

Informe del Desarrollo en México



Coordenadas para el
debate del desarrollo



Cordera, Rolando, autor. | Provencio Durazo, Enrique, autor.
Coordenadas para el debate del desarrollo / Rolando Cordera Campos, Enrique Provencio Durazo, (coordinadores).
Primera edición. | Ciudad de México : Universidad Nacional Autónoma de México, 2021. |
Colección: Informe del Desarrollo en México.
LIBRUNAM 2115471
ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6
México -- Política social -- 2021- . | México -- Política económica -- 2021- . | Desarrollo de la comunidad -- México. | Salud pública -- México. | Educación básica -- México. | Pandemia de COVID-19, 2020- -- Política gubernamental -- México.
LCC HN117 | DDC 361.610972—dc23

Primera edición: 3 de noviembre de 2021

D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, c.p. 04510,
Ciudad de México.

Coordinación de Humanidades
www.humanidades.unam.mx

ISBN de la colección: 978-607-02-9557-7
ISBN del volumen: 978-607-30-5269-6

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
Planta baja del antiguo edificio Unidad de Posgrado,
costado sur de la Torre II Humanidades, campus central
de Ciudad Universitaria, Ciudad de México, Coyoacán,
04510
www.pued.unam.mx

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México
Prohibida la reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular
de los derechos patrimoniales.
Hecho en México.

Contenido

<i>Rolando Cordera y Enrique Provencio</i> Presentación	11
--	----

SECCIÓN I. NUEVOS ENTORNOS DEL DESARROLLO

<i>Rolando Cordera Campos</i> ¿Rumbo a un mundo posneoliberal?	15
<i>Mariano Sánchez Talanquer</i> La recesión democrática como un problema de estatalidad	25
<i>José I. Casar</i> Después de la Gran Recesión y la Pandemia: ¿el declive del neoliberalismo?	41
<i>Francisco Suárez Dávila</i> Lecciones del desarrollismo para la estrategia económica de México para los años veinte	54
<i>Margarita Flores de la Vega</i> La Agenda de Desarrollo Sustentable a 2030: aspiraciones por retomar	65
<i>Tonatiuh Guillén López</i> Desarrollo y migración internacional: perspectivas desde México	80
<i>Mario Luis Fuentes y Saúl Arellano</i> El desarrollo frente a la pandemia: nuevos escenarios, nuevos retos	89

SECCIÓN II. URGENCIAS MAGNIFICADAS POR LA PANDEMIA

<i>Mario Luis Fuentes y Cristina Hernández</i> Pandemia y estructuras de protección en México	102
<i>Saúl Arellano</i> La pobreza en la niñez o la fractura del curso de desarrollo	114
<i>Karina Videgain e Israel Banegas</i> Llover sobre mojado: los efectos de la crisis sanitaria en la participación laboral femenina y las actividades de cuidado del hogar	121
Hacia un sistema universal de salud	132

<i>Rodolfo Ramírez Raymundo</i>	
La educación básica en la pandemia 2020-2021	142
<i>Marta Cebollada Gay</i>	
Mujer y empleo en México: la necesidad de una política laboral con perspectiva de género	150
<i>Delfino Vargas y Servando Valdés</i>	
Hablemos de la violencia en México: ¿hemos avanzado o retrocedido?	163

SECCIÓN III. PRIORIDADES EN POLÍTICAS SOCIALES Y ECONÓMICAS

<i>Iliana Yaschine</i>	
Cobertura de programas sociales federales en tiempos de COVID-19	178
<i>Héctor Nájera y Curtis Huffman</i>	
Hacia el fin de la pobreza: La agenda 2030, la pandemia y la pobreza por ingresos	188
<i>Jesuswaldo Martínez Soria</i>	
Impactos de la pandemia COVID-19 en el mercado de trabajo y en sus perspectivas de desarrollo...200	
<i>Fernando Cortés y Servando Valdés</i>	
Ingreso básico universal, pobreza y desigualdad	214
<i>Enrique Provencio y Julia Carabias</i>	
Sustentabilidad ambiental en el desarrollo post pandemia	227
<i>José I. Casar</i>	
Más allá de la crisis: sobre la necesidad de una reforma fiscal	238

Más allá de la crisis: sobre la necesidad de una reforma fiscal

*José I. Casar**

En el 2018, con ocasión del proceso electoral y de la renovación de los poderes federales, en el Informe del Desarrollo en México del PUED, correspondiente a ese año, se dedicó a la presentación de un conjunto de “Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024” (Cordera y Provencio, 2018) articuladas en torno a seis ejes, de los cuales, los cuatro iniciales se ocupan del desarrollo económico: el primero se refiere a la distribución del ingreso, el segundo a la pobreza en el marco de los derechos humanos, que aborda la pobreza monetaria y la vinculada a un conjunto de bienes públicos: la alimentación, la educación, la seguridad social y la salud. El tercero recoge las propuestas para acelerar el crecimiento económico y el cuarto menciona las propuestas para garantizar la sostenibilidad del crecimiento en términos ambientales y su difusión en todo el territorio nacional, considerando la heterogeneidad en el desempeño económico entre regiones durante las décadas previas.

