



**CÁMARA DE
DIPUTADOS**
LXIV LEGISLATURA

CÁMARA DE DIPUTADOS
Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis
Dirección de Servicios de Investigación y Análisis
Subdirección de Análisis Económico

Recesión económica y políticas fiscales de estabilización contra-cíclicas instrumentadas en el contexto de la crisis petrolera y del COVID-19.

SAE-ISS-11-20

Junio, 2020

Av. Congreso de la Unión, N°. 66; Colonia el Parque, Venustiano Carranza.
C.P. 15960; Ciudad de México.

Teléfono: 5036 0000 Ext.: 67027 / 67035

Contacto: reyes.tepach@diputados.gob.mx

**COMISIÓN BICAMERAL DEL
SISTEMA DE BIBLIOTECAS**

Dip. Silvia Guadalupe Garza Galván
Sen. Manuel Añorve Baños
Sen. Gabriela Benavides Cobos
Dip. Maiella Martha Gabriela Gómez Maldonado
Dip. María del Rosario Merlín García
Sen. Martha Cecilia Márquez Alvarado

SECRETARÍA GENERAL

Lic. Graciela Báez Ricárdez
Secretaria General

**SECRETARÍA DE SERVICIOS
PARLAMENTARIOS**

Lic. Hugo Christian Rosas de León
Secretario

**DIRECCIÓN DE SERVICIOS DE
INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS**

Lic. Fabiola E. Rosales Salinas
Directora

SUBDIRECCIÓN DE ANÁLISIS ECONÓMICO

Dr. Reyes Tépac M.
Subdirector
Autor / Responsable

Primera edición: junio 2020 (SAE-ISS-11-20)

El presente documento es responsabilidad exclusiva de su autor.

Recesión económica y políticas fiscales de estabilización contra-cíclicas instrumentadas en el contexto de la crisis petrolera y del COVID-19.

Índice General

Contenido.	Página
Infografía.	5
Mapa de Objetivos del Desarrollo Sostenible.	6
Resumen.	7
Summary.	8
Introducción.	9
1. Visión general sobre el riesgo.	14
1.1. Definición de riesgo.	14
1.2. Amenaza, vulnerabilidad, desastre y resiliencia.	15
1.3. Riesgos financieros.	17
2. Ciclo económico y el riesgo sistémico de la recesión.	19
3. Administración del riesgo macroeconómico con políticas fiscales.	23
3.1. Política fiscal discrecional.	24
3.2. Estabilizadores fiscales automáticos.	25
3.3. Reglas fiscales.	28
4. Línea del tiempo de los riesgos sistémicos desde la posguerra a la actualidad.	30
5. Dos riesgos en México: caída de los precios del petróleo y la pandemia del COVID-19.	35
5.1. Caída de los precios internacionales del petróleo.	35
5.2. La pandemia del COVID-19.	39
5.2.1. Trade off entre salud pública y crecimiento económico.	40
5.2.2. Recesión económica en México.	43
5.2.3. Recesión económica global, desempleo y pobreza.	49
5.2.4. Sector externo mexicano.	51
6. Administración del riesgo macroeconómico en México vía fondos de estabilización contra-cíclicos.	53
6.1. Coberturas Petroleras.	54
6.2. Renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo.	60
6.3. Ingresos excedentes.	66
6.4. Remanentes del Banco de México.	71

6.5. Saldos agregados del FEIP y FEIEF.	74
6.6. Extinción de fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos.	75
6.7. Recursos fiscales para que el Gobierno Federal realice la función estabilización.	80
6.8. Medidas fiscales y monetarias instrumentadas por el Gobierno Federal para enfrentar la recesión económica.	82
7. Deuda pública como instrumento de estabilización contra-cíclica.	88
7.1. Marco Jurídico de la sostenibilidad de las finanzas públicas en México.	89
7.2. Relación entre crecimiento económico y deuda pública del Gobierno Federal.	93
Conclusiones.	99
Bibliografía.	102
Información estadística.	108
Marco jurídico.	109
Índice de figuras.	110
Índice de tablas.	111
Acrónimos.	113



CÁMARA DE
DIPUTADOS

RECESIÓN Y ESTABILIZACIÓN ECONOMICA

SÍNTESIS

Recesión económica y políticas fiscales de estabilización
contra-cíclicas instrumentadas en el contexto de la crisis petrolera y
del COVID-19. JUNIO 2020.

Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
Dirección de Servicios de Investigación y Análisis.
Subdirección de Análisis Económico.

Recesión económica y políticas fiscales de estabilización contra-cíclicas instrumentadas en el contexto de la crisis petrolera y del COVID-19.

OBJETIVO DE LA INVESTIGACIÓN

Identificar los instrumentos fiscales contra-cíclicos con los que cuenta el Gobierno Federal en México para estabilizar la actividad económica en un contexto de recesión generada por la caída de los precios del petróleo y la pandemia del COVID-19, que se traduzca en una potencial reducción de la producción, incrementa el desempleo y la población en situación de pobreza.

INSTRUMENTOS FISCALES CONTRA-CÍCLICOS Son los fondos de estabilización de:

- Los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas del país (FEIP, FEIEF, FOREF, FONDEN, FAISEG);
- Las coberturas petroleras;
- La extinción de algunos fideicomisos y fondos sin estructura orgánica; y
- La deuda pública, la cual se debe orientar para el gasto de capital para evitar poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Particularmente el FEIP y el FEIEF, son los dos fondos estabilizadores por autonomía de la política fiscal, constituyen sus patrimonios financieros de los ingresos excedentes, de la renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo y del remanente del Banco de México.

Lic. Adriana Robledo Ortiz. Diseño de Infografía.

Pulsa el siguiente link para contestar un diagnóstico de la utilidad de este documento: <https://cutt.ly/SAE-ISS-11-20>

La presente publicación contribuye a abordar temáticas enmarcadas en los siguientes ODS:



Resumen.

El objetivo de esta investigación es identificar los instrumentos fiscales contra-cíclicos con los que cuenta el Gobierno Federal en México para estabilizar la actividad económica en un contexto de recesión generada por la caída de los precios del petróleo y la pandemia del COVID-19, que se traduzca en una potencial reducción de la producción, incremente el desempleo y la población en situación de pobreza.

Los instrumentos fiscales contra-cíclicos son los fondos de estabilización de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas del país (FEIP, FEIEF, FOREF, FONDEN, FAISEG), las coberturas petroleras, la extinción de algunos fideicomisos y fondos sin estructura orgánica y la deuda pública, la cual se debe orientar para el gasto de capital para evitar poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Particularmente el FEIP y el FEIEF, son los dos fondos estabilizadores por antonomasia de la política fiscal, constituyen sus patrimonios financieros de los ingresos excedentes, de la renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo y del remanente del Banco de México.

Palabras claves.

Riesgos sistémicos, recesión económica, políticas fiscales, contra-cíclico, fondos de estabilización, COVID-19, renta petrolera.

Summary.

The objective of this investigation is to identify the counter-cyclical fiscal instruments that the Federal Government has in Mexico to stabilize activity in a context of recession generated by the fall in oil prices and the COVID-19 pandemic, which translates into a potential reduction in the production, increase in the unemployment and the population in poverty.

The counter-cyclical fiscal instruments are the stabilization funds of the budgetary income of the Federal Government and the Federative Entities of the country (FEIP, FEIEF, FOREF, FONDEN, FAISEG), oil hedges, the extinction of trusts and funds without organic structure and public debt, which should be oriented towards capital spending to avoid putting at risk the sustainability of public finances.

Particularly the FEIP and the FEIEF, are the two stabilizing funds par excellence of fiscal policy, they constitute their financial assets from the surplus income, from the oil rent administered by the Mexican Petroleum Fund and from the remainder of the Bank of Mexico.

Keywords.

Systemic risks, economic recession, fiscal policies, counter-cyclical, stabilization funds, COVID-19, oil rent.

Introducción.

Desde el inicio del año 2020, la economía mundial está transitando por dos shocks de oferta (impactan adversamente el sistema productivo), asociados con la caída de los precios internacionales del petróleo y la pandemia sanitaria identificada como la enfermedad del coronavirus (COVID-19), por sus siglas en inglés y porque el primer caso se presentó en el año 2019.

La caída de los precios internacionales del petróleo es un shock de oferta que puede ser considerado como un riesgo financiero de mercado, de carácter sistémico, redujo los ingresos fiscales de los países productores de hidrocarburos porque contrajo el valor de la producción de las exportaciones y de la renta petrolera internacional.

La crisis epidemiológica del COVID-19 es otro shock de oferta, que tiene la característica de un riesgo sistémico. Para combatirla, los Gobiernos en el mundo buscan minimizar el nivel de contagio y letalidad en la población, instrumentando una política de distanciamiento social, para impedir que los sistemas sanitarios colapsen. Como consecuencia, se desarticuló el aparato económico debido a que el consumo público y privado se contrajo significativamente, reduciendo la producción de bienes y servicios. La caída de la demanda agregada llevó a la cuasi paralización de la oferta agregada.

México, es un país exportador de hidrocarburos que ha reducido su renta petrolera por la caída de los precios internacionales de estos energéticos. Adicionalmente, también enfrenta el *trade off* entre minimizar los índices de contagio y letalidad en la población por el COVID-19 (beneficio) desarticulando el aparato económico (costo). Ambos riesgos sistémicos están llevando a una potencial recesión en el 2020.

Ante la potencial recesión de la economía nacional en el contexto de la caída de los precios internacionales del petróleo y del COVID-19, el Gobierno Federal tiene que instrumentar políticas fiscales contra-cíclicas para minimizar la profundidad y la duración de la crisis, evitar una caída del empleo y el incremento de la pobreza.

El objetivo de esta investigación es identificar los instrumentos fiscales contra-cíclicos con los que cuenta el Gobierno Federal en México para estabilizar la actividad económica en un contexto de recesión generada por la caída de los precios del petróleo y la pandemia del COVID-19, que se traduzca en una potencial reducción de la producción, incremento del desempleo y la población en situación de pobreza.

Los instrumentos fiscales contra-cíclicos son los fondos de estabilización de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas del país, las coberturas petroleras, la extinción de algunos fideicomisos y fondos sin estructura orgánica y la deuda pública, la cual se debe orientar para el gasto de capital para evitar poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Particularmente el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) y el Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas (FEIEF), son los dos fondos estabilizadores por antonomasia de la política fiscal, constituyen sus patrimonios financieros de los ingresos excedentes, de la renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo y del remanente del Banco de México.

Para alcanzar este objetivo, se desarrollaron siete apartados, los cuales se describen de manera breve:

En el primero, se define el riesgo, amenaza, vulnerabilidad, desastre, resiliencia, entre otros, para explicar con base a estos conceptos la recesión económica. Se desarrolla la taxonomía de los riesgos financieros de mercado, enfatizando en los que se generan por la volatilidad de los precios de las materias primas; así como

los riesgos sistémicos y a-sistémicos, particularmente los primeros que tienen como rasgo central que son exógenos al Gobierno, quién no controla su origen y expansión, solo los mitiga.

Este análisis es importante para enmarcar en el estudio de los riesgos los dos shocks de oferta que actualmente el mundo está enfrentando: la caída de los precios del petróleo y la crisis sanitaria del COVID-19, cuyo impacto final puede ser una recesión global.

En el segundo, se estudia el ciclo económico y las fases que lo conforman, enfatizando en la expansión y el riesgo sistémico relacionado con la recesión y la relación que guarda con la amenaza, la vulnerabilidad, el desastre y la resiliencia económica.

En el tercero, se aborda la administración del principal riesgo macroeconómico, relacionado con la caída de la actividad económica y la pérdida de los empleos. El propósito es examinar los instrumentos fiscales para mitigarlos, los cuales se asocian con políticas discrecionales donde el Gobernante tiene la libertad para manejar los ingresos, los gastos o la deuda pública en el sentido pro-cíclico, contra-cíclico o a-cíclico durante los periodos recesivos.

Otros instrumentos son los estabilizadores fiscales automáticos, que le restan discrecionalidad al Gobierno, se basan en aplicar medidas contra-cíclicas cuando la economía esté en la fase recesiva, expandiendo el gasto público con fondos de estabilización y con mayor déficit presupuestario.

En el cuarto, se desarrolla una línea del tiempo de las crisis macroeconómicas durante la posguerra, provocadas por los riesgos financieros de mercado y sistémicos, con la finalidad de realizar una taxonomía de los mismos. Se identificaron tres tipos de riesgos, que se pueden presentar de manera aislada o simultánea:

Las crisis del sistema financiero que, por la integración de la economía mundial, contagian a los mercados internacionales. Los shocks de oferta que se generan por la caída de los precios internacionales del petróleo. Los que provienen de pandemias de salud pública, que desarticulan el circuito de la producción y el consumo. Cualquiera de estos eventos impacta adversamente la actividad económica, el empleo y los factores de riesgo como las tasas de interés y el tipo de cambio.

En el quinto, se analiza la evolución y el impacto de los riesgos financieros de mercado y sistémico que está enfrentando la economía mexicana durante el 2020, asociados con la caída de los precios internacionales del petróleo y por la pandemia sanitaria del COVID-19, en esta última crisis se desarrolla con profundidad el *trade off* entre minimizar los índices de contagio y letalidad que afecta a la población y la afectación del circuito económico.

Asimismo, se realiza una evaluación de los indicadores coyunturales de crecimiento, laborales, de ingreso y de producción, con el propósito de valorar en sentido estricto si la economía mexicana está o no en recesión. Se exponen los pronósticos de crecimiento de las principales economías del mundo, para identificar el grado de complejidad de la recuperación global y local.

En el sexto, se analiza la composición y evolución de los instrumentos fiscales y monetarios con que cuenta el Gobierno Federal para administrar el riesgo asociado con la recesión económica y la pérdida de empleos, con el propósito de identificar su suficiencia.

Para estabilizar la caída de los precios del petróleo el instrumento utilizado es la adquisición de coberturas. Otros ingresos estabilizadores provienen de los excedentes del Gobierno Federal, de la renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (Fondo Mexicano del Petróleo) y el remanente del Banco de México (BANXICO).

Estos ingresos extraordinarios se destinan para el FEIP y el FEIEF. Adicionalmente, en los fideicomisos sin estructura del Gobierno Federal se establece que se pueden destinar para fines de estabilización presupuestaria el Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), el Fondo de Reconstrucción de las Entidades Federativas (FOREG) y el Fondo de Apoyo para la Infraestructura y la Seguridad (FAISEG).

En el séptimo, se analiza la relación existente entre el crecimiento económico con la deuda pública, los ingresos tributarios y los petroleros, que son los cuatro pilares de los ingresos públicos, con el propósito de identificar la robustez de estos instrumentos para estabilizar el ciclo económico y la generación de empleos.

En lo particular, se examina a la deuda pública como un instrumento que estabiliza el ciclo económico cuando se ejerce de manera contra-cíclica, sin poner en riesgo la sostenibilidad financiera, objetivo que se alcanza con la observación estricta de la regla de oro de las finanzas públicas.

1. Visión general sobre el riesgo.

La economía se desarrolla en un contexto de riesgos financieros, sistémicos y asistémicos. Las finanzas públicas contienen los instrumentos para administrarlos, con el propósito de minimizar los potenciales desastres que puede acarrear una crisis. De ahí la importancia de realizar un estudio sobre los riesgos y su tipología.

1.1. Definición de riesgo.

El origen de la palabra riesgo se le atribuye a tres raíces; para Peretti-Watel (2000: 10) proviene del latín *resecum*: “Aquello que corta”. En Cardona (2001: 6) es del griego *rhiza*, que hace alusión a “los peligros de navegar en un arrecife”. De aquí el sentido del peligro para los marineros que tenían que navegar alrededor de piedras afiladas. Para De Lara (2012: 13) proviene del latín *risicare*, que significa “atreverse o transitar por un sendero peligroso”.

Smith (1991: 5) define al riesgo como “la probabilidad de ocurrencia de un peligro específico”, donde peligro lo asocia con una amenaza potencial. En Morgan y Henrion, (1990: 1) implica la “exposición a un daño o pérdida fortuita”. Para Downing *et al.* (2001) son las “pérdidas inesperadas (de vidas, personas dañadas, daño a la propiedad y actividad económica interrumpida) debido a un peligro particular para una área y período de referencia determinados”. En Cardona (2005) es “la probabilidad de pérdidas futuras”.

De Lara (2012: 13), afirma que la palabra riesgo tiene un sentido negativo, relacionado con peligro, daño, siniestro o pérdida, sin embargo, es parte inevitable de los procesos de toma de decisiones en general y de los procesos de inversión en particular. El beneficio que se puede obtener por cualquier decisión o acción que se adopte, debe asociarse necesariamente con un riesgo inherente.

Freedman (1987), citado por Gough y Lincoln (1988: 16), introduce el concepto de factor de riesgo como "algo que causa un riesgo". Asimismo, la exposición al riesgo es la condición de desventaja debido a la ubicación, posición o localización de un sujeto, objeto o sistema expuesto al riesgo.

1.2. Amenaza, vulnerabilidad, desastre y resiliencia.

Lavell (2004: 2-3), afirma que la existencia de los riesgos y sus características particulares se explican por la presencia e interacción de dos tipos de factores:

- a. La amenaza, que es la posibilidad de ocurrencia de un evento que puede causar algún tipo de daño humano o material, son propias del mundo natural, como las asociadas con la dinámica geológica, geomórfica, atmosférica y oceanográfica (sismos, huracanes y tsunamis); pueden ser de naturaleza pseudo-social o socio-natural, producidas como resultado de la intersección o relación del mundo natural con las prácticas sociales (inundación, sequía, deforestación, cambios en el uso del suelo) o antropogénicas, producto de la actividad humana, en estas destacan por su importancia las crisis financieras, las conflagraciones, los movimientos migratorios, entre otros.
- b. La vulnerabilidad, que es una serie de características diferenciadas de la sociedad, o subconjuntos de la misma, que le predisponen a sufrir daños frente al impacto de un evento y que dificultan su posterior recuperación. Es sinónimo de debilidad o fragilidad y la antítesis de capacidad y fortaleza. Las manifestaciones o dimensiones de la vulnerabilidad se encuentran en la población, pudiendo ser la falta de recursos que les permiten hacer frente a contextos de amenaza o de recuperación después de la ocurrencia del evento o la ausencia de instituciones u organizaciones que promuevan la reducción y control de riesgo.

Para Cardona (2005), las amenazas corresponden a determinadas condiciones físicas de peligro latente que se pueden convertir en fenómenos destructivos. Éstos pueden tener su origen en la dinámica natural o ser inducidos o causados por los

seres humanos. Agrega que la vulnerabilidad comprende distintas características propias o intrínsecas de la sociedad que la predispone a sufrir daños en diversos grados. Una sociedad expuesta a los efectos de un fenómeno sufrirá más o menos daño de acuerdo con su grado de vulnerabilidad.

El nivel de riesgo de una sociedad está relacionado con su desarrollo y capacidad para modificar los factores que potencialmente lo afectan. En este sentido, los desastres son riesgos mal administrados. Todo riesgo está construido socialmente, aun cuando el evento con lo cual se asocia sea natural.

Desde la perspectiva de Herzer, Rodríguez, Celis, Bartolomé y Caputo (2002: 3), cuando la amenaza se materializa y encuentra a la sociedad en situación de vulnerabilidad, se generan los desastres que “no se conciben como sucesos [...] aislados, singulares y extremos, sino que son manifestaciones de un proceso social continuo que impacta en las condiciones de la vida cotidiana de una sociedad.”

El desastre es el fin de un proceso, a veces muy largo, de construcción de condiciones de riesgo en la sociedad, que se presenta en el momento en que un determinado evento del mundo natural, pseudo-social o antropogénico ocurre, evidenciando las condiciones de vulnerabilidad existentes, que se transforman en pérdidas y daños.

Después de que el desastre se presenta y se identifican sus impactos, se inicia la reconstrucción, que implica la unificación de esfuerzos conjuntos para alcanzar al menos el estado de la pre-crisis e identificar la resiliencia del sistema.

El diccionario de la Real Academia Española, define a la resiliencia como la capacidad de adaptación de un ser vivo frente a un agente perturbador, un estado o situación adversos. También se refiere a la capacidad de un material, mecanismo o sistema para recuperar su estado inicial cuando ha cesado la perturbación a la que había estado sometido.

Holling y Gunderson (2002) definen la resiliencia desde la perspectiva de la ecología de los sistemas como “la capacidad adaptativa de un ecosistema para mantener sus funciones habituales mientras afronta procesos disruptivos o de cambio severo. Una dinámica explicada bajo la noción de ciclo auto-adaptativo, en la que un ecosistema se desestabiliza rápidamente debido a una disrupción, quedando alterado y viéndose obligado a realizar un proceso de reorganización para seguir cumpliendo sus funciones.”

Para Dolfini (2012: 18), “es el proceso de adaptarse bien a la adversidad, a un trauma, una tragedia, una amenaza, o hasta fuentes de tensión significativa, es la habilidad de recuperarse rápidamente de contratiempos o trastornos.”

En economía, la resiliencia explica en qué medida un gobierno, sociedad o región disponen de recursos y capacidades para soportar una catástrofe natural o financiera. Béné, Wood, Newsham y Davies (2012), afirma que cuando el sistema enfrenta situaciones de vulnerabilidad por choques externos o internos, la capacidad de resiliencia económica se estima como la responsable de afrontar dichos efectos, ya sea resistiéndose, adaptándose o transformándose ante la fuerza de cambio.

1.3. Riesgos financieros.

Del conjunto de riesgos, De Lara (2012: 13) se centra en los asociados con los financieros, que los define como “las pérdidas potenciales que se pueden sufrir en portafolios de inversión”, agrega que la medición efectiva y cuantitativa del riesgo se asocia con la probabilidad de una pérdida en el futuro.

Para Rahnema (2007: 189) es la incertidumbre de que ocurra un acontecimiento o acción que pueda afectar inversamente a la capacidad de una organización para lograr sus objetivos financieros, operacionales y estratégicos, y maximizar su valor para los accionistas y su grupo de interés. Supone tanto la posibilidad de que las oportunidades no se alcancen y que las amenazas se materialicen.

Artzner, Delbaen, Eber y Heath (1998: 3) establecen que este riesgo está relacionado con la variabilidad del valor futuro de una posición, debido a cambios en el mercado o por eventos con incertidumbre. Son diversos y se vinculan con las pérdidas que puedan tener lugar en los mercados.

De Lara Haro y Rahnema, desarrollan una tipología de los riesgos financieros que inciden en la organización, los clasifican de la siguiente manera:

- a. De mercado: es la pérdida que puede sufrir una inversión debido a la diferencia en los precios que se registran en el mercado o en movimientos de los llamados factores de riesgo (tasas de interés, tipos de cambio, inflación, etc). Se define como la posibilidad de que el valor presente neto de un portafolio se mueva adversamente ante cambio en las variables macroeconómicas que determinan el precio de los instrumentos que componen una cartera de valores.

Para Rahnema estos riesgos se definen como financieros o de mercado, refiriéndose a ellos como la probabilidad de sufrir pérdidas ante movimientos adversos en los precios de mercado de las variables macroeconómicas. Además de la tasa de interés, el tipo de cambio y la inflación considera a las materias primas (*commodities*).

- b. De crédito: se define como la pérdida potencial, producto del incumplimiento de la contraparte en una operación que incluye un compromiso de pago.
- c. De liquidez: se refiere a las pérdidas que puede sufrir una institución al requerir una mayor cantidad de recursos para financiar sus activos a un costo probablemente inaceptable.

También se refiere a la imposibilidad de transformar en efectivo un activo o portafolios (imposibilidad de vender un activo en el mercado). Este riesgo se presenta en situaciones de crisis, cuando en el mercado hay únicamente vendedores.

- d. Operativo: se asocia con las fallas en los sistemas, procedimientos, en los modelos o en las personas que manejan dichos sistemas. También se relacionan con pérdidas por fraudes o por falta de capacitación de algún empleado en la organización. Se atribuye a las pérdidas que puede sufrir una empresa o institución por la eventual renuncia de algún empleado o funcionario quién durante el periodo en que laboró concentró todo el conocimiento especializado en algún proceso clave. Implica la probabilidad de incurrir en pérdidas como consecuencia de la existencia de procesos, sistemas, equipos técnicos y humanos inadecuados, o por fallas en los mismos, así como por hechos externos.
- e. Estratégico: se refiere a la probabilidad de que ocurran acontecimientos o acciones que afecten adversamente a la capacidad de una organización para lograr sus objetivos estratégicos.
- f. De reputación: son las pérdidas que podrían resultar como consecuencia de no concretar oportunidades de negocios atribuibles al desprestigio de una institución por falta de capacitación del personal clave, fraude o errores en la ejecución de alguna operación. Si el mercado percibe que la institución comete errores en algún proceso clave de la operación, los clientes considerarán cambiar de institución.

Por su impacto, el riesgo total desde el enfoque de las finanzas es clasificado por Van Horne y Wachowicz (2010: 105-106) como sistémico y a-sistémico.

El primero atiende a los factores de riesgo que afectan al mercado en términos generales, como los cambios de la economía de la nación, las reformas fiscales promovidas por el Congreso o la situación de los mercados de los energéticos, por su naturaleza son exógenos al control de la organización o empresa. Los a-sistémicos, son exclusivos de la entidad e independiente de los factores económicos y políticos que inciden sistémicamente, a *contrario sensu*, son controlados endógenamente.

2. Ciclo económico y el riesgo sistémico de la recesión.

El primer esfuerzo para comprender el patrón que siguen los ciclos económicos se encuentra en *Measuring Business Cycles* (1946) de Burns y Mitchell, citado por Sachs y Larrain (1994: 511-518) donde se encuentra su definición clásica:

“Los ciclos económicos son una forma de fluctuación que se encuentra en la actividad económica agregada de las naciones que organizan su trabajo principalmente en empresas: un ciclo consiste en expansiones que ocurren al mismo tiempo en múltiples actividades económicas, seguidas de recesiones de igual modo generales, contracciones y recuperaciones que se funden con la fase expansiva del ciclo siguiente; esta secuencia de cambio es recurrente, pero no periódica; en su duración, los ciclos económicos varían desde algo más de un año hasta diez o doce; no son divisibles en ciclos más cortos de similar carácter cuyas amplitudes se aproximan a la propia.”

Para Heath (2011: 18-31):

“Un ciclo consiste de expansiones que ocurren aproximadamente al mismo tiempo en varias actividades económicas, seguido por recesiones, contracciones y recuperaciones, las cuales culminan en la fase expansiva del siguiente ciclo; esta secuencia de cambios es recurrente mas no periódica; en términos de duración, los ciclos económicos varían desde más de un año hasta diez o doce.”

En su análisis, Heath (2011) agrega que:

El ciclo económico completo consiste en dos etapas principales: la disminución (cuando la actividad económica se encuentra en una recesión) y la de crecimiento (cuando está en expansión). Por lo mismo, los puntos sobresalientes de un ciclo son el máximo o pico (*peak*), que representa el nivel más elevado, y el piso o valle (*trough*), que es el mínimo o más bajo. Se puede utilizar cualquiera de estos puntos como el comienzo de un nuevo ciclo económico.”

De acuerdo con Sachs y Larrain (1994: 511-518), una hipótesis central del enfoque de Burns y Mitchell (1946) para el ciclo económico es que:

El producto y el empleo tienen una trayectoria subyacente de crecimiento conocido como crecimiento-tendencia, y que los ciclos económicos representan fluctuaciones en torno a esta tendencia subyacente. Ambos autores, realizan una separación entre la tendencia y el ciclo.

