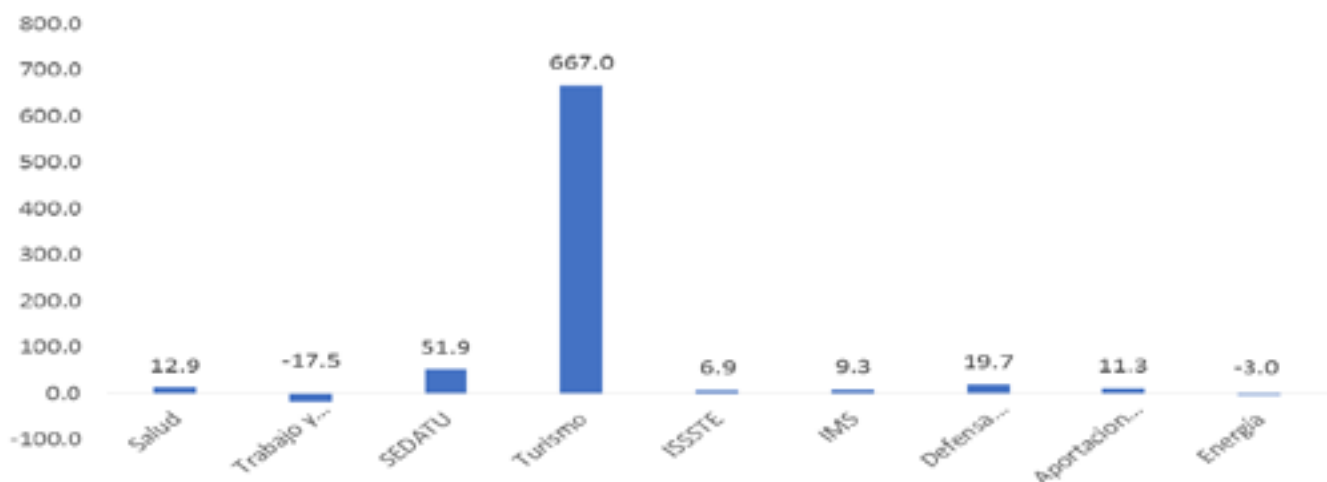


Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional.

Con datos del Fondo Monetario Internacional, podemos ver que hasta el momento México ha tenido uno de los esquemas de apoyo económico más bajos del mundo ante la crisis por Covid-19 (solo comparable con países de bajos ingresos como Afganistán, Camboya, Congo, El Salvador, Haití o Nicaragua), muy por debajo del 19% de su PIB que destinaron los países desarrollados o del promedio de 12.5% que destinaron los países del G20, y lejos aún del promedio de 5.1% que designaron las economías emergentes.

Hasta el momento, la estrategia del Gobierno mexicano para reactivar la economía ha consistido únicamente en incrementar de manera importante los recursos de los programas de infraestructura y los servicios de salud. Esto se refleja en el presupuesto para 2021, que muestra importantes incrementos para varias secretarías, entre las que destacan las de Turismo (667.0%), Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (51.9%), Defensa Nacional (19.7%) y Salud (12.9%), las cuales administran programas de reordenamiento urbano, las principales obras de infraestructura como el Tren Maya y el Aeropuerto Felipe Ángeles, así como la compra y la logística de aplicación de vacunas y equipo médico para atender la pandemia (gráfica 2). Por otra parte, también se puede observar la caída de -17.5% en el presupuesto de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, así como de -3.0% de la Secretaría de Energía, debido a ajustes en sus programas.

*Gráfica 2. Presupuesto para algunas Secretarías importantes en 2021 (en porcentaje).*

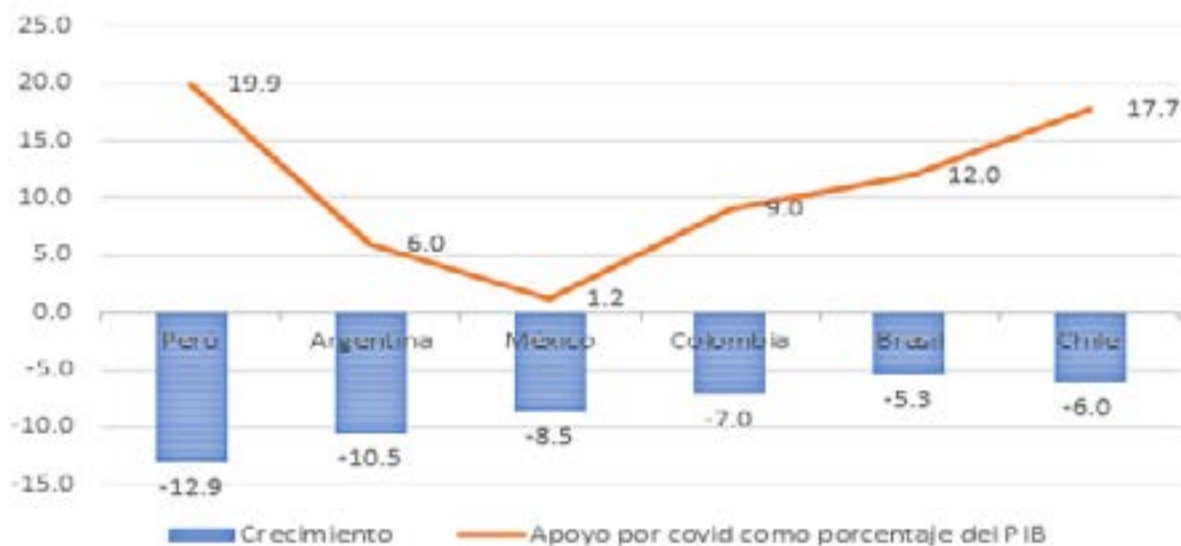


*Fuente: Elaboración propia con datos del PE2021.*

Esta estrategia ha sido muy cuestionada por diferentes sectores de la sociedad, principalmente el empresarial. Sin embargo, no parece que haya ido mal al comparar con otros países de Latinoamérica, quienes enfrentan problemas de des-

igualdad, endeudamiento y altas tasas de interés, parecidos a los que enfrenta México. Varios de estos países incurrieron en un endeudamiento grande, y aun así tuvieron altas tasas de contagio y caídas importantes en su economía (incluso naciones como Perú y Colombia superaron ampliamente la caída que hubo en México), lo cual les generará una baja en su recaudación y dificultades para volver a endeudarse, repercutiendo negativamente en sus posibilidades de gasto para 2021. En la gráfica 3 se observa que no hubo una relación directa entre lo que las naciones invirtieron en apoyos para su economía por la pandemia por covid-19 y el crecimiento de sus economías. Para comprobarlo, comparamos la caída que sufrieron en su tasa de crecimiento del PIB algunos países<sup>2</sup> (varios de ellos venían de crecimientos positivos en 2019) con los apoyos que dieron (como porcentaje del PIB) para enfrentar la crisis, y encontramos que países que invirtieron mucho y cayeron también bastante en su PIB.

*Gráfica 3. Crecimiento del producto interno bruto (PIB) en 2020 y apoyo por covid-19 como porcentaje del PIB para algunos países de América Latina.*



*Fuente: elaboración propia con datos del Fondo Monetario Internacional.*

Por otra parte, siguiendo la tendencia global, el escenario para la economía mexicana en 2021 no es alentador, ya que además de verse afectada por la caída de la demanda mundial y la interrupción de las cadenas de valor, el número de contagiados por covid-19 ha aumentado de modo notable, y con ello el número de estados donde se instauró el semáforo epidemiológico en rojo, con el conse-

<sup>2</sup> Las tasas de crecimiento del PIB en 2019 fueron: Perú, 2.3%; Argentina, -2.2%; México, -0.01%; Colombia, 3.3%; Brasil, 1.1%; y Chile, 1.1%.

cuenta cierre de actividades económicas consideradas no esenciales y la caída en la generación de bienes y servicios y de empleos.

A pesar de este escenario, el Gobierno de México estimó un gasto de 6 billones 295.7 mil millones de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2021, 3.08% más que el del año pasado, con un techo de endeudamiento de 700 mil millones de pesos (mmdp), que representa cerca del 11.5% del presupuesto y permite flexibilidad para ajustes en caso de no llegar a la meta de recaudación.

El hecho de que México no haya contraído deuda todavía, le permite tener margen de maniobra para mejorar o cambiar su estrategia, aun en el escenario de baja recaudación. Además, el Gobierno tiene otras posibilidades que podría explotar para obtener recursos y financiar proyectos alternativos, para no solamente salir bien librados de la crisis, sino fortalecidos y con mejores herramientas que permitan un mayor desarrollo del país y la disminución de la desigualdad. Una de ellas es una reforma fiscal progresiva que cobre más a quienes más tienen (muchos de los cuales han aumentado su riqueza durante la pandemia), reorientar algunos gastos y programas sociales para atender a la población más afectada e invertir parte de las reservas internacionales (que aumentaron en más de 8% en 2020) en programas productivos o de incentivos para la economía.

Entre los objetivos que podría plantearse el Gobierno está compensar a los sectores más afectados por la pandemia, robustecer las instituciones que ayudan a mejorar la calidad de vida de la población (como las de salud, educación y procuración de justicia) y establecer una política industrial que permita el fortalecimiento de los sectores productivos nacionales y su mejor posicionamiento en las cadenas globales de valor.

Por otro lado, otros institutos y secretarías que incrementaron su presupuesto de manera importante, dada la coyuntura de la crisis y siguiendo la tendencia del año pasado, son el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con un aumento del 6.9%, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) con 9.3%, y las aportaciones a seguridad social con 11.3%. Estos incrementos se deben a que los dos institutos participarán en el plan de vacunación, además de que se proyecta aumentar la capacidad hospitalaria para atender la pandemia.

Lo anterior sirva como un rápido repaso del panorama global en que se gestionó el presupuesto 2021 para México y de algunas decisiones de gasto del Gobierno. Sin embargo, es necesario hacer un análisis más a detalle sobre la tendencia

del presupuesto, las incertidumbres del mismo por la coyuntura de la crisis y su comportamiento en algunos rubros que resultan sintomáticos en la toma de decisiones del actual Gobierno. De ahí la importancia de abordar los temas en este número del boletín.

En la primera sección; presentamos un análisis detallado de la tendencia del presupuesto en 2021, tomando algunas variables clave y de sus componentes, bajo la hipótesis de que el gasto público mantendrá su tendencia decreciente en 2021. Examinamos también la incertidumbre fiscal ante las diferentes variables que determinarán los ingresos del Estado y su volatilidad en estos tiempos de pandemia. En la segunda sección, denominada Coyuntura, hacemos una reflexión sobre la importancia del gasto en investigación y desarrollo ante la coyuntura que se vive en el mundo por la crisis y la oportunidad que tiene México de definir una estrategia en este sentido, así como un análisis del impacto de los recortes a programas de atención a las mujeres en el paquete económico 2021, en el contexto de la actual crisis por covid-19, la cual ha incrementado la violencia de género en México.

# Economía

SECCIÓN **1**

## El presupuesto para México en 2021

---



# La Restricción y redistribución del gasto público en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2021

*Violeta Rodríguez<sup>1</sup>*

---

El cambio presidencial de 2018 no modificó los objetivos ni la forma de llevar a cabo la administración de las políticas monetaria, cambiaria y fiscal, que condicionan a la estrategia de gasto público, por lo cual, esta última no se ha apartado del criterio restrictivo que la ha caracterizado desde que se volvió vigente en México el modelo neoliberal. Este documento tiene el propósito de respaldar la hipótesis de que, en 2021, el gasto público mantendrá su tendencia decreciente. Con esa finalidad se describen los distintos componentes de la clasificación económica del gasto público presupuestado en el Paquete Económico del año mencionado, entregado por el Ejecutivo al Congreso de la Unión.

Para los enfoques teóricos keynesianos que respaldan el presente análisis, la reducción del gasto público resulta contradictoria, frente al deterioro de la demanda agregada causado por la cuarentena que tuvo que implementarse en México para atemperar la pandemia por covid-19; dicha reducción se apega al Programa que llevó a la presidencia al actual mandatario del país, cuyo énfasis se encuentra en el combate a la corrupción, pero no propone modificar los objetivos de control inflacionario y cambiario adoptados por el modelo de política económica que ha estado vigente en el país desde mediados de los 70, para el cual el crecimiento económico es más un resultado residual del cumplimiento de dichos objetivos que una intención que deba dirigir el Gobierno. Por lo anterior, dicho programa tampoco contempla una política de gasto público expresamente enfocada a impulsar las actividades productivas del país, por lo cual no es incompatible con la restricción presupuestaria observada en el Paquete Económico 2021.