Así, ante la perspectiva del cambio de gobierno y de la renovación del congreso, el PUED propuso un viraje en la estrategia de desarrollo, implementada durante las décadas anteriores, para encargarse del reto central que enfrentaba el país: recuperar una tasa de crecimiento alta y sustentable en términos ambientales, acompañada de una mejor distribución del ingreso y de nuevas políticas para combatir la pobreza. La estrategia, esbozada en el Informe mencionado, giraba en torno a un mayor activismo estatal en la provisión de bienes públicos, no solo los vinculados a reducir las ingentes carencias sociales que exacerbaban la pobreza determinada por el bajo nivel de

producto por hombre y su mala distribución, sino también, los relacionados con los servicios ambientales y, aún más notorio, los relacionados con la inversión pública en infraestructura, en particular en el sur del país.

Como resulta evidente, encarar una tarea de esta magnitud reclamaba —y aún reclama— fortalecer los ingresos del Estado de manera significativa. En términos concretos, el Informe sugería emprender una reforma fiscal que, en ese momento, se consideró debía apuntar a aumentar la recaudación tributaria en cinco puntos como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). Para lograr esto, se propuso elevar las tasas y la progresividad del Impuesto Sobre la Renta (ISR) a las personas físicas con un énfasis en los tramos superiores de ingreso; reforzar las capacidades de recaudación de los gobiernos locales, en particular del impuesto predial; revisar los impuestos indirectos enfatizando a aquellos rubros, como el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) a combustibles, que tienen un menor impacto en la distribución del ingreso, y asimismo, profundizar las acciones destinadas a combatir la evasión fiscal que se habían puesto en marcha en los años previos¹.

En el Informe de 2018, la propuesta de reforma fiscal hacia el nuevo gobierno —cabe señalar que fue elaborada antes de las elecciones de junio de ese año— encontraba su razón de ser en argumentos que vinculan los principales problemas del país con la penuria fiscal del Estado y, de igual manera, en la constatación empírica de que los niveles tributarios en México se encuentran entre los más bajos de América Latina y, por supuesto de la Organización para

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo - UNAM.

¹ En trabajos posteriores, estas propuestas se han ido refinando. Véase, por ejemplo, Casar (2020a) y los trabajos contenidos en Cabrera et al. (2021).

la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que constituye evidencia prima facie de que existe el “espacio social” para emprender una reforma del sistema tributario que incremente la recaudación, debido a la perspectiva de que el país difícilmente contará con ingresos petroleros en la misma proporción que en el pasado².

Estadísticamente, la desigualdad es producto, por una parte, de la baja participación de los bienes públicos en el PIB en un contexto en que el acceso a dichos bienes a través del mercado está limitado por el nivel de ingreso de los individuos en los deciles bajos de la distribución del ingreso y, por otra parte, por la desigual distribución del ingreso personal disponible. La baja carga fiscal está directamente ligada con ambos aspectos: por un lado, limita la posibilidad de ampliar la oferta y mejorar la calidad de bienes públicos como los de educación, salud, equipamiento urbano y seguridad social; por el otro, la baja carga impositiva y su baja progresividad limitan la capacidad redistributiva del sistema fiscal. En efecto, múltiples estudios han ilustrado el hecho de que el impacto redistributivo de la intervención del Estado en la economía —a través de impuestos y transferencias— es muy reducido en México y mucho menor en comparación con otros países³.

El bajo crecimiento que ha caracterizado a la economía mexicana por décadas, a su vez, está íntimamente relacionado con la insuficiencia de la inversión y, en particular, de la inversión pública, como han mostrado diversos estudios.⁴ Las presiones del gasto provenientes de diversos ámbitos —notablemente del pago de pensiones

2 Los ingresos tributarios en México son equivalentes a 16% del PIB (incluyendo a los gobiernos locales) mientras que en América Latina superan, en promedio, 20% y en la OCDE se acercan a 35%. Véase Casar (2020a) y los datos de la OCDE disponibles en línea en las Revenue Statistics de dicho organismo. Para América Latina véase OCDE y CEPAL [Comisión Económica para América Latina y el Caribe] (2018). Los ingresos petroleros, que llegaron a representar entre 7.7% y 10% del PIB entre 2008 y 2013 (44% de los ingresos presupuestarios totales) han disminuido desde el 2014 y para el 2020 alcanzaron solo 11.3% de los ingresos presupuestarios totales.

3 El estudio pionero sobre este tema es el de Castelleti (2013). Véase también Ros (2015).

4 Véase, por ejemplo, Ros (2015).

y de la política social—, en un contexto de ingresos públicos estancados, se han enfrentado a reducciones sistemáticas del gasto en inversión pública, tanto en infraestructura productiva y ambiental como en infraestructura educativa y de salud. La caída de la inversión pública —tanto como porcentaje del PIB como en términos absolutos— ha tenido, no solo, un efecto macroeconómico directo sobre la tasa de crecimiento sino, además un efecto indirecto de gran importancia. En su ausencia, la inversión privada se ha atrasado aún más en las entidades federativas con un mayor rezagadas en términos económicos, esto, como consecuencia, inhibe a la inversión privada pues, eleva los costos de producción en esos estados, y en el caso de algunas actividades, impide su instalación por falta de insumos —como el gas natural— a la baja⁵.