La tendencia es el resultado de factores que determinan el crecimiento de largo plazo en la economía, tales como la tasa de ahorro, el mercado laboral, el cambio tecnológico, entre otros. Los factores que determinan el ciclo poseen escasos efectos sobre la trayectoria de largo plazo de la economía. En otras palabras, el ciclo económico representa desviaciones transitorias en torno a una trayectoria dada.

El ciclo está más alejado de su tendencia de largo plazo cuando se encuentra en la fase expansiva o recesiva, la política económica, particularmente la monetaria y fiscal son instrumentos que tienen como objetivo regularlo, para que converjan a su nivel tendencial. Cuando el ciclo está llegando hacia su pico máximo, la política fiscal debe ser prudente para evitar el sobrecalentamiento de la economía. Si está en desaceleración tendiendo hacia la recesión, los instrumentos fiscales deben procurar impulsarlo hacia la fase expansiva.

Cuando el ciclo económico está en la fase expansiva, la política fiscal y monetaria debe administrar el riesgo para evitar un sobrecalentamiento (*overhaeting*), generado por un exceso de gasto público o expansión de la oferta monetaria por encima de la producción.

Se tiene que evitar la amenaza que una política de esta naturaleza implica para los objetivos de inflación, equilibrio fiscal y de la balanza de pagos, de crecimiento económico y generación de empleos. La resiliencia de la economía se alcanza cuando se instrumenten políticas inversas, menor gasto público y contracción monetaria.

La economía también presenta situaciones de riesgo cuando se dirige hacia la fase recesiva del ciclo, porque transita por senderos peligrosos que la expone a sufrir daños, siniestros o pérdidas fortuitas en la actividad productiva, poniendo en situación de vulnerabilidad la generación de riqueza y empleos.

Los factores de riesgo que pueden llevar a una economía a la fase recesiva son los shocks de oferta y demanda, como la caída de los precios de las materias primas, cambios climatológicos, pandemias, desempleo, devaluaciones, incrementos de las tasas de interés, entre otros.

La economía está amenazada por peligros latentes que se pueden convertir en fenómenos destructivos, son eventos propios del mundo natural como los sismos, huracanes, sequías; por fenómenos pseudo-sociales o socio-naturales, producidos como resultado de la relación del mundo natural con las prácticas sociales como inundaciones, deforestaciones, cambios en el uso del suelo. Dentro de las antropogénicas, que son producto de la actividad humana, destacan por su importancia las crisis financieras.

Todas estas amenazas cuando se materializan generan desastres asociados con la pérdida de vidas humanas, destruyen la producción principalmente agropecuaria y la infraestructura física. En un ambiente de recesión económica, éstos se asocian con destrucción de la riqueza generada y pérdidas de empleo.

La vulnerabilidad, que es sinónimo de debilidad o fragilidad, se manifiesta en la población que sufre el daño en diversos grados cuando la amenaza se materializa. En un escenario de recesión económica, la población vulnerable es la que pierde su empleo y sus fuentes de ingresos, exacerbándose ante la ausencia de políticas públicas e instituciones gubernamentales que promuevan el control de riesgo, llevándola incluso a situación de pobreza en sus diversos grados.

La resiliencia económica se alcanza con las políticas que el Gobierno instrumenta para salir con prontitud de la recesión, considerando los recursos públicos y las capacidades institucionales para soportar una catástrofe financiera. La aplicación de estabilizadores fiscales automáticos relacionados con políticas contra-cíclicas y reglas fiscales, es una ruta para que la economía resista las amenazas generadas por el ciclo recesivo e inicie con prontitud su proceso de recuperación y expansión.

Cabe agregar que cuando la recesión económica se genera por factores de riesgo que provienen del exterior, como la caída de los precios de las materias primas o una pandemia, el riesgo es sistémico, porque al ser exógeno el Gobierno no tiene control sobre su nacimiento y propagación, solo lo mitiga. *A contrario sensu*, si se genera por factores internos, que están al alcance de los hacedores de la política pública local, es a-sistémico porque su origen es endógeno, teniendo más margen de acción para administrarlo.

3. Administración del riesgo macroeconómico con políticas fiscales.

En un contexto de alta probabilidad de ocurrencia de eventos de riesgos macroeconómicos, administrarlos permite minimizar sus amenazas, sus potenciales daños, reducir a la población vulnerable, alcanzar la resiliencia con prontitud para incrementar el bienestar social.

De acuerdo con el Banco Mundial (2013: 11):

Muchas crisis y pérdidas en el desarrollo son resultado de riesgos mal administrados. También se desperdician muchas oportunidades porque no se cuenta con la preparación adecuada para enfrentarlos o porque se toman riesgos innecesarios (la inacción). Por lo tanto, en vez de responder en forma no planificada e improvisada cuando se produce una crisis, es esencial adoptar una administración proactiva, sistemática e integrada del riesgo. Como tal, su administración puede fortalecer la capacidad para reducir las pérdidas e incrementar los beneficios de las personas, procurando aprovechar las oportunidades de desarrollo.

En el campo de la macroeconomía, el riesgo más importante es que el ciclo económico entre a la fase de desaceleración, estancamiento o recesión, que implica que la actividad económica descienda, no crezca o presente tasas negativas, con efectos adversos en la generación de empleos.

3.1. Política fiscal discrecional.

Una estrategia reactiva para administrar este riesgo es a través de la instrumentación de la política fiscal discrecional. Blinder (2004) y Auerbach (2002), la asocian con la ejecución deliberada de cambios en el gasto, en los impuestos y en la deuda que realizan los gobiernos para incidir en la demanda agregada con el objetivo de estabilizar el ciclo económico. Es el uso deliberado de cambios en el gasto de gobierno o en los impuestos para alterar la demanda agregada y estabilizar la economía.

Esto significa que los Gobiernos pueden definir con plena libertad el sentido expansionista o contraccionista de la política fiscal, con el riesgo que implica que ante escenarios de expansión del ciclo económico, se instrumenten políticas discretionales pro-cíclicas (aumento del gasto público o reducción de los impuestos), que alienten la demanda agregada a través del incremento del déficit público, generando sobrecalentamiento de la economía, adelantando la fase recesiva y poniendo en riesgo el objetivo de generación de empleos y estabilidad de los precios.

También existe el riesgo que, ante escenarios recesivos, la política discrecional defina una estrategia contraccionista desalentando la demanda agregada a través de la reducción del déficit público, profundizando la caída del ciclo económico y alargando el periodo de recuperación.

La instrumentación de las políticas pro-cíclicas de tipo discrecional puede ser guiada por decisiones políticas más que por objetivos macroeconómicos, minando la confianza que los agentes económicos pueden tener de los hacedores de política.

Como establece Galán (2014: 57), las autoridades una vez que han diseñado su política económica, definiendo sus instrumentos y objetivos, pueden incurrir en acciones discrecionales para mantener su cuota de poder, en lugar de asumir decisiones que maximicen el bienestar social.

3.2. Estabilizadores fiscales automáticos.

Un instrumento proactivo para la administración del riesgo asociado con la contracción, desaceleración o recesión del ciclo económico son los estabilizadores fiscales automáticos. Ramírez (2011: 2), los define como cualquier elemento presupuestal que compensa las fluctuaciones de la demanda ya sea con ingresos o gastos del gobierno, sin que se requiera un proceso legislativo para su aprobación. Para Auerbach y Feenberg (2000), deben operar sin que ello implique una acción explícita del gobierno.

Los estabilizadores automáticos se instrumentan a través de políticas fiscales contra-cíclicas que regulan la demanda agregada. López, Rodríguez y Agudelo (2010: 33-58) las definen como aquellas que utilizan los instrumentos de la política fiscal, tales como el gasto público, los impuestos, las transferencias y la deuda pública a fin de suavizar el ciclo económico en los períodos de crisis. Para Budnevich (2003), la necesidad de instrumentar políticas contra-cíclicas se ha hecho evidente para disminuir la inestabilidad del ciclo económico.

La estabilización automática a través de políticas contra-cíclicas, implica que en la fase expansiva del ciclo económico se genere un superávit fiscal, a través de la instrumentación de políticas contraccionistas: incremento de los ingresos a través del aumento de los impuestos, reducción del gasto vía menor inversión pública y una reducción drástica de los seguros de desempleo, de los subsidios, de las transferencias y del endeudamiento. Estos ahorros fiscales se resguardan a través de fondos de estabilización, para ejercerlos durante los periodos de crisis económica.

Cuando la economía entre en la fase de desaceleración, estancamiento o contracción, se impulsa hacia el crecimiento a través de políticas fiscales expansionistas, tales como la reducción de los ingresos públicos a través de menores tasas impositivas; incremento del gasto a través de mayor inversión pública; otorgamiento de seguros de desempleo; de programas de asistencia social; de asignación de subsidios y transferencias.

Esta política de gasto tendrá sus fuentes de ingresos en los fondos de estabilización generados por el superávit existente en la fase expansiva del ciclo, se puede complementar con una política de mayor endeudamiento, que se financiará cuando el ciclo económico retorne a la fase expansionista.

Adicionalmente, de acuerdo con la OCDE (2020a) y (2020b) citados por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (2020: 6), otras micromedidas fiscales contra-cíclicas para apoyar a las familias e incrementar la liquidez para los negocios con el fin de salvaguardar la capacidad productiva, son las siguientes:

- a. Incrementar temporalmente los pagos por asistencia social y de apoyo a los ingresos.
- b. Aplazar las contribuciones a la seguridad social al igual que los impuestos relacionados con la nómina.
- c. Exenciones fiscales para los trabajadores del sector salud y de otros sectores relacionados con la atención a la emergencia.
- d. Aplazamiento de pagos de IVA, impuestos a aduanas y otros pagos para artículos importados como medicamentos y otros artículos necesarios para la atención de la emergencia.
- e. Acelerar las devoluciones de IVA.
- f. Aplazamiento del pago de otros impuestos que no están relacionados con el ciclo económico inmediato (como los impuestos a la propiedad).
- g. Implementación de medidas de consolidación fiscal una vez que la emergencia económica pase.

Además, la OCDE (2020b) emitió recomendaciones para las administradoras tributarias a fin de que apoyen a las familias y negocios con problemas de flujos de efectivo o dificultades para cumplir con sus obligaciones fiscales. Entre dichas opciones contra-cíclicas se encuentran las siguientes:

- a. Extensión de fechas límite para el pago de impuestos.
- b. Aplazamiento de pagos.
- c. Suspender los recargos e intereses para quienes no hayan podido pagar a tiempo a consecuencia del COVID-19.
- d. Extender los planes para el pago de impuestos.
- e. Reembolso de impuestos más ágil a los contribuyentes.
- f. Certidumbre fiscal.
- g. No aplicar auditorías durante la crisis (a menos que se trate de fraudes).
- h. Mejorar los servicios a través del uso de plataformas digitales y centros telefónicos.
- i. Estrategias claras de comunicación que permitan identificar a contribuyentes vulnerables.

Cabe señalar que estas medidas son sólo una guía para las autoridades fiscales de los diferentes países y que cada uno debe diseñar sus propias estrategias de acuerdo con su propia realidad económica.

Como subraya Tobin (1993), citado por Martner (2000: 34):

La instrumentación de políticas fiscales contra-cíclicas en las naciones emergentes ha sido observada recientemente por el Banco Mundial (2013: 32-33), al afirmar que en las últimas dos décadas varios países en desarrollo de todo el planeta han asignado especial importancia a la transparencia y la disciplina fiscal, y han constituido reservas durante las épocas de bonanza en previsión de futuras fases descendentes. Estas mejoras institucionales explican que, recientemente, gran parte de los países en desarrollo hayan logrado llevar a cabo una política fiscal contra-cíclica, principalmente mediante la orientación de la inversión y el gasto de consumo en una dirección opuesta a la del ciclo de la actividad económica general.

Afirma que:

La política fiscal contra-cíclica es útil porque permite que los Gobiernos continúen suministrando bienes y servicios y mantengan sus programas de inversión pública en forma estable, inclusive cuando disminuyen las rentas públicas (como sucede habitualmente en la fase recesiva del ciclo económico).

La administración del riesgo macroeconómico a través de los estabilizadores fiscales de la economía tiene como principio la auto-regulación, porque cuando la economía está en la fase expansiva del ciclo, esta política debe ser restrictiva, para aumentar el gasto ante la presencia de crisis económicas que amenacen el objetivo de empleo y estabilidad de precios.

Otra de las ventajas de los estabilizadores automáticos es que hace sostenible a las finanzas públicas, porque no existe una instrumentación discrecional de la deuda pública. Esto es así, porque cuando está en la fase expansionista no se justifica su contratación. Cuando entra en recesión, el superávit financia el mayor gasto público. Si la caída del producto es muy profundo y duradero se justifica un déficit fiscal que será de corto plazo, porque se financiará con el superávit que se genere cuando la economía inicie nuevamente su fase expansiva.

3.3. Reglas fiscales.

Para evitar que los gobiernos gasten de manera excesiva durante la fase expansiva del ciclo económico, se conforman fondos de estabilización a través de reglas fiscales, cuyo objetivo es regular la demanda agregada para hacer sostenible a las finanzas públicas.

Para Alesina y Bayoumi (1996); Kennedy, Robbins y Delorme (2003), las reglas fiscales son el conjunto de normas que permiten regular el proceso de elaboración, aprobación, ejecución y supervisión de los programas presupuestales de los

gobiernos, en donde además se imponen determinadas restricciones, en el sentido cualitativo y cuantitativo de las principales variables fiscales, como pueden ser: déficit presupuestal, nivel de deuda, gasto o tasas impositivas. Brunila, Buti e In't Veld (2002) afirman que las autoridades al diseñar sus estrategias de carácter fiscal, tendrán un conjunto de reglas de política que les impida caer en la discrecionalidad fiscal.

Cuando la decisión es normar el destino de los recursos excedentes, o establecer reglas relacionadas con el déficit público, se está ante la presencia de reglas fiscales que tienen como objetivo reducir el margen de acción de las políticas discrecionales.

Una de las reglas fiscales más importantes para regular el ciclo está relacionada con los estabilizadores automáticos y las políticas contra-cíclicas, estableciéndose que, cuando éste se encuentra en la fase expansiva, el gobierno debe operar con un superávit presupuestal, cuando está en recesión se permite el déficit fiscal.

Por su parte, la sostenibilidad fiscal mantiene un conjunto de reglas fiscales para consolidar las finanzas públicas, estabilizar el ciclo económico, coadyuvar a la distribución del ingreso y a la provisión de los bienes y servicios públicos con suficiencia y calidad.

Otra regla está relacionada con el destino de la deuda, la cual debe financiar la inversión productiva, eliminando cualquier posibilidad de orientarla para gasto corriente. El origen de este principio se remonta a Bagehot (1876) y Bastable (1892), quienes argumentan que los gobiernos solo deben endeudarse con fines de inversión, para garantizar que el endeudamiento beneficie a generaciones futuras y esto solo puede darse por medio de la inversión pública. Ésta, constituye la regla de oro de las finanzas públicas, porque los flujos de deuda que financien proyectos productivos, generarán los ingresos necesarios para cubrir el principal más el costo financiero, bajo esta premisa su stock se mantendrá constante en el tiempo, porque la tasa de reposición de la deuda (ingresos públicos generados por los proyectos de inversión) son mayores o iguales que la tasa de nuevo financiamiento.

4. Línea del tiempo de los riesgos sistémicos desde la posguerra a la actualidad.

Maddison (1992: 37-51) distinguió cuatro fases del capitalismo contemporáneo en los últimos cien años:

La primera, descansó en el patrón oro-libra esterlina, se distinguió por una etapa de auge de la economía global debido al orden financiero que impuso este sistema monetario y al liberalismo comercial existente, concluyó con el inicio de la primera guerra mundial.

La segunda, comprendió el periodo de entre guerras (1914-1945) predominando la autarquía comercial y financiera, careció de un patrón monetario internacional, por el contrario, se presentó una expansión del gasto público que fue la base del financiamiento de la economía de guerra prevaleciente en esa época.

La tercera, vio nacer a las instituciones de *Bretton Woods*, tales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, se desarrolló entre 1945-1973, restaurando el orden financiero internacional a través del patrón monetario oro-dólar, se caracterizó por la libre movilidad de los flujos internacionales de capitales y de comercio internacional, tuvo como rasgo distintivo la ausencia de procesos especulativos debido a que los tipos de cambio y las tasas de interés internacionales eran fijos.

Finalmente, el ciclo de bajo crecimiento con alta inflación vigente desde 1973 hasta 1990, se abandonó el orden monetario mundial que impuso el patrón oro-dólar, creándose diversas zonas monetarias en las economías de mercado, tales como la región dólar, euro, libra, yen, son fuentes de volatilidad y riesgos financieros al fomentar prácticas especulativas en el tipo de cambio y en las tasas de interés.

De acuerdo con esta taxonomía de Maddison, en la tercera fase calificada como “la edad de oro del capitalismo” se reestableció el orden financiero internacional abandonado en el periodo de entre guerras. El auge económico descansó en la

disciplina impuesta por las instituciones que nacieron en 1944 en la conferencia de *Bretton Woods, New Hampshire* y con la creación en 1946 del Acuerdo General de Aranceles y Comercio, hoy Organización Internacional del Comercio.

A través de estas instituciones se restauraron y propagaron las prácticas relacionadas con la libre movilidad de capitales y el libre comercio, generándose una mayor “interdependencia” entre las diversas economías del mundo, consolidando el vigente proceso de globalización. El sistema financiero internacional era sumamente estable, carentes de riesgos e incertidumbre y volatilidad mínima, porque el patrón oro-dólar estaba en el centro del sistema, dándole certeza a las transacciones internacionales.

Krugman y Obstfeld (2001: 563) afirman que el sistema creado en *Bretton Woods* establecía tipos de cambio fijos en relación al dólar y un precio invariable del dólar en oro de 35 dólares la onza. Los países miembros mantenían sus reservas principalmente en forma de oro o dólares, y tenían el derecho de vender sus dólares a la Reserva Federal de los Estados Unidos (EU) a cambio de oro al precio oficial, el dólar era la moneda de referencia internacional. En 1971, con la pérdida de confianza de la divisa norteamericana, los inversionistas privados decidieron convertir sus dólares a otras monedas, lo que generó la crisis del sistema monetario.

Para Rahnema (2007: 37), en diciembre de 1971, las principales economías del mundo establecieron el *Acuerdo del Smithsonian* que triplicaba la amplitud de las bandas de fluctuación del tipo de cambio de sus monedas frente al dólar del 1% existente en el sistema de *Bretton Woods*, al 2.25%. En 1973, a raíz de la segunda crisis del sistema financiero internacional, EU decidió devaluar el dólar nuevamente, lo que resultó en la caída y quiebra del sistema de *Bretton Woods*.

Al agotarse el patrón oro-dólar, se abandonó la fase del capitalismo que descansó en un sistema financiero ordenado, basado en un régimen de tipos de cambio y de tasas de interés fijos, carente de procesos especulativos y de volatilidades de los mercados financieros internacionales.

A partir de la fase del capitalismo definido por Maddison como de “bajo crecimiento y alta inflación”, privó el desorden financiero internacional, por la ausencia de un patrón monetario que ordenara y unificara las diversas zonas monetarias predominantes en las economías de mercado, surgiendo regiones dominantes como la del dólar, el euro, el yen, la libra, por mencionar a las más importantes, y que han sido fuentes de riesgos, incertidumbre y volatilidad sistémicas al fomentar las prácticas de arbitraje cambiario y de tasas de interés.

Con el inicio del periodo de bajo crecimiento con alta inflación, el sistema financiero internacional ha enfrentado numerosos riesgos de mercado por la incertidumbre y la volatilidad de los factores de riesgo relacionados con la movilidad de los índices bursátiles, del tipo de cambio, las tasas de interés y del precio de las materias primas. Como consecuencia, la economía internacional ha estado sometido a las amenazas de los procesos especulativos, generando desastres financieros y económicos, e incrementando la vulnerabilidad en la sociedad.

Como una extensión de la última fase del capitalismo definido por Maddison, actualmente la economía global transita por una etapa de “bajo crecimiento con estabilidad de precios”, debido a que la política económica internacional ha priorizado el control monetario y la restricción de la demanda agregada vía el equilibrio fiscal, aunque no ha evitado el endémico desorden financiero internacional, manteniéndose los riesgos de mercados, los procesos de incertidumbre y de alta volatilidad financiera.

Adicionalmente a los desequilibrios sistémicos provenientes del entorno financiero internacional, la economía global ha enfrentado riesgos recurrentes de mercado generados por el deslizamiento de los precios de las materias primas, particularmente del petróleo, debido a los conflictos bélicos ocurridos en su gran mayoría en los países del Medio Oriente, donde se encuentran los principales yacimientos de estos hidrocarburos.

Por citar los casos más relevantes, en 1973 se presentó la primera crisis del petróleo durante la guerra árabe-israelí, provocando incrementos del precio del crudo de 2.50 a 11.50 dólares por barril, lo que se tradujo en una profunda recesión en los países industrializados por la elevación de los costos de producción.

En 1979 se llevó a cabo la Revolución Iraní, con el derrocamiento del Sha y la instauración de la República Islámica de Irán, dando paso a la segunda crisis del petróleo, y un nuevo colapso internacional, la caída en la oferta de petróleo provocó un largo período de precios extraordinariamente altos.

En 1980 se realizó la invasión de Irán por Irak, al final de ese año el crudo alcanzó nuevos precios récord, fue la tercera crisis del petróleo que alcanzó los 40 dólares por barril, obligando a Occidente a explotar sus propios yacimientos en zonas como el Mar del Norte.

En 1990, Irak invade a Kuwait, y tras la condena e intervención armada en el Golfo Pérsico de las naciones desarrolladas de Occidente, se obligó al primer país a retirarse, incendiando pozos petroleros del territorio de Kuwait, modificando nuevamente los precios internacionales de esta materia prima.

En el 2013 y 2020 nuevamente se presentó un problema de sobre-oferta de hidrocarburos en el mundo, lo que redujo drásticamente los precios internacionales y las plataformas de exportación, llevando a las economías a fases de desaceleración, estancamiento o recesión.

Adicionalmente, las economías del mundo han estado expuestas a pandemias sanitarias que han desvinculado el circuito de la demanda y la oferta agregada, reduciendo el consumo y la producción, llevando al ciclo económico a la fase recesiva, impactando adversamente el objetivo de empleo. En el 2009 se presentó la crisis de la influenza porcina AH1N1 y en el 2020 el problema de salud relacionado con el COVID-19, ambos eventos detuvieron la actividad económica global, la última sin alcanzar a dimensionar sus impactos.

En el diagrama número 1, se observa que a partir del abandono del patrón oro-dólar, las economías han enfrentado riesgos sistémicos de tres tipos:

- a. Los *riesgos sistémicos de mercado*, se explican por el agotamiento del patrón oro-dólar, que ordenaba a las diferentes regiones monetarias del mundo, fijando los tipos de cambio y las tasas de interés a una métrica aceptada globalmente, minimizando la volatilidad de estos factores de riesgo.

Con el agotamiento del patrón oro-dólar, el sistema financiero internacional asiste a recurrentes crisis, contagiando al mercado global, provocando incrementos de las tasas de interés y del tipo de cambio, quebrando las finanzas familiares, estatales y del sistema financiero internacional.

- b. Los *riesgos sistémicos de materias primas*, que inciden en los movimientos drásticos de los precios de los *commodities* (como los precios internacionales del petróleo), que se traduce en desaceleración económica en las naciones productoras y exportadoras de estos energéticos.
- c. Los *riesgos por pandemias*, que desarticulan el circuito del consumo y la producción, debido a que se contrae la demanda agregada deteniendo la producción de bienes y servicios, su impacto final también está asociado con recesiones y pérdidas de empleo. (Ver figura número 1).

Figura No. 1. Línea del tiempo de las crisis sistémicas globales que han ocurrido después de la segunda guerra mundial.



5. Dos riesgos en México: caída de los precios del petróleo y la pandemia del COVID-19.

En el año 2020, México, al igual que la economía global, está enfrentando dos riesgos financieros de manera simultánea:

- a. La caída de los precios internacionales del petróleo; y
- b. La pandemia epidemiológica del COVID-19.

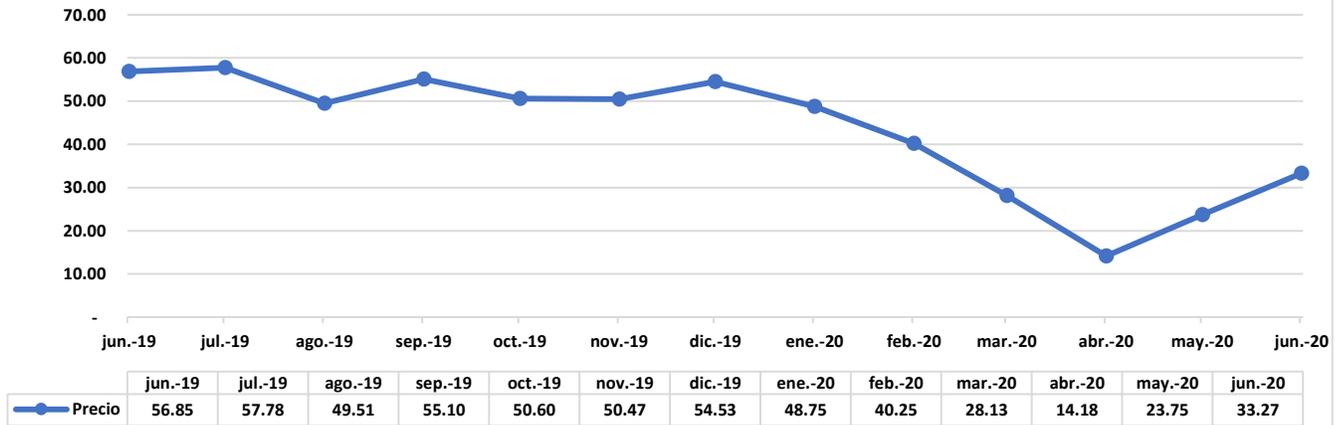
La característica que tienen ambos riesgos es que son sistémicos, se originaron exógenamente. El primero, en una guerra por el control de este mercado entre los principales países productores de hidrocarburos, particularmente Arabia Saudita, Rusia, China y EU, que llevaron a una sobreproducción mundial llevando a una caída drástica a los precios internacionales del petróleo. El segundo, por una pandemia sanitaria generada en China.

5.1. Caída de los precios internacionales del petróleo.

En el año 2020, los precios internacionales del petróleo iniciaron un proceso de reducción drástica debido a la sobreproducción mundial. En enero del 2020, la mezcla mexicana de exportación se cotizó en 48.75 dólares por barril, en abril descendió a 14.18, en junio inició su recuperación subiendo a 33.27. La reducción en 6 meses ha sido de más de 15 dólares por barril. (Ver figura número 2).

El director de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Octavio Romero Oropeza, informó que el costo promedio ponderado de producción de un barril de crudo es de 14.2 dólares por barril. (Citado por Nava: 2020). Esto significa que al precio observado a junio del 2020, la petrolera mexicana está ganando 19 dólares por barril exportado.