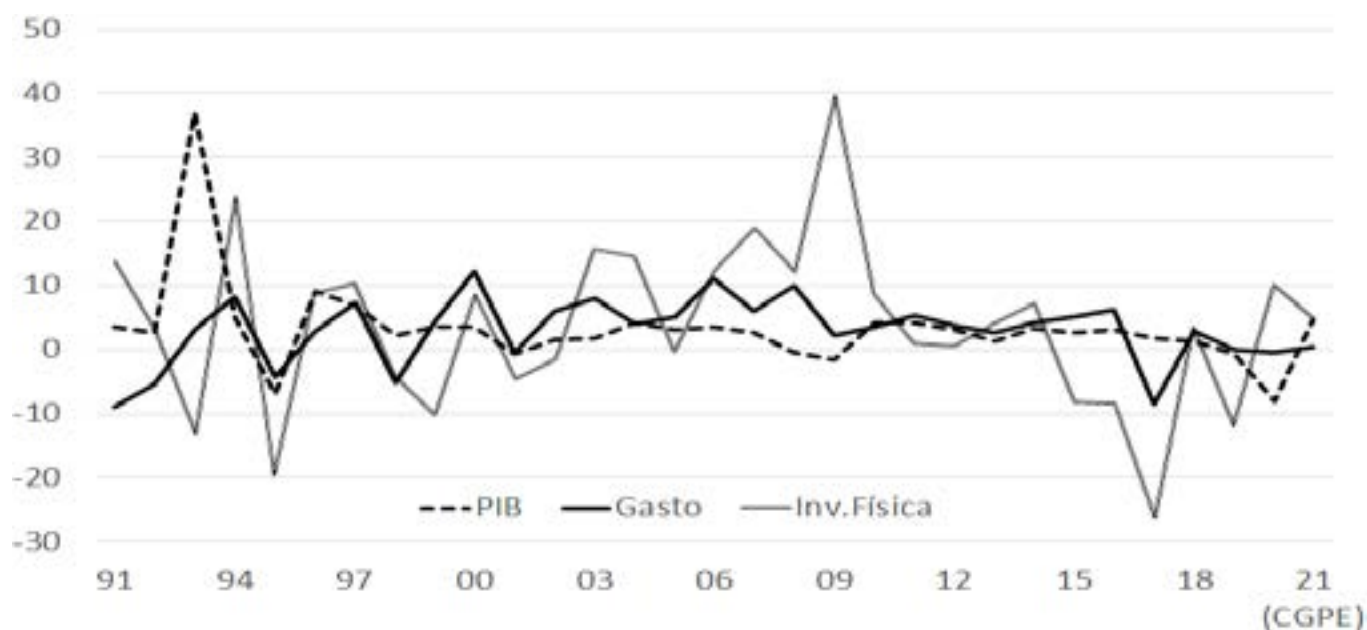
---

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, correo electrónico: violetta@unam.mx.

Sin filiación con algún enfoque explícito de la teoría económica y, por tanto, sin referentes para calcular el efecto en la producción, el empleo, las condiciones de vida, así como en la cantidad o calidad de los bienes y servicios públicos, generados por la falta de crecimiento real del gasto público, el PPEF 2021 conserva el enfoque reduccionista del Estado que caracterizó al neoliberalismo aplicado en México desde la década de 1970; sin embargo, en la actual administración pública, dicho criterio es justificado por la “austeridad republicana” que adoptó el presidente en funciones desde que inició su gestión, para eliminar los privilegios y la corrupción del pasado.

Bajo ese planteamiento, el PPEF 2021 profundiza la caída tendencial que ha tenido la tasa de crecimiento real del gasto público desde 2008, con lo cual, la actual gestión de Gobierno vuelve a renunciar a la posibilidad de utilizarlo como un instrumento anticíclico, aun a pesar de la sólida evidencia teórica y empírica que lo asocia positivamente con las fluctuaciones del Producto Interno Bruto (PIB), misma que es evidente en el caso de México (gráfica 1).

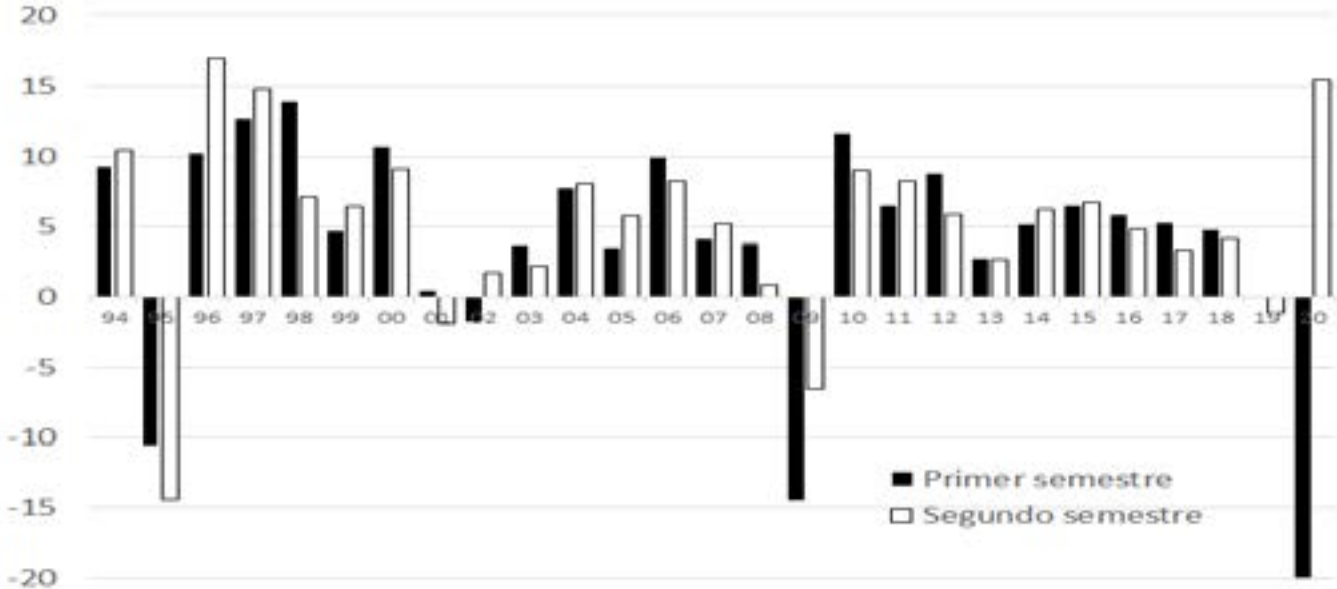
*Gráfica 1. Tasa de crecimiento real anual del producto interno bruto y del gasto neto y la inversión física del Sector Público Presupuestario, 1991 a 2021 (%).*



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP).

El gasto neto de 6257.1 mmdp previsto para 2021 implica un aumento real anual de apenas 0.5% de las erogaciones públicas. El Ejecutivo ha propuesto este porcentaje bajo la premisa de que la caída acumulada real de 20% que tuvo el PIB el primer semestre de 2020, se recuperará rápidamente, cuando el país retome las actividades que tuvieron que suspenderse por la pandemia de la covid-19, lo que en el planteamiento oficial permitirá un crecimiento acumulado del PIB de 15.5% el segundo semestre del año, suavizando así la reducción del primer semestre, para finalizar 2020 con una variación anual real del PIB de -8.0% (gráfica 2).

*Gráfica 2. Tasa de crecimiento real acumulada del PIB semestral, 1994 a 2020 (%).*

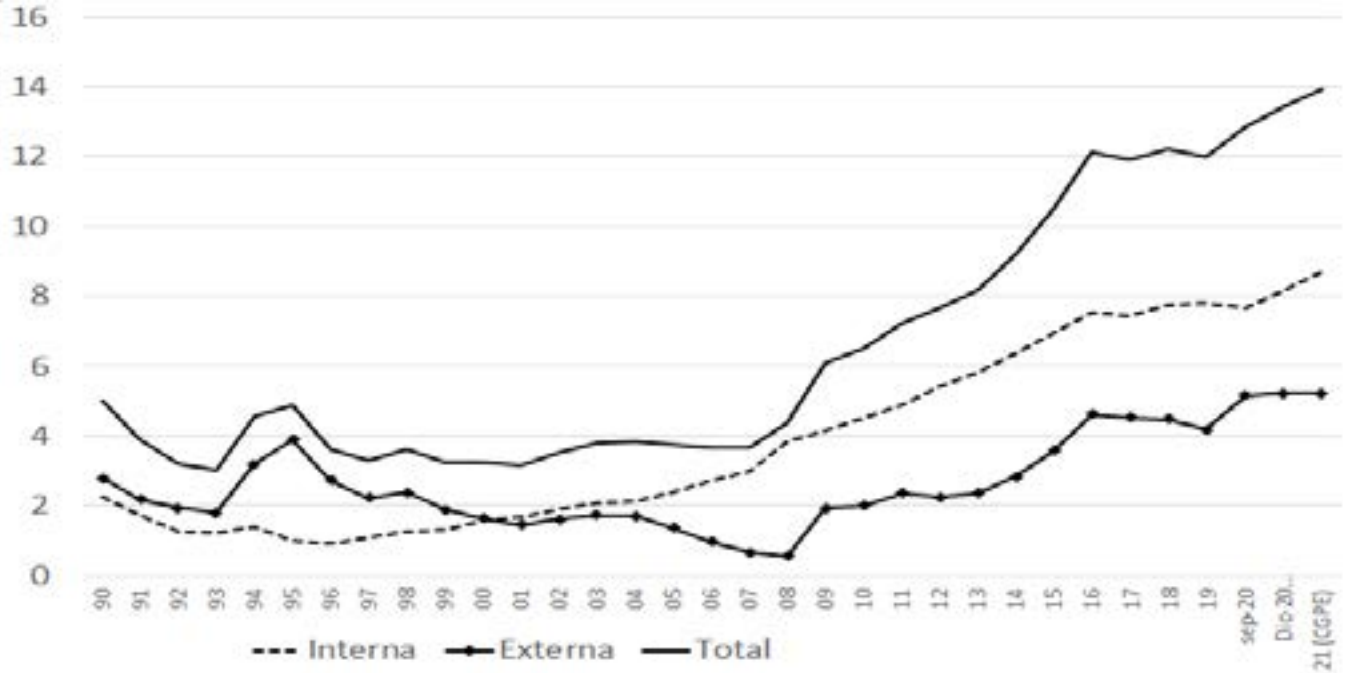


Fuente: Elaboración propia con datos del Inegi y de la SCHP.

El planteamiento implícito en el PPEF 2021 es que la iniciativa privada impulsará las actividades económicas lo suficiente para compensar tanto la reducción que ya tuvieron las actividades económicas, como el efecto contractivo que pueda derivar de la variación anual real prácticamente nula que el Gobierno espera que tenga el gasto público, por lo que prevé un aumento anual real del PIB de 4.6% en 2021, duplicando así el crecimiento promedio que tuvo durante el sexenio anterior.

La reducción de la tasa de crecimiento real del gasto neto del sector público presupuestario es inevitable porque el Gobierno no ha propuesto ninguna reforma fiscal para 2021, a lo que se suma que no aumentará el saldo de su deuda. En 2020, este último interrumpió la tendencia constante que inició en 2016, al llegar, en septiembre, a los 12.2 mmdp, monto que se ubicará en 13 mmdp si el Gobierno contrata el techo de endeudamiento que le fue autorizado el año previo y en 13.9 mmdp en 2021 (gráfica 3).

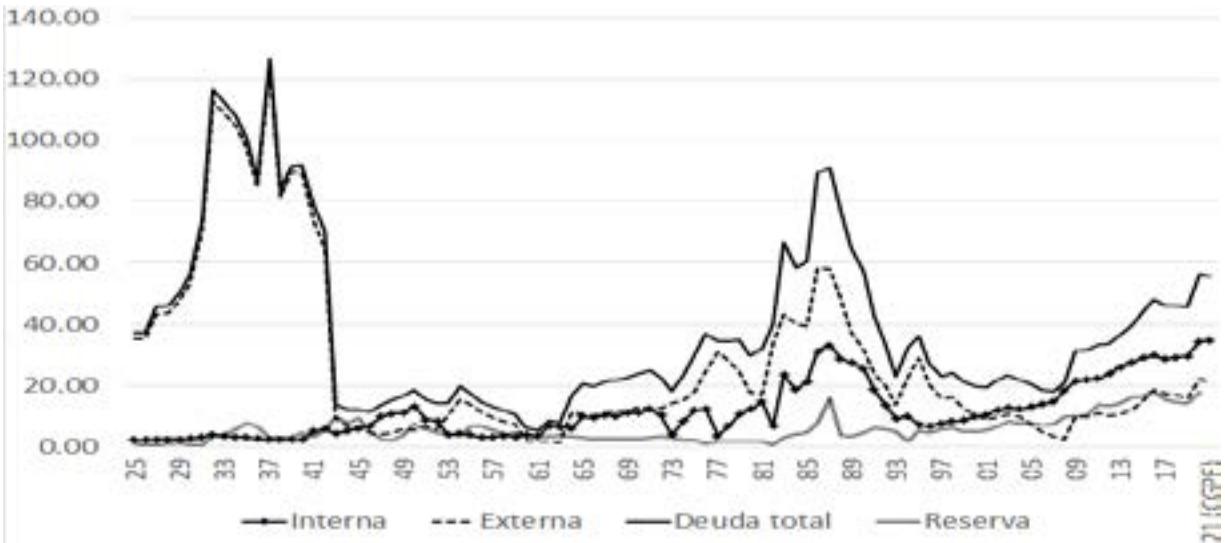
*Gráfica 3. Saldo de la deuda del sector público presupuestario, 1990 a 2021 (miles de millones de pesos a precios constantes del 2021).*



Fuente: Elaboración propia con datos de la SCHR.