Los planteamientos como el del Informe del Desarrollo en México del PUED— —y de muchos otros analistas— en torno a la necesidad de ampliar los ingresos fiscales, para hacer frente a los problemas de crecimiento y de desigualdad, han tenido una escasa o nula resonancia en los ámbitos responsables de la política económica. En particular, la administración que entró en funciones a partir de diciembre de 2018 se ha manifestado sistemáticamente en contra de la idea de elevar la carga fiscal para ampliar la capacidad de gasto del Estado tanto en materia de política social como de inversión en infraestructura. El Plan Nacional de Desarrollo (PND), que se planteó como objetivo —en su versión inicial— elevar el coeficiente de inversión a 25% del PIB, estableció como instrumentos para lograrlo, entre otros, “incrementar la recaudación de impuestos a través de aumentar la eficiencia, reducir las posibilidades de evasión y elusión fiscal, y promover un sistema impositivo justo, progresivo y que minimice las distorsiones” (Secretaría de Hacienda y Crédito Público [SHCP], 2019, p.39). De manera más explícita, en su versión publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF), estableció:

5 Sobre el papel de la inversión en infraestructura y el rezago del sur del país, véase Ros (2015). Sobre el impacto de la inversión pública en la profundización de la desigualdad regional, véase Casar (2020b).

“No más incrementos impositivos: No habrá incrementos de impuestos en términos reales ni aumentos a los precios de los combustibles por encima de la inflación. Tanto estos como las tarifas eléctricas se reducirán a mediados del sexenio [...]” (Presidencia de la República, 2019). Estos postulados, aunados al resto de las medidas de política fiscal anunciadas y cumplidas al pie de la letra (austeridad fiscal, contención del coeficiente de deuda a PIB, y mantenimiento de las finanzas públicas en equilibrio⁶) se han mantenido a pesar de los drásticos cambios en el entorno, tanto interno como externo, vividos en los últimos años.

En efecto, a pesar de que el PIB no creció como se esperaba en 2019, este se contrajo marginalmente. La política fiscal, para 2020, volvió a plantear el mismo esquema aplicado el año anterior: superávit primario en un marco tributario sin cambios. La irrupción de la pandemia en el primer trimestre tampoco dio, sorprendentemente, lugar a cambios mayores en la postura fiscal de las autoridades, se mantuvo el presupuesto de egresos aprobado antes de la pandemia. Como se resume en un artículo reciente:

El gasto total pagado fue de 6.0 billones de pesos, apenas 0.2% mayor al de 2019 [...] La principal acción en materia fiscal consistió en absorber la mayor parte de la caída en los ingresos presupuestales totales [...] Así el balance primario del sector público, que se había programado para ascender a 0.7% del PIB en 2020 registró un superávit de 0.1%: una corrección de poco más de 0.6 puntos porcentuales del PIB, [...] apenas una fracción de lo registrado en otros países, tanto avanzados como de América Latina. (Casar, 2021, pp. 42-43)

La estrategia para el 2021, luego del desplome del PIB en el 2020, fue similar. Se mantuvo la estructura tributaria y se programó un balance primario prácticamente

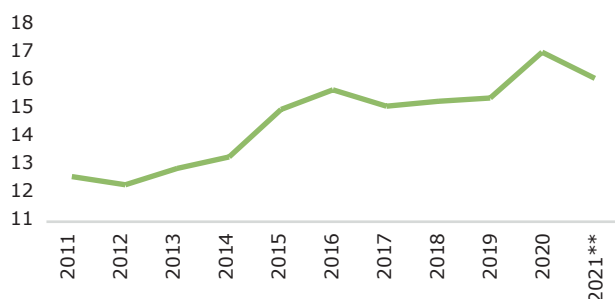
⁶ El PND señala explícitamente: “No se gastará más dinero del que ingrese a la hacienda pública” (Presidencia de la República, 2019).

en equilibrio. En los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para el 2022, la estrategia es básicamente la misma: se insiste en el equilibrio fiscal en un marco donde no hay nuevos impuestos y las tasas de los existentes se mantienen sin cambio. Como es de esperarse, los problemas identificados en el Informe del Desarrollo en México 2018 —y en muchos otros análisis— seguirán vigentes: la escasez de ingresos del Estado impedirá retomar la inversión pública en montos significativos para detonar el crecimiento, la provisión de bienes y servicios públicos seguirá siendo deficiente y la capacidad del sistema fiscal para incidir en la desigualdad de la distribución del ingreso privado disponible seguirá siendo exigua (Cordera y Provencio, 2018).

En el gráfico 1 se muestra la evolución de los ingresos tributarios, incluidas las contribuciones a la seguridad social, en los últimos diez años.⁷ Hasta 2013, estos ingresos se habían mantenido entre 12% y 13% del PIB. Con la reforma fiscal de ese año y la posterior reforma al IEPS la recaudación subió para ubicarse entre 15% y 16% del PIB, un aumento sustancial pero que mantiene a México lejos del promedio de América Latina, y de la OCDE. Y por supuesto, México está lejos de tener lo que se requiere para que el Estado esté en una posición de asumir, con perspectivas de éxito, las tareas vinculadas al abatimiento de la desigualdad y a la recuperación del crecimiento.

⁷ Los ingresos tributarios totales, además de los impuestos federales y las contribuciones a la seguridad social, incluyen los impuestos que administran los gobiernos locales —municipales y estatales— y que en 2018 representaban poco más de 1% del PIB.

Gráfico 1. Ingresos tributarios* (Porcentaje del PIB)



Notas. *Incluye contribuciones a la seguridad social y no incluye impuestos estatales y municipales. ** Estimado por SHCP, (2021a) para el cierre de 2021. Se utilizaron los datos de los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 para 2015-2021 y el de 2018 para 2011-2014.