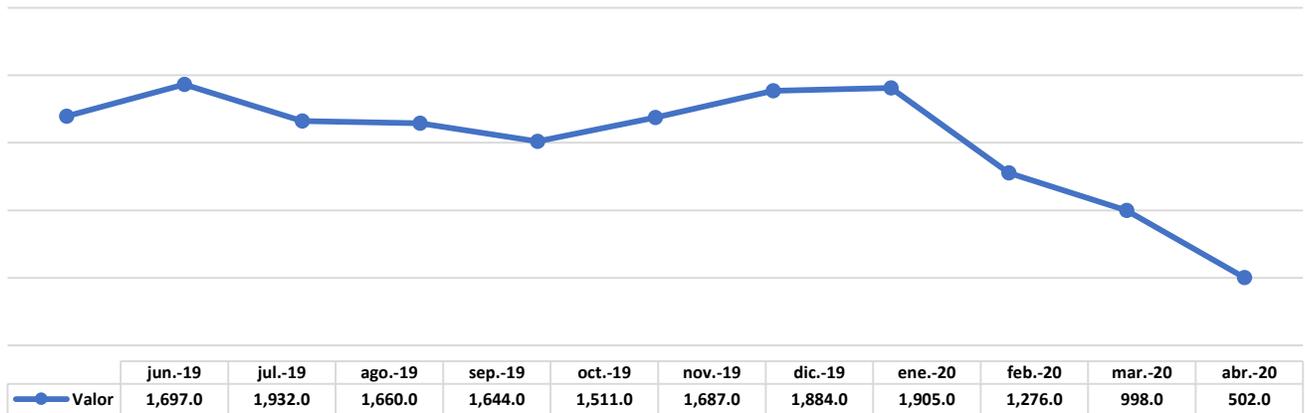
Figura No. 2. Evolución de los precios de la mezcla mexicana de petróleo de exportación, junio del 2019 -junio 2020. (Dólares por barril).



Elaborado por la SAE con información de PEMEX.

La caída del precio de la mezcla mexicana de petróleo ha reducido el valor de las exportaciones, de acuerdo con PEMEX pasaron de 1 mil 905 millones de dólares (MMDD) en enero del 2020 a 502 MMDD en abril del 2020 (último dato disponible). Entre enero y abril, los ingresos fiscales por la venta al exterior del crudo mexicano se redujeron en 1 mil 403 MMDD. (Ver figura número 3). Sin embargo, debido a la recuperación de los precios, en mayo y junio estos ingresos se recuperarán.

Figura No. 3. Valor de las exportaciones petroleras mexicanas, junio 2019 a abril del 2020. (MMDD).



Elaborado por la SAE con información de PEMEX.

Para estimar el impacto global que la caída de los ingresos petroleros tendrán en las finanzas públicas del país, se toma la medida de sensibilidad estimada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP: 2019a). La elasticidad estimada por esta dependencia de la Administración Pública Federal establece que una reducción de un dólar en el precio del petróleo, contrae la recaudación impositiva en 13 mil 775.8 millones de pesos (MMDP), porque los ingresos por exportaciones de petróleo caen más que el incremento de los gastos por importación de hidrocarburos para PEMEX.

Por su parte, de acuerdo con la SHCP (2020a), el precio promedio del barril de petróleo mexicano de exportación será de 24 y no de 49 dólares por barril, como se estimó en la *Ley de Ingresos de la Federación (LIF) para el ejercicio fiscal 2020*, es decir, 25 dólares por debajo del pronóstico.

Este escenario implica que durante el ejercicio fiscal 2020, las finanzas públicas del país podrían ver afectados sus ingresos por 334 mil 395 MMDP, como producto de la reducción del valor de las exportaciones petroleras, dada una caída esperada de los precios del petróleo de 25 dólares.

Una característica de los riesgos de mercado sistémicos es que se retroalimentan, no se presentan de manera aislada, cuando uno se genera reproducen una simbiosis en cadena afectando otras variables claves de la economía nacional, lo que permite construir escenarios pesimistas que amenazan las metas preestablecidas al inicio del ejercicio fiscal.

De esta manera, la caída de los precios del petróleo y la epidemia sanitaria del COVID-19 inciden también en el Producto Interno Bruto (PIB), el tipo de cambio y la tasa de interés. Asimismo, México se comprometió a reducir la producción de petróleo en 100 mil barriles diarios, para reducir la oferta mundial y estabilizar los precios internacionales del petróleo.

De acuerdo con las medidas de sensibilidad de la SHCP (2019a), estos riesgos de mercado impactarán las finanzas nacionales del país en las siguientes magnitudes:

- a. Con una reducción de un punto porcentual del PIB, la recaudación impositiva se contrae en 34 mil 494.2 MMDP, porque bajan los ingresos públicos provenientes de los impuestos que recaen sobre los ingresos y el consumo.
- b. Una reducción en la plataforma de producción de 100 mil barriles diarios de hidrocarburo, baja los ingresos petroleros en 32 mil 594.8 MMDP.
- c. Una devaluación de un peso en el tipo de cambio promedio, incrementa los ingresos petroleros en 38 mil 318 MMDP y el costo financiero de la deuda externa en 4 mil 129 MMDP, teniendo un impacto neto positivo para las finanzas nacionales de 34 mil 189 MMDP.
- d. Un incremento de 100 puntos base de la tasa de interés, aumenta el gasto no programable del sector público en 19 mil 477.9 MMDP.

Un escenario pesimista de alto riesgo para el 2020, que el que está planteado en los *Pre-Criterios 2021* es que el precio del barril de petróleo de exportación sea 25 dólares inferior al estimado, que conlleve a una devaluación del tipo de cambio de

2 pesos por dólar, una caída del PIB de 4 puntos porcentuales, una reducción de la tasa de interés doméstica de 130 puntos base y una reducción de la plataforma de producción de 100 mil barriles diarios. De acuerdo con los estimadores de sensibilidad proporcionados por la SHCP (2019a), el impacto agregado sería una reducción de los ingresos públicos por 421 mil 267.3 MMDP. (Ver tabla número 1).

Tabla No. 1. Escenario macroeconómico construido con las medidas de sensibilidad de los riesgos financieros en México, 2020. (MMDP).				
Variable	Elasticidad	Escenario esperado	Cambio	Impacto
Reducción del PIB	-34,494.2	-4%	4.0	-137,976.8
Reducción del precio del petróleo	-13,775.8	49 a 24 dólar x barril	25.0	-344,395.0
Devaluación del tipo de cambio	34,189.0	20 a 22 pesos x dólar	2.0	68,378.0
Reducción de la plataforma de producción	-32,594.8	100 mil barriles diarios	100 mil barriles diarios	-32,594.8
Reducción de la tasa de interés	19,477.9	7.5 a 6.2	1.3	25,321.3
Impacto agregado				-421,267.3

Elaborado con información de los CGPE, 2019 y Pre-criterios, 2021.

Como se observa, la economía mexicana es altamente vulnerable a los riesgos financieros de mercado, las fases de desaceleración del ciclo acompañado de reducción de los precios del petróleo y de la plataforma de producción, de las devaluaciones cambiarias, del incremento de las tasas de interés generan daños en las finanzas públicas, específicamente en la recaudación de los impuestos, dificultando la recuperación económica.

5.2. La pandemia del COVID-19.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades en animales y humanos, como infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio y el síndrome respiratorio agudo severo. El coronavirus que se ha descubierto más recientemente causa la enfermedad por coronavirus COVID-19, que es una enfermedad infecciosa causada por el virus SARS-CoV-2. Se detectó por primera vez en la ciudad de Wuhan, China, en diciembre de 2019.

Desde su aparición, se ha extendido rápidamente por los países del mundo, reuniendo las características de una pandemia, estableciendo un costo de oportunidad entre los sistemas sanitarios y la actividad económica.

De acuerdo con la información proporcionada por el Gobierno Federal, al 6 de junio del 2020, en México existían 113 mil 619 casos confirmados de COVID-19, de los cuales el 43.96% incidieron en mujeres y el 56.04% en hombres. Especialmente, cinco estados del país concentraron el 56.93% de los contagios: la Ciudad de México con el 26.61%, el Estado de México con el 16%, Baja California con el 5.25%, Tabasco con el 4.66% y Veracruz con el 4.41%.

Las defunciones ascendieron a 13 mil 511 defunciones, lo que da una tasa de letalidad de 11.89% (defunciones/casos confirmados). Las principales causas de defunción (comorbilidad) fueron la hipertensión con el 20.54% de los casos de mortalidad, la obesidad con el 20.28%, la diabetes con el 17.03% y el tabaquismo con el 8.18%. Estas comorbilidades concentran el 60.03% de los casos de mortalidad por COVID-19 en México.

5.2.1. Trade off entre salud pública y crecimiento económico.

Esta crisis sanitaria es un riesgo financiero sistémico porque proviene del exterior, el Gobierno de la República lo está mitigando con la estrategia de distanciamiento social, donde las personas se confinan en sus hogares para evitar el contagio masivo, aplicando dos acciones: *quédate en casa si puedes* y si tienes que salir aplica *la sana distancia*.

El distanciamiento social conlleva la decisión de maximizar los beneficios en la población (proteger la mayor cantidad de vidas humanas en el país, reduciendo el número de contagios y el índice de letalidad humana por la pandemia COVID-19), también intenta evitar un colapso en el sistema de salud pública del país, particularmente por el riesgo de la saturación hospitalaria por el contagio masivo.

En términos de Onrubia (2020: 2), la aplicación de las medidas de salud “[resultan fundamentales] para mantener la capacidad de respuesta del sistema sanitario y dar tiempo a la búsqueda de terapias curativas y preventivas, esenciales ante una no descartable repetición de la pandemia. Esto es lo que trata de trasladar el ya famoso gráfico que acompaña al lema *flattening the pandemic curve*”.

El costo de oportunidad de impedir el colapso del sistema de salud es la desarticulación del aparato económico, porque el distanciamiento social rompió el circuito del consumo-producción, al presentarse una contracción de la demanda agregada que obligó a cerrar procesos productivos en prácticamente todos los sectores de la economía, con excepción de los alimentos y otras actividades consideradas calificadas como prioritarias, que representan una baja proporción de la capacidad de producción de la economía nacional.

El confinamiento social se traduce, en lo económico, en una drástica reducción de la actividad económica y de la liquidez financiera de los hogares, porque una alta proporción de los trabajadores formales e informales son separados de sus puestos de trabajo, lo que se traduce en altas tasas de desempleo.

Este costo de oportunidad es descrito por Onrubia (2020: 3) en los siguientes términos:

“Las medidas de distanciamiento social y de restricciones a la movilidad inter e intra-países limitan la producción, debido a la imposibilidad de los trabajadores para desplazarse a sus centros de actividad, dan lugar a una reducción de jornadas, a una caída de la productividad ya que no existe una sustitución perfecta entre el trabajo presencial y el teletrabajo, a una detención de los canales de distribución.”

Agrega:

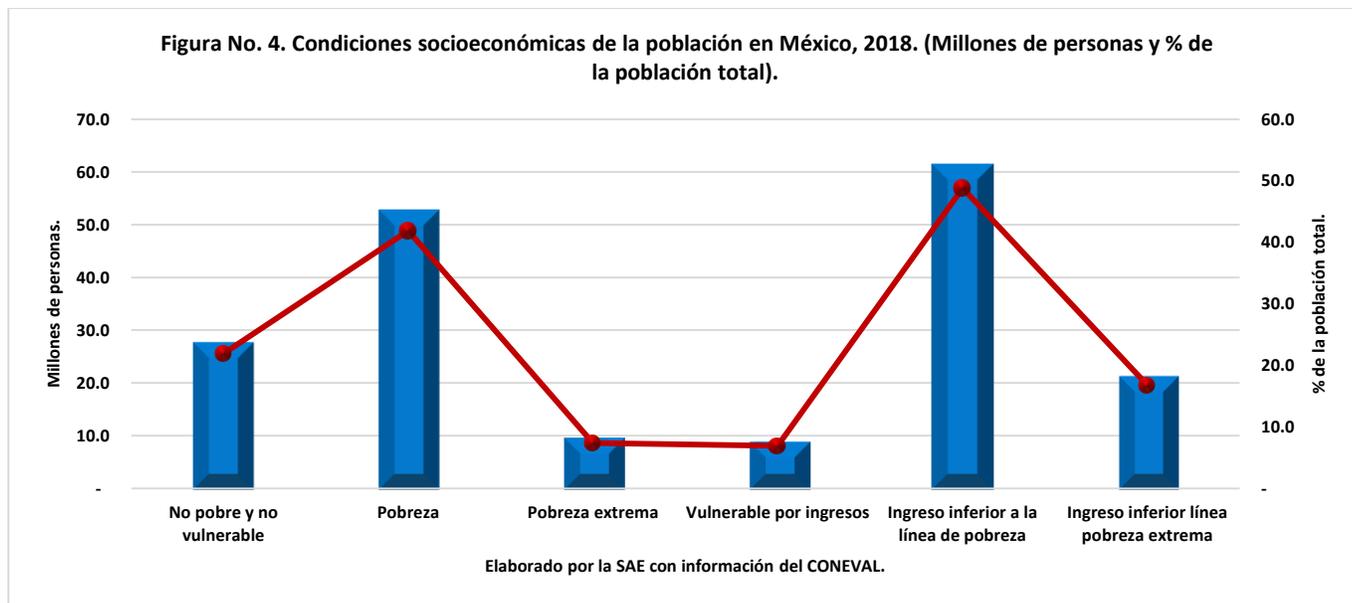
“El aislamiento nos sitúa ante una dura encrucijada, un inevitable *trade-off* que podemos calificar de cruel: controlar la curva de infecciones implica inexorablemente

parar una parte sustancial de la actividad económica y, consecuentemente, provocar un empeoramiento del comportamiento económico en el corto, medio y, posiblemente, largo plazo. En otras palabras, un antagonismo entre la evolución de la curva de infecciones y la curva de crecimiento/recesión económica. Lo contrario supondría aceptar que la capacidad productiva se mantendrá intacta, algo bastante inverosímil, pues hay que asumir que muchas empresas quebrarán o perderán capacidad productiva, lo mismo que muchas familias experimentarán caídas muy significativas en sus ingresos y reducciones rápidas de sus patrimonios.”

El costo de oportunidad entre el control de la pandemia y la evolución de la actividad económica se exagera por la crítica situación socioeconómica del país. De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL: 2018), únicamente 27.4 millones de personas, equivalente al 21.9% de la población total, pueden cumplir el programa de distanciamiento social sin preocuparse de sus ingresos, este estrato conforma la población no pobre y no vulnerable. (Ver figura número 4).

Existe un alto estrato de la sociedad que no puede permanecer confinada porque está en situación de vulnerabilidad, coexistiendo con el riesgo de ser contagiada por COVID-19, porque están obligados a obtener los ingresos monetarios que les permita subsistir diariamente.

El CONEVAL (2018) reportó que la población en situación de pobreza fue de 52.4 millones de personas (41.9% de la población total), la población en situación de pobreza extrema fue de 9.3 millones de personas (7.4% de la población total), la población vulnerable por ingresos fue de 8.6 millones de personas (6.9% de la población total), la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza por ingresos fue de 61.1 millones de personas (48.8% de la población total) y la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza extrema por ingresos fue de 21 millones de personas (16.8% de la población total). Este grupo poblacional es la que tiene un alto riesgo de contagiarse haciendo vulnerable al sistema nacional de salud. (Ver figura número 4).



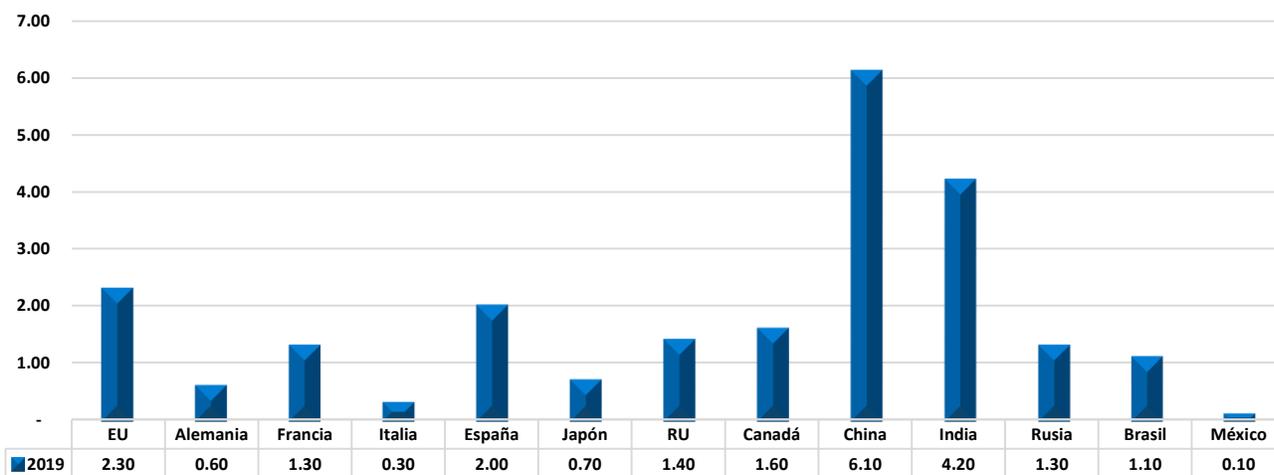
5.2.2. Recesión económica en México.

En el 2019, la economía mexicana se estancó, particularmente porque EU y China asistieron a una guerra arancelaria que afectó el flujo de comercio internacional y el crecimiento de las principales economías del mundo.

EU y Canadá, nuestros principales socios comerciales, registraron un PIB de 2.30% y 1.60%, respectivamente. Algunos países europeos y asiáticos entraron en la fase de desaceleración como Alemania, Italia y Japón cuyo PIB fue de 0.60%, 0.3% y 0.7%, respectivamente. (Ver figura número 5).

Otros países europeos y de América Latina tuvieron crecimientos bajos, como Francia con un PIB de 1.30%, en España fue del 2%, en Reino Unido (RU) fue de 1.40% y Rusia de 1.30%. China e India tuvieron crecimientos altos con respecto a esta muestra de países, aunque, ambas economías se están desacelerando porque tuvieron tasas de crecimiento promedio por arriba del 8% del PIB. En el 2019 para China e India el PIB fue del 6.10% y 4.20%, respectivamente. En este contexto de bajo crecimiento y desaceleración de la economía mundial, la mexicana se estancó en el 2019, su crecimiento prácticamente fue nulo con respecto al 2018, el PIB fue del 0.1%. (Ver figura número 5).

Figura No. 5. Crecimiento económico de las principales economías del mundo, 2019. (% del PIB).

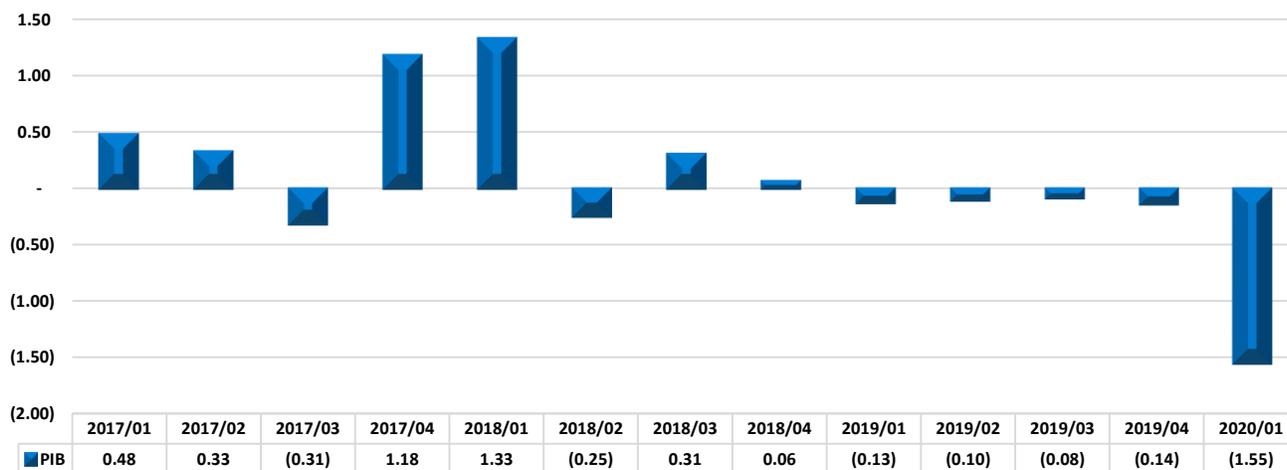


Elaborado por la SAE con información del FMI. *Perspectiva de la Economía Mundial, 2020.*

Para el año 2020, el distanciamiento social aplicado por la pandemia del COVID-19 profundizó la caída de la economía, con el riesgo de llevarla de la fase de desaceleración a la de recesión. De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), la evolución del PIB en México, medido por el incremento porcentual trimestral, muestra que la actividad económica empezó a registrar crecimiento negativo a partir del primer trimestre del 2019, cuando fue de -0.25%, desde entonces tuvo decrementos del -0.10%, -0.08%, -0.14% y -1.55% desde el segundo semestre del 2019 hasta el primer semestre del 2020, respectivamente. (Ver figura número 6).

Como establecen Claessens y Kose (2009), “no existe una definición oficial de recesión, aunque en general se reconoce que la palabra describe un período de contracción de la actividad económica. La mayoría de los analistas considera que dos trimestres consecutivos de contracción del PIB real es una recesión.” Tomando como base esta definición limitada, la economía mexicana se encuentra en recesión desde el segundo trimestre del 2019.

Figura No. 6. Evolución del PIB en México, 2017-2020. (Variación trimestral en %).



Elaborado por la SAE con información del Banco de Información Económica del INEGI.

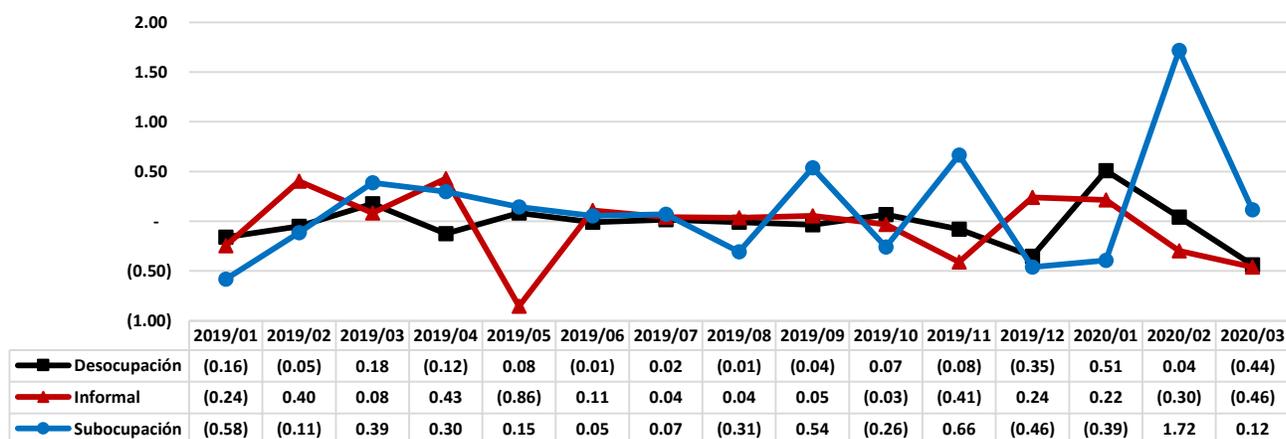
Esta definición es útil, aunque tiene como desventaja que está centrada exclusivamente en el PIB, y en muchos casos conviene considerar un conjunto más amplio de indicadores de la actividad económica para determinar si un país está en recesión. Claessens y Kose (2009), citando a la *Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER, por sus siglas en inglés)*, utiliza una definición más amplia con varios indicadores de la actividad para determinar las recesiones. Según el Comité de Investigación del Ciclo Económico de la NBER, la recesión es “una contracción apreciable de la actividad en toda la economía, que dura más de unos pocos meses, y que generalmente afecta la producción, el empleo, el ingreso real y otros indicadores. La recesión se inicia cuando la economía alcanza su punto máximo de actividad y termina cuando llega a su nivel más bajo”.

De conformidad con esta definición, Claessens y Kose (2009) afirman que el Comité fija su atención en un conjunto amplio de indicadores —incluidos el PIB, el empleo, el ingreso y la producción industrial— para analizar las tendencias en la actividad económica. Basándose en esta definición amplia de recesión, se hace un análisis de diversos indicadores coyunturales de la economía mexicana, tales como el empleo, el ingreso y la producción industrial, para determinar si al primer trimestre del 2020 está en recesión.

Respecto a los indicadores laborales, al primer trimestre del 2020, éstos muestran que este mercado todavía no se deteriora significativamente, por el contrario, la variación porcentual mensual de la tasa de desocupación muestra que se ha reducido en -0.44% de febrero a marzo del 2020. El resultado es contrario a lo esperado, debido a que la caída del PIB en el primer trimestre se tendría que asociar con una mayor tasa de desocupación. (Ver figura número 7).

Asimismo, el empleo en la economía informal también se ha reducido en 0.46% entre febrero y marzo del 2020, cuando se esperaba que este se incrementara. La subocupación disminuyó, pasando de 1.72% en febrero del 2020 a 0.12% en marzo, lo que implica que, ante la reducción de los espacios laborales, menos personas se estén ocupando en actividades inferiores a su capacidad productiva. (Ver figura número 7).

Figura No. 7. Evolución de la tasa de desocupación, de ocupación en el sector informal y de subocupación en México, 2019-2020. (Variación trimestral en %).

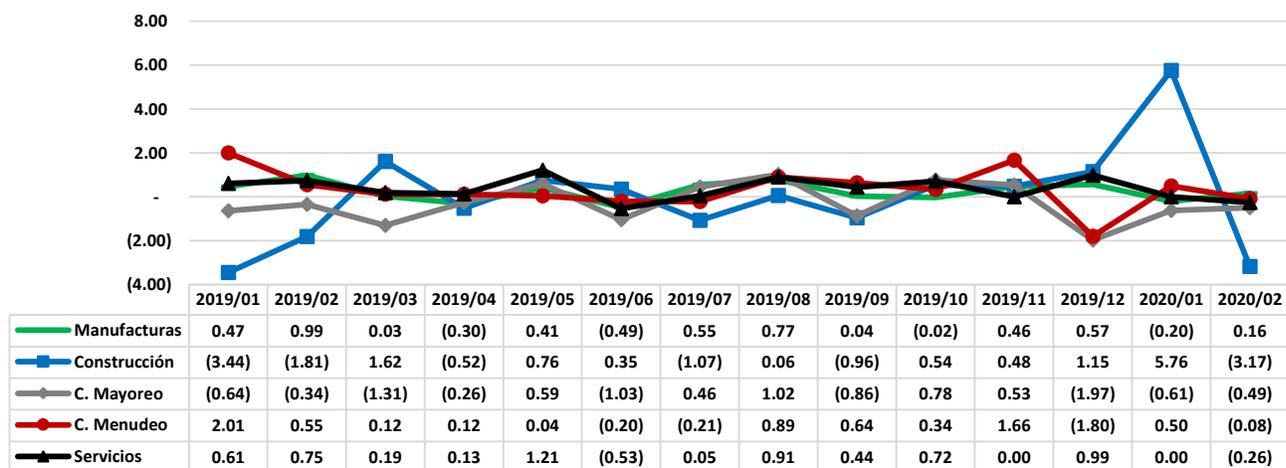


Elaborado por la SAE con información del Banco de Información Económica del INEGI.

El ingreso laboral se analiza a través de las remuneraciones que perciben los trabajadores en algunos sectores de la economía nacional. El análisis muestra que únicamente las remuneraciones del sector manufacturero no se han reducido, en marzo se incrementaron en 0.16% con respecto al observado en febrero del 2020. Para este periodo, las remuneraciones de la industria de la construcción

disminuyeron en -3.17%, del comercio al mayoreo en -0.49%, del comercio al menudeo en -0.08% y para los servicios en -0.26%. (Ver figura número 8).