El último aumento fue resultado de la contratación de 756.8 mmdp de deuda interna y 6 700 millones de dólares de deuda externa (gráfica 4), ambos montos incluidos en la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación aprobada para el último año mencionado, asumiendo un tipo de cambio de 21.9 pesos por dólar, conforme a lo previsto en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) 2021.

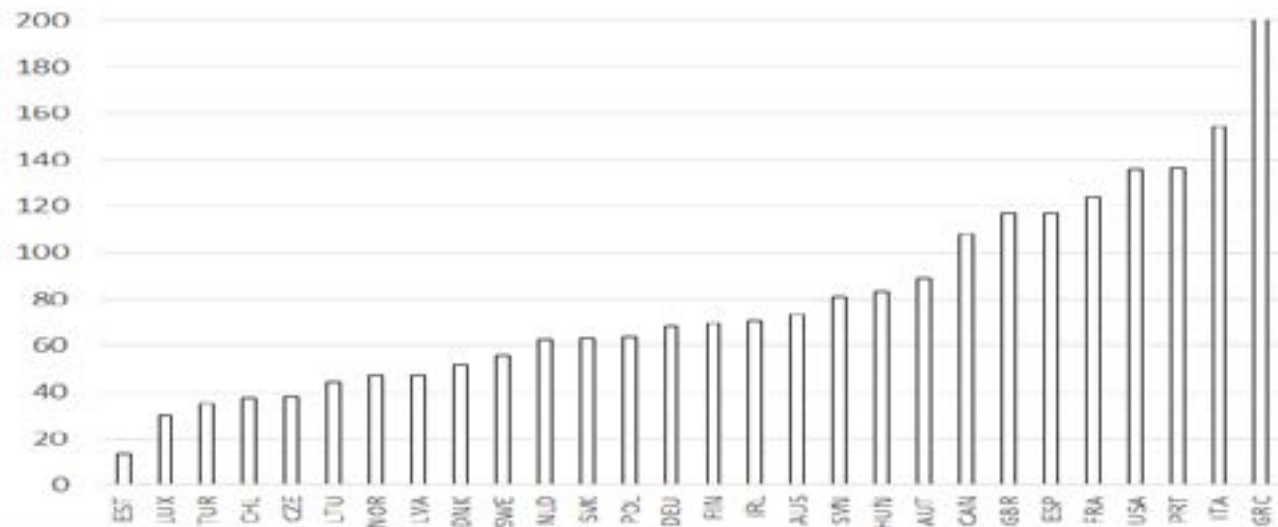
Gráfica 4. Saldo de la deuda externa del sector público presupuestario de la reserva internacional, 1925 a 2021 (% del PIB).



Fuente: Elaboración propia con datos de Nafin y la SCHP.

Con lo anterior, el saldo de la deuda se mantendría en el 50 % del PIB que alcanzó el año previo por lo que continuaría por debajo de la proporción de la mayoría de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (gráfica 5).

Gráfica 5. Saldo de la deuda pública de los países de la OCDE, 2019 (% del PIB).

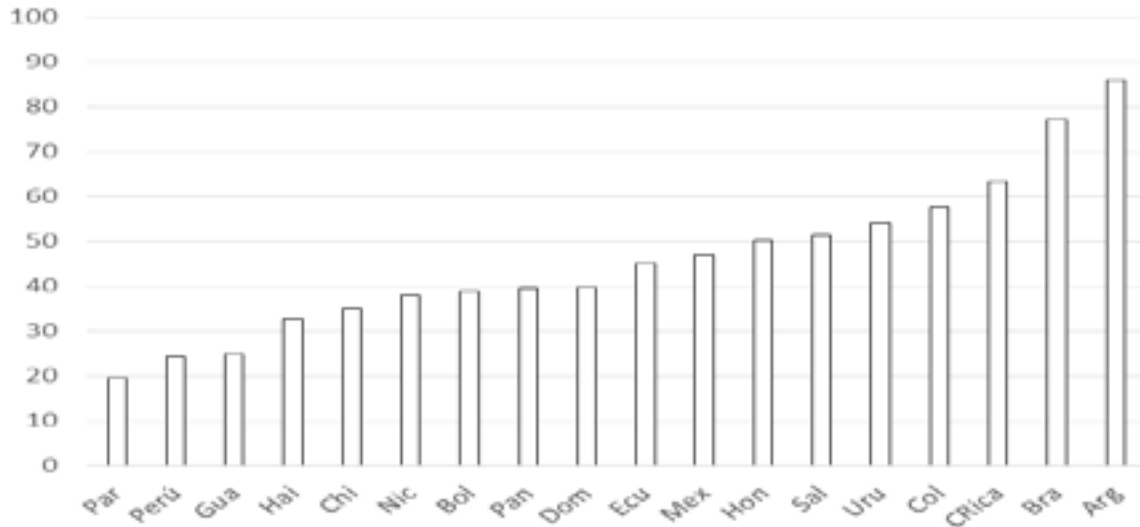


Fuente: elaboración propia con datos de la OCDE.

Tampoco alcanzarían los porcentajes de los países que son considerados por el

Banco Mundial (2020) entre los de mayor estabilidad económica y más alto potencial de crecimiento de América Latina, como Uruguay, Costa Rica y Colombia (gráfica 6).

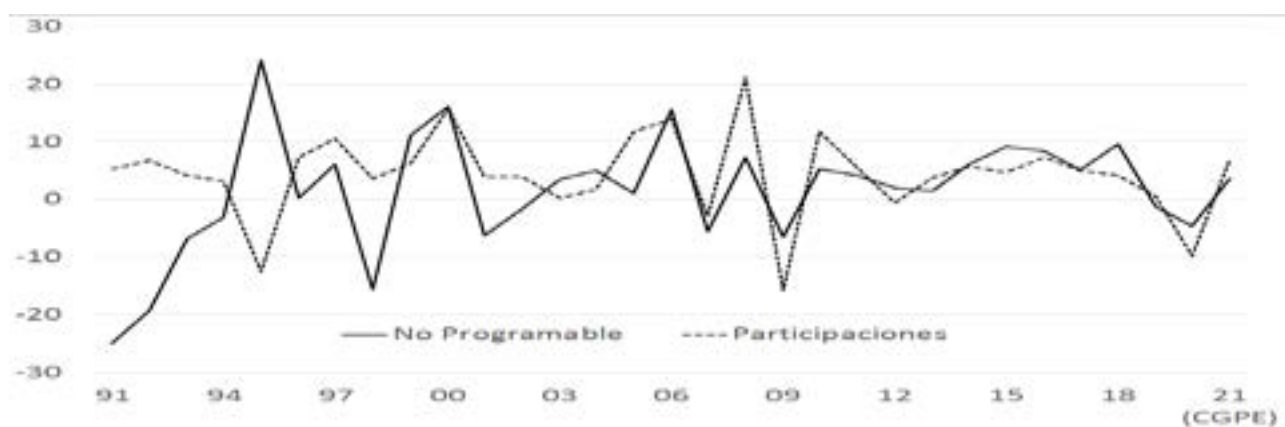
*Gráfica 6. Saldo de la deuda pública de los países de América Latina, 2018 (% del PIB).*



Fuente: Elaboración propia con datos de la Cepal.

Al no aumentar el saldo de la deuda pública y disminuir las tasas de interés, el costo financiero revirtió, desde 2016, la tendencia creciente que había mantenido los 15 años anteriores, previéndose para 2021, que registre una caída real anual de 2.2%, al ubicarse en 723.9 mmdp (gráfica 7).

*Gráfica 7. Tasa de crecimiento anual real del gasto no programable del sector público presupuestario y de las participaciones en ingresos federales, 1921 a 2021 (%).*



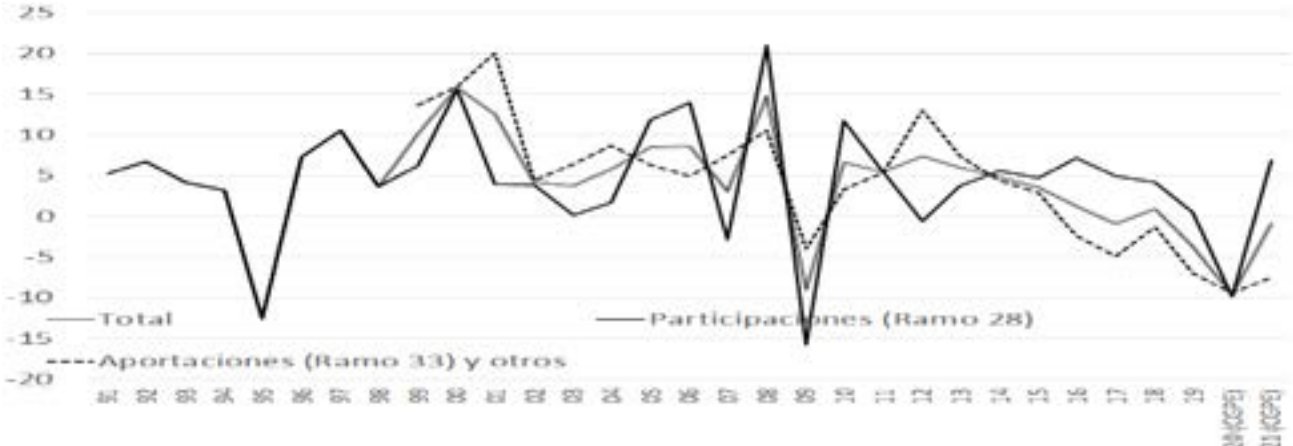
Fuente: Elaboración propia con datos de la SCHP.

La estabilidad de la deuda pública del país junto con la tendencia decreciente de su costo constituye evidencia sólida de que el próximo año es uno de los que mejores condiciones ha ofrecido a México, desde la crisis del 2008, para contratar empréstitos. Aunque, más que el costo de la deuda, son las participaciones en ingresos federales las que explican el aumento real anual de 3.6% previsto para el gasto no programable en el PPEF 2021.

Con un presupuesto de 921.4 mmdp, las participaciones en ingresos federales tienen un aumento anual real de 6.9%, respecto del cierre del año previo. Aun así, no recuperan la reducción real de 9.8% que registraron al cierre de 2020, debido al subejercicio de 12.4% que presentaron, en relación con el presupuesto aprobado. El incremento de 2021 tampoco compensa la reducción anual real de 7.4% prevista en el PPEF 2021 para las aportaciones en ingresos federales, a las cuales les han sido asignados 945.9 miles de millones de pesos.

Como consecuencia, el PPEF 2021 no evita la reducción real anual de 0.9% que afectará a las transferencias realizadas por el Gobierno federal a las entidades federativas, por lo que es improbable que los Gobiernos subnacionales puedan implementar estrategias que eviten la caída de la producción o que compensen con ingresos propios, la pérdida recaudatoria que suele acompañar a la falta de crecimiento económico, sobre todo en el caso de las entidades federativas afectadas por reducciones netas en sus ingresos federales, que son también las más dependientes de tales recursos (gráfica 8).

*Gráfica 8. Tasa de crecimiento real de las transferencias federales a los Gobiernos subnacionales y sus componentes, 1991 a 2021 (%).*



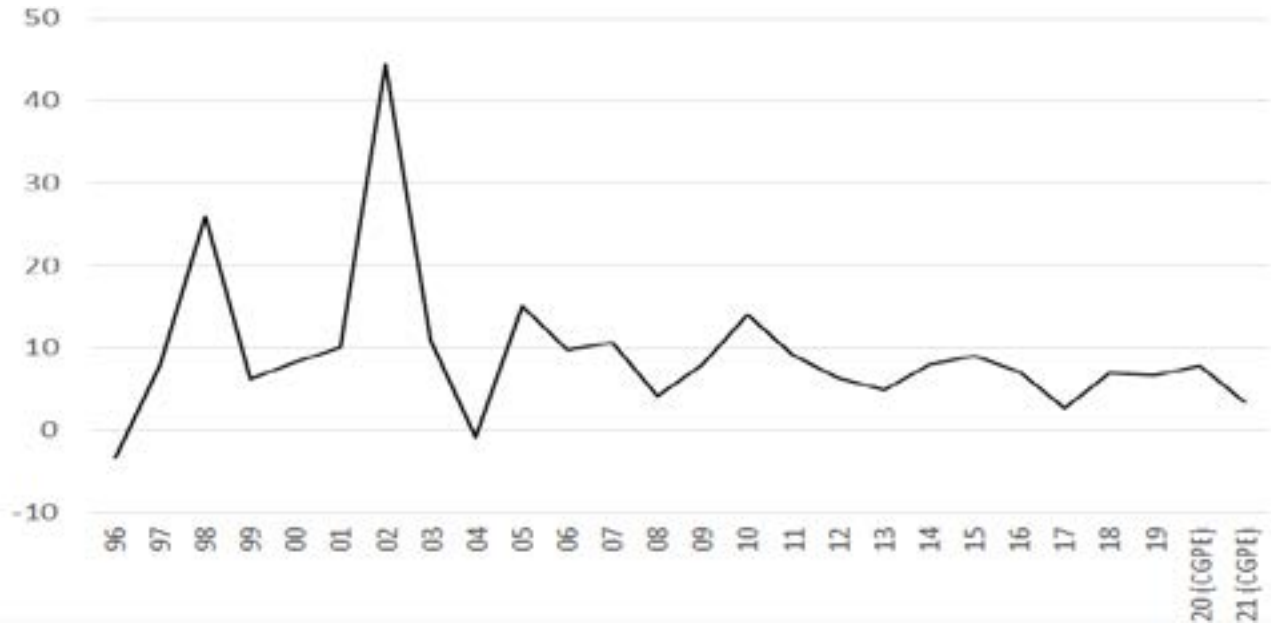
Fuente: Elaboración propia con datos de la SCHP.