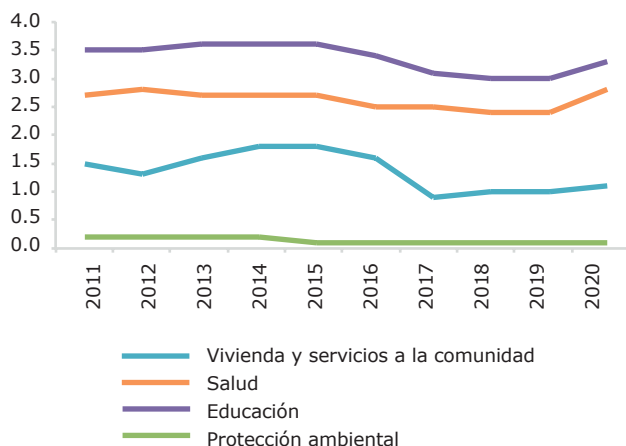
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la SHCP, (2018, 2021a).

El resultado para el 2020 es sorprendente y parece que pone a la economía en una trayectoria de incremento de la carga fiscal efectiva. Desde luego, el comportamiento de los ingresos tributarios podría interpretarse como la validación del argumento propuesto: que no era necesario incrementar tasas impositivas ni introducir nuevos gravámenes, pues la aplicación estricta de la legislación vigente y el combate a la elusión y a la evasión bastarían para elevar la recaudación y para financiar los programas públicos en materia de inversión en infraestructura y provisión de bienes públicos. Al respecto cabe señalar: (i) en 2019, la misma estrategia dio lugar a un aumento en la recaudación de apenas una décima de punto como porcentaje del PIB (los ingresos tributarios aumentaron 0.9% en términos reales); (ii) en 2020, si bien el aumento fue de 1.6 puntos porcentuales del PIB, esto se debió, en buena medida, al colapso de la economía (-8.3%) pues el aumento de la recaudación en términos reales fue 1.1%. En vista de la caída de la actividad económica, este resultado debe considerarse un éxito notable del Servicio de Administración Tributaria (SAT); sin embargo, debe notarse que la recaudación de 2020 se apoyó, en buena medida, en el cobro a grandes

contribuyentes de contribuciones de años anteriores que se encontraban en litigio, esto permite pensar que se trata de recursos de una sola vez que desaparecerán conforme se agote este recurso, por esta razón, el aumento no puede considerarse permanente, al menos no en su totalidad. (iii) De hecho, este ya parece ser el caso en 2021, cuando a pesar de que la SHCP estima un crecimiento del PIB de 6.3%, también prevé un crecimiento real de los ingresos tributarios de solo 1.1%, lo que conduciría, de ser ciertas las estimaciones a que, como porcentaje del PIB, los ingresos tributarios federales equivalgan a 16.1% del total, apenas cuatro décimas de punto por encima del pico observado en 2016 cuando fueron 15.7% del producto. En resumen, los esfuerzos por mejorar la fiscalización del sistema tributario, si bien son bienvenidos y resultaron fundamentales para impedir el colapso de los ingresos públicos en 2020 para mantener el gasto en un año en el que la economía se desplomó, no parecen ser suficientes para cambiar estructuralmente la participación de los ingresos públicos en la economía. En particular, no parecen suficientes para impulsar la inversión pública y la provisión de bienes públicos en la medida requerida. El impacto del sistema fiscal sobre la distribución del ingreso monetario disponible tampoco aumentará sustancialmente.

Como se puede apreciar en el gráfico 2, la provisión de los principales bienes públicos — salud, educación, vivienda y servicios urbanos y de protección ambiental— alcanzan su punto máximo como porcentaje del PIB en 2015. A partir de 2016 inician una caída que se prolonga hasta 2019 y registra un repunte en 2020, que salvo en el caso del gasto en salud, se explica, sobre todo, por la caída del PIB en ese año. Aún en este caso, y a pesar de la crisis sanitaria provocada por la pandemia, el gasto como porcentaje del PIB apenas recupera el máximo registrado hace casi una década —en 2012— mientras que tanto en materia de educación, vivienda y en servicios a la comunidad y ambientales el gasto se encuentra lejos del máximo previo.

Gráfico 2. Gasto como porcentaje del PIB



Nota. Se utilizaron los datos de los Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2022 para 2015-2021 y el de 2018 para 2011-2014.

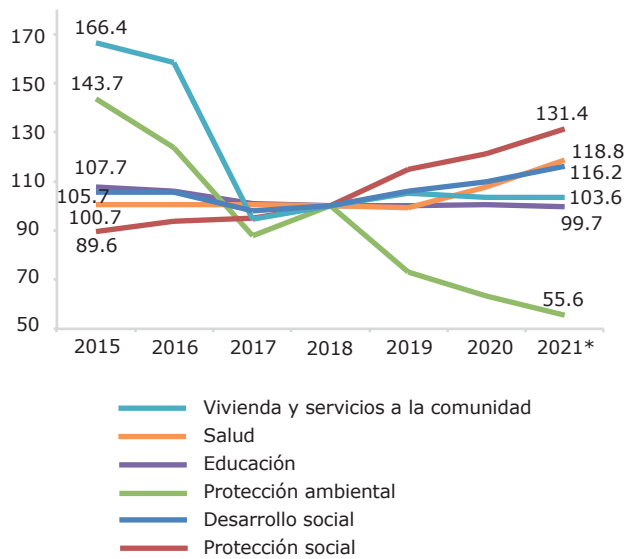
Fuente: Elaboración propia basada en datos de la SHCP, (2018, 2021a).