Figura No. 8. Remuneraciones de diferentes ramas de la Economía, 2019-2020. (Variación mensual en %).

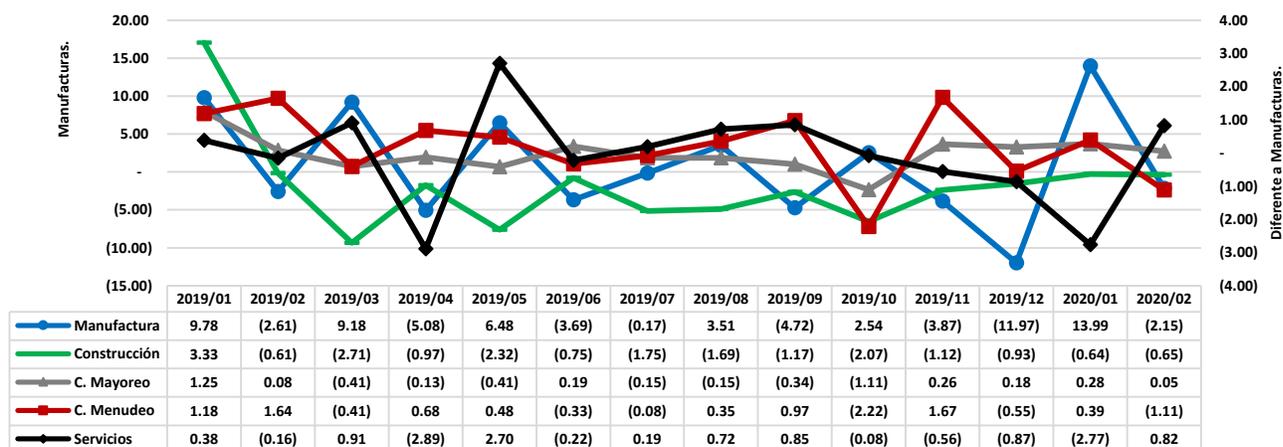


Elaborado por la SAE con información del Banco de Información Económica del INEGI.

Respecto a la producción industrial (valor de la producción), el del consumo al mayoreo y los servicios se incrementaron de febrero a marzo del 2020 en 0.05% y 0.82%, respectivamente. Los ingresos de la industria manufacturera, de la construcción y del comercio al menudeo se redujeron -2.15%, -0.65% y -0.11%, respectivamente. (Ver figura número 9).

La tabla número 2, resume la evolución de estos indicadores, permitiendo afirmar que al primer trimestre del 2020, México no ha ingresado a la fase recesiva del ciclo, aun cuando la economía nacional lleva 5 trimestres con tasas de crecimiento del PIB negativos, debido a que, no existe una caída generalizada ni profunda de las variables coyunturales de empleo, ingreso o producción industrial.

Figura No. 9. Evolución del valor de la producción o ingresos brutos de diversas ramas de la economía de México, 2019-2020. (Variación mensual en %).



Elaborado por la SAE con información del Banco de Información Económica del INEGI.

Del conjunto de variables analizadas: 5 crecieron a tasas favorables: la desocupación, el empleo informal, la subocupación, las remuneraciones manufactureras, el valor de la producción de los servicios; 9 presentan crecimientos desfavorables: el PIB; las remuneraciones de la industria de la construcción, del comercio al mayoreo y menudeo y los servicios; el valor de la producción de la industria manufacturera, de la construcción y del comercio al mayoreo y al menudeo.

Tabla No. 2. Resultados de las variables de producción, empleo, ingresos y producción industrial en México, marzo del 2020. (Variación mensual en %).		
Variable.	Variación de febrero a marzo	Tendencia
Producción		
PIB	-1.55	Bajó
Empleo		
Tasa de Desocupación	-0.44	Bajó
Tasa de Empleo Informal	-0.46	Bajó
Tasa de Subocupación	0.12	Bajó
Ingresos por sector (Remuneraciones)		
Manufacturero	0.16	Subió
Construcción	-3.17	Bajó
Comercio al Mayoreo	-0.49	Bajó
Comercio al Menudeo	-0.08	Bajó
Servicios	-0.26	Bajó
Producción Industrial (Valor de la Producción)		
Manufacturero	-2.15	Bajó
Construcción	-0.65	Bajó
Comercio al Mayoreo	0.05	Bajó
Comercio al Menudeo	-1.11	Bajó
Servicios	0.82	Subió

Elaborado por la Subdirección de Investigación y Análisis de la Dirección de los Servicios de Investigación y Análisis adscrita a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados con información del Banco de Información Económica del INEGI.

Para que la recesión se decrete, adicionalmente a la caída del PIB, todas las variables objeto de análisis deberían registrar un crecimiento desfavorable, se encontró que 5 de ellas todavía mantienen una tendencia inversa a la caída de la actividad económica.

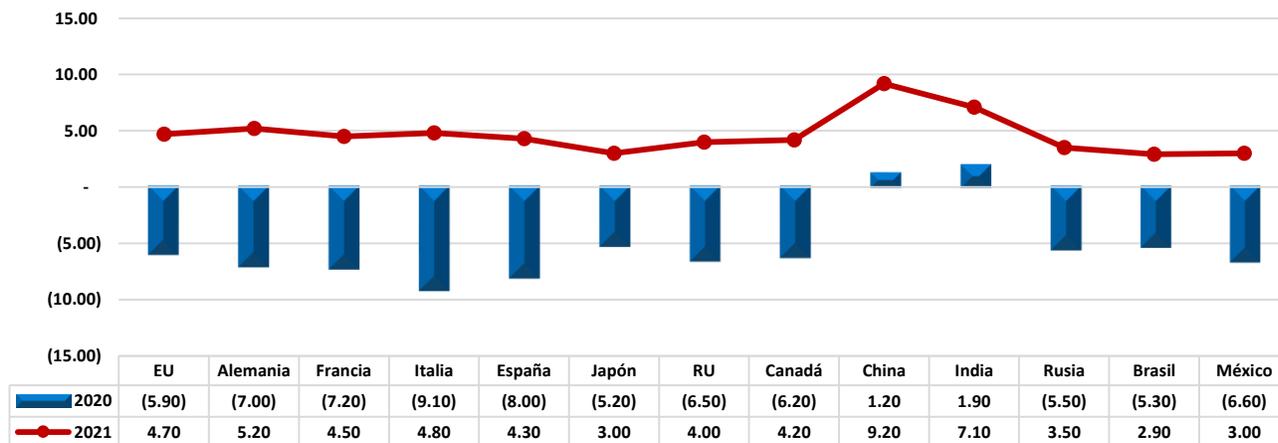
Esto se explica porque la política de confinamiento social instrumentado durante la emergencia sanitaria, inició oficialmente en México el 20 de marzo, es decir, casi todo el primer trimestre del 2020 la economía nacional operó sin perturbaciones, por lo tanto, la tasa negativa del PIB del -1.55% registrada entre enero y marzo del presente año se debió a la inercia contraccionistas que trae la economía nacional desde enero del 2019, la pandemia poco explica la caída de la actividad económica en los primeros tres meses del año.

La desarticulación del aparato económico se está dando entre abril y mayo del 2020, que es el periodo en que la confinación social se radicalizó. Se espera que la recesión se presente en el segundo trimestre del presente año, cuando la caída de la economía y de las variables de empleo, de ingresos y de producción industrial sea generalizada y con altas tasas de decrecimiento.

5.2.3. Recesión económica global, desempleo y pobreza.

De acuerdo con el FMI (2020), la economía mundial también ingresará a un periodo de recesión, porque los principales países registrarán profundas caídas en la actividad económica. El pronóstico de decrecimiento para los EU en el 2020 es del -5.9% del PIB, para Alemania del -7.0%, para Francia del -7.2%, para España del -8.0%, para Italia del -9.10%, para Japón del -5.20%, para Canadá del -6.20%, para el RU del -6.50%, para Rusia del -5.50%, para Brasil del -5.30% y para México del -6.6%. China e India tendrán crecimiento positivo del 1.20 y 1.90% del PIB, respectivamente, lo que corrobora que están en desaceleración. Cabe apuntar que este organismo multilateral pronostica crecimientos positivos de esta muestra de países para el 2021. (Ver figura número 10).

Figura No. 10. Proyecciones del crecimiento económico de las principales economías del mundo, 2020-2021. (% del PIB).



Elaborado por la SAE con información del FMI. *Perspectiva de la Economía Mundial, 2020.*

El impacto que está generando la contracción económica y la potencial recesión se asocia con la pérdida del empleo. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

“...Se estima que, a nivel mundial, el número de horas de trabajo disminuyó de alrededor del 4.5 por ciento (lo cual equivale a 130 millones de empleos a tiempo completo en el primer trimestre de 2020, suponiendo un trabajo de 48 horas semanales), en comparación a la situación anterior a la crisis (cuarto trimestre de 2019).

En el segundo trimestre, el número de horas de trabajo en el mundo debería ser del 10.5 por ciento inferior al último trimestre anterior a la crisis. Ello equivale a 305 millones de empleos a tiempo completo, lo cual representa un deterioro significativo en relación a las anteriores previsiones de la OIT de 195 millones para el segundo trimestre. Esta reducción se debe principalmente a la prolongación y extensión de las medidas de contención.

Si bien la situación ha empeorado para todos los grandes grupos regionales, las estimaciones indican que las Américas (12.4 por ciento) y Europa y Asia Central (11.8 por ciento) experimentarán la mayor pérdida de horas de trabajo. En cuanto a

los grupos de ingresos, los países de ingresos medios-bajos deberían registrar la tasa más alta de pérdida de horas, del 12.5 por ciento, pero el impacto puede ser comparado entre países con niveles de ingreso diferentes.”

Por su parte, el Jefe del Ejecutivo Federal afirmó en sus redes sociales que se estima que la crisis económica generada por el coronavirus provocará la pérdida de 1 millón de empleos formales en 2020. (Citado por El Economista del 24 de mayo del 2020).

La caída de la actividad económica y el empleo por COVID-19, traerá impactos adversos importantes en el comportamiento de la pobreza. De acuerdo con el CONEVAL (2020: 12):

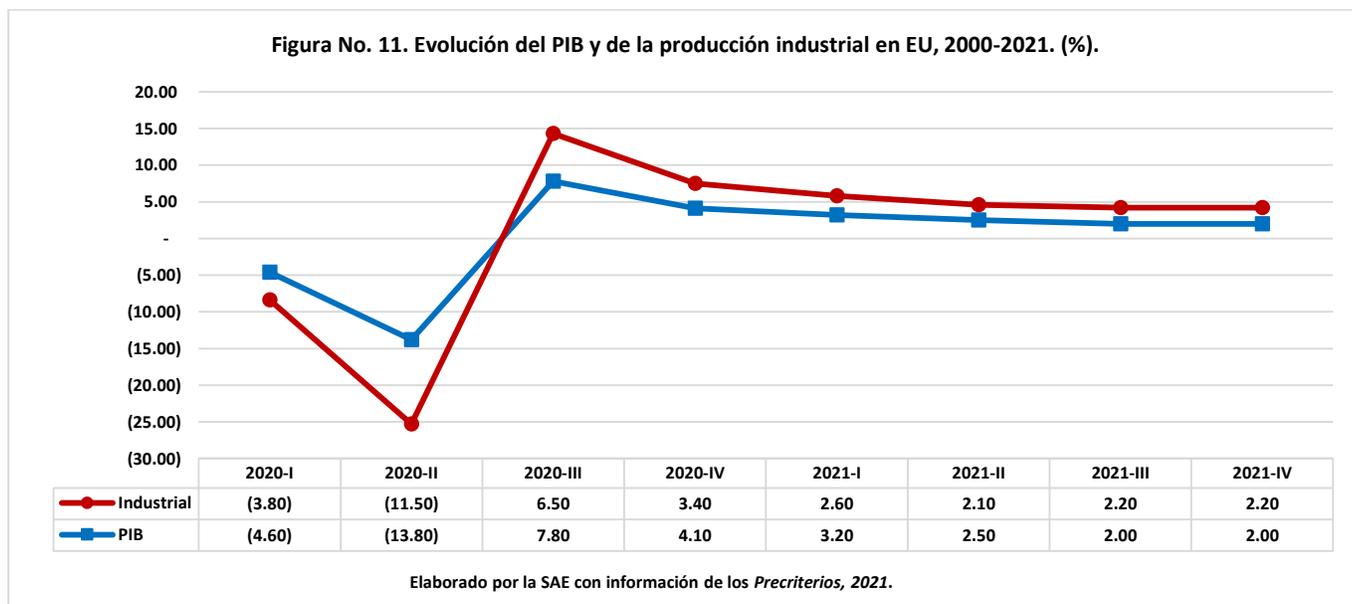
“...El total de personas en situación de pobreza por ingresos se incrementa, entre 7.2 y 7.9 puntos porcentuales (entre 8.9 y 9.8 millones de personas). El número total de personas en situación de pobreza extrema por ingresos se incrementa entre 4.9 y 8.5 puntos porcentuales (6.1 y 10.7 millones de personas). Sin políticas públicas que atiendan a la población con ingreso medio la cantidad de personas en situación de pobreza por ingreso puede aumentar.

La crisis puede cambiar las condiciones de ingresos de la población. La estimación del efecto en la pobreza laboral (población que no podría adquirir una canasta alimentaria con su ingreso laboral) se basó en la tendencia observada en la crisis de 2008-2009. Se estima un aumento en la tasa de desempleo de 3.3 a 5.3 por ciento y de 37.3 a 45.8 por ciento en la pobreza laboral en el segundo trimestre del 2020. Este aumento del Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza representaría la cifra más alta de este indicador desde 2005.”

5.2.4. Sector externo mexicano.

La alta dependencia que la economía mexicana tiene de la de EU, prevé que la recuperación interna será compleja, se pronostica que nuestro principal socio comercial enfrentará el mismo problema de recesión. Como ya se citó, para el FMI el pronóstico de crecimiento en el 2020 para este país podría ser del 5.90% del PIB.

De acuerdo con la SHCP (2020a), en el primer y el segundo trimestre del 2020 será el periodo en que la economía de los EU tendrá las caídas más significativas, en el primer trimestre el PIB de este país será del -4.60% y en el segundo trimestre de -13.80%. Su producción industrial podría contraerse en -3.80 y -11.50%, en ambos trimestres, respectivamente. Posteriormente, ambos indicadores tendrán incrementos importantes en el tercer trimestre del 2020, reduciéndose nuevamente en el cuarto trimestre del 2020 hasta estabilizarse en alrededor del 2% a finales del 2021. (Ver figura número 11).



La tasa de desempleo en ese país fue del 14.7% de la población económicamente activa en abril del 2020, la más alta desde la posguerra, lo que significa que únicamente en el mes de abril del 2020 se perdieron 20.5 millones de empleos. Además, hasta el 20 de mayo, las personas en EU que solicitaron seguro de desempleo ascendieron a 38.6 millones de personas.

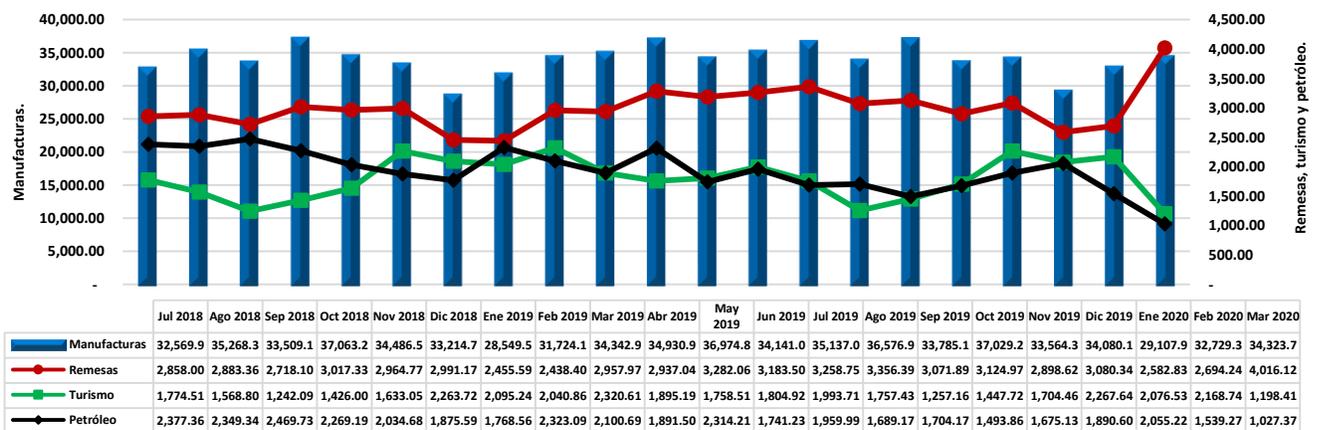
Estos indicadores de recesión y desempleo de las principales economías del mundo, incluyendo la de EU, permiten prever que el mercado externo no será un motor para la recuperación económica del país, porque la demanda agregada global está en una fase de contracción que durará hasta el segundo o tercer trimestre del 2020.

Como consecuencia, los cuatro pilares del sector externo mexicano que le dan dinamismo a la economía nacional dos están en contracción y dos mantienen incrementos positivos, aunque por las condiciones laborales de EU, probablemente en el segundo trimestre pueden reducirse.

Al primer trimestre del 2020, dos pilares han incrementado sus ingresos, las exportaciones manufactureras pasaron de 32 mil 729 MMDD a 34 mil 323 MMDD de febrero a marzo del 2020; las remesas aumentaron de 2 mil 694 MMDD a 4 mil 016 MMDD para este periodo. Sin embargo, dos se han reducido, los ingresos por turismo pasaron de 2 mil 168 MMDD a 1 mil 198 MMDD entre febrero y marzo del 2020, para el mismo periodo, los ingresos petroleros se contrajeron de 1 mil 539 MMDD a 1 mil 027 MMDD. (Ver figura número 12).

La potencial recesión de los países más desarrollados y la de EU, nuestro principal socio comercial, podría profundizar la caída de la actividad económica de México, porque afectaría la evolución de estos pilares del sector externo.

Figura No. 12. Evolución de los principales ingresos de México, provenientes del sector externo, 2018-2020. (MMDD).



Elaborado por la SAE con información del Banco de Información Económica del INEGI.

6. Administración del riesgo macroeconómico en México vía fondos de estabilización contra-cíclicos.

Con la publicación de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y la aprobación de la reforma energética aprobada en nuestro país (2013-2014), se formalizaron los instrumentos fiscales para estabilizar el ciclo económico, y administrar los potenciales riesgos financieros que amenacen a la economía nacional.

La administración del riesgo se realiza a través de una combinación de políticas discrecionales, estabilizadores fiscales automáticos que instrumentan medidas contra-cíclicas y reglas fiscales que obligan a los gobernantes a destinar una proporción de los ahorros públicos hacia fondos de estabilización.

Los estabilizadores automáticos se conforman de los fondos de estabilización que se instrumentan de manera contra-cíclica, su objetivo es salvaguardar los ingresos presupuestarios de la Federación y de las participaciones federales de las Entidades Federativas del país, ante riesgos financieros de mercado y sistémicos que enfrentan las finanzas de ambos órdenes de Gobierno.

Los fondos de estabilización en México son contra-cíclicos porque son ahorros que se generan cuando las finanzas públicas presentan excedentes fiscales, petroleros o financieros (remanente de Banxico) y se invierten cuando la recaudación de los Gobiernos Federal y Locales se contrae, por la presencia de los riesgos financieros de mercado y sistémico.

La política fiscal de estabilización macroeconómica contra-cíclica en México se lleva a cabo a través de cuatro instrumentos: la contratación de coberturas petroleras; la renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo; la generación de ingresos excedentes, estos dos últimos instrumentos son complementarios, no excluyentes; y el remanente de Banxico, que es una fuente de ingreso monetario, que incide en la política de la deuda pública y de la estabilización macroeconómica.

6.1. Coberturas Petroleras.

Una de las estrategias seguidas por el Gobierno Federal para alcanzar el objetivo de la estabilización macroeconómica del país, es a través de la contratación de coberturas para proteger el precio de la mezcla mexicana del petróleo de exportación.

La contratación de coberturas forma parte de la familia de la administración del riesgo relacionada con las opciones, definidas por Berk y DeMarzo (2008: 655-684) como un contrato de opción financiera que da a su propietario el derecho (más no la obligación) de comprar o vender un activo a un precio fijo en cierta fecha del futuro. Existen dos clases de contratos de opciones: la de compra que proporciona al dueño el derecho de comprar el activo (CALL); la opción de venta (PUT) le confiere la opción de venderlo.

Como una opción es un contrato entre dos partes, por cada propietario existe también un vendedor, que es la persona que adopta la otra parte del contrato. Cuando el tenedor de una opción hace efectivo el acuerdo y compra o vende acciones en el precio acordado, está ejerciendo la opción. El precio de mercado de la opción también se denomina prima de la opción.

Hay dos clases de opciones. Las opciones americanas, que es la clase más común, permiten a sus propietarios ejercerla en cualquier momento hasta, e inclusive, una fecha final llamada de vencimiento. Las opciones europeas permiten a sus tenedores ejercer la opción sólo en la fecha de vencimiento.

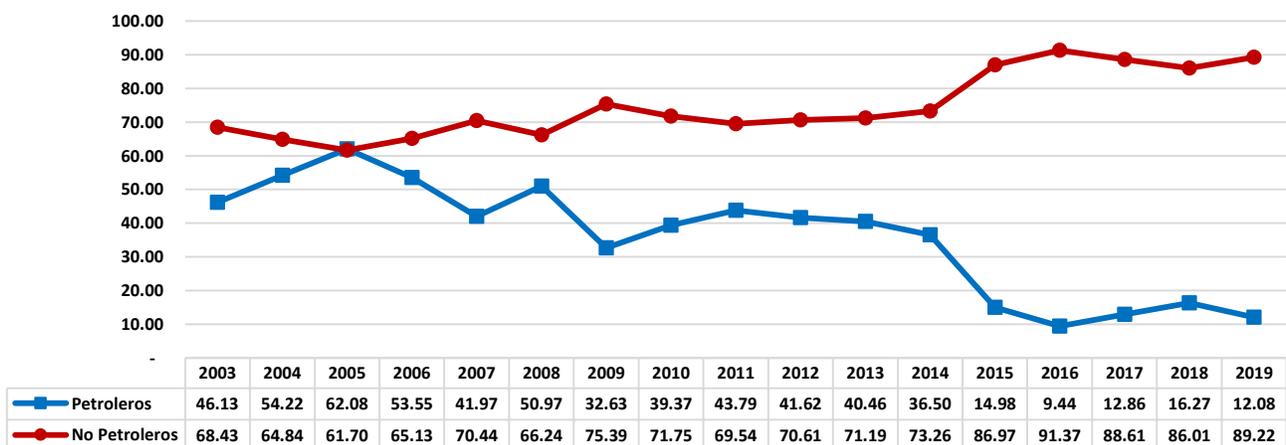
Un contrato de opciones se celebra entre dos partes. El comprador de la opción, también llamado tenedor de la opción, tiene el derecho de ejercerla y tiene la posición larga en el contrato. El vendedor de la opción, también llamado emisor de la opción, la vende (o emite) y tiene la posición corta en el contrato. Como el lado largo tiene la opción por ejercer, el lado corto tiene la obligación de cumplir el contrato.

Las opciones de venta PUT son las que adquiere el gobierno mexicano para cubrir el precio de la mezcla mexicana de petróleo de exportación. Dan al comprador del contrato el derecho más no la obligación para vender un activo subyacente a un precio de ejercicio y plazo determinado.

De acuerdo con la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), el Gobierno Mexicano inició las coberturas del precio del petróleo desde el año 2001, con excepción del 2002 y 2003. La estrategia de administrar el riesgo del precio de este *commodity* es porque la economía del país es altamente sensible a su variación.

Los ingresos petroleros se aseguran cada año porque representan una proporción significativa de los recursos financieros del Gobierno Federal. Su nivel de participación más alto fue en el 2005, cuando eran equivalentes al 62.08% de los ingresos totales de este orden de gobierno, en el 2019 se redujo a 12.08%, aunque todavía representa un porcentaje significativo para financiar sin perturbaciones el gasto público de la Federación y de los Gobiernos de los Estados del país. (Ver figura número 13).

Figura No. 13. Evolución de los ingresos petroleros y no petroleros en México, 2003-2019. (Participación de los ingresos del Gobierno Federal).



Elaborado por la SAE con información de la CHPF, varios años.

Debido a que México tiene una producción relativamente baja en comparación con los principales productores y exportadores de petróleo en el mundo, es un tomador de precios, lo que significa que no controla su evolución, transformándose en un factor de riesgo cuando éste se sitúa por debajo del precio fiscal fijado por el Congreso de la Unión.

Para evitar que el programa de gasto público quedara expuesto al devenir del mercado petrolero internacional, se instrumentó la política de cobertura del precio de petróleo. Tomando como ejemplo el año 2017, se sintetiza la mecánica de su operación:

El contrato de opciones tiene cinco componentes: el activo subyacente, que es el tipo de bien que se contrata; el monto del subyacente, es la cantidad del activo subyacente que el comprador de la opción tendrá el derecho de vender y el vendedor la obligación de comprar; precio de ejercicio, que es al que se comprará en el futuro el activo subyacente; fecha de vencimiento, es la fecha en que expira el contrato; y el precio de mercado de la opción, también se denomina prima.

Estos componentes interactuaron de la siguiente manera: para el ejercicio fiscal 2017: la SHCP contrató una cobertura cuyo activo subyacente fue de 250 millones de barriles de petróleo crudo, el precio del ejercicio fue de 38 dólares; la fecha de vencimiento pactado fue para el 31 de diciembre de 2017; el costo de la prima o cobertura fue de 6 mil 232 MMDP.

La posición de comprador, o posición corta del derecho de venta, implica que la SHCP tuvo una expectativa a la baja sobre el precio del activo subyacente (barriles de crudo), esperando que en el futuro el precio fuera inferior a 38 dólares. Ante esta expectativa existen tres posibilidades:

- a. Si el precio promedio del año en el 2017 es mayor a 38 dólares por barril, la SHCP no ejercería la opción, ya que en el mercado internacional el precio del barril de crudo estaría por arriba de este umbral, la SHCP tendría el derecho (más no la obligación) de vender en 38 dólares; es decir, obtiene una ganancia aunque se pierde el costo de la cobertura de 6 mil 232 MMDP.