La restricción presupuestaria que enfrentarán los Gobiernos subnacionales en 2021 se vuelve más grave frente a los gastos extraordinarios que tendrán que seguir realizando para atender la emergencia causada por la pandemia de la covid-19.

Por otra parte, el gasto público en pensiones, con un presupuesto de 1 064.1 mmdp en el PPEF 2021, prevé un aumento anual real de 3.5%. Aunque este crecimiento es prácticamente de la mitad del que se obtuvo al cierre de 2020 para ese tipo de erogaciones (gráfica 9), estas no revierten la tendencia creciente que ha caracterizado a su participación en el presupuesto desde que se adoptó el sistema de capitalización individual (gráfica 10), lo cual se debe a que la modificación legal que dio vigencia a dicho sistema asignó al presupuesto la responsabilidad de sufragar las pensiones comprometidas antes del cambio, al cancelar la posibilidad de seguir utilizando con ese fin, las aportaciones corrientes realizadas por los trabajadores en activo.

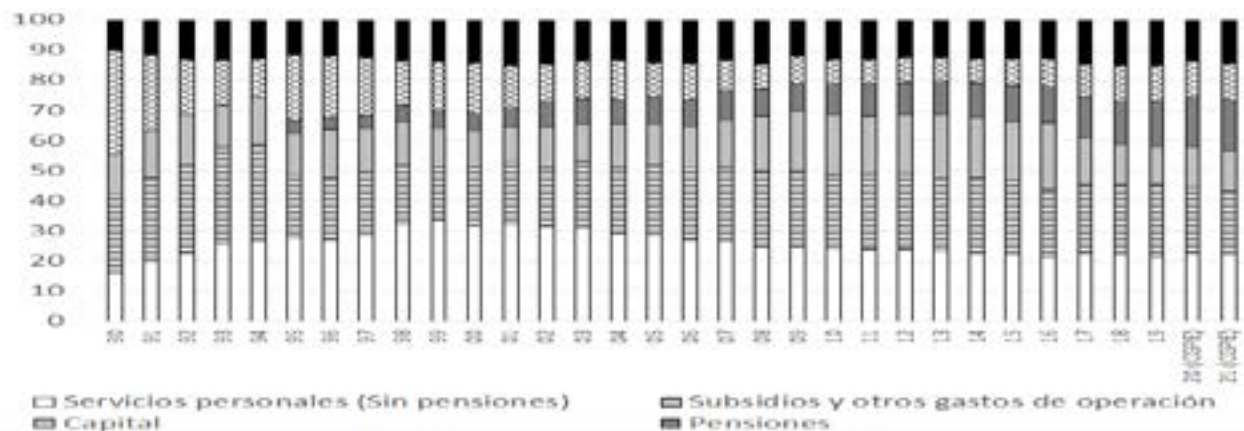
*Gráfica 9. Tasa de crecimiento anual real del gasto de pensiones del sector público presupuestario, 1991 a 2021 (%).*



Fuente: Elaboración propia con datos de la SCHP.



Gráfica 10 Estructura porcentual del gasto del sector público presupuestario, 1991 a 2021 (%).



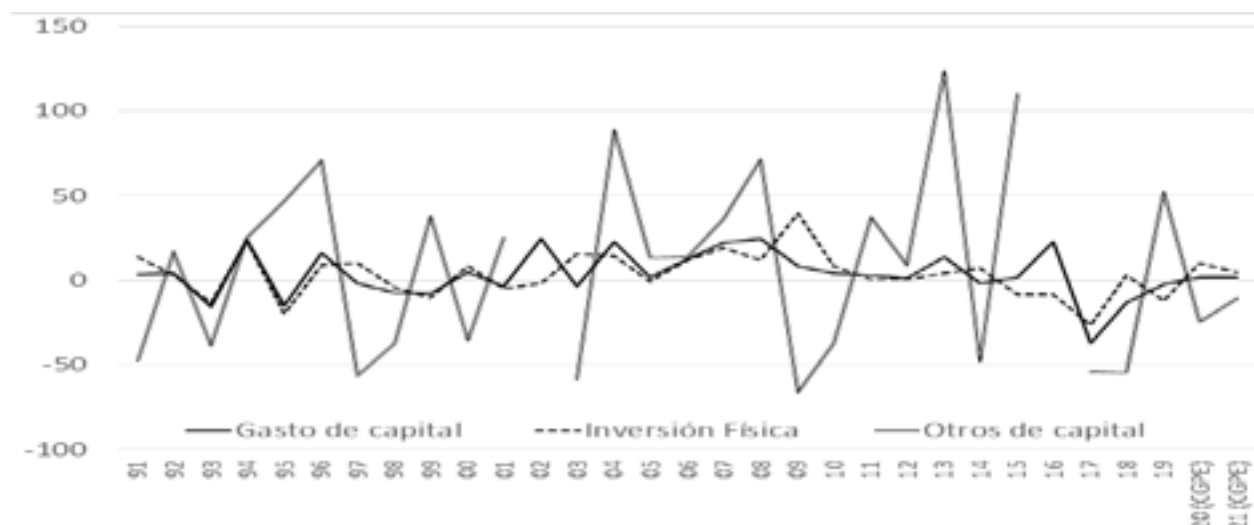
Fuente: Elaboración propia con datos de la SCHP.

A esas erogaciones, registradas en el PPEF como pensiones en curso de pago y déficit de nómina de pensión del ISSSTE, se suman las cuotas que, como empleador y como ahorrador solidario, el Gobierno tiene que realizar al nuevo sistema, las cuales tienen mayores tasas de aportación en comparación con las vigentes bajo el esquema anterior al de la capitalización individual.

Sin embargo, más que posibilitar el aumento de la cobertura o de la pensión por trabajador, la creciente participación en el presupuesto público del gasto en pensiones ha contribuido a garantizar la continuidad del sistema de capitalización individual y, de manera específica, a mantener al alza los recursos depositados en las cuentas individuales que son administrados por las Afores y Siefores, junto con la participación del ahorro de los trabajadores en el ahorro doméstico y la proporción de este último que es colocado en la bolsa, contribuyendo con ello a incrementar las comisiones y ganancias de las corporaciones financieras encargadas de su administración, aun cuando estas no han logrado garantizar, hasta la fecha, la solvencia del sistema.

Con la decisión de no aumentar la deuda ni los impuestos, y con la participación creciente que han tenido los gastos ineludibles en el presupuesto, en especial el gasto en pensiones y el gasto no programable, desde que inició su gestión el actual jefe del Ejecutivo ha utilizado la estrategia de redistribuir los recursos públicos para otorgar suficiencia presupuestaria a los proyectos que materializan el programa de Gobierno que lo llevó a la presidencia, lo cual implicó revertir la caída que había venido presentando el gasto de capital desde 2016 (gráfica 11).

*Gráfica 11. Tasa de crecimiento anual real del gasto de capital y sus componentes, 1991 a 2021 (%).*



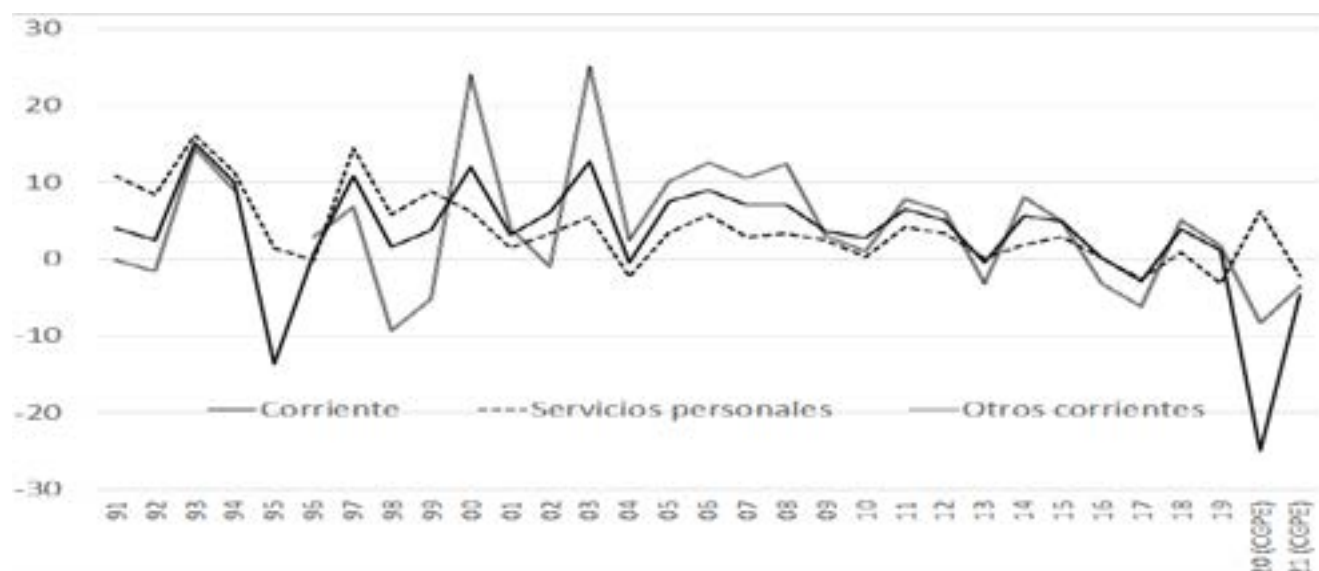
Fuente: Elaboración propia con datos de la SCHP.

Nota: El crecimiento de 414 % y de 169.9 % de otros gastos de capital en 2002 y 2016 no se presenta para no quitar visibilidad a la gráfica.

Con un presupuesto de 829.3 mmdp, el PPEF 2021 prevé un aumento real anual de 2.2% para el gasto de capital, como resultado del incremento de 4.9% previsto para la inversión física, que tiene asignados 707.7 mmdp en 2021, lo cual representa 13.2% del gasto neto total. Aun así, al no ser evidente la relación procíclica entre el PIB y la inversión pública, tampoco se nota que el aumento de esta última pueda impulsar al crecimiento económico y, de hacerlo, no es claro que será suficiente para compensar el efecto negativo que puede tener la reducción del resto del gasto del Gobierno en la producción.

En el caso del PPEF 2021, la contrapartida del aumento del presupuesto asignado a la inversión física y a las pensiones es la reducción del gasto de capital distinto a la inversión física y también del gasto corriente distinto a pensiones, cuyo presupuesto asignado registra caídas reales de 10.9% y 4.6%, respectivamente, en relación con el cierre de 2020 (gráfica 12).

Gráfica 12. Tasa de crecimiento anual real del gasto corriente distinto a pensiones y sus componentes, 1991 a 2021 (%).



Fuente: Elaboración propia con datos de la SCHP.

Nota: No se presenta la variación de -39.2 % de otros gastos corrientes registrada en 1995, para evitar quitar visibilidad a la gráfica.

Con 2724.9 mmdp asignados en el PPEF 2021, el gasto corriente distinto a pensiones ha sido el rubro que más recortes ha tenido durante la actual gestión de Gobierno, acumulando una pérdida real de casi 13% entre 2019 y 2021, con lo cual, su participación en el gasto neto total disminuye en más de 17 puntos porcentuales respecto del monto que alcanzó al finalizar el sexenio anterior. El PPEF 2021, sin embargo, no presenta ni explica el efecto que tendrá la restricción presupuestaria implicada por dicha reducción, sobre la producción y el empleo directamente financiados por el Gobierno y también sobre la producción y el empleo de los proveedores del sector público afectados por la restricción presupuestaria mencionada.

Así, más que basarse en posturas ideológicas, es necesario que las decisiones sobre los montos de endeudamiento tomen como referente las condiciones del mercado de crédito, los fundamentos económicos y la fase del ciclo en que se encuentra el proceso productivo del país, para evitar poner en marcha el efecto del multiplicador keynesiano a la baja. Así como demuestra que el aumento del gasto público impulsa la producción, el multiplicador keynesiano implica que la

contracción presupuestaria asociada al desendeudamiento público es proclive a profundizar las caídas de la producción, las cuales tienden a deteriorar el empleo y a empeorar la pobreza.