La administración actual ha sostenido que su estrategia de política tiene, como pilar fundamental, apoyar el bienestar social a través de la transferencia de apoyos monetarios sin intermediarios y, en muchos casos, sin focalizar en la población de menores ingresos. En un marco, como hemos visto, de ingresos tributarios limitados y de ingresos petroleros a la baja durante 2019 y 2020 —aunque con un repunte significativo en 2021— el logro de este objetivo ha obligado a utilizar ingresos no tributarios y no petroleros (reducción de activos) registrados como aprovechamientos en las cuentas fiscales. De esta manera, la administración ha aumentado efectivamente el porcentaje del gasto social total en el PIB de 10.3% en 2018 a 12.4% en 2020. El aumento se explica, en buena medida, por el incremento del rubro «Protección Social» donde se agrupan los programas insignia de la administración — como los destinados para adultos mayores y becas que dan cuenta de más de 60% del total— que pasó de un 3.8 a 5% del PIB. En ambos casos, la caída en el PIB advierte del aumento en la participación del gasto en el producto. Aun así, el gasto social total apenas rebasa el máximo anterior —12.2% registrado en 2015— por tres décimas de punto porcentual.

En el gráfico 3 se muestra la evolución del gasto social a precios constantes para los últimos seis años. Después de contraerse casi 6% entre 2015 y 2018, el gasto total en desarrollo social aumentó 10% en los dos años siguientes y ha venido creciendo a una tasa de 5.8% real en el primer semestre de 2021. En términos per cápita, el aumento absoluto en los últimos seis años asciende a menos de 3%. El esfuerzo de gasto en bienes públicos asociados al bienestar se ha concentrado en el rubro de protección social en los cuales se agrupan los programas con beneficiarios individuales donde se ha registrado un aumento de 31.4% en esta administración, esto profundiza una tendencia que se origina desde el sexenio anterior: entre 2015 y 2018, en este rubro ya se había observado un aumento real de 12%, aunque estaba centrado en programas que involucraban transferencias condicionadas y focalizadas en las familias más pobres. Sin embargo, esta expansión ha involucrado el estancamiento o el colapso del gasto en otros rubros: el gasto educativo se encuentra en el mismo nivel que en el 2015 (y por tanto ha caído en términos per cápita y, como se señaló, en porcentaje del PIB); el gasto en vivienda y en servicios a la comunidad se desplomó 40% entre 2015 y 2017 y se ha mantenido deprimido en el mismo nivel desde entonces; el gasto en salud se mantuvo estancado durante la segunda mitad del sexenio anterior y el primer año de la presente administración para elevarse 9% en términos reales durante 2020 como respuesta a la pandemia de COVID-19, y, en el primer semestre del presente año, ha crecido a un ritmo de 10% como resultado del gasto en la adquisición de vacunas. Mención especial merece el derrumbe del gasto en protección ambiental que, al igual que el crecimiento del gasto en los programas de protección social, presenta una tendencia sistemática a la baja, al menos desde 2015; entre ese año y 2018 se redujo 30% en términos reales y, entre 2018 y 2021 se ha contraído 44% adicional. Todo esto resulta particularmente grave pues, supone un deterioro de la resistencia y de la capacidad de respuesta frente a desastres naturales, además de un agravamiento de los problemas

ambientales, en particular los vinculados con la gestión hídrica, y seguramente una creciente dificultad para cumplir con los compromisos adquiridos por el país en torno a los objetivos del Acuerdo de París y de los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS).

Gráfico 3. Gasto social por rubros a precios constantes, base 2018=100



Notas. *Datos de los primeros dos trimestres del año. Se utilizaron los datos de los Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública correspondientes al 4º trimestre de cada año.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la SHCP, (2021b).

Como se puede ver, el avance en el gasto en los programas de protección social se ha producido a costa del estancamiento en «educación» o del desplome en «vivienda y servicios a la comunidad» y en «protección ambiental» en la provisión de otros bienes públicos y a un aumento de emergencia menor a la deseable debido a la contingencia sanitaria, al gasto en salud, y a la renuncia a incrementar de manera sustantiva los ingresos públicos mediante una reforma fiscal. Este esfuerzo de reasignación de unos recursos fiscales estructuralmente limitados hacia una parte del gasto social en detrimento de otras, ha tenido, además, la consecuencia de limitar los recursos disponibles para la inversión pública

en infraestructura indispensable para detonar el crecimiento y crear las condiciones para la expansión de la inversión privada.

