



Instituto para el Desarrollo Industrial
y el Crecimiento Económico A.C.

LA VOZ DE LA INDUSTRIA

VOL. 04 N°71

Presupuesto 2017, un nuevo ajuste rumbo a la desaceleración económica

Septiembre, 2016

Contenido

| | |
|---|-----------|
| Presupuesto 2017, un nuevo ajuste rumbo a la desaceleración económica..... | 3 |
| 2017: una deuda que no se reduce | 3 |
| ¿Qué se sacrifica? | 6 |
| ¿Quiénes son los afectados? | 6 |
| Un mal momento | 8 |
| Deuda y ajuste fiscal en la inversión, una lección que no se asimila..... | 10 |

Presupuesto 2017, un nuevo ajuste rumbo a la desaceleración económica.

En función del ajuste presupuestal presentado, el IDIC considera que el crecimiento económico del 2016 será de 2.2% y en el 2017 oscilará entre 1.3 y 1.8%. De igual forma, considera que hace falta un reordenamiento del ajuste para evitar el sacrificio de la inversión. Independientemente de ello es evidente que los ajustes seguirán porque el desequilibrio de la deuda es estructural.

2017: una deuda que no se reduce

El gobierno mexicano ha presentado su Paquete Económico 2017, en donde se ha dado un paso atrás en el objetivo de crecimiento económico sustentado en las reformas estructurales. Tácitamente se ha reconocido que el crecimiento de 5% esperado, cuando se elaboraron tanto el Plan Nacional de Desarrollo como el Programa de Financiamiento del Desarrollo de la actual administración, no verá la luz, el presupuesto está prospectado con un incremento del PIB de 2.5%.

Como se infiere del presente análisis y de la insatisfacción de las calificadoras, hay una noticia implícita:

- Los ajustes continuarán en los años por venir. El superávit primario de 0.4% no puede resolver el problema de endeudamiento público. El recorte aplicado en algunos rubros del gasto, es insuficiente para resolverlo.
- Representa una muestra de que en el mediano plazo se buscará frenar el débito, pero en 2017 seguirá aumentando.
 - El saldo de la deuda pública será de 48.5% del PIB al final del 2016, 2.4% superior al aprobado. Esa inercia se prolongará para el 2017.

- ¿Por qué no se puede frenar en 2017? Porque la deuda pública es un desequilibrio que ha estado presente en las finanzas públicas desde el desorden en que se incurrió en los años setentas y el cual no se ha resuelto.

La propuesta económica se ha enfocado a satisfacer a las empresas calificadoras e instituciones financieras que han presionado por el endeudamiento en el que se incurrió durante los primeros tres años y medio del sexenio.

- Entre diciembre del 2012 y el primer semestre del 2016 el saldo de la deuda del sector público federal pasó de 403 mil millones de dólares a 481 mil millones.
- En pesos el aumento es más significativo: de 5.4 billones de pesos a 9.1 billones durante el mismo periodo. La depreciación del peso ayudó a que el saldo no se incrementara más en dólares.¹

Las calificadoras tienen razón en señalar un problema de finanzas públicas que ha estado vivo desde hace 40 años, sin embargo, no emiten el mismo cuestionamiento sobre la calidad del gasto y la necesidad de preservar a la inversión por encima del gasto improductivo.

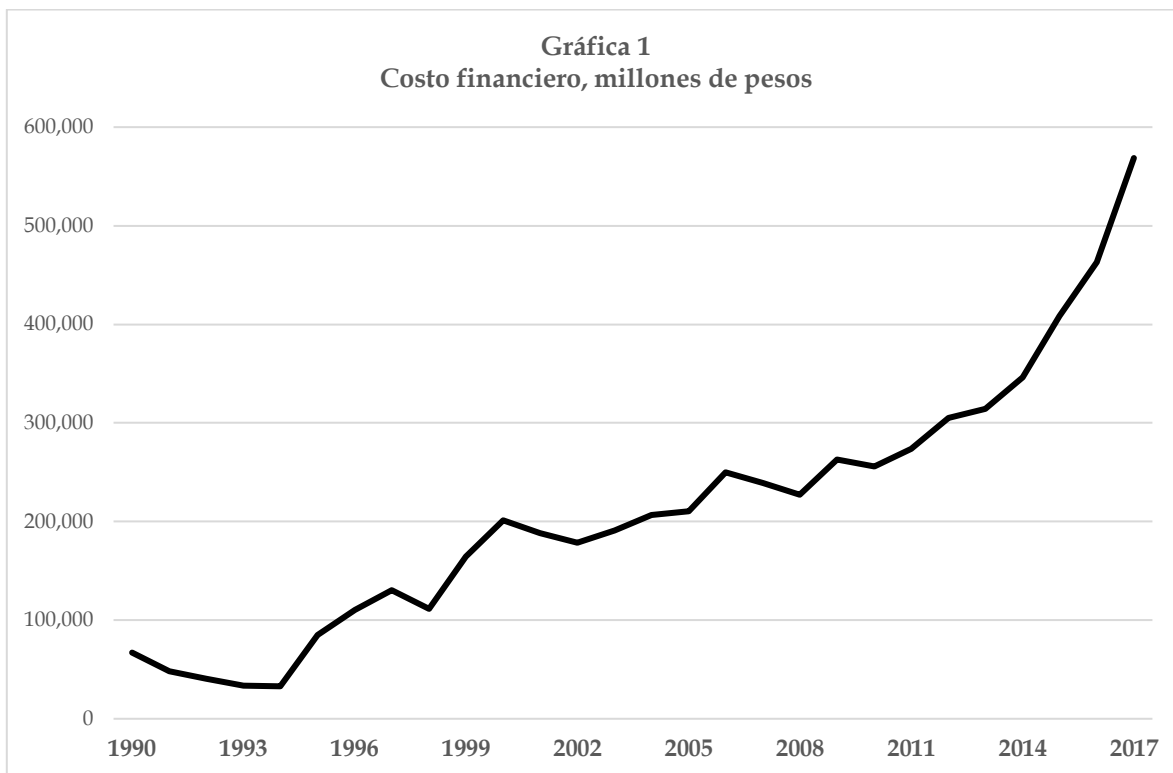
- Al igual que en otras épocas lo que interesa a los grupos financieros internacionales es un ajuste contable que muestre una reducción en los requerimientos de deuda del gobierno mexicano, para ellos no es relevante si tiene un costo en términos de crecimiento económico y desarrollo social.