Puesto que atemperar esta última es el propósito que llevó a la presidencia a la actual gestión de Gobierno, resulta sorprendente que haya mantenido el enfoque restrictivo de la deuda y el gasto públicos en el PPEF 2021, lo cual contrasta de manera notable con los criterios de la teoría económica basados en el planteamiento keynesiano, que son los que más se alejan del planteamiento neoliberal. La reducción prácticamente a cero de la tasa de crecimiento real del gasto y de la deuda pública propuesta en el PPEF 2021 también contrasta con la estrategia que han implementado los países de mayor estabilidad y crecimiento económico en América Latina y el mundo.<sup>2</sup>

El efecto multiplicador keynesiano implica que la falta de crecimiento económico tiene un comportamiento acumulativo, que las caídas de la producción tienden a multiplicarse por sí mismas, afectando también de forma acumulativa, la creación de empleos, cuando el Gobierno no ejerce su función de empleador de última instancia, es decir, cuando no sustituye con empleos públicos los empleos que son cancelados por el sector privado, lo que profundiza la pobreza y amplía la marginación.

Las caídas de la producción también deterioran la capacidad recaudatoria del Gobierno, porque reduce la base de los principales impuestos. En específico, la contracción de la producción disminuye los ingresos pagados a los factores productivos, que son la base del impuesto sobre la renta; también reduce la cantidad de bienes producidos, cuyas ventas son la base del impuesto al valor agregado y del impuesto especial sobre producción y servicios. Entonces, debido a que las caídas de la producción disminuyen la base de los principales impuestos, si no aumentan las tasas de los mismos, reducen también la capacidad recaudatoria del Gobierno, lo cual, a su vez, deteriora la capacidad de endeudamiento público y, por tanto, que el Gobierno utilice la deuda para ampliar el gasto público, con el fin de contrarrestar la recesión, alargando y agravando esta última; esto aumenta la probabilidad de que se incremente la participación en el gasto público del costo financiero de la propia deuda pública.

Como consecuencia, el contexto de la recesión que enfrentará la economía

---

<sup>2</sup> Pánico [2020], “Las ineficiencias de la descoordinación: desafíos económicos en tiempos pandémicos”, Nexos, México, noviembre 24.

mexicana en 2021 causa que la restricción presupuestaria adoptada en el PPEF de ese año no sea suficiente para cancelar la posibilidad de que la deuda pública se vuelva inmanejable y, por el contrario, aumenta la probabilidad de que la propia recesión sea más profunda y duradera. Por lo anterior, es deseable que la actual gestión de Gobierno transite hacia un criterio más flexible en la administración del gasto y la deuda públicos, tomando sus decisiones al respecto y considerando las condiciones del mercado de créditos, el desenvolvimiento de los fundamentos económicos y la etapa del ciclo económico en que se encuentre el país. La lección que se desprende de las teorías de corte keynesiano es que lo prudente para México en 2021 es evitar que la tasa de crecimiento real del gasto público siga cayendo, para que esta reducción no se convierta en un factor que agrave la recesión, aun cuando ello le implique al Gobierno el incremento del saldo de la deuda pública, lo cual puede ser un problema menor que agravar la recesión, porque la propia deuda y su costo han venido disminuyendo de forma tendencial la última década y también porque el año próximo es el que mejores condiciones le ha ofrecido al país desde 2008, para contratar empréstitos.

Un monto de endeudamiento suficiente para evitar la caída de la variación anual real del gasto público, que se contrate bajo condiciones de plazo y tasa compatibles con los montos y periodos de recuperación de ingresos y ganancias del proceso productivo doméstico, le permitiría al Gobierno aprovechar el efecto multiplicador al alza, que los criterios basados en la teoría keynesiana han demostrado que pueden tener los aumentos del gasto público, sin caer en una situación de deuda inmanejable. La política de gasto público expansivo, por su parte, puede impulsar un crecimiento sostenido, si los recursos adicionales generados por el mayor endeudamiento público se utilizan para financiar un programa de desarrollo de largo plazo que aproveche los nichos productivos y de mercado abiertos por el país, como resultado de sus tratados comerciales y de inversión.

Al evitar la caída o inclusive impulsar el empleo y los ingresos de los factores productivos, un contexto de crecimiento económico sostenido podría ampliar la aprobación de la ciudadanía hacia las medidas de política económica aplicadas por la actual gestión de Gobierno; por ello, le ofrecería mayor y mejor oportunidad para implementar una reforma fiscal que garantice la redistribución progresiva del ingreso doméstico, de tal forma que esta perdure más allá del sexenio vigente. A la necesidad de evitar la caída de la tasa de crecimiento real del gasto público, se añade el requerimiento indispensable de que el Gobierno avance de modo importante en la implementación del presupuesto basado en el criterio

de derechos humanos y en resultados. En específico, es necesario que las modificaciones realizadas durante el ejercicio presupuestario o aquellas que se incorporen en el nuevo presupuesto de cada año, se fundamenten en la medición de impactos, principalmente cuando afecten a los programas específicamente implementados para superar los rezagos y la discriminación. Lo anterior es aún más necesario, cuando las modificaciones signifiquen la reducción o interrupción de bienes y servicios públicos, para que sea claro el efecto que tales decrementos e interrupciones tienen en las condiciones de vida de la población que pierde la cobertura y también en la producción y el empleo. Porque solo teniendo claro dichos impactos, el Gobierno podrá cumplir su objetivo de disminuir la pobreza y la marginación, las cuales han mantenido su tendencia creciente hasta la fecha.

# La incertidumbre fiscal para 2021

*Mildred Espíndola<sup>1</sup> y César Armando Salazar<sup>2</sup>*

---

En los Criterios de Generales de Política Económica para 2021,<sup>3</sup> la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estima un crecimiento del PIB de 4.6%, con un rango de entre 3.6% y 5.6%; la tasa de interés objetivo a un día, establecida por el Banco de México, en 4 % al finalizar ese año; y un tipo de cambio en 21.9 pesos por dólar, en diciembre de 2021. Asimismo, prevé un precio promedio de la canasta mexicana de petróleo de exportación de 42.1 dólares por barril y una plataforma de producción de 1.857 millones de barriles diarios. Estos elementos inciden en la determinación de los ingresos presupuestarios para el siguiente año y de allí la importancia de hacer las estimaciones más precisas posibles para que, en el transcurso del ejercicio presupuestario, no haya faltantes ante las previsiones de gasto dadas por el Presupuesto de Egresos de la Federación.

No obstante, para el 2021, esta tarea se convierte en mayor riesgo ante la gran incertidumbre que el país y el mundo enfrentan. La reactivación económica dependerá en gran medida de que haya una vacunación masiva, lo cual parece ser más probable para aquellas naciones en las cuales se desarrolló la vacuna y que cuentan con los recursos financieros y técnicos para implementar una campaña de tal magnitud; en México, además de la necesidad de los recursos financieros, nos enfrentaremos a la disponibilidad de la vacuna y el acceso a las millones de dosis necesarias para inmunizar a toda la población, al menos en el corto plazo.

---

<sup>1</sup> Académica del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, correo electrónico: mildredespindola@hotmail.com.

<sup>2</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, correo electrónico: csalazar@unam.mx

<sup>3</sup> <[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/paquete\\_economico/cgpe/cgpe\\_2021.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2021.pdf)>



Lo anterior es uno de los elementos que incide en el bajo pronóstico de crecimiento para el 2021 y en la opinión generalizada de que pasarán algunos años antes de recuperar el nivel de actividad económica que teníamos en 2018. De hecho, el 4.6% de crecimiento medio estimado por Hacienda, que implicaría solo recuperar alrededor del 50% de lo que se perdió en este año, es catalogado como optimista, ya que se encuentra más de un punto porcentual por encima del pronóstico medio en la Encuesta sobre las expectativas de los especialistas del sector privado, en octubre de 2020.<sup>4</sup>

A la incertidumbre sobre el crecimiento económico deben sumarse otros elementos que incidirán sobre los ingresos del Estado, como el precio y la plataforma de producción del petróleo; pero más importante aún: el agotamiento de los fondos de estabilización de los ingresos públicos y la posibilidad de realizar más recortes en el Gobierno federal.

Ante los problemas financieros que atraviesa Pemex, la falta de inversión y la evolución reciente de la plataforma de producción, es poco probable que se consigan las metas productivas, lo cual sin duda será determinante en la recaudación de ingresos públicos, ya que los ingresos petroleros, aunque su aportación ha disminuido en los últimos años, siguen siendo una importante fuente de recaudación al constituir el 17% de los ingresos presupuestarios totales en 2019.

Otro factor de riesgo es el agotamiento de los fondos y las reservas del Gobierno federal que obtienen una importante fuente de recursos de los ingresos petroleros, y que se usan para hacer frente a la caída de los ingresos regulares del Estado, y que han permitido subsanar dicha reducción en este año.

La propuesta de política fiscal para 2021 confirma el compromiso de esta administración por mantener “finanzas públicas sanas”, sin elevar los impuestos ni el nivel de endeudamiento. La estrategia para el próximo año, según indica la autoridad recaudatoria, continuará basándose en el ABC: “Aumentar la eficiencia recaudatoria, Bajar la evasión y elusión fiscal y Combatir la corrupción como se ha hecho en 2020”.<sup>5</sup>

Con base en esta estrategia, indica el Servicio de Administración Tributaria (SAT) se evitó la contracción súbita de la recaudación tributaria en el país; y, de hecho, la recaudación por impuesto sobre la renta (ISR) se mantuvo constante en térmi-

---

<sup>4</sup> <<https://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-prensa/encuestas-sobre-las-expectativas-de-los-especialis/%7BEE7C9C87-0180-DC0F-E2CC-D812CC7025E6%7D.pdf>>

<sup>5</sup> <[http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/itg/ITG\\_2020\\_1S.pdf](http://omawww.sat.gob.mx/gobmxtransparencia/Paginas/documentos/itg/ITG_2020_1S.pdf)>



nos reales. Esto último resulta muy significativo ante la enorme caída que experimentó la actividad económica durante el primer semestre de 2020, por lo cual, lo más lógico sería esperar una enorme contracción de los ingresos tributarios. Si bien, en los primeros nueve meses del año estos disminuyeron 0.9%<sup>6</sup> respecto del mismo periodo del 2019, la caída fue notablemente menor que la contracción que la economía alcanzó en su conjunto.

Debe destacarse que el ISR presentó un ligero incremento real de 0.1% en los primeros nueve meses de 2020; en tanto que los impuestos al consumo, el impuesto al valor agregado (IVA) y los impuestos a la producción y los servicios (IEPS) mostraron una contracción real a tasas de -2% y -3.7%, respectivamente. Esto nos lleva a la pregunta: ¿qué explica estos resultados?

La resiliencia de la recaudación tributaria durante 2020 puede explicarse por un mayor esfuerzo de fiscalización del SAT. Durante los primeros seis meses de este año, el SAT cobró poco más de 35 mmdp (corrientes) por concepto de recaudación derivada de la cobranza de adeudos fiscales; esta suma significó un incremento real de 82.9%, respecto del mismo periodo del año previo.<sup>7</sup> Asimismo, mediante la recaudación derivada de actos de fiscalización, el SAT obtuvo recursos por 183 536 millones de pesos (mdp), lo que significó un incremento, en términos reales, de 126% respecto del primer semestre de 2019.<sup>8</sup> Sin duda, este es un esfuerzo recaudatorio muy importante para elevar los ingresos del Estado en una etapa particularmente complicada de contracción económica.

La otra fuente de ingresos relevante para este año han sido los no tributarios no recurrentes, provenientes del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP). En diciembre de 2019, este fondo tenía recursos por 158 543.8 mdp, de los cuales se han utilizado 119 129.4 mdp (al cierre de septiembre este fondo solo contaba con 59 038.5 mdp; cuadro 1).

---

<sup>6</sup> <[https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas\\_Publicas/docs/congreso/infotrim/2020/iiit/02aefp/itapfp02\\_202003.pdf](https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2020/iiit/02aefp/itapfp02_202003.pdf)>.

<sup>7</sup> Cálculos propios, con base en el SAT, <[http://omawww.sat.gob.mx/cifras\\_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=RecDerCob.html](http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=RecDerCob.html)>; datos mensuales deflactados con el INPC.

<sup>8</sup> Cálculos propios, con base en el SAT, <[http://omawww.sat.gob.mx/cifras\\_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=RecDerAud.html](http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=RecDerAud.html)>; datos trimestrales deflactados con el IPIPIB.

*Cuadro 1. Saldo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios.*

Millones de pesos	Monto
<b>I.Saldo al cierre de 2019</b>	<b>158 543</b>
II.Entradas en 2020	16 172
1. Intereses	7 090
2. Aportaciones	9 081
A. Transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo	9 081
III.Salidas	119 129
IV.Variación cambiaria	3 451
<b>V.Saldo al 30 de septiembre de 2020</b>	<b>59 038</b>

*Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

En suma, la mayor fiscalización en la recaudación del ISR, el uso de recursos provenientes del fondo de estabilización, así como los recortes sobre el presupuesto operativo en el Gobierno federal lograron contrarrestar la caída de los ingresos tributarios y petroleros.

Aunque se prevé que para 2021 los ingresos tributarios crezcan 5.7%, respecto del cierre de 2020 (derivado de la previsión de un incremento en la actividad económica de 4.6% y del aumento de la eficiencia recaudatoria de las autoridades fiscales) es un escenario aún muy incierto que, en caso de no cumplirse, llevará a las finanzas públicas nacionales a afrontar la existencia de un nuevo boquete presupuestario.

El esfuerzo de fiscalización que se propone en la Ley de ingresos, será insuficiente para sostener los ingresos públicos. De hecho, la propia autoridad hacendaria espera que en 2021 los ingresos presupuestarios sean de 5 538.9 mmp, 3% menores con respecto a lo presupuestado para 2020 y menores de 0.5% en relación con los ingresos que se esperan al cierre de 2020.

Sin embargo, si no se consideran los ingresos no tributarios no recurrentes, se tiene la expectativa de que los ingresos para el próximo año sean mayores en 6.4% con respecto al cierre de este año, es decir, la caída de los ingresos en 2020 derivada de la pandemia pudo compensarse con ingresos no recurrentes que re-

presentaron cerca de 380 mmdp, aproximadamente el valor de la inversión física directa de 2019 (cuadro 2).<sup>9</sup>

*Cuadro 2. Ingresos presupuestarios en miles de millones de pesos de 2020.*

2020			2021		Crecimiento real	
Aprobado	Estimado al cierre	Sin ingresos no recurrentes	Aprobado	Sin ingresos no recurrentes	Aprobado	Estimado sin ingresos recurrentes
5 523	5 381	5 004	5 357	5 324	-3.0	6.4

*Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.*

Tanto el FEIP como el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), este último importante fuente de ahorro para contrarrestar la caída en los recursos de los estados y municipios en 2020, reciben recursos del Fondo Mexicano de Petróleo. Dadas las condiciones de los mercados internacionales y de la plataforma de producción, la creación de nuevas reservas para el FEIP y el FEIEF luce improbable.

Se debe agregar que una parte de los remanentes de operación de Banxico también se destinan al FEIP. De acuerdo con el Artículo 55 de la Ley del Banco de México, al no ser esta una institución con fines de lucro deberá entregar al Gobierno federal el importe íntegro de su remanente de operación una vez constituidas las reservas previstas en esta Ley, siempre que ello no implique la reducción de reservas provenientes de la reevaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente (Ley de Banco de México [2014: 19]). No obstante, en la Ley de ingresos 2021, se señala que no se contemplan ingresos no recurrentes para el próximo año; será hasta finales de 2020 cuando Banxico revele el monto de es-

<sup>9</sup> Al respecto, en el tercer informe trimestral de la SHCP se señala: “Los ingresos no tributarios del Gobierno Federal sumaron 371000711 millones de pesos de los cuales 228000429 millones de pesos corresponden a aprovechamientos... En los aprovechamientos, destaca la recuperación de activos financieros como política para evitar endeudamiento adicional y desequilibrios macroeconómicos durante un periodo particularmente incierto a nivel global en materia económica y financiera. Del FEIP se recuperaron 119 000 129 millones de pesos; de otros fideicomisos, 55 000 252 millones de pesos, incluido el Fideicomiso del Nuevo Aeropuerto de la Ciudad de México por 21 000 634 millones de pesos; de ingresos derivados de financiamiento por operaciones de colocaciones de deuda, 28 000 037 millones de pesos, y de entidades paraestatales, 8 000 828 millones de peso” (Informe sobre las finanzas públicas, tercer trimestre de 2020, SHCP, 2020: 32).

tos.<sup>10</sup> De contar con dichos recursos, eso podría aliviar la presión presupuestaria para 2021.

A la persistente fragilidad de los ingresos públicos, ahora se suma la posibilidad de una caída más pronunciada en la recaudación, ante la persistencia de las condiciones desfavorables de la pandemia y la lentitud en la aplicación de la vacuna contra la covid-19. Durante este año, las autoridades hacendarias han recurrido a los ahorros y a los fondos de estabilización para contrarrestar la caída en los ingresos tributarios y petroleros, buscando, con ello, evitar el incremento de impuestos o recurrir al endeudamiento. En el 2021, ya no se contará más con dichos fondos de estabilización y, aunque se prevén escenarios más optimistas de crecimiento y recaudación para el siguiente año, prevalece la incertidumbre respecto de la reactivación total de la actividad económica.

No se debe olvidar que el problema de la recaudación es añejo; incluso antes de la pandemia se recomendaba un incremento en los ingresos tributarios del orden de 10 puntos porcentuales de PIB. Hoy día, se prevé que los ingresos tributarios representen el 14.1% del PIB, esto es, un incremento de solo 0.1% con respecto a 2020 que sin duda es resultado de la contracción económica provocada por la pandemia. Sin embargo, sin importar la coyuntura actual, se debe replantear a corto plazo, la necesidad de realizar una reforma fiscal que permita incrementar los ingresos que por décadas han resultado insuficientes.

Algunas de las alternativas a corto plazo y que ayudarían a suavizar la caída de los ingresos ante la pandemia son: 1) promover entre las grandes empresas, que fueron menos o no afectadas, en sus ingresos por el confinamiento, el adelanto de pago de impuestos y/o donaciones, con el compromiso por parte de la SHCP de realizar deducciones futuras; 2) retomar el pago de tenencia (sobre todo para los automóviles de lujo); 3) incrementar el pago de predial en las zonas de altos ingresos. Asimismo, debe revalorarse el pago de derechos y concesiones otorgadas por el Gobierno por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público, ya que podría ser una fuente importante de ingresos.

---

<sup>10</sup> <<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>>

# Coyuntura

SECCIÓN 2

El gasto en dos rubros  
importantes para 2021

---

# Evolución del gasto en I+D en México y Presupuesto de Egresos de la Federación en 2021

*Uberto Salgado<sup>1</sup>*

---

Existe un debate sobre si el gasto en investigación y desarrollo (I+D) es un lujo que no pueden darse los países menos desarrollados, ya que estas economías buscan atender de manera urgente dificultades estructurales, como el alto porcentaje de sus poblaciones que viven en condiciones de pobreza; sin embargo, es necesario considerar que desembolsar recursos en actividades de I+D en realidad refleja una inversión de gran relevancia que puede incentivar la generación de empleos de mejor calidad y mejor remunerados. Al respecto, en 2018, incluso la propia Cepal señaló que al estimular este tipo de inversiones es posible combatir las desigualdades económicas, pues las brechas tecnológicas pueden ampliar la brecha de la desigualdad entre los países desarrollados y los menos desarrollados.

Es importante considerar el efecto potencial que tendrá la brecha tecnológica sobre la desigualdad, en particular bajo el contexto actual donde la pandemia de covid-19 ha incentivado el desarrollo científico-tecnológico en áreas como la salud, la bioquímica, la quimiofarmacéutica, la bioingeniería, entre otras ramas de conocimiento que se vinculan directamente con el combate contra el coronavirus; mientras que, por otro lado, derivado de las políticas de aislamiento social para reducir la tasa de contagios, los sectores público y privado realizaron importantes esfuerzos para adoptar tecnologías que permitieran continuar con la producción de bienes y servicios a distancia, todo esto por medio de la interconectividad del trabajo colaborativo en línea, la automatización de procesos y la inteligencia artificial. En estas últimas tecnologías, que ya formaban parte de lo que se ha denominado “industria 4.0”, la pandemia provocó un ritmo más acelerado de difusión dentro del proceso de revolución tecnológica.

---

<sup>1</sup> Investigador del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, correo electrónico: ubesk8@gmail.com.

En este sentido, se han analizado los efectos sociales que este progreso tecnológico tendrán entre la población, pues si bien por un lado se crearán empleos mejor remunerados debido al mayor grado de calificación que estas tecnologías demandan, por el otro lado surge el problema del “desempleo tecnológico” que se refiere a ese conjunto de la población que perderá su trabajo debido a que las tecnologías pueden reemplazar labores sencillas que no requieren conocimientos especializados, situación que provocará una desigualdad de los ingresos.<sup>2</sup> Como consecuencia, esos trabajadores se verán obligados a tomar empleos con menores niveles de productividad y con bajos ingresos, como ocurre con la población ocupada en el sector informal de la economía. Durante esta pandemia, se hizo visible la profunda desigualdad que existe entre la población mexicana pues el 56.2% de los trabajadores desarrolla sus actividades en el sector informal y vive al día, por lo que quedarse en casa no es una opción para ellos.<sup>3</sup>

El actual contexto de la pandemia podría ampliar la brecha tecnológica entre los países y las personas, lo cual originaría una profundización mayor de las desigualdades económicas en el mundo; por ello, se vuelve necesaria la inversión en las actividades asociadas con la ciencia, la tecnología y las innovaciones (CTI) en los países menos desarrollados. Incluso organismos como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) señala la necesidad de que las naciones en vías de desarrollo, que en la mayoría de los casos tienen sistemas de innovación frágiles, procuren proteger e incluso incrementar el gasto asociado con las CTI durante la pandemia, esto debido a que los países que más invierten en I+D muestran mayor resiliencia económica a las crisis. Un ejemplo de esto se observó en la crisis financiera de 2008 (que si bien no fue tan profunda como la actual crisis por covid-19, sí tuvo un amplio efecto económico a escala mundial), donde se detectaron dos patrones, los países que mantuvieron un gasto intensivo en I+D sufrieron en menor medida los efectos de la crisis y, por el otro lado, los países que redujeron este tipo de gasto se vieron más afectados por la crisis.

En el caso de México, en la gráfica 1 se muestra la evolución del presupuesto público asignado al Programa Especial de Ciencia, Tecnología e Innovación (Peciti), el cual busca hacer del desarrollo científico, tecnológico y la innovación pilares

---

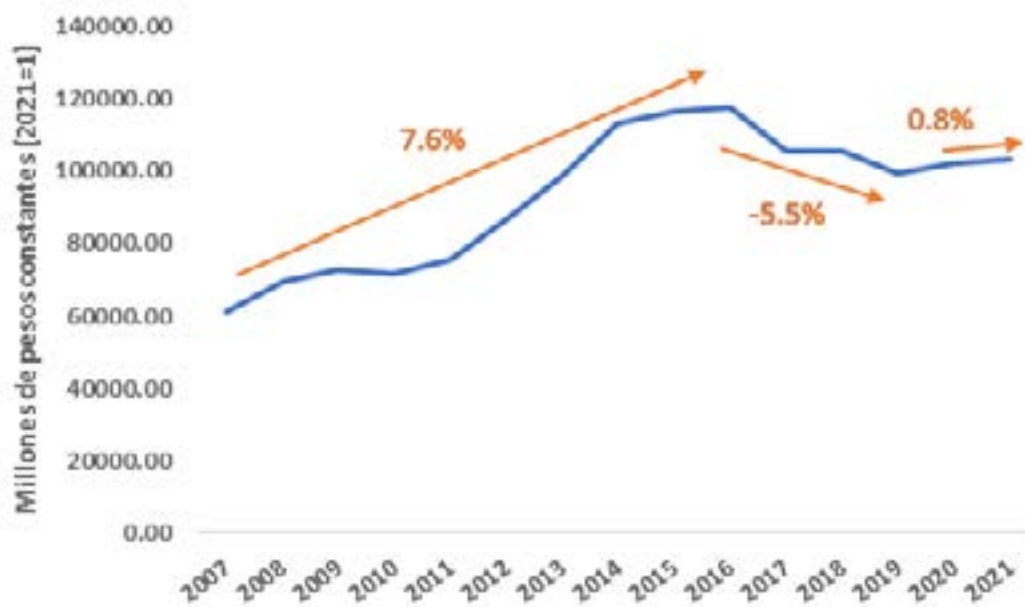
2 Petre, Prisecaru [2017], “The challenges of the industry 4.0”, *Global Economic Observer*, 2(1):41-55.

3 García, A. K. [2020], “Coronavirus México: quedarse en casa no es opción para millones de trabajadores”, *El Economista*, 4 de diciembre, <<https://www.economista.com.mx/politica/Coronavirus-Mexico-Quedarse-en-casa-no-es-opcion-para-millones-de-trabajadores-20200323-0058.html>>



para el progreso económico y social sostenible; entre 2007 y el 2016, se observa un incremento importante de recursos asignados, al mostrar una tasa de crecimiento promedio anual de 7.6%, mientras que entre 2016 y 2019 se produce una importante caída de 5.5% en promedio anual y, de acuerdo con el presupuesto de egresos de 2021, la tasa de crecimiento entre el 2020 y el 2021 muestra un incremento de apenas 0.84 por ciento.

*Gráfica 1. Presupuesto total Peciti (2007 a 2021), millones de pesos constantes (2021 = 1).*



*Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.*

Por otro lado, en la gráfica 2 se observa el comportamiento del presupuesto público asignado al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt). Entre el 2007 y el 2015 los montos asignados crecieron a un ritmo de 12.3 % en promedio anual, mientras que para el periodo 2015 a 2019, se redujeron casi a un ritmo similar; para analizar el monto que se asignó en el presupuesto de egresos de 2021 respecto del año anterior, se calcula la tasa de crecimiento y se nota que los recursos asignados disminuyeron ligeramente en 0.03 por ciento.



Gráfica 2. Presupuesto total Conacyt (2007 a 2021), millones de pesos constantes (2021 =1).



Fuente: Elaboración propia con datos del Foro Consultivo Científico y Tecnológico.

En estas gráficas se observa que, desde el 2016, se redujo el gasto público orientado a ciencia y tecnología en México, debido a que a partir del 2015 los precios del petróleo comenzaron a mostrar una alta volatilidad al presentarse una reducción en los precios por barril cercana al 50%, situación que responde a una guerra de precios entre los principales productores de petróleo en el ámbito mundial (Estados Unidos, Arabia Saudita y Rusia), lo cual afectó a las economías en vías de desarrollo cuyos presupuestos fiscales dependen de las exportaciones petroleras.<sup>4</sup> Debido a que los recursos públicos derivados del petróleo que obtuvo el Gobierno mexicano en el 2015 conformaron alrededor del 30.7% del total del gasto,<sup>5</sup> se realizó un ajuste en el presupuesto de egresos para el 2016 al recortar 135 mmdp, pues el titular de la Secretaría de Hacienda en turno, Luis Videgaray, señaló que se prefirió generar este recorte para evitar incrementar la deuda o los impuestos.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Arroyo, A., y F. Cossío Muñoz [2015], "Impacto fiscal de la volatilidad del precio del petróleo en América Latina y el Caribe: estudio sobre las causas y las consecuencias de la caída de los precios del petróleo y análisis de opciones de política para encaminar sus impactos", Cepal.

<sup>5</sup> Albarrán, E. [2019], "Ingresos petroleros aumentaron en el último año de Peña Nieto", *El Economista*, 1 de diciembre de 2020, <<https://www.economista.com.mx/economia/Ingresos-petroleros-aumentaron-en-el-ultimo-ano-de-Pena-Nieto-20190131-0008.html>>

<sup>6</sup> Gómez, P. [2015], "En el 2016, recorte de \$135 000 millones", *El Economista*, <<https://www.econo>

Como el precio del petróleo no ha mostrado un crecimiento estable en el precio, los presupuestos de egresos subsecuentes han tenido que adaptarse a este panorama geopolítico internacional.

En México, uno de los sectores más afectados por la disminución del gasto público ha sido el de ciencia y tecnología, lo cual responde en gran medida a la inmediatez de las políticas públicas pues no se considera que los apoyos destinados a este sector puedan representar una importante inversión que tenga frutos sobre el crecimiento y desarrollo económicos en el mediano o largo plazos. Un ejemplo de esto es la economía de Corea del Sur, que en la década de 1950 era un país con importantes niveles de pobreza y carencias sociales, pero que entre 1961 y 1988 adoptó el modelo denominado “el triángulo dorado del crecimiento” y que consistió en un conjunto de medidas orientadas a estimular el sector de ciencia y tecnología, el cual se consideró la punta de lanza de la economía que generaría un efecto de arrastre para el resto de los sectores. Las políticas consistieron en reformar el sistema legal para facilitar la apertura de empresas; incrementar el gasto en educación construyendo nuevas universidades y centros de investigación.

Asimismo, se otorgó un mayor financiamiento a las becas de educación superior al extranjero para que su población se formara en las universidades más prestigiosas del mundo, con la promesa de que al concluir sus estudios les sería posible encontrar un empleo bien remunerado en los nuevos centros académicos coreanos y se otorgaron créditos a pequeñas empresas nacionales para que desarrollaran componentes eléctricos y electrónicos.<sup>7</sup>

Este conjunto de medidas provocaron que Corea del Sur consiguiera altos niveles de crecimiento y desarrollo económicos, además de la consolidación de importantes empresas tecnológicas, como Samsung, empresa fundada en 1938 que se dedicaba a la exportación de frutas, verduras y pescado seco, y que para 1969 se convierte en Samsung Electronics gracias a los apoyos gubernamentales, la cual creció a tal grado que hoy día es reconocida como un gigante tecnológico en el mercado de los dispositivos inteligentes.<sup>8</sup>

---

mista.com.mx/economia/En-el-2016-recorte-de-135000-millones-20150331-0122.html>

<sup>7</sup> Aragonés, A. M., y U. Salgado [2013], “Migración y desarrollo. Un estudio comparativo”, en *Del vivir bien al buen vivir*, pp. 129-158.

<sup>8</sup> Pfanner, E. [2013], “From Fish Trader to Smartphone Maker”, *New York Times*, <[https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/interactive/2013/12/15/technology/samsung-timeline.html/#/time298\\_8328](https://archive.nytimes.com/www.nytimes.com/interactive/2013/12/15/technology/samsung-timeline.html/#/time298_8328)>

De acuerdo con cifras del Banco Mundial, el Gobierno coreano es muy consciente sobre la importancia de fomentar la I+D de nuevas tecnologías a tal grado que, durante el 2018, este país invirtió en dicho rubro el equivalente al 4.8% de su PIB, mientras que en el caso mexicano apenas si se aportó el 0.31% del PIB en dichas actividades, cifra muy inferior al 1% que mandata la Ley de Ciencia y Tecnología de México.

La insuficiencia de los fondos orientados al desarrollo científico-tecnológico del país no es la única problemática a la que se enfrenta México; recientemente, las autoridades de Conacyt han identificado que entre 2013 y 2018, se transfirieron recursos para el desarrollo de innovaciones por medio de diversos fideicomisos con un monto de 41 000 624 mdp al sector privado, de los cuales, 891 millones beneficiaron a grandes empresas transnacionales y que, de acuerdo con la doctora Álvarez-Buylla (directora de Conacyt), se logró identificar recursos que se ejercieron de manera discrecional y opaca y, como resultado de esto, todos los fideicomisos fueron cancelados. En este sentido, vale la pena resaltar que si bien se está combatiendo la corrupción sobre el uso de los recursos orientados a las actividades de CTI, este financiamiento no se debe frenar o reducir, sino transparentar, incrementar y orientar hacia las empresas e instituciones nacionales que no hicieron un mal uso de dicho recurso.

A manera de conclusión, es necesario considerar el papel relevante que tienen las actividades de I+D y del estímulo a la ciencia como posibles palancas para impulsar el desarrollo en el país; debe evitarse caer en la instrumentación de políticas económicas cortoplacistas; se requiere incrementar los recursos destinados a las actividades de la CTI, invertir más en educación y los centros de investigación y financiar actividades de investigación y desarrollo para las mipymes nacionales, de tal forma que estas puedan mejorar sus capacidades productivas y competir con las grandes empresas nacionales y transnacionales,<sup>9</sup> para generar empleos mejor remunerados. La pandemia de covid-19 ha hecho evidente la gran brecha de desigualdad que existe entre los países y las sociedades, pues no es posible aplicar el mismo tipo de política para frenar la tasa de contagios en todas las naciones. En el caso de las economías en vías de desarrollo, una parte importante de su población no puede quedarse en casa y no es una opción viable debido a que los bajos ingresos que percibe al laborar en el sector informal no permite que

---

<sup>9</sup> Arbussà, A., Bikfalvi, A., & Valls, J. (2004). La I+D en las pymes: Intensidad y estrategia. *Universia Business Review*, (1), 40–49.

genere un ahorro para resguardarse en sus hogares, sobre todo cuando los contagios se ubican en el pico más alto y el riesgo es mayor. Hay que cerrar la brecha tecnológica o de lo contrario las desigualdades económicas se profundizarán aún más ante el acelerado desarrollo de la cuarta revolución industrial.

# El impacto de los recortes a programas de atención a las mujeres en el paquete económico 2021 de frente a la covid-19

*Eufemia Basilio<sup>1</sup> y Casandra Hernández<sup>2</sup>*

---

Las mujeres son parte primordial de la vida económica, pero siguen siendo afectadas por la gran brecha de desigualdad de género, a pesar de que existen políticas públicas con perspectivas de género que están diseñadas para contribuir a la eliminación de las desigualdades económicas, sociales, políticas y culturales entre hombres y mujeres, mediante la orientación de recursos públicos a la atención de las necesidades específicas de cada uno de estos grupos de la población, por el lado del gasto, y la aplicación de tratamientos especiales dirigidos a los grupos que así lo requieran, por el lado de los impuestos. Así, en consonancia con la agenda 2030 para la igualdad de género, los Gobiernos de todos los países deben estar comprometidos a adoptar políticas públicas que permitan estructurar una política fiscal con enfoque de género, en el marco de un sistema tributario progresivo, eficiente y productivo.

Incluso en un país con un sistema tributario de este tipo, las desigualdades económicas de género se profundizarían por la brecha salarial que tienen hoy día las mujeres dentro del mercado laboral. En América Latina, ellas reciben en promedio 17% menos por ingresos laborales que los hombres con la misma edad y el mismo nivel de estudios, de acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), con datos de 2019. De ahí que exista la necesidad de establecer políticas encaminadas a reducir también este tipo de desigualdad, lo cual implica aceptar la no neutralidad de la política fiscal.

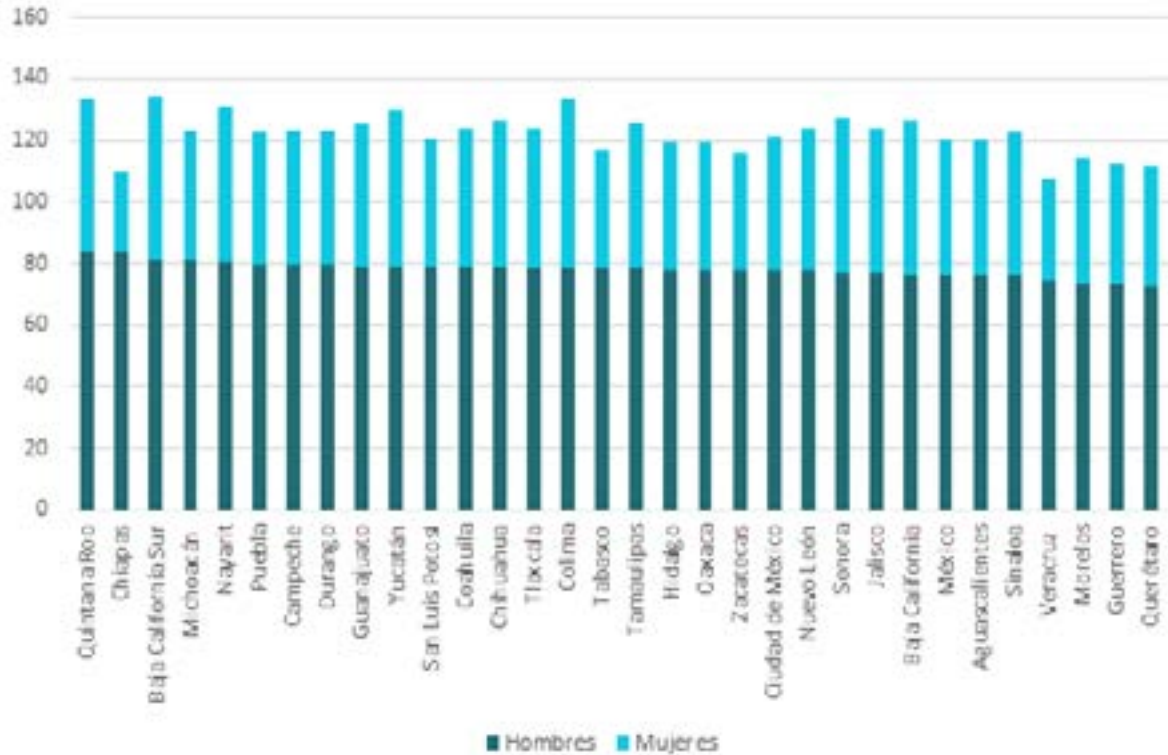
---

<sup>1</sup> Investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, correo electrónico: arima04@yahoo.com.mx. Este artículo se realizó en el marco del proyecto PAPIIT “Coordinación de política fiscal, monetaria y financiera para el desarrollo económico de América Latina”, clave in301820.

<sup>2</sup> Economista de la UNAM.

Por otra parte, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020) en el 2019, del tiempo total de trabajo (TTT) de la población en México, las mujeres emplean 30.9% en el trabajo para el mercado, 66.6% en el trabajo no remunerado de los hogares y 2.5% en la producción de bienes para uso exclusivo del hogar, en contraste con los varones, para quienes estos porcentajes corresponden a 68.9%, 27.9% y 3.1%, respectivamente. Más aún, las mujeres dedicaron un promedio de 50.4 horas semanales para labores del hogar no remuneradas, mientras que los hombres solo 19.6 horas. Estas actividades en el hogar tradicionalmente se han considerado como no productivas, por lo que no se contabiliza en el producto interno bruto nacional, lo cual hace parecer que las mujeres no tienen gran incidencia en la participación del PIB, como vemos en la gráfica 1.