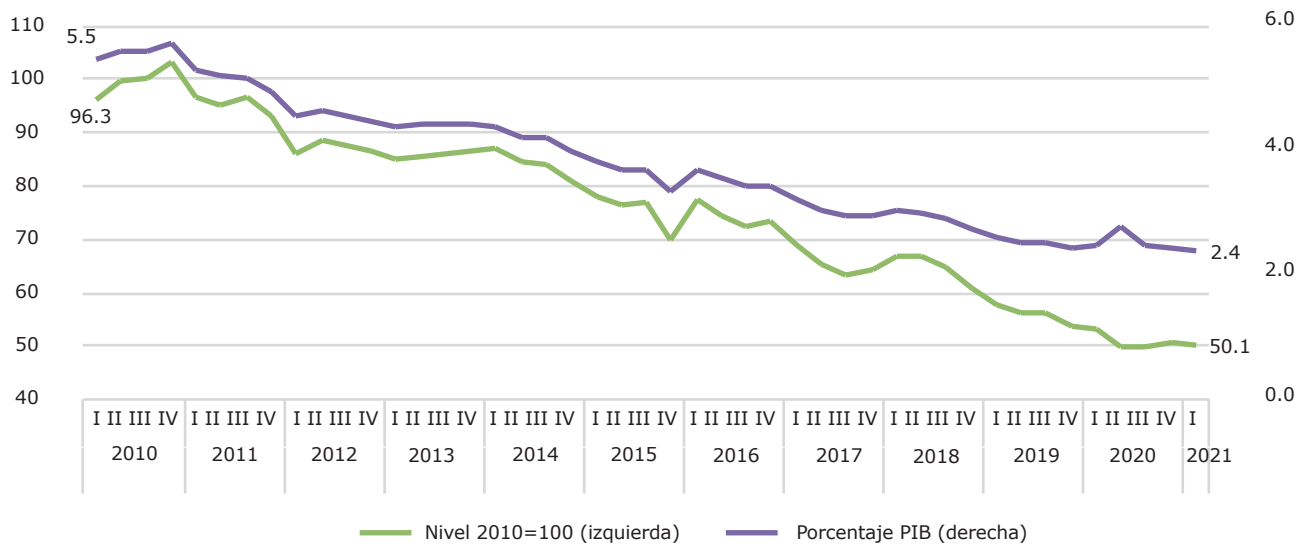
El gráfico 4 presenta la evolución de la inversión pública —medida como la formación bruta de capital fijo— tanto en porcentaje del PIB como en términos absolutos. La caída en ambos indicadores es, no solo sistemática desde 2010, sino profundamente acentuada: el nivel de la inversión del Estado se encuentra, durante el primer trimestre de 2021, prácticamente a la mitad del promedio observado durante 2010 a pesar de que el PIB es 18% más grande; en porcentaje del Producto alcanza solo 2.4% en la medición más reciente disponible cuando once años antes era de un 5.5% (gráfico 4).

Los documentos oficiales de política económica, —así como el discurso oficial— han insistido en que la inversión pública es prioritaria. Por ejemplo, los CGPE para 2022 señalan que “...el Paquete Económico 2022 está enfocado en tres pilares. Primero, los apoyos sociales para el bienestar. Segundo, la estabilidad y solidez de las finanzas públicas. Y tercero, el apoyo a proyectos regionales detonadores de desarrollo” (SHCP, 2021a, p.4). Sin embargo, considerando los datos de inversión reportados, es claro que, en el tercer pilar, la inversión, juega un papel secundario en la estrategia frente a los otros dos. En efecto, en los primeros nueve trimestres de la presente administración, la inversión pública se ha reducido en términos absolutos 17.7% y ha pasado de representar 2.8% del PIB en el cuarto trimestre de 2018 a solo 2.4% en el primer trimestre del presente año⁸.

Al margen de un juicio subjetivo, la sustitución de una política de transferencias condicionadas y focalizadas a una política de transferencias no focalizadas y no condicionadas además del cambio en la política de inversión con un reciente énfasis en cuatro grandes proyectos, es decir, independientemente de la evaluación de las políticas públicas de la presente administración,

⁸ El repunte de la formación bruta de capital fijo público como porcentaje del PIB en el 2º trimestre de 2020 obedece al colapso del PIB en ese período (-16.9% frente al trimestre anterior) pues la inversión pública cayó en el mismo trimestre (6.7% frente al primer trimestre de 2020).

Gráfico 4. Formación bruta de capital fijo del sector público en porcentaje del PIB y nivel



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI, 2021).

dan la idea de que la insistencia en preservar el equilibrio de las finanzas públicas a toda costa, en el marco de la renuncia a plantearle a la sociedad la necesidad de aumentar los ingresos públicos mediante una reforma fiscal, da lugar a la persistencia, por muchos años, de un fenómeno macroeconómico que atenta contra el objetivo de la elevación del crecimiento y de la reducción de la desigualdad. Así, para acomodar la prioridad de elevar la política de transferencias se ha sacrificado el crecimiento de la oferta de bienes públicos y de la inversión en infraestructura. En otras palabras, la pregonada transformación no ha dado lugar a una transformación en la política macroeconómica que permita avizorar un nuevo curso de desarrollo que conduzca a superar la trampa del bajo crecimiento y del lento desarrollo en la que se encuentra la economía mexicana.

En la discusión pública sobre política fiscal se han mezclado dos temas que no deberían confundirse. Por un lado, está la cuestión de si el Estado debe tener una política fiscal activa que atempere las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica con ayuda de su capacidad de endeudamiento, cuando la economía opera por debajo del nivel que le permite la plena

utilización de los recursos, es decir, la política de manejo de la demanda agregada. Y, por otra parte, está la cuestión de cuál debe ser el nivel adecuado de tributación y gasto público en función de los objetivos colectivos que, en el plano económico, una sociedad se fija a sí misma.