En este sentido, es delicado que el Paquete Económico 2017 tenga una lógica de lograr un superávit primario de 0.4% del PIB, pero que en realidad implique un aumento en el saldo total de la deuda de México.

¹ En 2014, antes de la parte más fuerte de la depreciación el saldo fue de casi 520 mil millones de dólares y de 6.8 billones de pesos.

- El ahorro proyectado con el superávit primario de 73.8 mil millones de pesos se enfocará a pagar deuda, pero será insuficiente y por ello se incurrirá en un balance presupuestario negativo de (-) 494.9 mil millones de pesos (2.4% del PIB).
- En otras palabras, se requerirá de más deuda para poder enfrentar los compromisos financieros del gobierno. Si no se alcanza el crecimiento de 2.5% estimado, la presión seguirá aumentando.

¿Por qué el ajuste es insuficiente? La explicación radica en que el costo financiero del gobierno será de 568.7 mil millones de pesos (2.8% del PIB), por lo que el ahorro esperado con el superávit primario (73.8 mil millones de pesos) no le alcanza para pagarlo. De hecho, la tendencia del costo financiero, aún con los ajustes, se mantiene al alza (gráfica 1). Este problema es uno de los elementos que seguirá afectando a las finanzas públicas cuando se inicie el alza de tasas de interés.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Un aspecto que se debe señalar es que lo anterior ocurre porque el ajuste se hace como en otras épocas: se sacrifica la inversión física, pero se mantiene parte del gasto improductivo. En el mediano plazo esto limita el crecimiento y no reduce el ritmo de endeudamiento, ni el costo financiero implícito.

¿Qué se sacrifica?

- Para el 2016 se ha estimado que la inversión física será de 3.8% como proporción del PIB, sin embargo, en 2017 se estima en únicamente 2.7%. Un retroceso de una década.
- Esto es producto de una reducción que supera los (-) 116 mil millones de pesos.²

¿Quiénes son los afectados?

Los principales ramos administrativos y entidades públicas que cargarán con el peso del ajuste son:³

- Pemex: (-) 102.2 mil millones de pesos.
- Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación: (-) 25.5 mil millones de pesos.
- Comunicaciones y Transportes: (-) 31.0 mil millones de pesos.
- Medio Ambiente y Recursos Naturales: (-) 21.6 mil millones de pesos.
- Energía: (-) 500 millones de pesos.
- Economía (-) 5.7 mil millones de pesos.
- Desarrollo Urbano, Territorial y Urbano: (-) 10.5 mil millones de pesos.

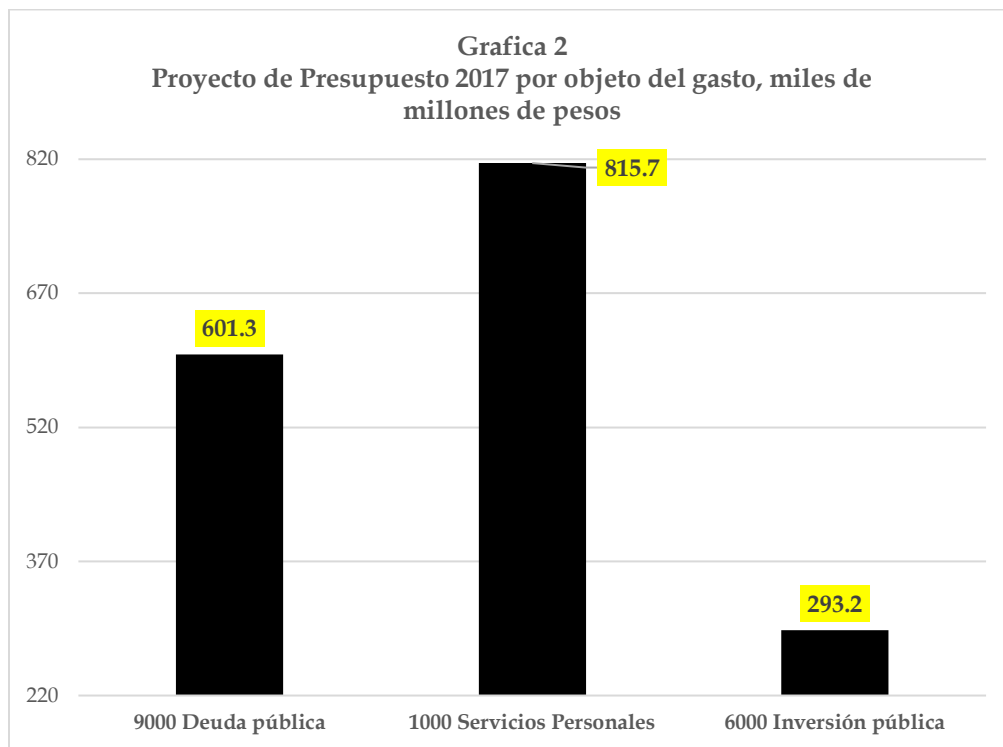
² Reducción cuantificada en la inversión pública contabilizada en la partida 6000.

³ Variación entre el presupuesto aprobado para el 2016 y el proyecto para el 2017. Se presenta la reducción total del presupuesto en los Ramos citados y en Pemex, incluye inversión y gasto corriente.

Si bien hay un ajuste en el gasto corriente es evidente que no se está considerando una reforma de la administración pública para hacerla más eficaz. Hay un aumento en los siguientes rubros:

- Los servicios personales se incrementan en más de 30 mil millones de pesos para llegar a 816 mil millones.
- Materiales y suministros se eleva en 27 mil millones.
- Participaciones y aportaciones en 93 mil millones.
- Las erogaciones por Deuda Pública pasan de 478 mil millones en 2016 a 601 mil millones en 2017.

Como puede apreciarse en la gráfica 2, la inversión pública es inferior al gasto generado por la deuda pública y al de servicios personales.



Fuente: Paquete Económico 2015

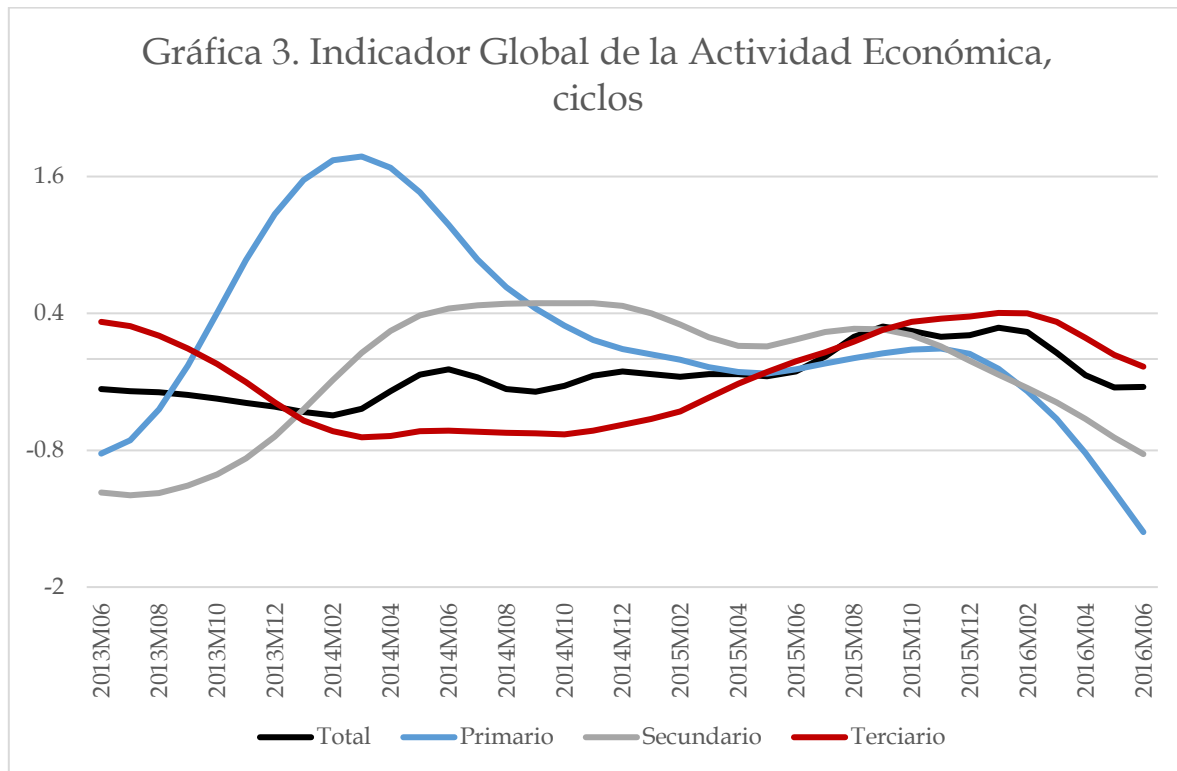
En consecuencia, y agregando el recorte en los ramos de Educación Pública (- 31.6 mil millones), Salud (- 14.8 mil millones) y Conacyt (- 8.2 mil millones), se puede observar que la estrategia económica es transferir recursos del gasto enfocado al

desarrollo social y económico al pago que implica el elevado costo financiero de la deuda.

- La estrategia es similar a la implementada en diversas ocasiones durante las últimas 4 décadas, el producto de la misma ha sido un estancamiento económico provocado por la caída en las tasas de crecimiento del PIB potencial, mayor precarización del empleo y la prolongación del círculo vicioso que representa el incremento sostenido de la deuda pública.

Un mal momento

Debe mencionarse que el ajuste presupuestal llega en un momento en donde la desaceleración económica sigue avanzando (gráfica 3). Su aplicación exacerbará el problema.



Fuente: elaboración propia con información del INEGI

El crecimiento acumulado durante el 2016 no contribuye positivamente. Hasta el primer semestre es de solo 2.5% y con el ciclo a la baja es poco probable que se pueda alcanzar un mejor desempeño.

En los Criterios Generales de Política Económica 2017 se hace el supuesto de que Estados Unidos crecerá 2.2% en el siguiente año, es decir que su economía se reactivará. No obstante, el PIB norteamericano solo creció 0.8% en el primer trimestre del año y 1.1% en el segundo. Será complicado que aumente más, particularmente por el modesto comportamiento de la construcción y la desaceleración automotriz. De igual forma, se subestima la caída industrial que enfrenta el principal socio económico de México.

Otra debilidad en los supuestos es el tipo de cambio, hoy la salida de capitales lo ubica en 19.5 pesos por dólar, lejos del 18.2 estimado por el gobierno para el 2017.

- Esto último da un mensaje claro, los capitales siguen saliendo del país. Las elecciones de Estados Unidos, la incertidumbre sobre la evolución de las tasas de interés y la volatilidad de los precios del petróleo seguirán siendo un factor a considerar en los meses por venir. De igual forma, no debe subestimarse la incertidumbre sobre el sistema bancario, la situación del Deutsche Bank es solo un ejemplo de eventos que podrían presionar al sistema financiero internacional.

Finalmente, se tiene a las tasas de interés. En promedio se estima que la tasa de los Cetes a 28 días será de 4.9%, un punto porcentual superior a la del 2016 y que cerrará en un nivel de 5.3%. En otras palabras, se encarecerá el pago de la deuda pública y privada lo cual incidirá negativamente sobre la inversión total del país.

La austeridad aplicada es selectiva y vuelve a tocar a la inversión. Se busca lograr el objetivo de presentar una mejora contable en función de uno de los pilares del crecimiento. Como se verá esta es una estrategia aplicada durante tres décadas y la cual no ha dado el resultado esperado.

Deuda y ajuste fiscal en la inversión, una lección que no se asimila

El mayor problema estructural que enfrenta México es el bajo crecimiento económico. El endeudamiento de la década de los años setenta provocó el desmantelamiento del sistema productivo nacional y dejó un legado de precariedad que no se ha logrado superar.

A partir de la década de los años ochenta del siglo pasado la gestión del Gobierno Federal se ha visto marcada por una espada de Damocles que ha tomado la forma de los compromisos financieros generados por la deuda pública y los pasivos contingentes.

El difícil proceso de renegociación del débito externo ocupó gran parte de los esfuerzos durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas de Gortari. Otra parte de los mismos se orientó a la modificación de la estructura del gasto público. La eliminación de los programas más ambiciosos de apoyo social, como el que giraba en torno a Conasupo y de inversión pública, estuvieron en el centro de la transformación de la administración pública de aquellos años.

Sin lugar a dudas que los costos económicos y sociales de la reestructuración fueron elevados,⁴ no se podría entender el rezago en competitividad y productividad de México sin recordar el sacrificio de la inversión pública de los años ochenta.

⁴ Para una descripción sobre los costos del proceso de ajuste y su impacto en la economía ver *Las Implicaciones Macroeconómicas de Pagar: La política Económica ante la Crisis de la Deuda en México, 1982-1988*. Vladimiro Brailovsky (105-127) en México, Auge, Crisis y Ajuste, El Trimestre Económico

- El sacrificio de la inversión pública fue sustancial: en 1981 era equivalente a 11% del PIB. Para 1988 no alcanzaba el 4%; esto a pesar de que la economía prácticamente no había crecido en dicho periodo.

El recorte a la inversión tuvo un efecto adverso sobre el PIB, tanto en esa coyuntura como en la capacidad futura para generar crecimiento. En ese momento, México perdió la ruta del desarrollo que sí cursaron países como Corea del Sur, Singapur, Japón, China y Taiwán. Por eso pasó de ser la octava economía del mundo en 1981 a la 15 en el 2016.

La evolución del PIB potencial explica el desajuste productivo del ajuste fiscal. A fines de la década de los años sesenta el crecimiento del mismo oscilaba alrededor del 6%. Además, lo hacía con un equilibrio en las finanzas públicas. Para fines de la siguiente década aún crecía a tasas cercanas al 5%, solo que ya se encontraba contaminado por el enorme endeudamiento del sector público.⁵

La crisis provocada por el endeudamiento público abatió el “Desarrollo Estabilizador” y el modelo de Sustitución de Importaciones. El ajuste aplicado por el Gobierno Federal redujo el crecimiento del PIB potencial a solo 1.7% entre 1982 y 1990, la menor cifra registrada en 30 años (Pronafide).

- México no pudo recuperarse y con ello perdió su camino rumbo al desarrollo. La clave de este quiebre en la historia fue el endeudamiento público de los años setenta y el ajuste fiscal que cercenaron la inversión y que dejaron vivo al gasto corriente improductivo.

⁵ Ver Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006 (Pronafide).

El costo económico y social del desequilibrio recayó en la población. La devaluación de la moneda, la inflación, la reducción del gasto social y de la inversión pública, así como el programa de estabilización que privilegió el control de los salarios, terminaron por recargar la mayor parte de la afectación en las familias y empresas nacionales. Sobre ese esquema se abrió la economía a mercados externos, solo las empresas nacionales más grandes y algunas medianas pudieron entrar exitosamente a la globalización, el resto se refugió en un mercado interno que gradualmente se ha precarizado.

Lamentablemente, la participación negativa de la deuda no culminó ahí, el débito público improductivo aún tendría un papel protagónico en otros capítulos de la historia contemporánea de México. La crisis de 1995 sería el siguiente.

El desequilibrio de 1995 fue producto de una estrategia de finanzas públicas inadecuada. En comparación al caso de la inversión, el consumo público permaneció blindado, se permitió vivir a la parte improductiva del presupuesto.

Para 1981 el consumo público era 11% como proporción del PIB, y se elevó a 12% en 1986. Los ajustes presupuestales a este tipo de erogaciones fueron marginales. Para 1994, cuando el crecimiento había vuelto, el consumo público era mayor al 11% del PIB, la inversión del gobierno apenas rozaba un 5%. Además, el endeudamiento nuevamente era el instrumento para financiar el déficit público y el gasto de gobierno.

- Entre 1993 y 1994 la deuda pública denominada en moneda extranjera pasó de poco más de 15% como proporción del PIB a 35%. Parte de esto se hizo en instrumentos denominados como TESOBONOS,⁶ un mecanismo que

⁶ Pronafide.

terminó por ser altamente volátil. La salida de capitales abatió a las reservas internacionales y provocó una abrupta depreciación del peso.

Para fines de 1994 la deuda externa era de 85 mil millones de dólares en tanto que las reservas internacionales apenas superaban los 6.1 mil millones. Para 1995 la deuda externa de México era 30.6% del PIB y la interna de 7.6%. En total 97 mil millones de dólares.

- Era evidente que no había capacidad de pago y se requería de un profundo ajuste de la economía, uno que 1995 propició una contracción de (-) 5.8% en el PIB, la más grande desde 1932.

La inercia de endeudamiento público externo alcanzó su máximo en 1996, cuando rondó los 100 mil millones de dólares. A partir de ese momento, el gobierno de Ernesto Zedillo decidió cambiar la emisión de deuda a mecanismos denominados en pesos, es decir volcarse por la contratación de deuda interna para evitar la volatilidad cambiaria.

En el año 2000 la deuda bruta interna era casi la misma que la externa (10.6% vs 12% como proporción del PIB). En general, se apreciaba una reducción aparente de las obligaciones financieras del gobierno. Sin embargo, ese espejismo desaparecería en 2008, previo a la crisis mundial que provocó la segunda recesión más grave en México desde 1932.

Al inicio del sexenio de Ernesto Zedillo se instrumentó un profundo recorte al gasto de gobierno; en 1995 la inversión física cayó (-) 19.5% y el gasto corriente (-) 13.8%, sin embargo, las erogaciones de servicios personales se incrementaron en 1.4%. Nuevamente una austeridad selectiva.

El castigo a la inversión física se volvió a presentar en 1998 y 1999, cuando se redujo (-) 4.2% y (-) 10.3%. Ello a pesar de que la economía creció 4.7% y 2.7%, respectivamente. El temor a la crisis de las economías emergentes provocó un ajuste selectivo que castigó a la inversión. Otra vez.

En esos mismos años el gasto corriente se incrementó 1.5% y 3.8% respectivamente. Al igual que en la década de los años ochenta el ajuste al presupuesto no fue realizado con un criterio de racionalidad económica basado en mantener el pilar del crecimiento económico y reducir la parte improductiva, se privilegió una contabilidad que mostrara una reducción del déficit público, pero que no se preocupaba por la calidad del gasto. La herencia fue una inversión física de solo 2.2% como proporción del PIB en el año 2000.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo, también se apostó por otro mecanismo de endeudamiento no reconocido oficialmente como tal: los pasivos contingentes. Eso permitió que, en apariencia, se lograra disminuir el saldo de la deuda del gobierno.

Se decidió bautizar como Pidiregas a la contratación de obligaciones financieras para realizar inversiones en Pemex, CFE y carreteras. En principio, la idea era que este tipo de financiamiento no generaría presiones sobre la deuda, básicamente porque estaría encaminado a proyectos productivos que harían autofinanciable al esquema. Para 1999 el compromiso financiero de los novedosos Pidiregas ya representaba 2.3% del PIB y junto al pasivo neto del rescate bancario derivado de la crisis (11.6% del PIB) comenzaron a ejercer presión a las finanzas públicas.

- La ingeniería contable que se intentó realizar, a través de los Pidiregas (que en realidad era deuda no reconocida), solo sirvió temporalmente y dejó un legado de mayor débito:

- En el año 2000 eran 150 mil millones de pesos, pero para el 2008 llegaron a 927 mil millones de pesos: alrededor de 67 mil millones de dólares, casi el 70% del nivel de toda la deuda nominal registrada en 1996.
- Para otra referencia se debe considerar que los pasivos del mayor quebranto bancario en la historia moderna de México, el conocido como Fobaproa-IPAB, eran de 731 mil millones de pesos en 2008. Los Pidiregas superaron al quebranto bancario.
- Para ese año ambos pasivos superaban los 120 mil millones de dólares, era evidente que su reconocimiento como compromisos del gobierno causaría un nuevo cisma de finanzas públicas.

Al inicio del sexenio de Vicente Fox la deuda pública reconocida era de solo 22.6% del PIB, pero cuando se agregaban las pensiones y los pasivos contingentes la cifra llegaba a 120%.⁷ La consecuencia directa era una insolvencia fiscal manifiesta, no obstante, se siguió privilegiando limitar a la inversión y fomentar el gasto corriente.

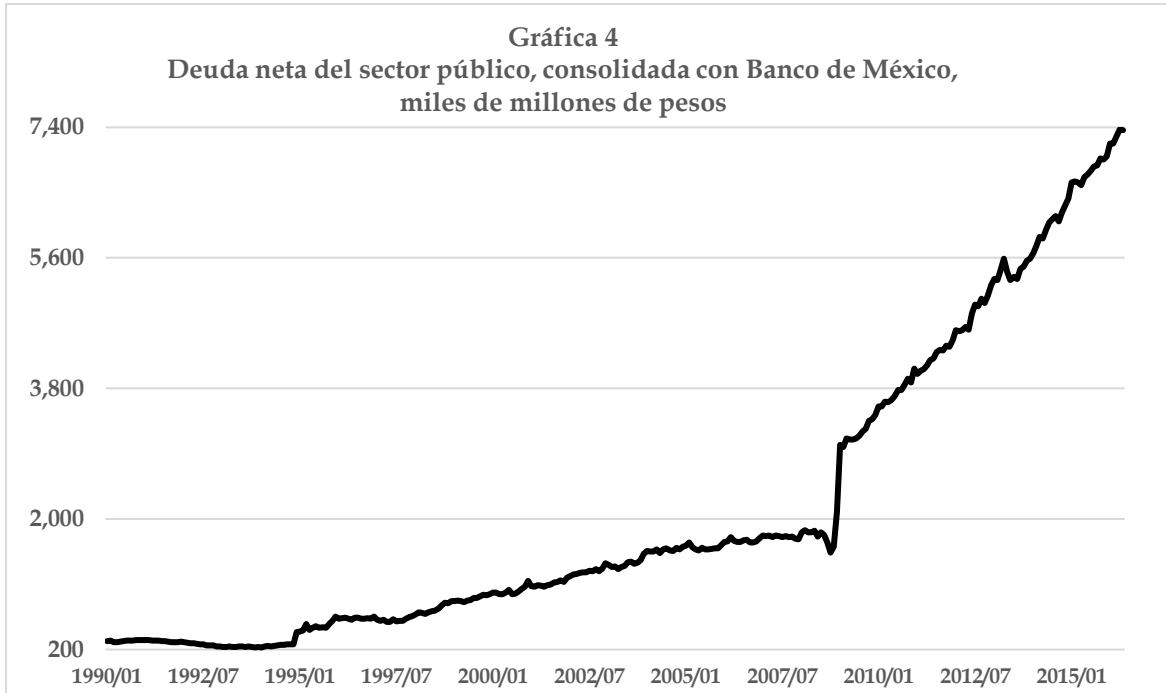
- La transición política del año 2000 no incidió en una nueva orientación de la política económica aplicada en México.
 - Durante el sexenio de Vicente Fox se aplicó una estrategia de contracción a la inversión física: en 2001 disminuyó (-) 4.7%, (-) 1.4% en 2002 y (-) 0.3% en 2005.
 - Como resultado se tuvo que la erogación más productiva del gobierno solo representó 2.4% del PIB en 2006.
 - En ese año el débito total ya superaba los 206 mil millones de dólares.
 - Por el contrario, el gasto corriente pasó de 10.9% a 12.7% del PIB.

⁷ Ver Santaella, Julio (2000), La viabilidad de la política fiscal: 2000-2025, en Una agenda para las Finanzas Públicas en México. ITAM.

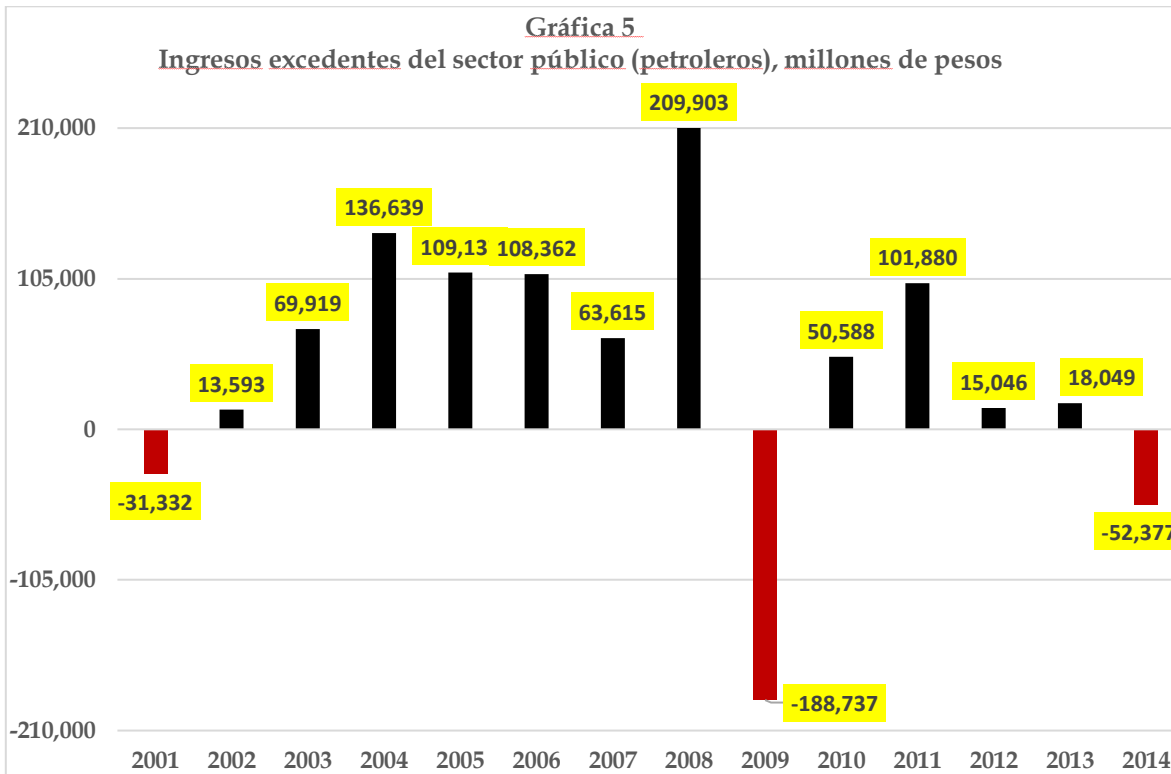
- Al igual que en las décadas previas, el gobierno de Fox no pudo detener la inercia de los gastos improductivos.
- Hay una comparación reveladora, en 2006 los servicios personales fueron equivalentes al 5.8% del PIB, como se ha citado la inversión física de solo 2.4%. La deuda bruta era 21.4%, casi nueve veces mayor a la inversión. Y faltaba por incluir a los pasivos contingentes.

Durante la administración de Felipe Calderón se vivió una reactivación de la inversión física, en el 2012 ya era 4.4% del PIB. No obstante, el crecimiento del gasto corriente fue mayor y llegó a 15.1%.

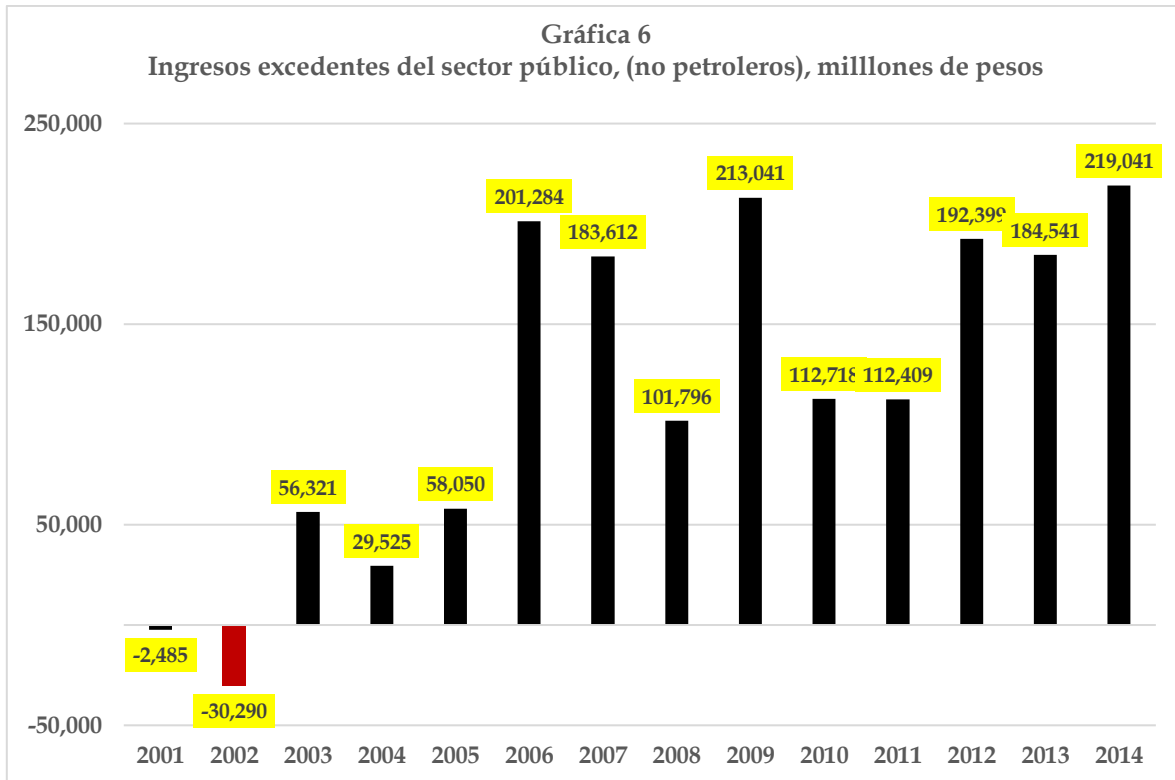
- La falta de control sobre el gasto improductivo y el reconocimiento como deuda pública de los pasivos contingentes antes mencionados, así como de los derivados de la reforma del ISSSTE, propiciaron que la deuda reconocida se incrementara al 34% del PIB, un nivel similar al que se observó previo a la crisis de 1995. Todo esto ocurrió justamente durante la gestación de la segunda gran crisis desde 1932. En 2009 la economía entró en recesión y cayó (-) 4.7%.
- Durante los primeros 12 años del nuevo milenio la deuda aumentó, a pesar de la alerta que se había presentado al inicio de gobierno de Vicente Fox sobre la inviabilidad de la política fiscal.
- La deuda se siguió incrementando, a pesar de que se había contado con ingresos excedentes, tanto de la parte petrolera como de la tributaria (ver gráficas 4, 5 y 6). En principio el endeudamiento no parecía justificable.



Fuente: INEGI.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

A partir del 2013 la estrategia del gobierno fue incrementar el gasto público. Para el 2015 las erogaciones corrientes ya eran del 15.9% del PIB y las correspondientes a la inversión física solamente representaron 4.3%. El problema fue que la deuda bruta subió a 44.7% del PIB, casi 11 puntos más que al final de la administración previa.

- Para el cierre del 2015 la deuda bruta ya era de 491 mil millones de dólares, 88 mil millones más que en 2012 y 295 mil millones superior a la del 2006.

Además, el mayor endeudamiento no tuvo un destino productivo. Como resultado se tiene que los compromisos financieros del gobierno superan su capacidad de pago.

Como estrategia se implementa una medida similar a la de otras administraciones: recorte a la inversión, no se ajustan los servicios personales y se disminuye

marginalmente el resto del gasto corriente, todo para direccionarlo al pago de costo financiero ocasionado por la deuda y los pasivos contingentes.

El resultado no será el de un mayor crecimiento económico, tampoco el de la solución del problema de deuda. El desequilibrio tiene tal dimensión que el Paquete Económico 2017 solamente entregó el primer capítulo del ajuste que se aplicará a una economía que no tiene la vitalidad para crecer más de 2.0 % en el 2017.



Instituto para el Desarrollo Industrial
y el Crecimiento Económico A.C.



LA VOZ DE LA
INDUSTRIA

Dr. José Luis de la Cruz Gallegos

Director General

Tel. +52 (55) 6729 9331

Móvil: 044 55 273 217 95

E-mail: joseluisdelacruz@idic.mx

<http://www.idic.mx/>



La Voz de la Industria
<https://www.facebook.com/VozIndustria>



@VozIndustria
<http://www.twitter.com/VozIndustria>

D.R. © ® 2016 INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO A.C.
IDIC - MÉXICO

SE PERMITE EL USO, DISTRIBUCIÓN Y DIFUSIÓN DEL CONTENIDO TODA VEZ QUE SE CITE LA FUENTE, SE VINCULE AL ARTÍCULO EN EL SITIO WEB Y SE MANTENGA LA INTENCIÓN DEL CONTENIDO. EN CASO DE QUE NO SEA DE AUTORÍA DEL IDIC A.C., SE DEBERÁ CONSULTAR CON EL AUTOR ORIGINAL.