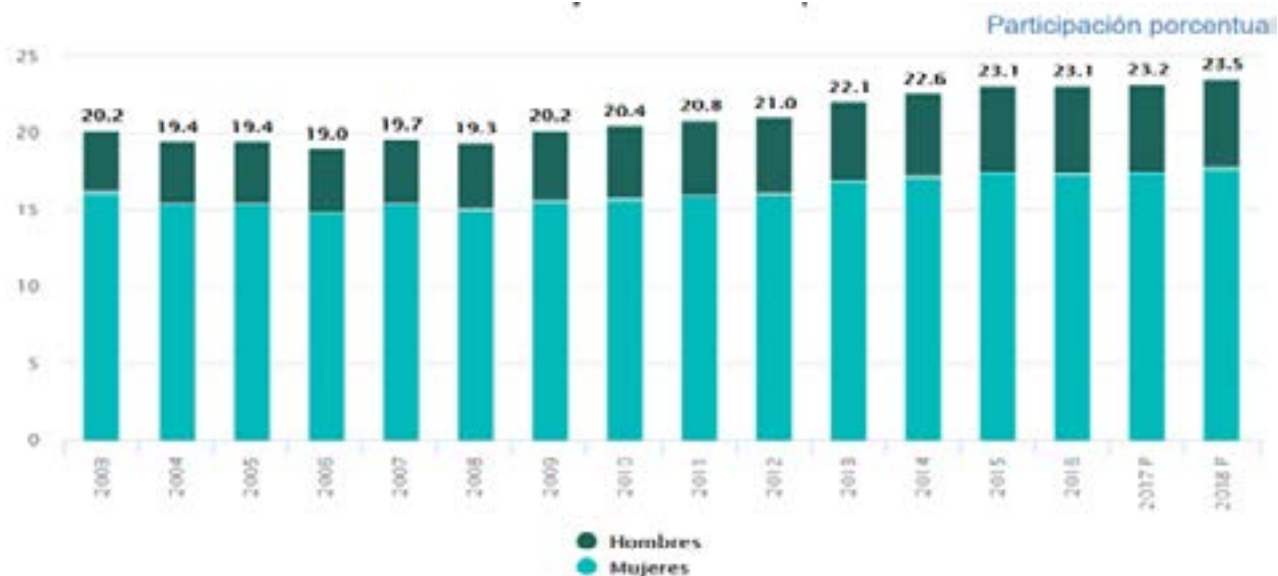
*Gráfica 1. Participación del PIB por género y por entidad federativa en 2019.*



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi 2019.

Además, el elevado porcentaje de mujeres que se dedica a actividades no remuneradas (como lo vemos en la gráfica 2), disminuye su participación en la toma de decisiones sobre el ahorro y los ingresos del hogar, lo cual perjudica su inclusión financiera y la comprensión de conceptos financieros básicos; todo ello las convierte en un grupo vulnerable.

*Gráfica 2. Participación porcentual en las labores domésticas y de cuidados respecto del PIB en México (2019).*



Fuente: Elaboración propia con datos de Inegi, 2019: Sistema de Cuentas Nacionales de México.

P = Cifras preliminares.

Nota: la suma de los parciales quizá no coincida con el total debido al redondeo.

Por otra parte, la llegada de la covid-19 a México nos ha puesto en una situación crítica, ya que enfrentamos una crisis no solo sanitaria, sino también económica debido a un cierre obligatorio, ya sea total o parcial de las empresas, con el fin de evitar el crecimiento del número de contagios. Esto significó que 59.5% de las empresas cerrara y 19.6% de los empleados trabajará ahora desde casa.

Para el 2020, el Instituto Nacional de las Mujeres (2020) estima que la participación en el trabajo no remunerado es del 82.46%, donde el 95.93% abarca mujeres y 67.51% corresponde a hombres; esta situación ha sido afectada por la pandemia, debido al cierre de guarderías, escuelas, oficinas y establecimientos, ya que, las mujeres se han enfrentado a un incremento de su carga laboral en el hogar, con el cuidado y la enseñanza de las clases a los niños y adolescentes. Tan solo la suspensión de clases ha enviado a casa a 24 493 702 estudiantes de nivel básico, quienes necesitan que un adulto se encargue de ellos. Esto significa que 60.5% de su tiempo se destina a labores no remuneradas del hogar y 32.3% a aquellas actividades por las cuales se percibe un ingreso. La situación no mejora en el mercado laboral para las mujeres, pues la tasa de ocupación de ellas se incrementó 51.4% de abril a junio del 2020, mientras que la tasa para los varones solo aumentó 13%. También observamos un incremento del 31.86% de la tasa



de ocupación en el sector informal para las mujeres y tan solo del 0.56% para los hombres (2020).

Luego de la presentación del PEF 2021, distintas organizaciones y analistas se dieron a la tarea de estudiar lo huecos donde el presupuesto federal para el próximo año podría tener afectaciones directas. De entrada, analicemos qué pasó con los montos del mismo designados a la atención a mujeres, donde los recursos destinados a instituciones que combaten las disparidades de género y la violencia han sido fuertemente castigados durante el Gobierno de Andrés Manuel López Obrador.

En el paquete 2021, se considera la asignación de 300.2 mdp para la atención directa a mujeres, es decir, 32 mdp menos de lo ejercido en 2020. Esto en contraste con lo asignado para programas para mujeres, donde el presupuesto federal contempla 128 000 mdp para trabajar en la paridad de género y contra la violencia hacia las mujeres, lo que representa un incremento de 20% en términos reales respecto de 2020. Además, se observa un incremento del 23.74% en el presupuesto destinado a la igualdad y equidad entre hombres y mujeres, pasando de 103 mil 518 millones a 128 mil 354 millones de pesos. Esto último parece ser una buena noticia para las mujeres, pero lo cierto es que, más de la mitad de este dinero está etiquetada dentro de un paquete de programas de subsidios que no es exclusivo para ellas, por lo que dicho incremento no se verá directamente reflejado en las instituciones, ni programas enfocados exclusivamente en disminuir la desigualdad e inequidad que viven las mujeres. El PEF 2021 que entregó la SHCP es engañoso en este aspecto, ya que, por un lado, nos dicen que está aumentando el presupuesto para las mujeres, pero tras una revisión detallada del Anexo 13, los recursos destinados a la igualdad sustantiva incluyen programas sociales de gobierno, como Pensión para el Bienestar de las Personas Mayores, Jóvenes Construyendo el Futuro, Sembrando Vida, Programa Vivienda Social, etc., en los cuales se destinará la mayoría del presupuesto. Así, aunque se contempla un aumento de alrededor del 23% de manera global en 2021, más del 50% de este dinero se destinará a 10 programas asistencialistas que no tienen reglas de operación y no están enfocados en aminorar las desigualdades de género, los cuales tienen asignado casi 106 mmdp, de los 128 mmdp informados en ese anexo.

Ejemplo de esto es el programa Sembrando Vida, que fue agregado por primera vez al apartado de género, con más de 8 500 mdp, siendo que siete de cada 10 beneficiarios de estos programas son hombres. Lo mismo pasaba en el presu-



puesto de egresos del año pasado, donde siete de cada 10 pesos del presupuesto designado fueron a programas sociales que no están destinados solo a mujeres, como Jóvenes Construyendo el Futuro o el Programa de Becas “Elisa Acuña”.

Fueron muy grandes los recortes que se hicieron en programas esenciales de 2019 a 2020, como los apoyos a la mujer en general, los incentivos para la equidad de género, el presupuesto para estancias infantiles, el ejercicio de los derechos humanos y la prevención de la discriminación, así como de apoyo al empleo. Dos de las instituciones que efectivamente operan recursos exclusivos para las mujeres, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), están recibiendo más recursos en 2021 de los que ejercieron en 2020; sin embargo, en términos reales, esta situación es apenas una especie de “recuperación” de presupuesto si se considera que del 2019 al 2020 sufrieron recortes importantes. Inmujeres estaría captando cerca de 19% más que el año pasado, y Conavim quedaría prácticamente con el mismo presupuesto, solo con un ligero aumento en términos reales que resulta claramente insuficiente ante el recorte de 30% de su presupuesto en 2019, sobre todo en el entorno de violencia que viven las mujeres hoy día en el país, el cual se ha agravado más en tiempos de pandemia.

En el actual paquete económico, otro aspecto a destacar es el recorte de 3.3% al presupuesto para refugios que atienden a mujeres víctimas de violencia y a sus hijos, mismo que estaba dentro del Programa de Salud Sexual y Reproductiva de la Secretaría de Salud (ss). También destaca la disminución de 3.47% del presupuesto para el Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), que pasó de 288535043 pesos en 2020 a 278535043 pesos en 2021. Cabe destacar que estas instancias deberían garantizar la integridad de la mujer y sus hijos, tanto desde el punto de vista físico como psicológico, y brindarles oportunidades para obtener un empleo que les garantice un seguro social de calidad. Recordemos que la propuesta inicial del paquete de 2019 era desaparecer el PAIMEF, que es el único programa dirigido a las entidades para el combate a la desigualdad de género, indicio del poco interés en el tema de igualdad de género para el actual Gobierno.

Por otra parte, en todo el mundo, los Gobiernos de los distintos países intentan contener la pandemia por la covid-19. Lo cierto es que muchas de las consecuencias provocadas por dicha enfermedad están recayendo con más fuerza sobre las mujeres, quienes, como ya dijimos, tienen la mayor carga del trabajo no remune-

rado tanto del hogar como de cuidado de personas. La ONU Mujeres ha diseñado diversas propuestas para mitigar el efecto de la crisis por la covid-19 en adultas y niñas, con objeto de garantizar que la recuperación a largo plazo las beneficie. A escala mundial, la respuesta se centra en cinco prioridades:

1. Mitigar y reducir la violencia de género, incluida la violencia doméstica.
2. Protección social y paquetes de estímulo económico que tengan en cuenta a mujeres y niñas.
3. Conseguir que las personas apoyen y practiquen el reparto equitativo del trabajo de cuidados.
4. Liderazgo y participación de las mujeres y las niñas en la planificación y toma de decisiones de la respuesta ante la covid-19.
5. Datos y mecanismos de coordinación que incluyan perspectivas de género.

Propuestas que deberían adoptar todos los Gobiernos de cada uno de los países, incluido México, mediante la implementación de políticas públicas eficientes y bien dirigidas, para aminorar la disparidad, inequidad y violencia de género.

Así, consideramos que el PEF 2021 ha sido totalmente despojado de perspectiva de género, ya que cerca dos terceras partes de los recursos etiquetados para la equidad y disminución de la desigualdad de género en el paquete 2021 no están dirigidas a estos fines; además, durante la presente administración ha disminuido el presupuesto a programas esenciales de apoyo a la mujer, como los destinados a equidad de género, estancias infantiles, derechos humanos y prevención de discriminación, así como de apoyo al empleo, lo cual representa un retroceso para la política de derechos humanos de las mujeres.

La política fiscal debe contribuir a cambiar esta realidad mediante presupuesto dirigido a erradicar la violencia de género y al coadyuvar al mejor desarrollo, social y económico de las mujeres; mientras no sea así, habrá un retroceso respecto de lo que se había logrado avanzar. Pero es imposible tener política fiscal sensible al género si no existe un sistema económico sostenible. La baja presión fiscal, la dependencia de la renta petrolera y el alto porcentaje de deuda seguirán arrojando un insuficiente gasto para proveer el bienestar que la sociedad necesita.

Tampoco puede disminuirse la desigualdad de ningún tipo, en el marco de un sistema tributario inicuo y regresivo. Hoy las políticas económicas no tienen en cuenta la situación desigual en la que se encuentran hombres y mujeres en el país. La provisión de bienes y servicios básicos en gran parte se ha sostenido gra-

cias a la provisión de trabajo no remunerado de las mujeres en el interior de los hogares. Eso ha hecho que en el país se implemente un régimen familista, donde el Estado no tiene presencia importante en la provisión de cuidados. La política fiscal debe colaborar para cambiar esta realidad. El Estado debe tener un papel activo en la economía, y el sector privado debe contribuir a equilibrar las cargas de este trabajo.

El nuevo escenario no es alentador: en el presupuesto del año pasado y en el actual habrá una reducción de gastos e ingresos, acrecentada por la pandemia de covid-19, lo cual repercutirá de forma mucho más grave en las condiciones de vida, seguridad y laborales de las mujeres comparadas con las de los hombres. Y lo cierto es que, la mayor carga de la crisis económica la tendrán las capas medias y bajas del país, especialmente las mujeres, quienes tendrán que suplir una vez más lo que el Estado abandona, como las labores de cuidado, en la actual pandemia.

# Créditos

## **Directorio**

### Director

Armando Sánchez Vargas

### Secretaria Académica

Isalia Nava Bolaños

### Secretaria Técnica

Patricia Llanas Oliva

## **Cuerpo editorial**

### Edición académica

José Manuel Márquez

### Diseño editorial

Ma. Victoria Jiménez Sánchez

### Cuidado editorial

Graciela Reynoso Rivas