La confusión de estos dos asuntos ha sido particularmente evidente en el debate en torno a la pertinencia de la respuesta de la política económica mexicana frente a la crisis desatada por la COVID-19, aunque este debate antecede a la pandemia.⁹ Numerosas voces se han pronunciado desde los primeros meses del 2020 por una expansión del gasto y de la

⁹ En la década precedente, la discusión giró en torno a la idea de la austeridad expansiva que suponía que la «consolidación fiscal», es decir la disminución de la deuda mediante la generación de superávits primarios, sobre todo mediante la reducción de impuestos e independientemente del punto en el ciclo en que se encontrara la economía, era la mejor manera de estimular el crecimiento pues tal política aumentaría la confianza de los empresarios e impulsaría la inversión privada. Se trata de un argumento, cuya base teórica ya añeja, está en la llamada equivalencia ricardiana que apuntala la noción de que la política fiscal no tiene efectos reales sobre la demanda agregada pues los agentes económicos racionales y con perfecta información ajustan su comportamiento para neutralizarla. Desde 2016, lo mismo que en el periodo previo a la Gran Recesión, esta parece ser la fuente de inspiración de la política fiscal.

crisis,¹⁰ como se ha hecho en prácticamente todo el mundo. Sin embargo, tanto el gobierno como algunos analistas, han argumentado que un mayor endeudamiento pondría en riesgo el crecimiento futuro que habrá de detonarse por la confianza en un gobierno con finanzas sanas y por las oportunidades que brinda el Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y que, además, al ser la crisis un producto del choque de oferta, las políticas de estímulo de la demanda no tendrán mayor efecto sobre la magnitud de la caída de la actividad económica.

Esta discusión es, sin duda, crucial en los tiempos actuales y de su resolución dependen el destino inmediato de una buena parte de la población, así como también, las secuelas más permanentes de la crisis. Sin embargo, la urgencia de este debate ha trasladado, a un segundo plano, la cuestión de fondo de la economía política mexicana, es decir, la cuestión de la reforma fiscal: ¿Cuál debe ser el nivel de ingreso y de gasto público? ¿qué parte del ingreso de los ciudadanos y de sus empresas debe destinarse a empeños colectivos, a desarrollar la infraestructura del país y a proveer los bienes públicos necesarios para una vida digna? Resulta paradójico que un gobierno con clara raigambre popular y con una amplia legitimidad electoral en una época en que se revalora la necesidad de la acción colectiva a través del Estado en todo el mundo y se ponen en duda las verdades aceptadas hasta hace poco del neoliberalismo, haya cancelado la opción de fortalecer estructuralmente las capacidades del Estado para detonar un proceso de crecimiento y de reducción de la desigualdad, apoyado en viejas ideas que han probado su incapacidad para fomentar el bienestar de todos.

Cabe insistir en que no se trata de impulsar el crecimiento sustentable y el combate a la desigualdad mediante el recurso a déficits permanentes y a un endeudamiento creciente. No se trata de poner en riesgo la estabilidad, que es, tal vez, el único éxito de la política macroeconómica adoptada en lo que va del siglo, en aras de un ideal compartido por la mayoría,

al proponer una estrategia condicionada a la autoderrota por incurrir en desequilibrios que provocarían a una crisis fiscal y cambiaria. Se trata, por el contrario, de poner sobre la mesa que el equilibrio fiscal puede darse con unas finanzas públicas anémicas o con una capacidad de ingresos y de gasto del Estado sustancialmente mayor y similar a las de otros países.

Finalmente, debe señalarse que una reforma fiscal, como la que se propone, no garantiza resultados en términos de crecimiento y abatimiento de la desigualdad, los cuales se buscan con su puesta en práctica. El fortalecimiento macroeconómico del Estado es condición necesaria para avanzar en la dirección deseada pero no es, sin duda, suficiente.¹¹ Se requiere, además, y entre otras cosas, fortalecer la capacidad de planeación del desarrollo, del entramado institucional, de la eficiencia en el gasto y de la correcta definición de políticas públicas en todos los ámbitos. Sin ello, la reforma fiscal dará lugar a un Estado más grande pero no necesariamente más fuerte ni más efectivo. No obstante, sin reforma fiscal, ni siquiera un Estado eficiente y capaz podría contar con los medios para superar el mediocre desempeño que ha caracterizado a México en los últimos 40 años.

¹¹ El ejemplo de países como Argentina y Brasil que con cargas tributarias mucho mayores a las de México, han sido, sin embargo, incapaces de transitar a estadios superiores de desarrollo y de bienestar para todos, debe bastar para sostener esta afirmación.