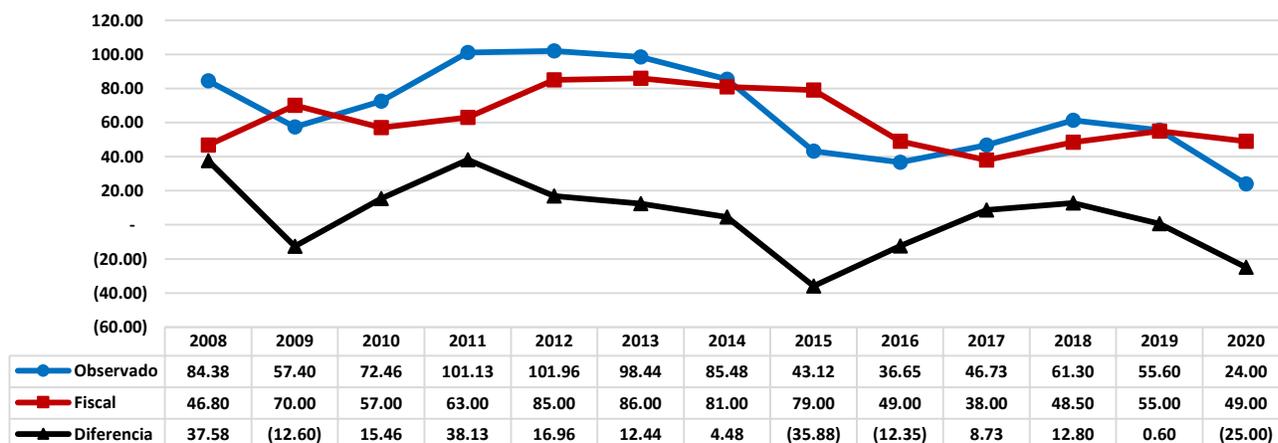
- b. Si el precio de mercado es igual a 38 dólares por barril, la SHCP puede ejercer o no la opción, dependiendo de sus necesidades y objetivos, se pierde el costo de la prima.

- c. Si el precio de mercado es menor a 38 dólares por barril, la SHCP ejercería la opción ya que vendería el barril de crudo es este precio previamente pactado, el cual en el mercado internacional se vendería a un nivel inferior a este umbral, teniendo así una ganancia equivalente al diferencial entre un barril de 38 dólares y un barril por debajo de ese precio, menos el costo de la prima.

La toma de decisiones respecto a la posibilidad de ejercer o no la opción PUT por parte del Gobierno Federal está en función del comparativo del precio promedio observado en el mercado petrolero internacional durante el ejercicio fiscal correspondiente, contra el precio contratado en la cobertura.

En México en el año 2009, 2015 y 2016 el precio promedio al que se vendió la mezcla mexicana de petróleo de exportación fue inferior al precio contratado para proteger los ingresos petroleros. En esos tres años nuestro país ejerció la opción de venta. (Ver figura número 14).

Figura No. 14. Evolución de los precios del barril mexicano del petróleo de exportación, 2008-2020.
(Dólares por barril).



Elaborado por la SAE con información de la CHPF, varios años y los Precriterios 2021.

Los ingresos que el Gobierno Federal ha obtenido por ejercer las coberturas del precio del petróleo fueron de 225 mil 603.50 MMDP, de los cuales 64 mil 353.1 MMDP ingresaron en el año 2009, 107 mil 512.4 MMDP en el 2015 y 53 mil 738.0 MMDP en el 2016. Los costos agregados por la contratación de las primas de riesgo han sido de 225 mil 603.50 MMDP durante el periodo 2008-2020. (Ver tabla número 3).

Año de aplicación	Cobertura (Millones de barriles)	Precio de contratación (Dólares por barril)	Costo de Cobertura (Millones)	Ingresos por cobertura	Estatus de la cobertura
2008	435.00	46.8	7,122.0	0	No se ejerció
2009	330.00	70.0	15,497.0	64,353.1	Se ejerció
2010	230.00	57.0	15,561.0	0	No se ejerció
2011	222.00	63.0	10,294.0	0	No se ejerció
2012	211.00	85.0	14,421.0	0	No se ejerció
2013	217.00	86.0	11,729.0	0	No se ejerció
2014	215.00	81.0	4,988.0	0	No se ejerció
2015	228.00	79.0	12,686.0	107,512.4	Se ejerció
2016	212.00	49.0	17,503.0	53,738.0	Se ejerció
2017	250.00	38.0	19,016.0	0	No se ejerció
2018	200.00	46.0	24,134.0	0	No se ejerció
2019	160.16	55.0	23,489.0	0	No se ejerció
2020	N.D	49.0	20,000.0	N.D	ND
Agregados			196,440.0	225,603.50	

Elaboración propia con información de la SHCP, varios años.

Para el ejercicio fiscal 2020, el Gobierno Federal contrató el seguro para cubrir el precio del petróleo de exportación en 49 dólares por barril, el costo de la prima fue de 20 mil MMDD. Sin embargo, no se revela el número de barriles que se aseguraron.

La evolución del mercado petrolero mundial, hace suponer que el precio promedio anual en este año será inferior al estimado en la LIF. Específicamente, los *Preclavios 2021* estimaron que podría ser inferior hasta en 25 dólares por barril, lo que implica que se podría ejercer este seguro al final del ejercicio fiscal, aunque no es posible hacer una estimación consistente, porque se desconoce el número de barriles asegurados.

Sin embargo, Presidencia de la República (2020) afirmó que "...Todos los derechos que paga PEMEX a Hacienda, que no son pocos, se aseguraron considerando un precio por barril de petróleo de 49 dólares. Esa cobertura nos permite tener alrededor de 150 mil MMDP; o sea, no se pierde ese ingreso por la caída en el precio del petróleo."

6.2. Renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo.

Uno de los cambios estructurales más importantes que trajo consigo la reforma energética aprobada en México entre el 2013-2014, fue el fortalecimiento de la política de estabilización fiscal a través del Fondo Mexicano del Petróleo.

Este fondo en su nombre revela dos objetivos que justifican su creación: el primero, ser un instrumento de estabilización de las finanzas del Gobierno Federal, a través de asignar parte de la renta petrolera al FEIP y de las finanzas locales a través del FEIEF. El segundo, coadyuvar al desarrollo a través de asignar parte de la renta petrolera al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), para financiar los programas sociales de Gobierno de la República.

La *Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo*, define a este fondo como el instrumento financiero del Estado mexicano cuyo fin consiste en recibir, administrar, invertir y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos, producto del régimen fiscal de los hidrocarburos.

El patrimonio de este Fondo se constituye de los ingresos derivados de las asignaciones y los contratos; el producto de las inversiones que se deriven de sus recursos y por las donaciones o cualquier tipo de aportación provenientes de cualquier persona física o moral.

Los recursos del Fondo se destinan a las siguientes prioridades, respetando el siguiente orden de prelación:

- a. El primero, se relaciona con los pagos o contraprestaciones derivados de las asignaciones y contratos que las empresas productivas del Estado y las personas morales, respectivamente, acrediten por explorar y extraer hidrocarburos del subsuelo.
- b. El segundo, está relacionado con las siguientes transferencias ordinarias:
 - i. Los recursos del FEIP, serán hasta por el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros por 0.022.
 - ii. Los recursos del FEIEF, serán hasta por el monto que resulte de multiplicar los ingresos petroleros por 0.0064.
 - iii. al V ...
 - iv. A la Tesorería de la Federación (TESOFE), los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el PEF se mantengan en el 4.7% del PIB.

c. ...

d. ...

Así, cuando se presentan riesgos financieros de mercado y sistémicos como el incremento de la tasa de interés, la devaluación del tipo de cambio, la caída de los precios internacionales del petróleo o emergencias sanitarias como la del COVID-19, que reduzca la recaudación de los ingresos de la Federación y los participables, el Gobierno de la República puede hacer uso de la parte de la renta petrolera que el Fondo Mexicano del Petróleo destina para estabilizar los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas.

Asimismo, una parte de los ingresos del Fondo Mexicano del Petróleo se orienta para el desarrollo del país, al destinarse al gasto público que ejerce la Federación anualmente, porque su Ley mandata que la TESOFE tiene que destinar el 4.7% del PIB de la renta petrolera para cubrir el presupuesto de la Federación.

De la información proporcionada por el Fondo Mexicano del Petróleo, se observa que la renta petrolera ha evolucionado de la siguiente manera: 398 mil 805 MMDP en el 2015, 307 mil 920.4 MMDP en el 2016, 442 mil 890 MMDP en el 2017, 541 mil 786.6 MMDP en el 2018, 431 mil 895.8 MMDP en el 2019 y 89 mil 797.7 MMDP para el primer trimestre del 2020. (Ver tabla número 4).

Por origen de los recursos petroleros, la información muestra que el derecho por la utilidad compartida y el derecho por extracción de hidrocarburos son las dos fuentes de ingreso más importante del Fondo Mexicano del Petróleo, en el 2019 contribuyeron con 356 mil 327.8 MMDP y con 63 mil 021.9 MMDP del total de los ingresos provenientes de esta actividad de extracción, respectivamente. En el primer trimestre del 2020, participaron con 71 mil 787.8 MMDP y 13 mil 010.5 MMDP, respectivamente. (Ver tabla número 4).

Tabla No. 4. Origen de los recursos de la renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo, 2015-2018. (MMDP).						
Conceptos	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Derecho de Exploración de Hidrocarburos	906.6	950.6	979.3	1,023.6	1,068.1	260.4
Derecho de Extracción de Hidrocarburos	46,171.9	41,659.7	56,817.4	83,732.4	63,021.9	13,010.5
Derecho por la Utilidad Compartida	351,724.3	264,993.9	379,572.0	435,110.9	356,327.8	71,787.8
Cuota Contractual para la fase exploratoria	2.2	17.5	248.8	994.2	1,455.3	365.2
Regalía Base	0.0	19.3	42.3	555.3	666.3	125.1
Regalía Adicional	0.0	275.3	591.8	1,895.4	2,234.6	314.3
Bono a la firma	0.0	0.0	3,388.1	13,168.2	0.0	0.0
Ventas del Comercializador del Estado	0.0	0.0	1,228.9	5,231.7	6,931.3	3,388.7
Otros Ingresos	0.0	7.1	40.7	0.2	2.8	516.2
Total	398,805.0	307,923.4	442,909.3	541,711.9	431,708.3	89,768.1

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Fondo Mexicano del Petróleo.

Cabe apuntar que la renta petrolera sistemáticamente ha coadyuvado a la estabilización macroeconómica, entre el 2007 y el 2014, antes de la entrada en vigencia del Fondo Mexicano del Petróleo, tres derechos se destinaban para este fin: la recaudación del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización (DHFE) y el Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos (DEH) se orientaban para el FEIP y los ingresos provenientes del Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo (DEEPC) se reservaban para el FEIEF.

Los recursos de estos derechos petroleros destinados a la estabilización macroeconómica variaban, porque dependían del comportamiento de los precios del barril de petróleo crudo de exportación. Solo por citar el caso del 2014, último año en que estuvo vigente el régimen de derechos petroleros para la estabilización, el DHFE y el DEH destinaron 10 mil 404 MMDP y 4 mil 666 MMDP para estabilizar los ingresos del Gobierno Federal, adicionalmente, el DEEPC orientó 5 mil 746 MMDP para la estabilización de los ingresos de las Entidades Federativas. (Ver tabla número 5).

A partir del 2015 se abrogó el régimen de los derechos petroleros para estabilizar los ingresos de la Federación y de las Entidades Federativas, para destinarlo de manera directa, a través del Fondo Mexicano del Petróleo, que asigna una proporción de la renta petrolera para el FEIP y FEIEF.

Tabla No. 5. Derechos petroleros destinados a los fondos de estabilización en México, 2007-2014. (MMDP).			
Años	DHFE	DEH	DEEPC
2007	35,428.0	0.0	4,815.0
2008	5,227.0	0.0	162.7
2009	23,139.0	2,672.0	0.0
2010	0.0	3,453.0	6,644.0
2011	0.0	5,261.0	24,152.0
2012	10,000.0	7,303.0	19,594.0
2013	10,000.0	6,327.0	10,313.0
2014	10,404.0	4,666.0	5,746.0

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de los Servicios de Investigación y Análisis adscrita a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados con datos del Informe Trimestral de las Finanzas de la SHCP, IV trimestre, varios años.
El DHFE y el DEH se destinaban para el FEIP.
El DEEPC se destinaba para el FEIEF.

El destino de la renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo, así como la proporción de la misma que se destina para estabilizar las finanzas del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas, se distribuyeron de la siguiente manera:

- a. Para el FEIP se asignaron de la renta petrolera nacional 16 mil 634.2 MMDP en el 2015, 10 mil 693 MMDP en el 2016, 8 mil 511.8 MMDP en el 2017, 10 mil 049.5 MMDP en el 2018, 11 mil 454.6 MMDP en el 2019 y 9 mil 081.5 MMDP en el primer trimestre del 2020. (Ver tabla número 6).
- b. Para el FEIEF se asignaron de la renta petrolera nacional 4 mil 839 MMDP en el 2015, 3 mil 110.7 MMDP en el 2016, 2 mil 476.2 MMDP en el 2017, 2 mil 923.5 MMDP en el 2018, 3 mil 332.3 MMDP en el 2019 y 2 mil 641.9 MMDP en el primer trimestre del 2020. (Ver tabla número 6).

Adicionalmente, de la renta petrolera se han transferido para el desarrollo 365 mil 952.6 MMDP en el 2015, 286 mil 694.1 MMDP en el 2016, 425 mil 901.6 MMDP en el 2017, 521 mil 665.9 MMDP en el 2018, 408 mil 902 MMDP en el 2019 y 74 mil 440.2 MMDP en el primer trimestre del 2020. (Ver tabla número 6).

En síntesis, la proporción de la renta petrolera que se destinaba para la estabilización de los ingresos federales, a través del régimen de derechos, fueron de 35 mil 428 MMDP en el 2007 y de 15 mil 070 MMDP en el 2014. Entre el 2007-2014, los recursos para la estabilización de las finanzas de la Federación provenientes de estos derechos formaron parte del patrimonio del FEIP. (Ver figura número 15).

Tabla No. 6. Destino de los recursos de la renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo, 2015-2018.						
(MMDP).						
Conceptos	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ingresos Cambiarios	0.0	1.5	1.4	14.6	4.7	3,947.8
Comisiones y gastos cambiarios	0.0	1.4	19.6	229.8	5.5	0.0
FEIP	16,634.2	10,693.0	8,511.8	10,049.5	11,454.6	9,081.5
FEIEF	4,839.0	3,110.7	2,476.2	2,923.5	3,332.3	2,641.9
Fondo de extracción de hidrocarburos	6,048.3	3,985.6	3,250.5	3,882.7	4,529.8	891.6
Fondo sectorial Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) - SENER - Hidrocarburos	3,194.5	2,053.5	1,634.7	1,930.0	2,199.8	1,744.1
Fondo de investigación científica y desarrollo tecnológico del IMP	737.2	473.9	377.2	445.4	507.6	402.5
Fondo sectorial CONACYT - SENER - Sustentabilidad Energética	982.9	631.9	503.0	593.8	676.9	536.6
Fiscalización en materia petrolera de la Auditoría Superior de la Federación (ASF)	30.6	29.9	22.2	23.7	27.3	7.0
Municipios Colindantes con Fronteras o Litorales	385.6	247.9	197.4	233.0	265.5	52.3
PEF	365,952.6	286,694.1	425,901.6	521,665.9	408,902.0	74,440.2
Contraprestaciones a favor del contratista	0.0	0.0	11.4	39.1	11.8	0.0
Total	398,805.0	307,920.4	442,890.0	541,786.6	431,895.8	89,797.7

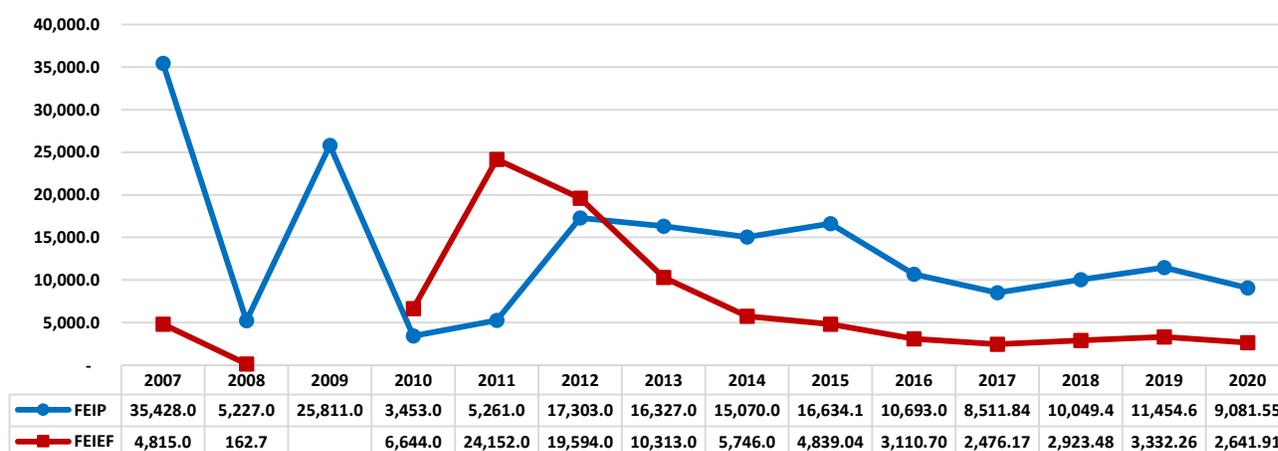
Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de los Servicios de Investigación y Análisis adscrito al Centro de Documentación, Información y Análisis de la Cámara de Diputados con información del Fondo Mexicano del Petróleo.

Por su parte, la estabilización de los ingresos de las Entidades Federativas a través del régimen de derechos petroleros fue de 4 mil 815 MMDP en el 2007 y de 5 mil 746 MMDP en el 2014. Entre el 2007-2014, los recursos para la estabilización de las finanzas de las Entidades Federativas provenientes de estos derechos formaron parte del patrimonio del FEIEF. (Ver figura número 15).

A partir del 2015, la proporción de la renta petrolera que se destina para fines de estabilización de las finanzas de la Federación se transfiere a través del Fondo Mexicano del Petróleo, los cuales fueron de 16 mil 634.1 MMDP en el 2015 y de 9 mil 081.55 MMDP para el primer trimestre del 2020. Durante el periodo 2015-2020, los recursos para la estabilización de las finanzas de la Federación provenientes de este Fondo forman parte del patrimonio del FEIP. (Ver figura número 15).

Los ingresos petroleros que se destinan para fines de estabilización de las finanzas de las Entidades Federativas que se transfieren a través del Fondo Mexicano del Petróleo, fueron de 4 mil 839.04 MMDP en el 2015 y de 2 mil 641.91 MMDP para el primer trimestre del 2020. Durante el periodo 2015-2020, los recursos para la estabilización de las finanzas de los Estados del país provenientes de este Fondo forman parte del patrimonio del FEIEF. (Ver figura número 15).

Figura No. 15. Asignación de los ingresos petroleros para los fondos de estabilización de las finanzas de la Federación y de las Entidades Federativas de México, 2007-2020. (MMDP).



Elaborado por la SAE con información de los Informes de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP, varios años.

6.3. Ingresos excedentes.

Adicionalmente a los recursos del Fondo Petrolero, una proporción de los ingresos excedentes también se destinan para fines de estabilización de las finanzas del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas.

Los ingresos excedentes se definen en el *artículo 2, fracción XXX de la LFPRH* como: “Los recursos que durante el ejercicio fiscal se obtienen en exceso de los aprobados en la Ley de Ingresos o en su caso respecto de los ingresos propios de las entidades de control indirecto”.

Con base en esta definición, entre los ingresos presupuestarios estimados en la LIF y los recaudados durante el ejercicio fiscal, se generan tres hipótesis:

- a. Si los ingresos recaudados son iguales a los estimados, se presenta un equilibrio, como consecuencia, el programa de gasto público del Gobierno Federal se tendría que ejercer tal como se pronosticó en el Decreto de PEF;
- b. Si los ingresos recaudados son menores que los estimados, se presentan faltantes en la recaudación de los ingresos presupuestarios del Gobierno Federal. Bajo este escenario, el *artículo 21 de la LFPRH* contiene las normas de disciplina presupuestaria para corregir la menor recaudación observada respecto a la estimada.
- c. Si los ingresos recaudados son mayores que los estimados, se presentan excedentes en los ingresos del Gobierno Federal. Bajo este escenario, *los artículos 19 y 21 BIS de la LFPRH* contiene los mecanismos para asignar estos excedentes.

La tercera hipótesis establece la existencia de ingresos excedentes durante un ejercicio fiscal, los cuales se asignan a diferentes conceptos siguiendo un estricto orden de prelación.

El *artículo 19 de la LFPRH*, regula tres tipos de criterios de distribución de ingresos excedentes:

- a. Los que tienen un destino específico por disposición expresa de leyes de carácter fiscal, los cuales no son distribuibles porque su erogación está predeterminada para ampliaciones a los presupuestos de las dependencias o entidades que los generen, hasta por el monto de los ingresos excedentes obtenidos que determinen dichas leyes o, en su caso, la SHCP.

- b. Los excedentes de ingresos propios de las entidades se destinarán a las mismas, hasta por los montos que autorice la SHCP. En el caso de las entidades reconocidas como centros públicos de investigación, sus excedentes de ingresos propios se destinarán a las mismas, sin requerir autorización de la SHCP, a la cual se le informará en cuanto a su monto, origen y criterios de aplicación; y

- c. Los ingresos excedentes diferentes a los dos anteriores, deberán destinarse en primer término a compensar el incremento en el gasto no programable respecto del presupuestado, por concepto de participaciones; costo financiero, derivado de modificaciones en la tasa de interés o del tipo de cambio; adeudos de ejercicios fiscales anteriores para cubrir, en su caso, la diferencia con el monto estimado en la Ley de Ingresos correspondiente; así como a la atención de desastres naturales cuando el Fondo resulte insuficiente.

Las erogaciones adicionales necesarias para cubrir los incrementos en los apoyos a tarifas eléctricas a que se refiere la *Ley de la Industria Eléctrica*, con respecto a las estimaciones aprobadas en el PEF, procederán como ampliaciones automáticas, que aplicarán por el incremento en apoyos que esté asociado a mayores costos de combustibles.

Si después de asignar los ingresos excedentes con destino específico para las dependencias o entidades que la generan, los propios de las entidades, los destinados para compensar el incremento en el gasto no programable respecto al presupuestado y realizar las ampliaciones automáticas, hubiera remanentes de ingresos excedentes, se destinará a los siguientes conceptos:

- a. 25% al FEIEF;
- b. 65% al FEIP, y
- c. ...

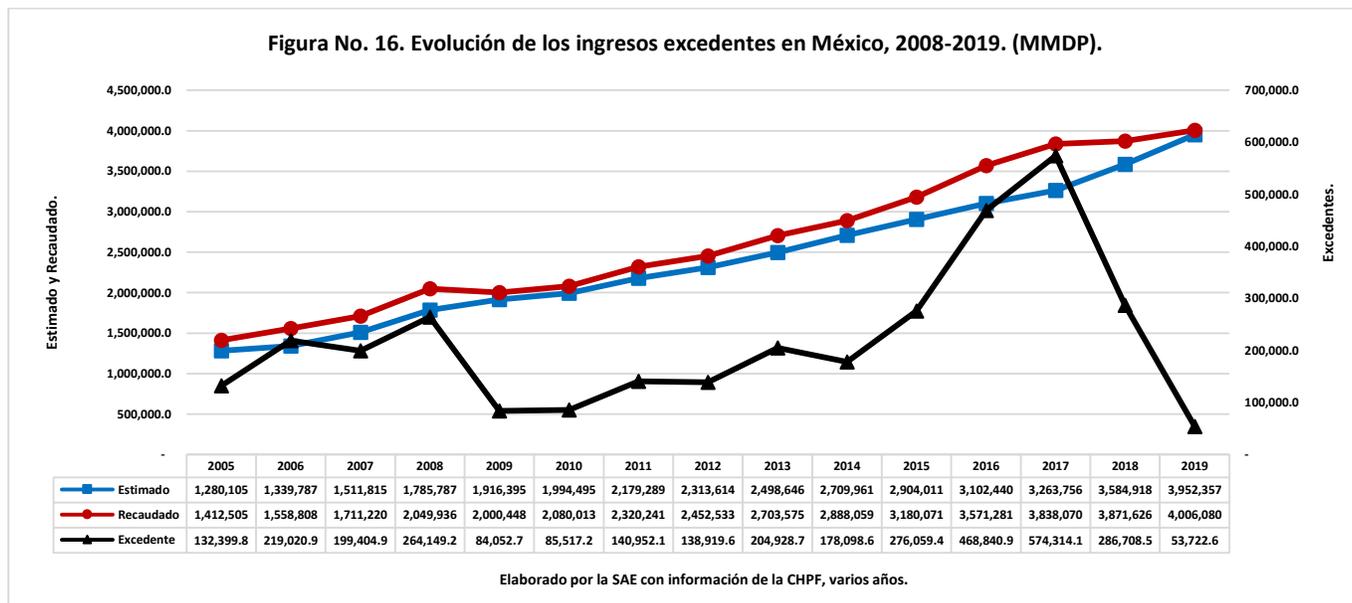
Los ingresos excedentes se destinarán a ambos fondos hasta alcanzar una reserva adecuada para afrontar, respectivamente, una caída de la Recaudación Federal Participable o de los ingresos del Gobierno Federal. El monto de dichas reservas, en pesos, será igual al monto que resulte de multiplicar un factor de 0.04 para el caso del FEIEF y de 0.08 para el FEIP, por la suma de las cantidades estimadas en el artículo 1 de la Ley de Ingresos en los conceptos correspondientes a impuestos totales y a las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo.

Una vez que las reservas del FEIEF alcancen su límite máximo, los ingresos excedentes que tengan como destino dicho fondo serán destinados al fondeo de sistemas de pensiones de las entidades federativas. En el caso del FEIP, una vez que sus reservas alcancen su límite máximo, los ingresos excedentes que tengan como destino este Fondo se podrán destinar a subsanar el déficit presupuestal del Gobierno Federal, a la amortización de pasivos del propio Gobierno Federal o al Fondo Nacional de Infraestructura, en la proporción que el Ejecutivo Federal determine.

En contrapartida, los recursos del FEIP y FEIEF se ejercen cuando la economía está en la fase recesiva, de allí su carácter contra-cíclico. Su ejercicio está regulado en el artículo 21, fracción II, que establece que en caso de que durante el ejercicio fiscal disminuyan los ingresos previstos en la LIF, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría, podrá aplicar las siguientes normas de disciplina presupuestaria:

En la disminución de los ingresos del Gobierno Federal, asociada a menores ingresos petroleros, así como a una menor recaudación de impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que no tengan fin específico, por debajo de los estimados para la LIF, se podrá compensar con los recursos del FEIP. En caso de que se llegue al límite de recursos del FEIP sin poder compensar dicha disminución, se procederá a compensar con los recursos de la Reserva del Fondo. La disminución en la Recaudación Federal Participable con respecto a lo estimado en la LIF, se podrá compensar con los recursos del FEIEF de acuerdo con sus respectivas reglas de operación.

La revisión de la CHPF muestra que durante el periodo 2010-2019, las finanzas públicas de México han presentado ingresos excedentes, porque sistemáticamente la recaudación obtenida al final del ejercicio fiscal es superior a la estimada en la LIF al inicio del ejercicio fiscal. Éstos fueron de 264 mil 149.2 MMDP en el 2008, presentando cambios importantes durante el periodo, ubicándose en 286 mil 708.5 MMDP en el 2018 y en 53 mil 722.6 MMDP en el 2019. (Ver figura número 16).



Como se establece en el *artículo 19 de la LFPRH*, parte de estos ingresos se asignan para la función de estabilización de los ingresos de la Federación y de las Entidades Federativas. Como ambos fondos de estabilización ocupan el último orden de prelación en la distribución de los excedentes, ya que captan los remanentes después de destinarlos a otras prioridades, en algunos años el FEIP y FEIEF no obtienen recursos por los ingresos excedentes. (Ver tabla número 7).

Los informes trimestrales de la SHCP, establecen que entre el 2009 al 2012, 2015, 2016 y 2019 los ingresos excedentes no se destinaron para fines de estabilización. El año 2018 fue el último en que se destinaron recursos excedentes para esta función, para el patrimonio del FEIP se asignaron 52 mil 272 MMDP y para el FEIEF 20 mil 104 MMDP. (Ver tabla número 7).

Tabla No. 7. Recursos de los ingresos excedentes destinados para los fondos de estabilización en México, 2006-2020. (MMDP).		
Año	FEIP	FEIEF
2005	11,184.0	0.0
2006	22,786.0	0.0
2007	9,654.0	0.0
2008	4,756.0	9,631.7
2009	0.0	0.0
2010	0.0	0.0
2011	0.0	0.0
2012	0.0	0.0
2013	0.0	3,583.0
2014	6,593.0	0.0
2015	0.0	0.0
2016	0.0	0.0
2017	36,527.0	14,049.0
2018	52,272.0	20,104.0
2019	0.0	0.0

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico de la Dirección de los Servicios de Investigación y Análisis, adscrita a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, con información de la SHCP, *Informe Trimestral de Finanzas*, IV trimestre, varios años.

6.4. Remanentes del Banco de México.

De acuerdo con el *artículo 1 y 2 de la Ley del Banxico (LBM)*, el Banco Central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. Tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

El Banco de México, como cualquier otro banco, obtiene ganancias o pérdidas por sus operaciones, con la particularidad de que el capital que gana o pierde está constituido por las reservas internacionales, oro o activos en moneda extranjera como bonos del Tesoro de EU.

Siendo más preciso, como el Banco Central es una persona de derecho público sin fines de lucro, no obtiene ganancias sino remanente de operación, que resulta de los ingresos derivados de la revaluación de las reservas internacionales y por los ingresos de las diferencias entre los intereses que el banco central cobra y paga a los intermediarios financieros.

El remanente de operación es el resultado principalmente de incrementos de capital en sus reservas internacionales, cuando hay movimientos devaluatorios en el tipo de cambio, y después de cubrir gastos y reservas de ley. Expresamente, son los ingresos en exceso que resultan al convertir las reservas internacionales a pesos y éste supera la estimación que el gobierno hace a inicio del año fiscal. También se generan cuando obtiene utilidades por intereses en la interacción financiera que realiza con la banca comercial del país.

El *artículo 55 de la LBM* establece que éste será una Institución sin propósito de lucro y 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 revaluación de activos. Dicha entrega se efectuará a más tardar en el mes de abril del ejercicio inmediato siguiente al que corresponda el remanente.

Complementariamente, el *artículo 19 Bis de la LFPRH*, define el destino de este remanente, al establecer que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SHCP, deberá destinar los ingresos que correspondan al importe del remanente de operación que el Banxico entere al Gobierno Federal en términos de su Ley, a lo siguiente:

- a. Cuando menos el 70% a la amortización de la deuda pública del Gobierno Federal contratada en ejercicios fiscales anteriores o a la reducción del monto de financiamiento necesario para cubrir el déficit presupuestario que, en su caso, haya sido aprobado para el ejercicio fiscal en que se entere el remanente, o bien, una combinación de ambos conceptos.

- b. El monto restante, a fortalecer el FEIP o al incremento de activos que fortalezcan la posición financiera del Gobierno Federal.

De esta manera, la actividad financiera del Banxico cumple con el objetivo de administrar el riesgo macroeconómico, al destinar una parte de su remanente al FEIP, excluyendo al FEIEF.

Generalmente, el Banxico incrementa su remanente cuando existe una fuerte devaluación del tipo de cambio, porque las reservas internacionales se incrementan cuando se convierten a moneda nacional, algo que no ocurre con frecuencia, lo que implica que no existe garantía de que se generen anualmente.

Entre el 2010 al 2019, únicamente en tres años se han generado remanentes: en el 2014 fueron de 31 mil 448.8 MMDP, los cuales se enteraron a la SHCP en el 2015, de conformidad con el artículo 55 de la LBM, que establece que se deben enterar en abril del año posterior al que se generaron; en el 2015 fueron de 239 mil 098.3 MMDP, enterándose en el 2016 y en el 2016 ascendieron a 321 mil 653.3 MMDP, enterándose en el 2017. Durante el 2017 y 2018 no hubo remanente. La información para el 2019 no está disponible. (Ver tabla número 8).

Del remanente del Banxico enterado a la SHCP, en el 2015 no se asignaron recursos financieros al FEIP. De acuerdo con la ASF (2017), el 100.0% se destinó al Fideicomiso “Fondo de Inversión para Programas y Proyectos de Infraestructura del Gobierno Federal”, de conformidad con las atribuciones establecidas en el *art. 10 de la LIF* para el ejercicio fiscal 2015. Para los ejercicios fiscales 2016, la SHCP destinó 70 mil MMDP del remanente del Banxico para el FEIP y 80 mil 031 MMDP durante el 2017. (Ver tabla número 8).

Tabla No. 8. Año de Entrega del Remanente del Banxico y la Asignación para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, 2015-2018. (MMDP).			
Año	Remanente	Distinto al FEIP	FEIP
2015	31,448.80	31,448.80	-
2016	239,098.30	169,098.30	70,000.00
2017	321,653.30	241,622.30	80,031.00

Elaborado por la Subdirección de Análisis Económico adscrito a la Secretaría de Servicios Parlamentarios de la Cámara de Diputados, con información de la ASF (2017).

6.5. Saldos agregados del FEIP y FEIEF.

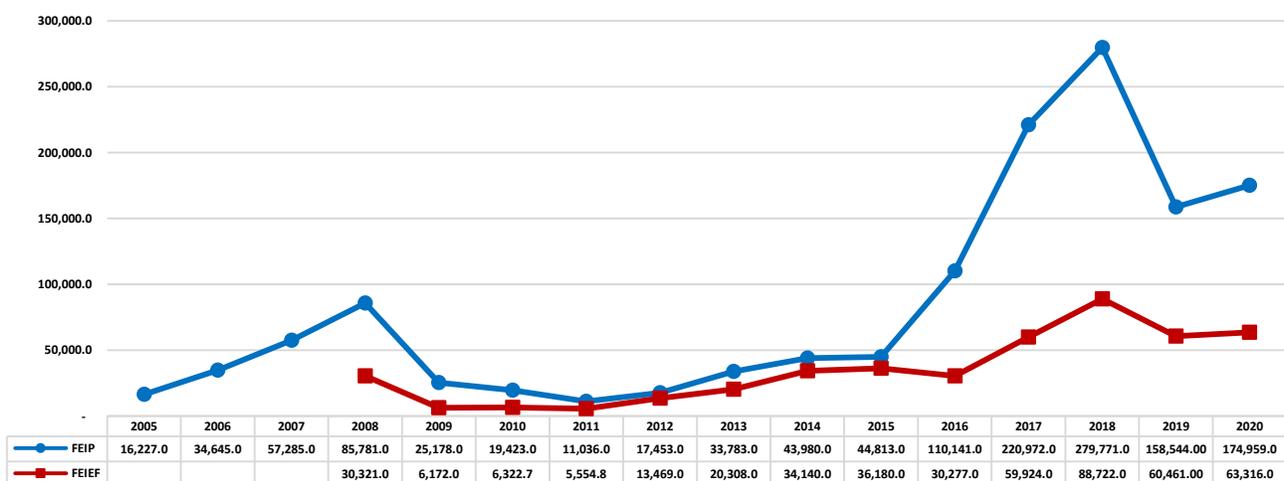
En el 2008 el FEIP contaba con un saldo de 85 mil 782 MMDP y el FEIEF de 30 mil 321 MMDP, con la crisis de los *subprime* en el sector de las hipotecas en EU se redujo la recaudación de los ingresos presupuestarios y de las participaciones federales del Gobierno Federal mexicano, las cuales se compensaron con los recursos que conformaban el patrimonio de ambos fondos, éstos se redujeron a 25 mil 178 MMDP y en 6 mil 172 MMDP, respectivamente en el 2009, permitiendo estabilizar las finanzas estatales y locales.

Durante el 2019, el Gobierno Federal tomó la decisión de utilizar 125 mil MMDP del FEIP, derivada de la menor recaudación de los ingresos tributarios. Esta decisión se tomó en el marco del *artículo 21, fracción II de la LFPRH*, que establece que los recursos de este fondo se pueden ejercer cuando se observe una recaudación de la Federación menor que la estimada.

Los riesgos sistémicos de la crisis petrolera y la pandemia del COVID-19, podrían llevar a la economía nacional a una recesión en el segundo trimestre del 2020, la cual se va a mitigar, si esta se presenta, con los recursos de ambos fondos de estabilización: el FEIP para compensar la menor recaudación de los ingresos de la Federación y el FEIEF para proteger la recaudación participable, evitando afectar los flujos de participaciones federales que le corresponden a las Entidades Federativas de México.

En la praxis, este es el enfoque contra-cíclico de ambos fondos, porque se generan ahorros que se acumulan para invertirse cuando se presenta una crisis de las finanzas de los Gobiernos Federal y Locales. Para el primer trimestre del 2020, el saldo del FEIP y del FEIEF fue de 174 mil 959.0 MMDP y de 63 mil 316.0 MMDP, respectivamente. En su conjunto suman 238 mil 275.0 MMDP, estos son los recursos *ex professo* con los que cuenta el Gobierno Federal para enfrentar ambos riesgos sistémicos por los que está atravesando la economía nacional. (Ver figura número 17).

Figura No. 17. Evolución de los saldos de los fondos de estabilización en México, 2005-2020. (MMDP).



Elaborado por la SAE con información de la SHCP y el Fondo Mexicano del Petróleo.

6.6. Extinción de fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos.

Para ampliar los recursos presupuestarios para destinarlo a la función estabilización y complementar el gasto público que se pueda ejercer a través del FEIP y FEIEF, el Ejecutivo Federal publicó el 2 de abril del 2020 en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el *Decreto por el que se ordena la extinción de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos*, instruyéndose a las dependencias y entidades de la administración pública federal, a la oficina de la presidencia de la República, así como a los Tribunales Agrarios, extinguir o dar por terminados todos los fideicomisos públicos sin estructura orgánica, mandatos o análogos de carácter federal en los que funjan como unidades responsables o mandantes.

En ese decreto también se mandata que a más tardar el día 15 de abril del 2020, la totalidad de los recursos públicos federales que formen parte de los fideicomisos, mandatos o análogos referidos tiene que estar concentrados en la TESOFE. Los ejecutores de gasto deberán abstenerse de ejercer o comprometer recursos públicos federales con cargo a los fideicomisos públicos sin estructura orgánica, mandatos y análogos de carácter federal, a partir de la entrada en vigor del presente Decreto.

Se excluyen de este Decreto aquellos fideicomisos públicos, mandatos o análogos constituidos por mandato de ley o decreto legislativo y cuya extinción o terminación requiera de reformas constitucionales o legales, así como los instrumentos jurídicos que sirvan como mecanismos de deuda pública, o que tengan como fin atender emergencias en materia de salud o cumplir con obligaciones laborales o de pensiones.

De acuerdo con los informes trimestrales de la SHCP, para el primer trimestre del 2020 los fideicomisos y fondos públicos sin estructura orgánica ascendieron a 749 mil 468.1 MMDP conformado por 337 actos jurídicos. De ese total, 25 tienen los patrimonios más altos, concentraron el 87.3% del total de los recursos financieros de estos fideicomisos y 312 concentran el 12.7%.

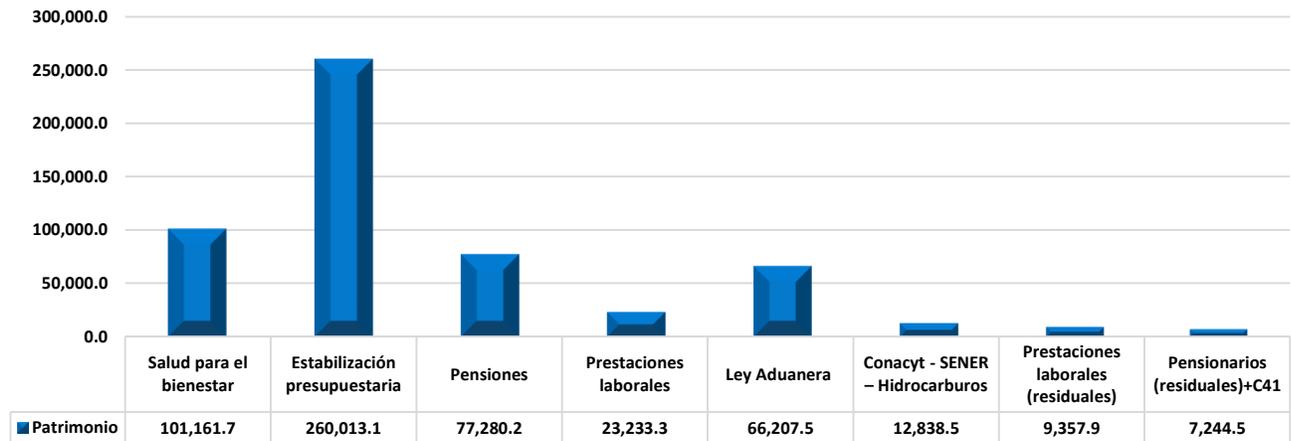
Del conjunto de los fideicomisos y fondos, algunos no se pueden extinguir porque están en alguna de las hipótesis establecidas en el Decreto del 2 de abril del 2020, lo que significa que sus respectivos patrimonios financieros que los conforman están destinados para cubrir diversos compromisos en materia de deuda pública, salud, asuntos laborales o pensionarios o porque su creación está determinada en alguna ley o decreto legislativo, lo que implica una reforma jurídica para su extinción.

Los fideicomisos y fondos que están en la hipótesis de la imposibilidad del Gobierno Federal para extinguirlos, tienen un patrimonio de 557 mil 336.7 MMDP, representando el 74.36% del patrimonio total de los fideicomisos sin estructura orgánica, y son los siguientes:

- a. Todos los fideicomisos y fondos para la estabilización presupuestaria, cuyo patrimonio es de 260 mil 013.1 MMDP,
- b. Todos los fideicomisos y fondos para pensiones, cuyo patrimonio es de 77 mil 280.2 MMDP,
- c. Todos los fideicomisos y fondos para prestaciones laborales, cuyo patrimonio es de 23 mil 233.3 MMDP,
- d. El fideicomiso Fondo de Salud para el Bienestar, cuyo patrimonio es de 101 mil 161.7 MMDP,
- e. El fideicomiso para Administrar la Contraprestación del Artículo 16 de la Ley Aduanera cuyo patrimonio, cuyo patrimonio es de 66 mil 207.5 MMDP,
- f. El fondo sectorial CONACYT - Secretaría de Energía – Hidrocarburos, cuyo patrimonio es de 12 mil 838.5 MMDP, y
- g. Los fideicomisos y fondos que se encuentren entre los 312 actos jurídicos que tienen un bajo patrimonio (residuales). Los relacionados con prestaciones laborales ascienden a 9 mil 357.9 MMDP y los pensionarios ascienden a 7 mil 244.5 MMDP. (Ver figura número 18).

Los fideicomisos y fondos que están en la hipótesis de la posibilidad para que el Gobierno Federal los pueda extinguir y los recursos depositarlos en la TESOFE para fines de estabilización tienen un patrimonio de 192 mil 131.3 MMDP, representando el 25.64% del patrimonio total de los fideicomisos sin estructura orgánica, son los siguientes:

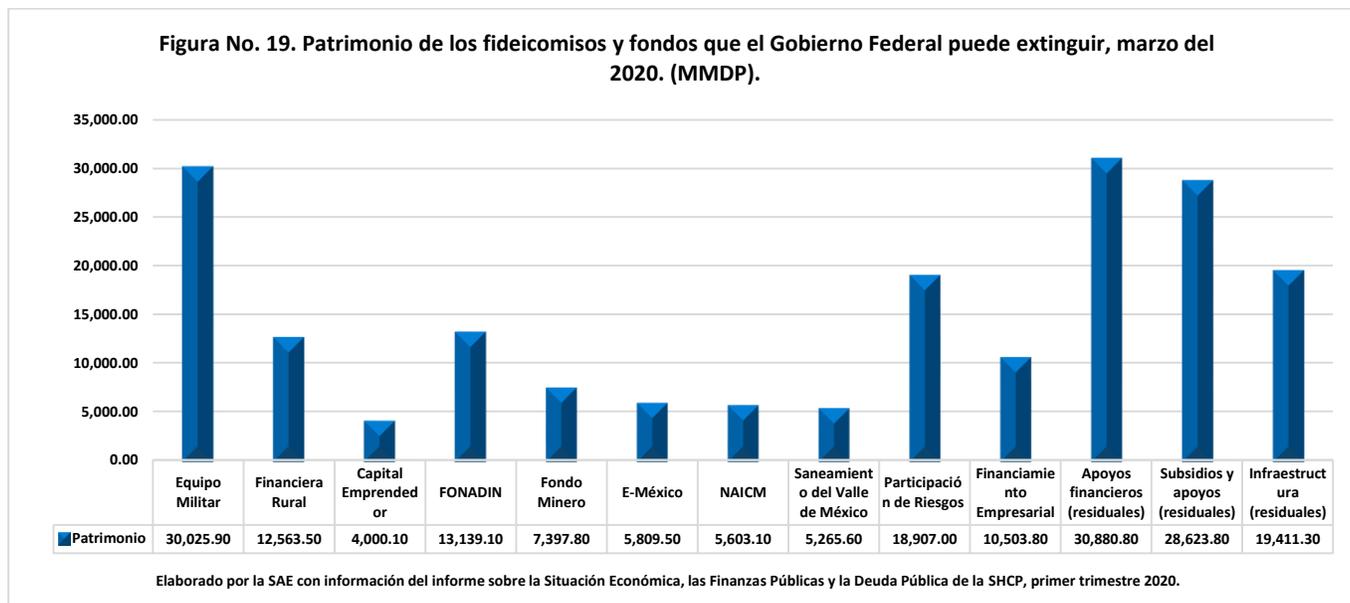
Figura No. 18. Patrimonio de los fideicomisos y fondos que el Gobierno Federal no puede extinguir, marzo del 2020. (MMDP).



Elaborado por la SAE con información del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP, primer trimestre 2020.

- a. Fideicomiso Público de Administración y Pago de Equipo Militar, cuyo patrimonio es de 30 mil 025.9 MMDP,
- b. Fondo de la Financiera Rural, cuyo patrimonio es de 12 mil 563.5 MMDP,
- c. Fideicomiso de Capital Emprendedor, cuyo patrimonio es de 4 mil 100 MMDP,
- d. Fideicomiso 1936 Fondo Nacional de Infraestructura, cuyo patrimonio es de 13 mil 139.1 MMDP,
- e. Fondo para el Desarrollo de Zonas de Producción Minera, cuyo patrimonio es de 7 mil 397.8 MMDP,
- f. Fideicomiso E-México, cuyo patrimonio es de 5 mil 8 09.5 MMDP,
- g. Fideicomiso para el Desarrollo del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, cuyo patrimonio es de 5 mil 603.1 MMDP,
- h. Fideicomiso Irrevocable de Administración y Fuente de Pago, No. 1928.- Para apoyar el Proyecto de Saneamiento del Valle de México, cuyo patrimonio es de 5 mil 265.6 MMDP,
- i. Fondo para la Participación de Riesgos 11480, cuyo patrimonio es de 18 mil 907 MMDP,
- j. Fideicomiso de Contragarantía para el Financiamiento Empresarial, cuyo patrimonio es de 10 mil 503.8 MMDP,
- k. Apoyos financieros (residuales), cuyo patrimonio es de 30 mil 880.8 MMDP, y

- I. Subsidios y apoyos (residuales), cuyo patrimonio es de 28 mil 623.8 MMDP.
m. Infraestructura (residuales), 19 mil 411.3 MMDP. (Ver figura número 19).



Para complementar la reforma sobre los fideicomisos, el Grupo Parlamentario del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) presentó el 19 de mayo del 2020, ante la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una *Iniciativa para reformar diversas leyes*, a fin de dotar al Ejecutivo Federal de recursos públicos adicionales que están ahora en 44 fideicomisos y 4 fondos, para hacer frente a la emergencia sanitaria provocada por el COVID-19.

La iniciativa propuso modificar 14 leyes y la abrogación de otra, impactando en la reserva financiera de 26 centros de investigación, alumnos becados en el extranjero, periodistas y defensores de derechos humanos amenazados, extrabajadores migratorios del Programa Bracero, la industria cinematográfica entre otros.

Respecto a este proyecto de reforma a los fideicomisos que se generaron por Ley y que su extinción requiere una reforma al marco jurídico en la materia, de acuerdo con Roldán (2020), los legisladores de MORENA publicaron en sus redes sociales el 22 de mayo 2020 el siguiente twitter:

“No vamos a dictaminar la iniciativa que extingue los fideicomisos hasta que hayamos escuchado a todos los sectores en #ParlamentoAbierto. Vamos a evaluar caso por caso si el fideicomiso es la herramienta adecuada para administrar los recursos.” (Citado por Pintle: 22 de mayo del 2020).

6.7. Recursos fiscales para que el Gobierno Federal realice la función estabilización.

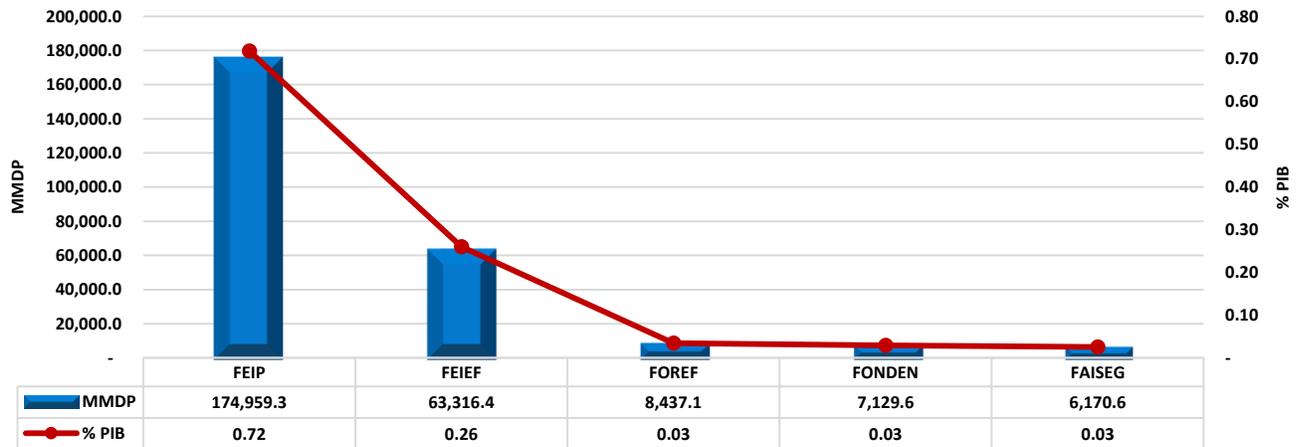
Los recursos presupuestarios que dispone el Gobierno Federal para estabilizar el ciclo en esta potencial recesión económica provienen de dos fuentes: los ingresos del FEIP y FEIEF que son los fondos estabilizadores por antonomasia y el patrimonio financiero de los fideicomisos y fondos sin estructura orgánica.

Como ya se citó, para el primer trimestre del 2020, el saldo del FEIP y del FEIEF fue de 174 mil 959.0 MMDP y de 63 mil 316.0 MMDP, respectivamente. En su conjunto suman 238 mil 275.0 MMDP.

Adicionalmente, en los fideicomisos y fondos sin estructura orgánica del Gobierno Federal se exponen los que se pueden destinar para fines de estabilización presupuestaria diferentes al FEIP y FEIEF, estos son el FONDEN que al primer trimestre de 2020 tenía un patrimonio de 7 mil 129.6 MMDP, el FOREG con un patrimonio de 8 mil 437.10 MMDP y el FAISEG cuyo patrimonio ascendía a 6 mil 170.6 MMDP. (Ver figura número 20).

El Gobierno Federal mantiene recursos financieros al primer trimestre del 2020 por 260 mil 013.1 MMDP para destinarlo, *ex professo*, a la estabilización del ciclo económico. De estos recursos públicos, el 72.4% son para estabilizar las finanzas nacionales a través del FEIP, FONDEN y FAISEG y el 27.6% para las de las Entidades Federativas vía el FEIEF y el FOREF. Estos recursos son equivalentes al 1.07% del PIB. (Ver figura número 20).

Figura No. 20. Fondos de estabilización presupuestaria para el Gobierno Federal y de las Entidades Federativas de México, primer trimestre de 2020. (MMDP).



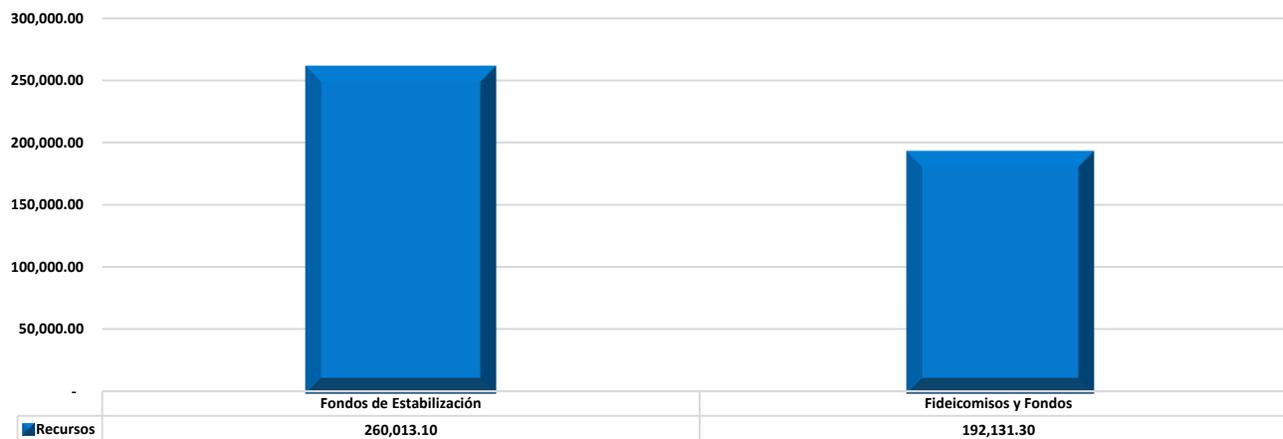
Elaborado por la SAE con información del Informe de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP, primer trimestre 2020.

También cuenta con el patrimonio financiero de los fideicomisos y fondos que están en la hipótesis de que el Gobierno Federal los pueda extinguir. Estos recursos ascienden a 192 mil 131.3 MMDP, equivalente al 0.79% del PIB.

Los fideicomisos y fondos que el Gobierno Federal no pueden extinguir porque requieren de una reforma constitucional o al marco jurídico secundario, podrían representar ingresos adicionales para fines de estabilización por 91 mil MMDP, equivalente al 0.37% del PIB, sin embargo, el Grupo Parlamentario de MORENA ha pospuesto de manera indefinida este dictamen.

En síntesis, el Gobierno Federal dispone de 452 mil 144.4 MMDP para fines de estabilización del ciclo, equivalente al 1.86% del PIB, es decir, para minimizar los impactos adversos en el empleo y la pobreza que puede generar una potencial recesión económica, estos recursos pudieran ser insuficientes si se cumple el pronóstico de decrecimiento económico del PIB estimado por la SHCP (2020a) de hasta el -3.9% y para el FMI podría ser de hasta el -6.6%. (Ver figura número 21).

Figura No. 21. Recursos disponibles para que el Gobierno Federal realice la función de estabilización del ciclo económico, 2020. (MMDP).



Elaborado por la SAE con información del Informe de la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de la SHCP, primer trimestre 202.

6.8. Medidas fiscales y monetarias instrumentadas por el Gobierno Federal para enfrentar la recesión económica.

El 23 de abril del 2020, el Jefe del Ejecutivo Federal publicó en el DOF, el *Decreto* que contiene un conjunto de medidas para enfrentar el impacto de la potencial recesión económica provocada por el COVID-19.

Este *Decreto* es un híbrido porque contiene un conjunto de medidas contra-cíclicas que se interrelacionan para detener la caída del ciclo económico, reduciendo la profundidad y duración de la potencial recesión de la economía nacional; proteger el empleo y salarios de los servidores públicos en activo; y en lo social, blindar los programas para proteger a la población en situación de pobreza.

- a. Las medidas que inciden en el ciclo económico para reducir la duración y profundidad de la recesión son: el aumento del presupuesto para fortalecer el blindaje de los programas sociales y de los proyectos prioritarios en 622 mil 556 MMDP; no aumentar impuestos ni crear nuevos; no aumentar el precio de los combustibles; la entrega de participaciones federales a los estados, el pago de nómina, de pensiones; la amortización y servicio de la deuda pública.

También se incluyen el relacionado con mantener los programas prioritarios que requieren grandes flujos de inversión pública, vinculando los diferentes sectores de la economía nacional, generando empleos por la realización de las siguientes obras públicas: construcción de las 100 universidades públicas; aeropuerto General Felipe Ángeles; rehabilitación de las seis refinerías; construcción de la refinería de Dos Bocas; generación de energía eléctrica con la modernización de plantas e hidroeléctricas; mantenimiento y conservación de carreteras; caminos de mano de obra; caminos rurales; carreteras en construcción; sistema aeroportuario de la Ciudad de México; tren interurbano México-Toluca; terminación de presas y canales; parque ecológico Lago de Texcoco; Programa de Mejoramiento Urbano; Programa Nacional de Reconstrucción; Tren Maya; Tren de Guadalajara; Internet para Todos; desarrollo del Istmo de Tehuantepec; zona libre de la frontera Norte; espacio cultural de Los Pinos y Bosque de Chapultepec.

- b. La protección del empleo y salario de los servidores públicos de la Federación a través de las siguientes medidas: no será despedido ningún trabajador, aunque no habrá incremento de personal; se extiende hasta el 1 de agosto la suspensión de labores con goce de sueldo de los trabajadores que laboran en el Poder Ejecutivo Federal; se cancelan diez subsecretarías y se garantiza el empleo con el mismo rango y los mismos ingresos a quienes dejarán dichos cargos; trato excepcional a la Secretaría de Salud, la Guardia Nacional, y las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional, las cuales no tendrán afectación presupuestal que les impida reducir el número de efectivos con menores salarios. (Ver tabla número 9).
- c. En lo social, se otorgan 3 millones de créditos a personas y a pequeñas empresas familiares, con un monto de 25 mil pesos por cada crédito, creando 2 millones de empleos, lo cual hará posible proteger a 25 millones de familias mexicanas, al 70% de los hogares de la República, donde habitan los más pobres y la mayoría de los integrantes de las clases medias del país. (Ver tabla número 9).

Complementariamente, mantiene los programas sociales de combate a la pobreza, tales como: Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; Sembrando Vida; Programa de apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; Becas para el Bienestar Benito Juárez; La Escuela es Nuestra; Jóvenes Construyendo el Futuro; Tandas para el Bienestar; Banco del Bienestar; Atención médica y medicamentos gratuitos; Producción para el Bienestar; Precios de Garantía; Distribución de fertilizantes; Apoyo a los Pescadores. (Ver tabla número 9).

Tabla No 9. Medidas contra-cíclicas contenidas en el programa económico del Gobierno Federal de México, 2020.	Impacto
No será despedido ningún trabajador, pero no habrá incremento de personal.	Laboral
Se extenderá hasta el 1 de agosto la suspensión de labores con goce de sueldo a quienes ya se encuentran en esta situación debido a la pandemia del coronavirus.	Laboral
Se cancelan diez subsecretarías y se garantiza el empleo con el mismo rango y los mismos ingresos a quienes dejarán dichos cargos.	Laboral
La SHCP dispondrá de los recursos necesarios para cumplir cabalmente con la entrega de participaciones federales a los estados, el pago de nómina, de pensiones y la amortización y servicio de la deuda pública. No se podrá utilizar sin autorización de SHCP recursos de fondos o fideicomisos creados por acuerdo o decreto del Poder Ejecutivo.	Económico
Tendrán trato excepcional la Secretaría de Salud, la Guardia Nacional, y las Secretarías de Marina y de la Defensa Nacional.	Laboral
La eficiencia, la honestidad y la austeridad nos permitirán aumentar el presupuesto para fortalecer el blindaje de los programas sociales y de los proyectos prioritarios en 622 mil 556 millones de pesos.	Económico
Se mantienen los siguientes programas prioritarios: Construcción de las 100 Universidades Públicas; Guardia Nacional; Aeropuerto General Felipe Ángeles; Producción petrolera; Rehabilitación de las seis refinerías; Construcción de la refinería de Dos Bocas; Generación de energía eléctrica con la modernización de plantas e hidroeléctricas; Mantenimiento y conservación de carreteras; Caminos de mano de obra; Caminos rurales; Carreteras en construcción; Sistema aeroportuario de la Ciudad de México; Tren Interurbano México-Toluca; Terminación de presas y canales; Parque Ecológico Lago de Texcoco; Programa de Mejoramiento Urbano; Programa Nacional de Reconstrucción; Tren Maya; Tren de Guadalajara; Internet para Todos; Desarrollo del Istmo de Tehuantepec; Zona libre de la Frontera Norte; Espacio cultural de Los Pinos y Bosque de Chapultepec, y Defensa de los derechos humanos.	Económico
Se mantienen los siguientes programas prioritarios:	Social

Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores; Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad; Sembrando Vida; Programa de apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras; Becas para el Bienestar Benito Juárez; La Escuela es Nuestra; Jóvenes Construyendo el Futuro; Tandas para el Bienestar; Banco del Bienestar; Atención médica y medicamentos gratuitos; Producción para el Bienestar; Precios de Garantía; Distribución de fertilizantes; Apoyo a los pescadores.	
Se otorgarán 3 millones de créditos a personas y a pequeñas empresas familiares, y se crearán 2 millones de empleos, lo cual hará posible proteger a 25 millones de familias mexicanas, al 70% de los hogares de la república, donde habitan los más pobres y la mayoría de los integrantes de las clases medias del país.	Económico y social
No se aumentará el precio de los combustibles, no se aumentarán impuestos o crear impuestos nuevos.	Económico

Elaborado por la SAE adscrita a la Dirección de Investigación y Análisis adscrita a la Secretaría de Servicios Parlamentarios con información del Decreto del 23 de abril del 2020.

Sin embargo, el *Decreto* también contiene medidas pro-cíclicas que si se ejecutan sin acciones complementarias pueden profundizar la caída y duración de la recesión económica.

En la antesala de una recesión, el gasto público no se debe contraer porque es uno de los instrumentos más poderosos para reactivar la economía, sin embargo, en el Decreto se afirma que se posponen las acciones y el gasto del gobierno. Adicionalmente que no se ejercerá el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros. Esto también incluye a lo supuestamente comprometido. Tampoco se deben generar ahorros públicos, como el que se podría materializar si se aplica la Ley Federal de Austeridad Republicana de manera rigurosa.

En materia laboral, se establece que de forma voluntaria se reducirá el salario de los altos funcionarios públicos hasta en un 25% de manera progresiva. Es decir, el que obtenga más ingresos aportará más y será menos el descuento para los niveles inferiores. Asimismo, los altos funcionarios públicos no tendrán aguinaldos ni ninguna otra prestación de fin de año. El concepto de alto funcionario público aplica de Subdirector hasta Presidente.

También establece que deberán permanecer cerradas la mitad de las oficinas, con excepción de las que atiendan de manera directa al público o aquéllas que son esenciales para el bienestar del pueblo. En este periodo, se hará un esfuerzo de reubicación de servidores públicos en función de lo prioritario, con el fin de dejar de rentar edificios, vehículos, bodegas e inmuebles, entre otros ahorros. Esta medida es pro-cíclica porque detiene el circuito económico que se activa cuando los servidores públicos se trasladan a sus puestos de trabajo, aunque es necesaria para mantener el distanciamiento social para detener la propagación del COVID-19. (Ver tabla número 10).

Tabla No. 10. Medidas pro-cíclicas contenidas en el programa económico del Gobierno Federal de México, 2020.
De forma voluntaria se reducirá el salario de los altos funcionarios públicos hasta en un 25% de manera progresiva. Es decir, el que obtenga más ingresos aportará más y será menos el descuento para los niveles inferiores.
Los altos funcionarios públicos no tendrán aguinaldos ni ninguna otra prestación de fin de año. El concepto de alto funcionario público aplica de Subdirector hasta Presidente.
No se ejercerá el 75% del presupuesto disponible de las partidas de servicios generales y materiales y suministros. Esto también incluye a lo supuestamente comprometido.
Se posponen las acciones y el gasto del gobierno.
Deberán de permanecer cerradas la mitad de las oficinas, con excepción de las que atiendan de manera directa al público o aquéllas que son esenciales para el bienestar del pueblo. En este periodo, se hará un esfuerzo de reubicación de servidores públicos en función de lo prioritario, con el fin de dejar de rentar edificios, vehículos, bodegas e inmuebles, entre otros ahorros.
Se aplicará la Ley Federal de Austeridad Republicana de manera rigurosa.
No se endeudará al país.

Elaborado por la SAE adscrita a la Dirección de Investigación y Análisis adscrita a la Secretaría de Servicios Parlamentarios con información del Decreto del 23 de abril del 2020.

Complementariamente a este programa fiscal, Banxico ha instrumentado un conjunto de medidas monetarias para proveer liquidez para mejorar el funcionamiento de los mercados internos; fortalecer los canales de otorgamiento de crédito en la economía, y promover el comportamiento ordenado de los mercados de deuda y de cambio del país.

En su conjunto las acciones aprobadas apoyarán el funcionamiento del sistema financiero hasta por 750 mil MMDP, equivalentes al 3% del PIB para reducir la posibilidad de que las instituciones de crédito tengan un comportamiento procíclico

y crear las condiciones para que los intermediarios financieros cumplan su función de proveer financiamiento a la economía, incluyendo a las micro, pequeñas y medianas empresas.

Entre las medidas monetarias instrumentadas por BANXICO destacan las siguientes:

- a. Provisión de recursos a instituciones bancarias para otorgar créditos a micros, pequeñas y medianas empresas y a personas físicas. Para ello, liberará recursos del depósito de regulación monetaria o, de ser necesario, proporcionará financiamiento a plazo de entre 18 y 24 meses, con un costo igual a la tasa de interés objetivo a los bancos que financien a dichos sectores. El monto de este programa es de hasta 250 MMDP.
- b. Abrir temporalmente una facilidad de financiamiento garantizado con créditos a empresas que emiten deuda bursátil, también para el financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa. El monto del programa es de hasta 100 mil MMDP.
- c. Apertura de una ventanilla de adquisición de valores gubernamentales a plazo, lo que permitirá obtener liquidez. El monto de este programa es de hasta 100 mil MMDP.
- d. Instrumentar una facilidad de intercambio de títulos de deuda para proporcionar liquidez a instrumentos bursátiles que hayan visto disminuida su operatividad. El monto es hasta de 100 mil MMDP, mismo monto para otra medida que es la facilidad de reporto de títulos corporativos.
- e. Llevará a cabo operaciones de permuta de valores gubernamentales, mediante las cuales recibirá títulos de largo plazo (a partir de 10 años) y entregará otros con plazo al vencimiento de hasta tres años. El monto es hasta de 100 mil MMDP.

Los programas fiscal y monetario ponen un fuerte énfasis en apoyar a las grandes, medianas, pequeñas y micro empresas, que son las que generan la mayor parte de la producción del país y los empleos.

El programa fiscal otorga 3 millones de créditos de 25 mil pesos cada uno dirigidos a la población más necesitada y a la clase media. Un millón serán para las pequeñas empresas, otro millón para quienes tienen pequeños negocios familiares, la mayoría está en el sector informal de la economía. También habrá un millón de créditos directos para el mejoramiento, ampliación y construcción de vivienda, al menos 650 mil trabajadores del Estado podrán también recibir un crédito personal.

El programa monetario ofrece líneas de crédito a las empresas de todos los tamaños (grandes, medianas, pequeñas y micros) que están capitalizadas, que tengan capacidad para vincularse financieramente con el sistema bancario y que asuman el riesgo de pagar la obligación que están adquiriendo con el banco sin el aval gubernamental.

La estrategia fiscal consiste en financiar a las empresas de las familias en situación de pobreza con recursos provenientes de los impuestos generales, el objetivo es apalancar a las que corren el riesgo de quebrar porque no tienen la reserva financiera suficiente para subsistir en esta pandemia, en tanto, las empresas financieramente solventes se les ofrecen líneas de crédito bancarios, evitando que el Gobierno Federal sea el prestamista de último recurso.

7. Deuda pública como instrumento de estabilización contra-cíclica.

La ortodoxia económica establece que ante problemas de estabilización como los actuales, los gobiernos tienen que incrementar el gasto público a través de los fondos *ex professo* para estas coyunturas, y en caso de que éstos sean insuficientes, se justifica el incremento de la deuda pública la cual no tiene que poner en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas.

La sostenibilidad fiscal se relaciona con el poder de la política fiscal para mantener la tendencia de largo plazo del ciclo económico, a través del equilibrio entre los ingresos y los gastos públicos, para que las finanzas públicas reduzcan su dependencia de los flujos de endeudamiento.

De acuerdo con Chalk y Hemming (2000) y Ley (2009), la sostenibilidad fiscal está estrechamente vinculada con la dinámica de la deuda, con la solvencia financiera del sector público, con la capacidad para cumplir con el servicio de sus obligaciones a perpetuidad, con la imposibilidad del *default*.

Atienza y Ruiz (1996), la basan en el principio del equilibrio presupuestal, que consiste en que los gastos no deben superar los ingresos del Estado, para evitar incurrir en deuda. Para Arenas (2016: 20) en la sostenibilidad fiscal está presente la noción de solvencia fiscal. La define como “la capacidad de un gobierno de cumplir sus obligaciones de deuda, de manera indefinida, sin caer explícitamente en la insolvencia o en la cesación de pagos (*default*). La relaciona con la capacidad de un gobierno de mantener indefinidamente el mismo conjunto de políticas sin caer en la insolvencia.”

De estas definiciones se desprende que las finanzas son sostenibles cuando tienen una reducida dependencia de la deuda pública, porque la principal fuente de financiamiento del gasto público proviene de los ingresos tributarios, complementándolo con los que provienen de los recursos naturales como el petróleo, en el caso de México.

7.1. Marco jurídico de la sostenibilidad de las finanzas públicas.

En México existe un marco jurídico que tiene como objetivo alcanzar la sostenibilidad de las finanzas del Estado mexicano en materia de ingreso, gasto y deuda pública.

El *artículo 25 Constitucional* establece que corresponde al Estado mexicano la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El *artículo 25, párrafo segundo constitucional* mandata al Estado mexicano para velar por la estabilidad de las finanzas públicas y del sistema financiero para coadyuvar a generar condiciones favorables para el crecimiento económico y el empleo.

El *artículo 31 Constitucional, fracción IV*, es la base de nuestro modelo de federalismo fiscal y de la sostenibilidad de las finanzas, al darle carácter de obligatoriedad a todos los mexicanos a contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como de los Estados, de la Ciudad de México y del Municipio en que residan, de manera proporcional y equitativa. Complementariamente, para darle legitimidad a la función recaudatoria del Estado mexicano, el *artículo 73, fracción VII de la Constitución* faculta al Congreso de la Unión para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

En lo referente a las reglas fiscales para darle sostenibilidad a las finanzas del Estado mexicano, el *artículo 73 fracción VIII, numeral 1*, se centra en los criterios de destino de la deuda del Gobierno Federal, al establecer que ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos o, en términos de la ley de la materia, los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de refinanciamiento o reestructura de deuda que deberán realizarse bajo las mejores condiciones de mercado.

En una interpretación holística de estos artículos constitucionales, la estabilidad (sostenibilidad) de las finanzas públicas es un instrumento del Estado mexicano para alcanzar el objetivo del desarrollo nacional. Para ello, los mexicanos estamos obligados a contribuir (ingresos públicos) para cubrir el presupuesto de los tres órdenes de gobierno (gasto), lo que implica que los ciudadanos observamos leyes fiscales emitidas por el Congreso de la Unión que le dan legitimidad a la función recaudatoria del Estado, quién nos obliga a contribuir hasta el nivel de hacer sostenible la relación ingreso-gasto, aunque limitado por los principios de equidad y proporcionalidad.

En materia de sostenibilidad de la deuda, el marco constitucional contiene una regla de finanzas que mandata a que ésta se destine al gasto de inversión, para que genere los ingresos necesarios para cubrir el principal más los costos de su servicio, e impedir que se oriente al gasto corriente. Esta se conoce como la regla de oro de la deuda.

Estas normas de carácter constitucional se traducen en contenidos jurídicos regulados en diversas leyes secundarias, particularmente, en la LFPRH donde se profundiza en el modelo de sostenibilidad de las finanzas y en la administración del riesgo macroeconómico.

El *artículo 17 de la LFPRH* regula el equilibrio presupuestario, que es la base de la sostenibilidad de las finanzas del Estado mexicano, al establecer:

Asimismo, el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquél que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal, deberá contribuir al equilibrio presupuestario. Para efectos de este párrafo, se considerará que el gasto neto contribuye a dicho equilibrio durante el ejercicio, cuando el balance presupuestario permita cumplir con el techo de endeudamiento aprobado en la Ley de Ingresos.

Circunstancialmente, y debido a las condiciones económicas y sociales que priven en el país, las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos podrán prever un déficit presupuestario...

Este último párrafo, es la base para no observar la sostenibilidad de las finanzas y contratar deuda pública para ampliar el déficit presupuestario, cuando existan contingencias económicas como las que se están presentando actualmente con la crisis del COVID-19 y la potencial amenaza de la recesión de la economía nacional.

El mandato jurídico contenido en la LFPRH es instrumentar una política fiscal contra-cíclica, autorizando un mayor endeudamiento ante riesgos asociados con la caída de la actividad económica, con el objetivo de no afectar la tasa de empleo y el aumento de la pobreza ante escenarios de recesión.

La política de estabilización contra-cíclica significa ampliar el gasto público con mayor endeudamiento ante escenarios de recesión de la economía, para evitar recortes o reasignaciones en el gasto.

Los recortes al gasto público al ser pro-cíclicos, coadyuvan a profundizar la caída de la actividad económica y alargan la duración de la recesión porque reducen la capacidad del gobierno para gastar e impulsar a los circuitos productivos y de consumo a la fase expansiva. Las reasignaciones son neutrales porque no modifican el sentido del ciclo, lo que hacen es reorientar el consumo del grupo perjudicado hacia el beneficiado, sin ampliar la frontera de producción.

Ante un escenario como el actual, de la existencia de fondos estabilizadores con recursos insuficientes para impedir la potencial recesión económica, el Gobierno de la República está jurídicamente autorizado para contratar mayores flujos de deuda pública que sea un instrumento contra-cíclico, que se traduzca en mayor gasto público que amplíe la frontera de producción, que genere nuevos empleos y que combata el aumento de la pobreza.

La nueva deuda pública no pondría en riesgo la sostenibilidad de las finanzas públicas del país si se cumple con la regla de oro, que establece que no se debe destinar para gasto corriente, se tiene que orientar para proyectos productivos que generen los ingresos necesarios para cubrir el principal más el costo financiero.

La nueva deuda pública sería un instrumento contra-cíclico porque impulsaría proyectos que reactiven las distintas cadenas productivas (manufacturas, construcción, comercio, servicios), procurando la generación masiva de empleos, para proporcionar liquidez a las familias de los diferentes niveles de ingreso del país.

7.2. Relación entre crecimiento económico y deuda pública del Gobierno Federal.

Los ingresos públicos en México descansan sobre tres pilares: los tributarios, los petroleros y la deuda pública. Como ya se citó, finanzas sanas implica que son sostenibles, teniendo una alta dependencia de los ingresos tributarios y baja de la deuda pública.

Para el caso de México, los ingresos tributarios pasaron del 8.5% del PIB en el 2005 al 13.2% del PIB en el 2019, incrementándose en 4.7% del PIB en este periodo. La deuda pública del Gobierno Federal, para estos años, pasó del 22.1% del PIB al 47.1% del PIB, aumentando 25% del PIB en estos 15 años. La renta petrolera es altamente volátil, en este periodo ha reducido su participación en los ingresos totales, pasando del 7.4% del PIB en el 2005 al 3.9% en el 2010, aunque alcanzó su nivel más alto en el 2008 cuando fue del 10.3% del PIB, bajando en 6.4% del PIB entre el 2008 y el 2019. (Ver figura número 22).

La estructura de los ingresos presupuestarios muestra que en México no se ha cumplido con el mandato jurídico de mantener las finanzas públicas en equilibrio cuando existe estabilidad macroeconómica, no se ha cumplido el principio de la sostenibilidad que establece que los gastos tienen que ser igual que los ingresos, incurriendo a un déficit presupuestario únicamente cuando se presenten riesgos

macroeconómicos asociados con ciclos recesivos, donde la deuda debe ser un instrumento estabilizador, instrumentándose de manera contra-cíclica.

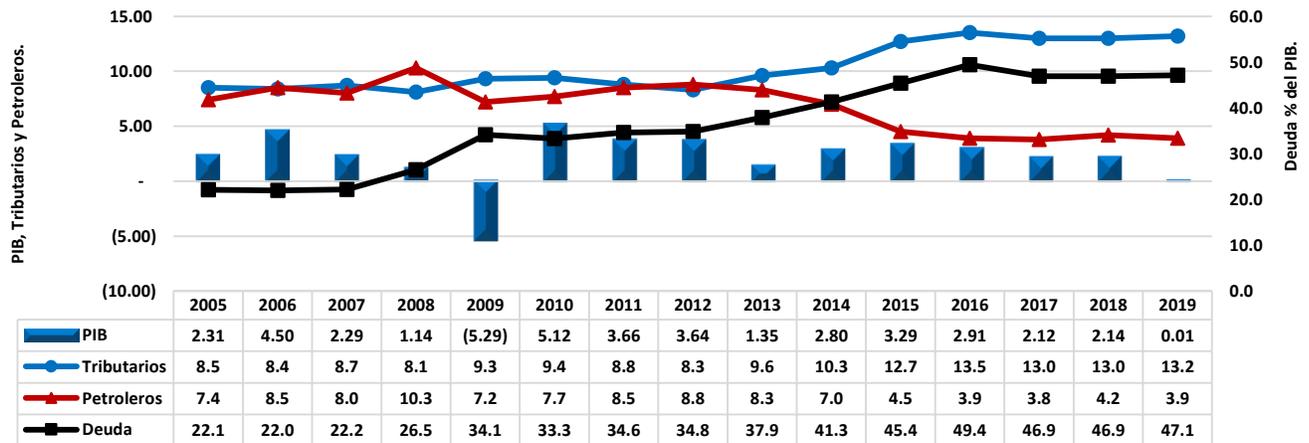
Lo que ha pasado en México es que la deuda pública ha sido el gran instrumento de la política de ingresos, debido a que se ha evitado pagar el costo político de realizar una reforma fiscal que fortalezca los ingresos tributarios, a cambio se ha incrementado de manera significativa el financiamiento del gasto público con mayores flujos de endeudamiento.

La relación que guarda la deuda pública del Gobierno Federal con el crecimiento económico se muestra en la crisis financiera del 2009, cuando el PIB se contrajo en -5.29%, la deuda se incrementó del 26.5% en el 2008 al 34.1% en el 2009, es decir, 7.6% del PIB, siendo un instrumento estabilizador porque en el 2010 el PIB registró un crecimiento positivo del 5.12%, mostrando su eficiencia para salir con prontitud de la recesión económica. (Ver figura número 22).

Para la probable recesión del 2020, la deuda no es un instrumento estabilizador, es a-cíclico debido a que no se está incrementando, aun cuando la actividad económica se sigue contrayendo. En el 2019 el PIB se estancó, su crecimiento fue del 0.01% y la deuda se mantuvo constante, creciendo en 0.02% del PIB entre el 2018 y 2019. (Ver figura número 22).

Los ingresos tributarios también son a-cíclicos, su crecimiento fue de 0.02% del PIB en este periodo, y los ingresos petroleros son pro-cíclicos, al reducirse en -0.03% del PIB entre el 2018 y 2019, coadyuvando con la profundización de la potencial recesión económica. (Ver figura número 22).

Figura No. 22. Evolución del PIB, de los ingresos tributarios, petroleros y de la deuda bruta, 1990-2019. (% y % del PIB).



Elaborado por la SAE con información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

Uno de los problemas que tiene la alta contratación de la deuda pública en México es que no ha generado crecimiento, lo que evidencia que no se ha cumplido la regla de oro, que establece que sus flujos se deben destinar para la inversión productiva, porque es la que permite interconectar mercados, reproducir la riqueza y expandir la frontera de producción.

Esto no ha ocurrido en nuestro país, en el año 2019 la deuda bruta fue del 47.1% del PIB, la más alta en los últimos 15 años, y no hubo crecimiento económico. La relación entre ambas variables es inversa, tal como se muestra en el coeficiente de correlación, el cual es de -0.13. Particularmente, el signo negativo establece que el PIB se reduce aun cuando la deuda se incrementa, tal como está ocurriendo desde el 2015. Si la política de deuda pública incidiera favorablemente en el crecimiento económico, el coeficiente de correlación sería positivo, lo que implicaría que el PIB aumentaría por el impulso dado por el mayor flujo de endeudamiento. (Ver figura número 22 y tabla número 11).

Complementariamente, el coeficiente de correlación muestra que también existe una relación inversa entre el PIB y los ingresos tributarios que es de -0.12 y con los petroleros que es de -0.010. (Ver tabla número 11).

Tabla No. 11. Matriz de correlación del PIB, deuda, ingresos tributarios y petroleros en México.				
	PIB	Deuda	Petroleros	Tributarios
PIB	1.00			
Deuda	-0.13	1.00		
Petroleros	-0.01	-0.22	1.00	
Tributarios	-0.12	0.67	-0.42	1.00

Elaborado por la SAE con información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

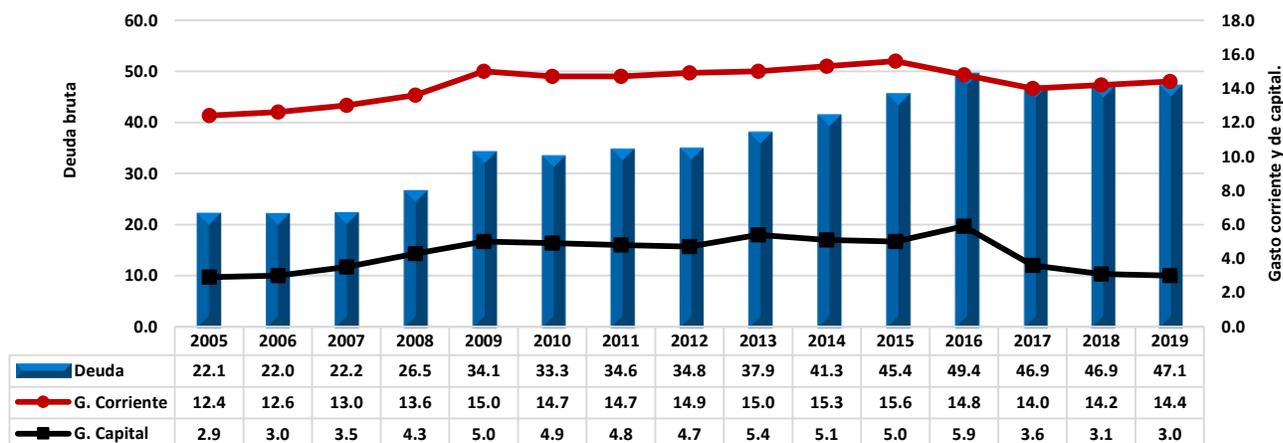
Estos resultados analizados en su conjunto, muestran que los pilares de las finanzas públicas asociados con la deuda bruta, los ingresos tributarios y los petroleros no son instrumentos que impulsen el crecimiento económico, desde 1990 que es el periodo de estimación del coeficiente de correlación, la función de estos recursos ha sido estabilizar el ciclo recesivo, sin tener la robustez suficiente para expandir la actividad económica.

Una de las causas por la cual la deuda pública no ha impactado al crecimiento económico es porque no se ha destinado a la inversión pública, medida por el gasto de capital, que pasó del 2.9% en el 2005 al 5.9% del PIB en el 2016, descendiendo al 3.0% en el 2019. Por su parte, el gasto corriente pasó del 12.4% del PIB en 2005 al 15.6% del PIB en el 2015 ubicándose en 14.4% del PIB en el 2019. (Ver figura número 23).

En este periodo de alto endeudamiento, el gasto de capital ha sido bajo y significativamente inferior al gasto corriente. Si se hubiera seguido la regla de oro del financiamiento, la inversión pública sería mayor, creciendo de manera similar a los flujos de deuda.

El análisis de correlación permite afirmar que una parte de la deuda pública se orientó a gasto corriente, para mantener el aparato burocrático del Gobierno Federal. El coeficiente de correlación entre la deuda y el gasto de capital es de 0.50 y la deuda con el gasto corriente es de 0.41, como ambos son positivos, muestra que ante incrementos de la deuda pública, la inversión pública y el gasto corriente también aumentaron. (Ver tabla número 12).

Figura No. 23. Evolución de la deuda bruta, el gasto corriente y de capital en México, 1990-2019. (% del PIB).



Elaborado por la SAE con información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

El financiamiento del gasto corriente con deuda pública redujo el potencial que tiene este último instrumento para impulsar el crecimiento económico, a través del fortalecimiento de la inversión pública para la creación de activos que permitan expandir la frontera de producción.

Tabla No. 12. Matriz de correlación de la deuda bruta, el gasto corriente y de capital en México.

	Deuda	Corriente	Capital
Deuda	1.00		
Corriente	0.41	1.00	
Capital	0.50	0.80	1.00

Elaborado por la SAE con información de las Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP.

La nueva política de deuda pública tendría que romper esta inercia de financiar parte del gasto corriente. La totalidad del financiamiento público se tendría que destinar para la inversión productiva, para construir activos físicos que generen ingresos para pagar el principal más el costo financiero, crear empleos, detener el crecimiento de la pobreza minimizando la duración y profundidad de la recesión de la economía nacional.

Una medida legislativa para que el Gobierno Federal pueda disponer de una línea de crédito, fue la aprobación del dictamen aprobado por la Cámara de Diputados el 18 de marzo del 2020, donde se reforman las leyes federales de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la de Deuda Pública, para crear el “Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias”.

Con esta reforma se establece que:

Durante el ejercicio presupuestal se presente una emergencia que pueda poner en riesgo a amplios sectores de la sociedad o generar graves afectaciones a la economía, el Ejecutivo Federal podrá solicitar autorización al Congreso de la Unión para obtener recursos adicionales a través de una reducción de hasta el 100% de lo que represente el balance primario positivo, calculado en los Criterios Generales de Política Económica respectivos, para destinarlos al establecimiento de un fondo para la prevención y atención de la emergencia, a efecto de mitigar el impacto en la salud, la economía, la productividad, el consumo o el empleo.

Asimismo, para el ejercicio fiscal 2020, el Ejecutivo podrá enviar al Congreso de la Unión una propuesta para obtener montos adicionales de financiamiento, que constituyan el Fondo por una cantidad máxima de 180 mil 733 millones de pesos, se detalla en los artículos transitorios. El Poder Legislativo aprobará la propuesta en los cinco días hábiles siguientes. Transcurrido el plazo sin que el Congreso emita resolución, se tendrá por aprobada la solicitud.

Asimismo, para la creación del Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias, en el ejercicio fiscal 2020, se podrán utilizar los remanentes no ejercidos de las prerrogativas ordinarias de los partidos políticos que hayan sido reintegrados a la Tesorería de la Federación.

Conclusiones.

PRIMERA. La economía mexicana está enfrentando dos riesgos sistémicos, uno de mercado y otro sanitario, relacionado con la caída de los precios del petróleo y la crisis sanitaria del COVID-19, respectivamente, desarticulando el circuito del consumo y la producción.

En sentido laxo, se puede afirmar que la economía mexicana está en la fase recesiva porque lleva cinco trimestres consecutivos creciendo a tasas negativas. En sentido amplio, no se puede hacer tal afirmación porque los indicadores de producción, empleo, ingreso y producción industrial no presentan caídas generalizadas. De catorce indicadores coyunturales evaluados cinco presentaron variaciones positivas y nueve negativas.

Debido a que en los meses de abril y mayo la economía mexicana ha estado paralizada por la pandemia, se espera que todos los indicadores evaluados tengan crecimiento negativo en el segundo trimestre del año, que es el síntoma inequívoco de la existencia de la recesión económica.

SEGUNDO. Para mitigar los impactos de la potencial recesión económica que se puede presentar en México, el Gobierno Federal cuenta con instrumentos fiscales y monetarios contra-cíclicos para estabilizar los ingresos del Gobierno Federal y de las Entidades Federativas.

Para la caída de los precios del petróleo, el Gobierno Federal ha administrado este riesgo de mercado con la adquisición de coberturas, que garantizan que, si el precio fiscal es inferior al precio observado de la mezcla mexicana del petróleo de exportación, se ejerce el seguro el cual cubre el diferencial de precios, para evitar que se reduzcan los ingresos presupuestarios de la Federación y de los Estados del país.

Otros instrumentos estabilizadores son una proporción de los ingresos excedentes que puede obtener el Gobierno Federal al final del ejercicio fiscal si éstos se generan; una parte de la renta petrolera actualmente administrado por el Fondo Mexicano del Petróleo y un porcentaje del remanente del BANXICO.

Estos ingresos extraordinarios se destinan para el FEIP y el FEIEF, que son los fondos contra-cíclicos que operan como estabilizadores automáticos de la economía, porque se ejercen cuando el riesgo de recesión es alto. Igualmente, el FONDEN, FOREF y FAISEG son fideicomisos sin estructura que tienen fines de estabilización presupuestaria.

Adicionalmente, el Gobierno Federal extinguió algunos fideicomisos sin estructura orgánica, diferentes a los que tienen como objetivo la estabilización de los ingresos presupuestarios. Estos recursos extraordinarios tendrán como destino suavizar los impactos adversos de la crisis del COVID-19.

Los recursos de los fondos de estabilización y de los fideicomisos sin estructura orgánica que se extinguieron tienen como objetivo ejercerse cuando la actividad económica está en recesión. Asimismo, buscan evitar que el Gobierno Federal y las Entidades Federativas realicen recortes al gasto durante los periodos de crisis, de esta manera, protegen los ingresos presupuestarios de la Federación y de los Estados del país procurando minimizar la profundidad y la duración de la caída del ciclo económico, de la generación de empleos y el aumento de la pobreza.

TERCERA. La caída de la actividad económica puede fluctuar, de acuerdo con las estimaciones de la SHCP y con el FMI, entre el -3.9 y el -6.6% del PIB. Por su parte, los cinco fondos *ex professo* para la estabilización son equivalentes al 1.07% del PIB. También cuenta con el patrimonio financiero de los fideicomisos y fondos que el Gobierno Federal pueda extinguir, estos recursos son equivalentes al 0.79% del PIB.

Para complementar la estrategia que evite que la caída del ciclo económico sea profunda y duradera, se podría contratar nueva deuda pública, que es un instrumento contra-cíclico por excelencia cuando se cumpla con la regla de la sostenibilidad de las finanzas públicas, que establece que las líneas de crédito se tienen que destinar en su totalidad para la inversión productiva, para que reactiven la economía y los empleos cuando existe el riesgo de recesión.

Cuando no se rompe esta regla de sostenibilidad, la deuda pública cumple un importante rol estabilizador, porque sus flujos de financiamiento se transforman en fuentes de inversión productiva, que reactiva la actividad económica y coadyuva a la generación de empleos. Por el contrario, cuando su uso es erróneo se transforma en pasivos presupuestales que se pagan con los impuestos generales que soporta la sociedad de manera inter-generacional.

La decisión de contratar deuda cuando existe el riesgo de la recesión está contemplada en la LFPRH, asimismo, la Cámara de Diputados aprobó un decreto por el que se crea el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias, donde se autoriza al Ejecutivo Federal hacer válida una línea de crédito por 180 mil 733 MMDP (0.74% del PIB) con una naturaleza claramente contra-cíclica, pues los recursos que lo conforman se tienen que destinar para enfrentar los problemas recesivos generados por el COVID-19.

Bibliografía.

ALESINA, A., y Bayoumi, T. (1996). *The costs and benefits of fiscal rules: evidence from US states* (No. 5614). National bureau of economic research.

ARENAS, DLM.A. (2016). *Sostenibilidad fiscal y reformas tributarias en América Latina*. CEPAL y BID. ISBN: 978-92-1-057546-1 (versión pdf). Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.

ARTZNER, P., Delbaen. F., Eber. J. y Heath, D. (1998). *Coherent measures of risk. Mathematical Finance*. Disponible en: <https://people.math.ethz.ch/~delbaen/ftp/preprints/CoherentMF.pdf>

ATIENZA, M. y Ruiz, M.J. (1996). *Las piezas del Derecho*. Teoría de los enunciados jurídicos. Barcelona: Ariel (1996).

Auditoría Superior de la Federación (2017). *Remanentes de operación*. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2017a/Documentos/Auditorias/2017_0063_a.pdf

AUERBACH, A.J. (2002). *Is there a role for discretionary fiscal policy?* (No. 9306). National Bureau of Economic Research.

AUERBACH. A.J. y Feenberg, D. (2000). The Significance of Federal Taxes as Automatic Stabilizers. *Journal of Economics Perspectives*, Vol. 14, núm. 3, Nashville, American Economic Association, summer, pp. 37-56.

BAGEHOT, W. (1876). *Lombard Street: A description of the money market*. London: Henry King and Co. Reprinted by the Library of Economics and Liberty, 2014.

Banco Mundial. (2013). *Riesgo y oportunidad. La administración del riesgo como instrumento de desarrollo*. Informe sobre el desarrollo mundial. Banco Mundial. Washington D.C. United States of America.

BASTABLE, C. F. (1892). *Public Finance*. Macmillan and Co. Limited. London.

BÉNÉ, C., Wood, R. G., Newsham, A. y Davies, M. (2012). *Resilience: New Utopia or New Tyranny? Reflection about the Potentials and Limits of the Concept of Resilience in Relation to Vulnerability*. Reduction Programmes (IDS Working Paper 405). Reino Unido: Centre for Social Protection, Institute of Development Studies.

BERK, J., y DeMarzo, P. (2008). *Finanzas Corporativas*. Pearson Education. Primera edición en español. Impreso en México.

BLINDER, A. S. (2004). *The case against discretionary fiscal policy*. Center for Economic Policy Studies, Princeton University.

BRUNILA, A., Buti, M., y Veld, J. I. T. (2002). *Fiscal Policy in Europe: how effective are automatic stabilisers?* *Empirica*, 30(1), 1-24.

BUDNEVICH, C. (2003). Countercyclical fiscal policy: a review of the literature, empirical evidence and some policy proposals. In *From Capital Surges to Drought* (pp. 269-291). Palgrave Macmillan, London.

CHALK, N. y Hemming, R. (2000). *Assessing Fiscal Sustainability in Theory and Practice*, International Monetary Fund (IMF) Working Paper 00/81, Fiscal Affairs Department, IMF.

CARDONA, O. (2005). *La gestión del riesgo colectivo. Un marco conceptual que encuentra sustento en una ciudad laboratorio*. Disponible en: https://www.desenredando.org/public/articulos/2007/articulos_omar/Gestion_Riesgo_Ciudad_Laboratorio21-09-05LaRED.pdf

CARDONA, O. (2001). *Estimación holística del riesgo sísmico utilizando sistemas dinámicos complejos*. Tesis doctoral. Universidad Politécnica de Cataluña. Barcelona, España. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10803/6219>

CLAESSENS, S y Kose, K.M. (2009). *¿Qué es una recesión? Vuelta a lo esencial.*

Disponible en:

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/spa/2009/03/pdf/basics.pdf>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2020). *La política social en el contexto de la pandemia por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) en México.*

Disponible en:

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Politica_Social_COVID-19.pdf

DE LARA, A. (2012). *Medición y control de riesgos financieros. Incluye riesgos de mercado y de crédito.* 3a edición. México, DF: Limusa Noriega Editores.

DOLFINI, J. (2012). *Resiliencia del sistema financiero ante escenarios de estrés: La convergencia de las Compañías de Seguros en Chile.* (Tesis de magister).

Universidad de Chile. Santiago, Chile. Disponible en:

<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/144806/Resiliencia%20del%20sistema%20financiero%20vf%20-%20Juan%20Pablo%20Dolfini.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

DOWNING, T. E., Butterfield, R., Cohen, S., Huq, S., Moss, R., Rahman, A., ... y Stephen, L. (2001). *Vulnerability indices: climate change impacts and adaptation.* UNEP Policy Series, UNEP, Nairobi.

El Economista. (24 de mayo del 2020). *Crisis por pandemia de Covid-19 provocará la pérdida de un millón de empleos en México: AMLO.* Disponible en:

<https://www.eleconomista.com.mx/politica/Crisis-por-pandemia-de-Covid-19-provocara-la-perdida-de-un-millon-de-empleos-en-Mexico-AMLO-20200524-0038.html>

Fondo Monetario Internacional (2020) *Perspectivas de la economía mundial.* Disponible en:

<https://www.imf.org/es/Publications/WEO/Issues/2020/04/14/weo-april-2020>

GALÁN, F.J. (2014). El enfoque de las reglas fiscales ante la discrecionalidad de la política pública. *Economía Informa*, 388, 50-67.

GOUGH, J. y Lincoln College. (1988). *Risk and uncertainty*. [Christchurch, N.Z.]: Centre for Resource Management, University of Canterbury & Lincoln College.

HEATH, J. (2011). Identificación de los ciclos económicos en México: 30 años de evidencia. *Realidad, Datos y Espacio*, 2(2), 19-31.

HERZER, H., Rodríguez, C., Celis, A., Bartolomé, M. y Caputo, G. (2002). *Convivir con el riesgo o la gestión del riesgo*. Centro de Estudios Sociales y Ambientales. Buenos Aires, Argentina. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/237638971_CONVIVIR_CON_EL_RIESGO_O_LA_GESTION_DEL_RIESGO1

HOLLING, C. S. y Gunderson, L. H. (2002). *Panarchy: understanding transformations in human and natural systems*. Washington, DC: Island Press.

Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República (2020). Implicaciones económicas de la pandemia por COVID-19 y opciones de política. En: *Notas estratégicas*, número 81. Disponible en: http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4829/NE_coronavirus_implicaciones%20econ%3b3micas%20_010422020.pdf?sequence=1&isAllowed=y

KENNEDY, S., Robbins, J., y Delorme, F. (2003). The role of fiscal rules in determining fiscal performance. In *Fiscal Rules Conference* (p. 237).

KRUGMAN, P.R., y Obstfeld, M. (2001). *Economía internacional: teoría y política*. McGraw Hill. Impreso en España.

LAVELL, A. (2004). *Los conceptos, estudios y práctica en torno al tema de los riesgos y desastres en américa latina: evolución y cambio, 1980-2004: el rol de la red, sus miembros y sus instituciones de apoyo*. Facultad Latinoamericana de Ciencias

Sociales (FLACSO). Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/flacso/secgen/lavell.pdf>

LEY, E. (2009). *Fiscal (and external) sustainability*. Munich Personal RePEc Archive. World Bank. Paper No. 13693.

LÓPEZ, G., Rodríguez, V., Agudelo, G., y Pablo, J. (2010). Crisis de deuda soberana en la Eurozona. *Perfil de coyuntura económica*, (15), 33-58.

MADDISON, A. (1992). *La economía mundial en el siglo XX: rendimiento y política en Asia, América Latina, la URSS y los países de la OCDE*. Fondo de Cultura Económica. (No. 330.91/M17wE).

MARTNER, F.R. (2000). *Los estabilizadores fiscales automáticos*. CEPAL. Revista de la CEPAL número 70. Disponible en: <https://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/1/6301/martner.pdf>.

MORGAN, M. G., y Henrion, M. (1990). *Uncertainty: A Guide to Dealing with Uncertainty in Quantitative Risk and Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

NAVA, D. (2020). El gobierno 'gana' 4 dólares por cada barril producido. Pemex informó que el costo de producción promedio es de 14.2 dólares por barril. En *El Financiero*. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/el-gobierno-gana-4-dolares-por-cada-barril-producido>

ONRUBIA, J. (2020). *Crisis económica en tiempos del COVID-19: La hora de la política fiscal... y de la gestión pública*. Instituto Complutense de Estudios Internacionales. Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Disponible en: <https://www.ucm.es/icei/file/iceipapercovid6?ver>

Organización Internacional del Trabajo. (2020). *Observatorio de la OIT: El COVID-19 y el mundo del trabajo*. Tercera edición. Estimaciones actualizadas y análisis. Disponible en:

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/briefingnote/wcms_743154.pdf

Organización Mundial de la Salud (2020). *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*. Disponible en: <https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses>

PERETTI-WATEL, P. (2000). *Sociologie du Risque*. París: Armand Colin. París. 286 p.

PINTLE, F. (22 mayo 2020). Morena manda a la congeladora iniciativa de extinción de fideicomisos tras polémica. En: *Business Insider México*. Disponible en: <https://businessinsider.mx/fideicomisos-publicos-decreto-se-extinguen/>

Presidencia de la República (2020). Versión estenográfica de la conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador. Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/2020/04/22/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-305/>

RAHNEMA, A. (2007). *Finanzas internacionales*. España: Ediciones Deusto – Planeta.

RAMÍREZ, C.E. (2011). *Estabilizadores automáticos una opción de política económica*. Facultad de Contaduría y Administración. UNAM. México.

Real Academia Española (2019). *Diccionario de la lengua española*. Edición del tricentenario. Disponible en: <https://dle.rae.es/resiliencia>

SACHS, J. D., y Larraín, B.F. (1994). *Macroeconomía en la economía global*. ISBN 968-880-2891. Prentice Hall Hispanoamericana. Impreso en México. pp. 753.

ROLDÁN, N. (2020). *Nos equivocamos, reconocen diputados de Morena y congelan iniciativa de extinción de fideicomisos*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/05/nos-equivocamos-diputados-morena-fideicomisos/>

VAN HORNE, J. C., & Wachowicz, J. M. (2010). *Fundamentos de administración financiera*. Décima tercera edición. Pearson educación. Disponible en: <https://catedrafinancierags.files.wordpress.com/2014/09/fundamentos-de-administracion-financiera-13-van-horne.pdf>

SMITH, K. (1991). *Environmental hazards: Assessing risk disaster*. London: Routledge.

Información estadística.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2018). *Pobreza en México*. Disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza-2018.aspx>

Gobierno de México (2020). *COVID-19 México*. Disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/datos/>

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Banco de Información Económica*. Disponible en: <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2020a). *Documento Relativo al Cumplimiento de las Disposiciones Contenidas en el Artículo 42, Fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Precriterios 2021*. Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/paquete_economico/precgpe/precgpe_2021.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2019a). *Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la federación correspondiente al ejercicio fiscal 2020*. Disponible en: https://www.ppef.hacienda.gob.mx/work/models/PPEF2020/paquete/politica_hacendaria/C GPE_2020.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas*. Disponible en: <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019.* Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2018). *Ley de Ingresos de la Federación.* Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Paquete_Economico_y_Presupuesto

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Varios años). *Cuenta de la Hacienda Pública Federal.* Disponible en: https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Cuenta_Publica

Marco jurídico.

Cámara de Diputados. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Cámara de Diputados. *Ley del Banco de México.* Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/74.pdf>

Cámara de Diputados. *Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFMPED_110814.pdf

Cámara de Diputados. *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.* Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_301215.pdf

Cámara de Diputados. *Iniciativa que reforma diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley Federal de Deuda Pública, a cargo del diputado Mario Delgado Carrillo, del Grupo Parlamentario de Morena. En Gaceta Parlamentaria. Año XXIII. Número 5480-IX. 18 de marzo de 2020.* Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/mar/20200318-IX.pdf>

Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Iniciativa de los Integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA con Proyecto de Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, de la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, de la Ley de Hidrocarburos, de la Ley de la Industria Eléctrica, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de la Ley Orgánica de la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero, de la Ley Federal de Derechos, de la Ley de Ciencia y Tecnología, de la Ley Aduanera, de la Ley Reglamentaria del Servicio Ferroviario, de la Ley General de Cultura Física y Deporte, de la Ley Federal de Cinematografía, y se abroga la Ley que Crea el Fideicomiso que Administrará el Fondo de Apoyo Social para Ex Trabajadores Migratorios Mexicanos. Disponible en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/2/2020-05-20-1/assets/documentos/Ini_Morena_Integrantes_Diversas_Leyes.pdf

Poder Ejecutivo Federal. *Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los Fideicomisos públicos, mandatos públicos o análogos sin estructura, 2 de abril 2020.* En: Diario Oficial de la Federación. México. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020

Poder Ejecutivo Federal. *Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, que contiene el programa económico para enfrentar el impacto de la recesión económica provocada por el COVID-19.* En: DOF del 23 de abril del 2020. Disponible en: https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2020&month=04&day=23

Índice de figuras.

- Figura No. 1. Línea del tiempo de las crisis sistémicas globales que han ocurrido después de la segunda guerra mundial.
- Figura No. 2. Evolución de los precios de la mezcla mexicana de petróleo de exportación, junio del 2019-junio del 2020.
- Figura No. 3. Valor de las exportaciones petroleras mexicanas, junio 2019 a abril del 2020.
- Figura No. 4. Condiciones socioeconómicas de la población en México, 2018.
- Figura No. 5. Crecimiento económico de las principales economías del mundo, 2019.
- Figura No. 6. Evolución del PIB en México, 2017-2020.

- Figura No. 7. Evolución de la tasa de desocupación, de ocupación en el sector informal y de subocupación en México, 2019-2020.
- Figura No. 8. Remuneraciones de diferentes ramas de la Economía, 2019-2020.
- Figura No. 9. Evolución del valor de la producción o ingresos brutos de diversas ramas de la economía de México, 2019-2020.
- Figura No. 10. Proyecciones del crecimiento económico de las principales economías del mundo, 2020-2021.
- Figura No. 11. Evolución del PIB y de la producción industrial en EU, 2000-2021.
- Figura No. 12. Evolución de los principales ingresos de México, provenientes del sector externo, 2018-2020.
- Figura No. 13. Evolución de los ingresos petroleros y no petroleros en México, 2003-2019.
- Figura No. 14. Evolución de los precios del barril mexicano del petróleo de exportación, 2008-2020.
- Figura No. 15. Asignación de los ingresos petroleros para los fondos de estabilización de las finanzas de la Federación y de las Entidades Federativas de México, 2007-2020.
- Figura No. 16. Evolución de los ingresos excedentes en México, 2008-2019.
- Figura No. 17. Evolución de los saldos de los fondos de estabilización en México, 2005-2020.
- Figura No. 18. Patrimonio de los fideicomisos y fondos que el Gobierno Federal no puede extinguir, marzo del 2020.
- Figura No. 19. Patrimonio de los fideicomisos y fondos que el Gobierno Federal puede extinguir, marzo del 2020.
- Figura No. 20. Fondos de estabilización presupuestaria para el Gobierno Federal y de las Entidades Federativas de México, primer trimestre de 2020.
- Figura No. 21. Recursos disponibles para que el Gobierno Federal realice la función de estabilización del ciclo económico, 2020.
- Figura No. 22. Evolución del PIB, de los ingresos tributarios, petroleros y de la deuda bruta, 1990-2019.
- Figura No. 23. Evolución de la deuda bruta, el gasto corriente y de capital en México, 1990-2019.

Índice de tablas.

- Tabla No. 1. Escenario macroeconómico construido con las medidas de sensibilidad de los riesgos financieros en México, 2020.
- Tabla No. 2. Resultados de las variables de producción, empleo, ingresos y producción industrial en México, marzo del 2020.
- Tabla No. 3. Evolución de las coberturas PUT del precio del petróleo en México, 2008-2020.
- Tabla No. 4. Origen de los recursos de la renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo, 2015-2018.
- Tabla No. 5. Derechos petroleros destinados a los fondos de estabilización en México, 2007-2014.
- Tabla No. 6. Destino de los recursos de la renta petrolera administrada por el Fondo Mexicano del Petróleo, 2015-2018.
- Tabla No. 7. Recursos de los ingresos excedentes destinados para los fondos de estabilización en México, 2006-2020.

- Tabla No. 8. Año de Entrega del Remanente del Banxico y la Asignación para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios, 2015-2018.
- Tabla No 9. Medidas contra-cíclicas contenidas en el programa económico del Gobierno Federal de México. 2020.
- Tabla No. 10. Medidas pro-cíclicas contenidas en el programa económico del Gobierno Federal de México, 2020.
- Tabla No. 11. Matriz de correlación del PIB, deuda, ingresos tributarios y petroleros en México.
- Tabla No. 12. Matriz de correlación de la deuda bruta, el gasto corriente y de capital en México.

Acrónimos.

ASF: Auditoría Superior de la Federación

BANXICO: Banco de México

CHPF: Cuenta de la Hacienda Pública Federal

CONACYT: Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social

COVID-19: Enfermedad del Coronavirus (siglas en inglés)

DEEPC: Derecho Extraordinario sobre la Exportación de Petróleo Crudo

DEH: Derecho sobre Extracción de Hidrocarburos

DHFE: Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización

DOF: Diario Oficial de la Federación

EU: Estados Unidos

FAISEG: Fondo de Apoyo para la Infraestructura y la Seguridad

FEIEF: Fondo de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas

FEIP: Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros

FMI: Fondo Monetario Internacional

FONDEN: Fondo de Desastres Naturales

FOREG: Fondo de Reconstrucción de las Entidades Federativas

INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

LBM: Ley del Banxico

LFPRH: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria

LIF: Ley de Ingresos de la Federación

MMDD: Millones de Dólares

MMDP: Millones de Pesos

MORENA: Movimiento de Regeneración Nacional

NBER: Oficina Nacional de Investigaciones Económicas

OIT: Organización Internacional del Trabajo

PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación

PEMEX: Petróleos Mexicanos

PIB: Producto Interno Bruto

RU: Reino Unido

SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SAE: Subdirección de Análisis Económico

TESOFE: Tesorería de la Federación