10 Véase, por ejemplo, Cordera y Provencio (2020).

Referencias

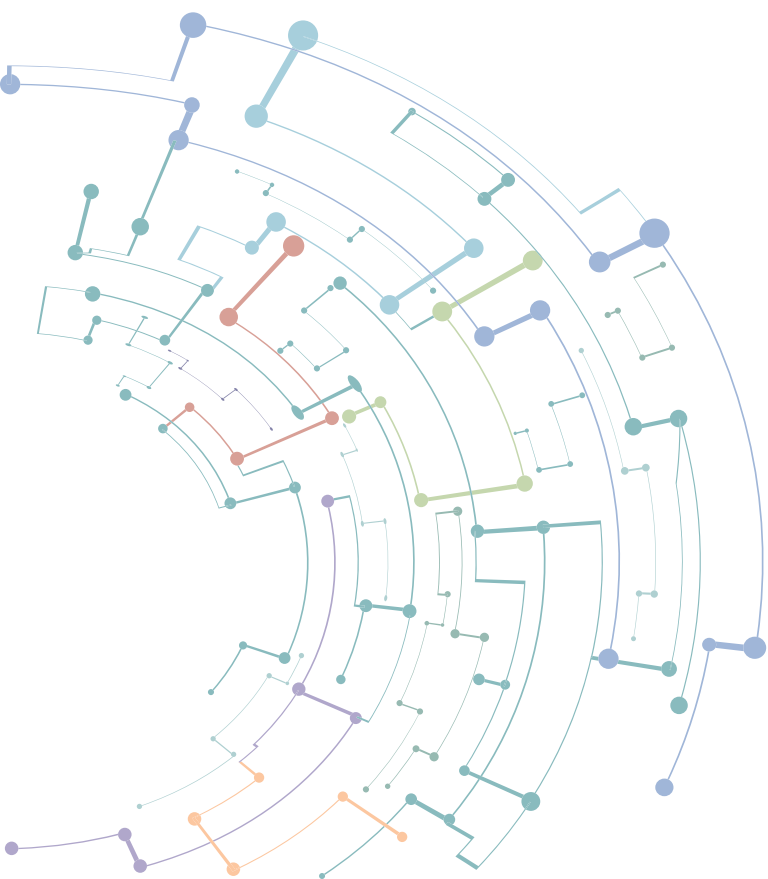
- Cabrera, C., Casar, J. I., Campos, R. M., Urzúa, C. M., Vázquez, D., García, A., Ortiz, E. y Campos, M. (2021). *Posibilidades para una reforma al impuesto sobre la renta de las personas: hacia un nuevo pacto fiscal*. Fundación Friedrich Ebert Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/17774-20210525.pdf>
- Casar, J. I. (2020a). *Hacia una Reforma Fiscal para el crecimiento y la igualdad*. PUED-UNAM. <http://132.248.170.14/publicaciones/38/Reforma.pdf>
- Casar, J. I. (2020b). Inversión pública, crecimiento y desigualdad regional. En R. Cordera y E. Provencio (Coords.). *La perspectiva regional* (pp. 103-114). PUED-UNAM. http://132.248.170.14/publicaciones/43/Perspectiva_Regional.pdf
- Casar, J. I. (2021). Sobre la excepcionalidad fiscal mexicana en 2020. *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM* (6). <http://www.economia.unam.mx/assets/pdfs/econmex/06/02JoseICasar.pdf>
- Castelleti, B. (2013). How redistributive is fiscal policy in Latin America?: The case of Chile and Mexico [Documento de trabajo, No. 318]. *Centro de Desarrollo de la OCDE*. <https://doi.org/10.1787/5k424rnjl424-en>
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.). (2018). *Propuestas estratégicas para el desarrollo 2019-2024*. PUED-UNAM. <http://132.248.170.14/publicaciones/16/Propuestas.pdf>
- Cordera, R. y Provencio, E. (Coords.) (2020). *Cambiar el rumbo: el desarrollo tras la pandemia*. Grupo Nuevo Curso de Desarrollo-PUED.
- INEGI. (2021). BIE [Base de datos]. <https://www.inegi.org.mx/temas/cou/>
- OCDE y CEPAL. (2018). *Revenue statistics in Latin America and the Caribbean*. Centro de Desarrollo de la OCDE.
- Presidencia de la República. (12 de julio de 2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019
- SHCP. (2018). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2019*. SHCP. https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2018/paquete/politica_hacendaria/CGPE_2018.pdf
- SHCP. (2019). *Primer informe de labores 2018-2019*. SHCP. https://www.transparencia.hacienda.gob.mx/work/models/transparencia/docs/planes_programas_e_informes/1erinformeSHCP2019.pdf
- SHCP. (2021a). *Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondientes al ejercicio fiscal 2022*. SHCP. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/cgpe/cgpe_2022.pdf

SHCP. (2021b). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*. SHCP. https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Informes_al_Congreso_de_la_Union

Ros, J. (2015). *¿Cómo salir de la trampa de bajo crecimiento y alta desigualdad?* El Colegio de México. UNAM.

Como ha ocurrido en otras grandes crisis del pasado, junto con la atención de las urgencias de la pandemia, emergieron los cuestionamientos sobre el sentido y dirección del desarrollo, y en esta ocasión las interrogantes se vieron acicateadas por el apremio existencial que supone el coronavirus. Este rasgo introdujo, sin duda, una nueva sensibilidad en el análisis y la deliberación de los caminos que deben seguir las sociedades para resolver las insuficiencias que ya estaban presentes, pero que afloraron con mayor crudeza y se magnificaron en la crisis.

Este nuevo volumen del Informe del Desarrollo en México, del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, de la Universidad Nacional Autónoma de México, parte de un conjunto de aportaciones sobre rasgos y coordenadas para repensar el horizonte de los próximos años, no solo en términos de recuperación, sino también de reconfiguración de las formas de organizar, generar y distribuir el bienestar social, abordando los nuevos entornos del desarrollo, las urgencias de política más expuestas por la pandemia, y las prioridades de estrategia social y económica.



ISBN: 978-607-30-5269-9



9 786073 052696



COORDINACIÓN
DE HUMANIDADES



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM