

PRESIONES ECONÓMICAS SOBRE EL GASTO PÚBLICO EN MÉXICO 1980-2012

Gabriela Eréndira Hernández-Rodríguez^{1,2}

Juan Ruiz-Ramírez^{2,3}

Christian Pérez Salazar^{2, 4}

RESUMEN

La intervención del Estado en la economía se manifiesta básicamente a través del ejercicio del gasto público, que corresponde al cumplimiento de sus compromisos sociales y económicos. La provisión de bienes y servicios públicos, así como las decisiones económicas diarias en materia de consumo e inversión están influenciadas por el Gasto Público. Visto así, el gasto público representa una navaja de doble filo: por una parte su asignación eficiente y justa coadyuva al desarrollo y crecimiento del país, mientras que por otra parte, dificultades en su eficiencia y equidad distributiva generan subdesarrollo y atraso a la economía nacional. Este ensayo tiene como objetivo general mostrar la relación que presentó el gasto público en México respecto a las principales presiones económicas internas enfrentadas por el país durante el periodo de análisis comprendido de 1980 al 2012 y su influencia en la estabilidad o desestabilidad macroeconómica del país. Específicamente, se realiza un análisis entre el gasto corriente y el gasto económico ejercido en nuestro país y sus repercusiones en el crecimiento económico. Así, en la primera parte de este trabajo, se describen los aspectos más relevantes acerca de la teoría del gasto público, enfoques que muestran diversas concepciones sobre este objeto de estudio, así como sus implicaciones filosóficas y económicas. En la segunda parte, se realiza un complejo análisis de la situación que guardó del gasto público de México de 1980

¹ Licenciada en Economía, estudiante del Doctorado en Finanzas Públicas, y Maestra en la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana. Av. Xalapa s/n, esq. Ávila Camacho, Xalapa, Veracruz. México. C.P. 91020. +54 (228) 8421700 ext. 14275; 8-14-99-90 (Fax), gabyerendira@yahoo.com.mx

² Cuerpo Académico: Finanzas Públicas y Desarrollo Regional. Facultad de Economía. Universidad Veracruzana.

³ Dr. en Ciencias, Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana, jruizuv@gmail.com

⁴ Maestría en Redes y Sistemas Integrados. Instituto de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Veracruzana, christianps_mx@hotmail.com

al 2012, influenciado por los efectos de los problemas económicos vividos y sufridos a lo largo de tres décadas hasta el momento presente. Finalmente, se concluye que mientras el gasto productivo ha disminuido, el gasto social ha aumentado, generando con ello mayor pobreza y desigualdad entre los mexicanos, porque ambos tipos de gasto resultan en conjunto medidas paliativas, más no redistributivas de la riqueza, confirmando con ellos su ineficiencia e inequidad.

Palabras clave: Gasto público, crecimiento, pobreza.

ABSTRACT

The intervention of the Government in the economy is mostly represented through public expenditure which responds to its given social and economic duties.

The supply of public goods and services, as well as the daily economic decisions in subject of consumption and investment are influenced by the Public Expenditure.

Therefore, the public expenditure could be a double-edged sword: on the one hand its efficient and fair assignation contributes to the development and growth of the country, while on the other hand, the inefficiency issues and the economic inequality produce underdevelopment and setbacks in the national economy.

The object of this essay is to show how public expenditure relates to the main internal pressure that Mexico went through the studied time from 1980 to 2012 and its influence on the macroeconomic stability and instability of the country.

Specifically, an analysis of Mexico's current expenditure and the economic expenses is made as well as the effect they have on the economic growth of the country. In the first part of this essay, the most relevant aspects about the public expenditure theory are described along with a range of approaches on different conceptions about this object of study as well as its philosophical and economic implications.

In the second part, a more complex analysis on how the public expenditure's situation was from 1980 to 2012, based on the effects of the economic problems, faced along these three decades until the present time.

Finally, we conclude that while the productive expenditure has decreased, the social expenditure has increased, producing more poverty and inequality among the Mexican people because, both types of expenditure result in a series of mitigation measures, instead of redistributing the income, making it clear how inefficient and unequal it is.

Keyword: Public expenditure, growth, poverty.

1. INTRODUCCIÓN

El gasto público es la cantidad de recursos públicos que el Estado decide erogar durante un período determinado, generalmente un año, para cumplir con sus funciones y ejercer sus atribuciones. El gasto público, tiene el propósito de lograr el bienestar socioeconómico de la población y coadyuvar al crecimiento económico nacional. El análisis del gasto público, está relacionado a su incidencia y a su eficiencia en el logro de sus objetivos determinados.

En México, a partir de la crisis de 1982, se hacen evidentes tres graves problemas para la economía nacional: el fuerte endeudamiento externo contraído por el Estado desde los años setentas, la dependencia económica a los ingresos petroleros, y el desequilibrio del mercado interno, mismo que propiciaba carestía, pobreza, mayor desempleo y decrecimiento económico en general. Es entonces que la intervención del Estado en la economía, se puso en tela de juicio, toda vez que sus actuaciones en la economía nacional se hacían cada vez más insostenibles financiera y políticamente, por lo que fue necesario hacer un replanteamiento acerca del propio Estado, sus funciones y su nivel de actuación en diferentes ámbitos (económicos, políticos y sociales). Este replanteamiento que delimitaba la intervención económica estatal se hizo a la luz del modelo Neoliberal. Bajo el paradigma monetarista, se planteó, como una medida urgente, la recomposición en los niveles de gasto público para asegurar el equilibrio y saneamiento de las finanzas públicas, el adelgazamiento del aparato de Estado, así como la delimitación de su actuación económica, entre otras medidas como la liberación de precios y tarifas de bienes y servicios públicos, a fin de asegurar el control del mercado. Es a partir de esta recomposición, misma que tuvo como fundamento la orientación filosófica y doctrinaria del momento histórico que se vivía, que se observan comportamientos contradictorios y erráticos de la orientación y aplicación del gasto público, que devienen en mayor inflación, mayor

desempleo y mayor pobreza, como problemas que prevalecen hasta el día de hoy en nuestro país.

A través de diferentes periodos sexenales, que van de 1980 hasta el 2012 se realizó la presente investigación con el objetivo general de analizar de qué manera las presiones macroeconómicas observadas a lo largo del periodo 1980-2012 en la economía mexicana, afectaron la incidencia y eficiencia del gasto público en el logro del crecimiento económico de México.

Se plantea la siguiente hipótesis:

“Mientras que el gasto social en México es inequitativo, el gasto económico es ineficiente, lo que generó mayor pobreza y menor crecimiento económico en México durante el periodo 1980-2012.”

La investigación está ordenada en tres partes. En la primera de ellas, se hace una revisión de las principales corrientes teóricas que abordan al gasto público, con el fin de tener una perspectiva clara de este objeto de estudio. En la segunda parte, se analiza el comportamiento del gasto público a lo largo de 22 años y la manera en que las presiones macroeconómicas influyeron en su tendencia. Finalmente, se presentan las conclusiones que confirman la hipótesis originalmente planteada en esta investigación.

Primera Parte. La teoría del Gasto Público.

“La definición más aceptada de Gasto Público se refiere al valor total de las compras de bienes y servicios realizados por el sector gubernamental durante un periodo productivo. Es decir, es el gasto del sector público que incluye los gastos de inversión y de consumo. Es el gasto realizado por el gobierno nacional y local, como distinción de aquellos gastos individuales o privados. No hay una única definición de gasto público y frecuentemente varía de acuerdo con los propósitos o intenciones de los individuos. Sobre la definición más general, se puede decir que el gasto público consiste en.

1. El gasto realizado por los departamentos gubernamentales en bienes y servicios, directamente o a través de subsidios.
2. Los pagos gubernamentales para el bienestar o para beneficios en seguridad social, intereses por concepto de deuda, y otros pagos de transferencia.
3. Los gastos de capital realizados por las empresas públicas” (Ayala, 2001: 141).

“La definición convencional de los gastos públicos es de carácter esencialmente jurídico: el gasto público es una erogación nacida de la voluntad estatal o por emanar de un órgano o institución de carácter estrictamente público. La hacienda pública definió el gasto público desde una perspectiva estrictamente jurídica, atendiendo principalmente a que las erogaciones del Estado, o a cualquiera de sus instituciones u organismos provenían de entes con personalidad jurídica que corresponden a personas morales de derecho público” (Ayala, 2001: 142).

El papel de la intervención pública a través del gasto público, ha sido fuertemente cuestionado por algunos autores. Para Tanzi: “El gobierno debería repensar su papel en la distribución del ingreso. Las amplias y vagas políticas (tales como los subsidios generales, los controles de precios y el elevado gasto en educación y salud) que en los países son justificadas en términos de sus beneficios para los pobres, podría cuestionarse. Estas políticas no necesariamente benefician a los pobres. Si el gobierno quiere ayudar a redistribuir el ingreso, tendrá que hacerlo a través de políticas selectivas y bien enfocadas tanto del lado del gasto como del lado de los ingresos del presupuesto público” (Tanzi, 2000:26).

De acuerdo con Stiglitz, los cambios mundiales exigen nuevos roles de los gobiernos, sobre todo en materia económica: Las fallas del mercado generan que los gobiernos complementen a los mercados y trabajen junto a ellos. Los cambios tecnológicos, por otra parte, implican cambios en los gobiernos (reinvención). De ahí que sea necesario el establecimiento de infraestructura gubernamental para el cumplimiento de funciones, reformas en la conducción financiera del gobierno que incluyen eficiencia y eficacia y evaluación de riesgos en programas de gasto público.

El análisis del gasto público no sólo estudia el grado en que se alcanzan sus propósitos, sino también la incidencia y el exceso de carga de cada programa. El diseño de programas de seguridad social involucra un trade-off entre protección y distorsión, que es análogo al que ocurre entre las consideraciones de eficiencia y de distribución en materia de tributación. Véase: Feldstein (1999) (López, 2003: 90).

Desde la perspectiva de las Finanzas Públicas, el Federalismo Fiscal, implica el estudio de la asignación óptima de funciones y el uso eficiente de los instrumentos fiscales en cada uno de los niveles de gobierno y el tipo de relaciones financieras que se da entre ellos. En este sentido, para Antoni Castells, “la libre movilidad interjurisdiccional en el ejercicio de la función redistributiva por parte de los gobiernos subcentrales: a) Tiene efectos asignativos negativos al provocar relocalizaciones ineficientes de factores. b) Es ineficaz, porque un trato fiscal desfavorable puede ser evitado por la ausencia de barreras a la movilidad. c) Genera efectos autodestructivos al reforzar las desigualdades preexistentes (Castells, 1988:32).

Teresa Ter- Minassian, por su parte, señala tres limitaciones institucionales respecto a la descentralización efectiva del gasto público: Primero, la capacidad administrativa de los gobiernos subnacionales puede ser muy débil. Entre otros problemas, las escasas habilidades técnicas y de entrenamiento de los empleados, y la incapacidad para formular e instrumentar programas efectivos de gasto caracterizan a muchas de las jurisdicciones en gran número de países alrededor del mundo. La incidencia de la corrupción en el nivel local no es cuestión insignificante tampoco. Segundo, a menudo los gobiernos subnacionales son incapaces de desarrollar sistemas modernos y transparentes de administración del gasto público (...) Tercero, el tamaño de las jurisdicciones locales (el cual es resultado de su desarrollo histórico o de factores políticos) no es siempre

compatible con la plena realización de las ganancias potenciales de la eficiencia de la descentralización (Ter-Minassian, 1997:6).

Segunda Parte. Un análisis comparativo del Gasto Público en México de 1980 al 2012.

La crisis mexicana de 1982 generó las condiciones necesarias que evidenciaron el desarrollo de la crisis fiscal del Estado, toda vez que en los albores de los años ochenta, la emergencia de la crisis económica generó una modificación de la actividad estatal.

La crisis de 1982 dejó al descubierto que el crecimiento alcanzado a fines del modelo de sustitución de importaciones estuvo sustentado básicamente en tres elementos: un enorme endeudamiento externo, una importante renta generada por las exportaciones petroleras y los precios de monopolio que se fueron formando en el mercado interno debido a la política proteccionista del modelo de industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), la cual impedía la competencia externa y fue un factor que se tradujo en la obtención de ganancias extraordinarias (Trejo, 2013:38).

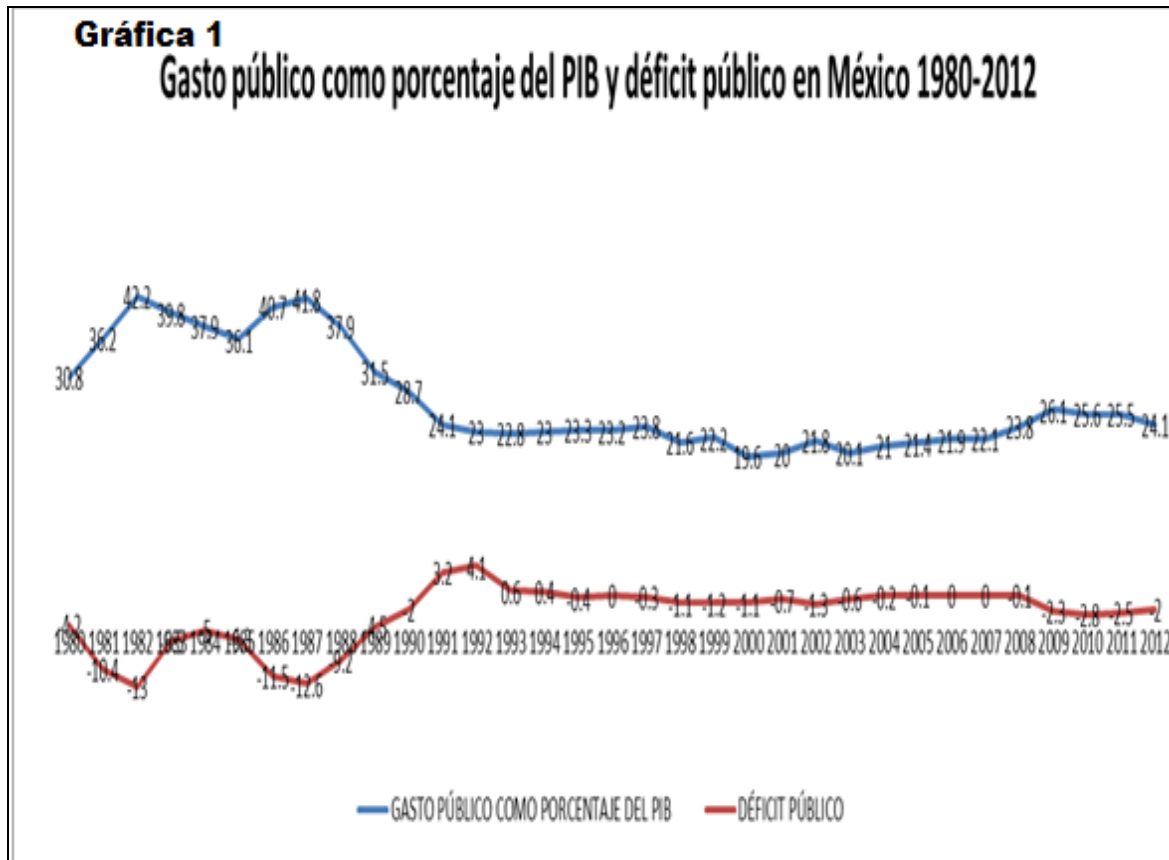
Frente a los problemas de inflación e inestabilidad macroeconómica se impulsó una política de reducción del gasto primario que se tradujo en la disminución del déficit público, a través de la venta de las empresas paraestatales y la reducción del gasto público. La intervención del Estado en la economía se hacía insostenible financiera y políticamente, de ahí que fuera necesario un replanteamiento acerca del propio Estado, sus funciones y su nivel de actuación en diferentes ámbitos (económicos, políticos y sociales). Este replanteamiento del nivel de intervención económica estatal se hizo a la luz de un nuevo paradigma conocido como monetarismo.

El Estado redefinió su papel y empezó a dejar atrás su anterior característica de gran inversor en la economía para desarrollar una política de racionalización de su gasto, la cual implicó su adelgazamiento. Esto se logró a través de tres medidas: En primer lugar el saneamiento fiscal. El Estado se comprometió a reducir sus gastos, sobre todo los de inversión productiva, así como los subsidios al capital privado que habían constituido un porcentaje importante de la ganancia en el modelo ISI. Otro compromiso adquirido fue el de liberar los precios y tarifas de sus bienes y servicios, lo cual implicaba directamente un incremento de estos precios. Los gastos sociales por su parte, fueron también reducidos; la tendencia a largo plazo era privatizarlos. Por tanto, los objetivos centrales de estas

reformas eran el saneamiento fiscal, la liberalización comercial y la liberalización financiera, con el fin de lograr la estabilización macroeconómica (Trejo, 2013: 39).

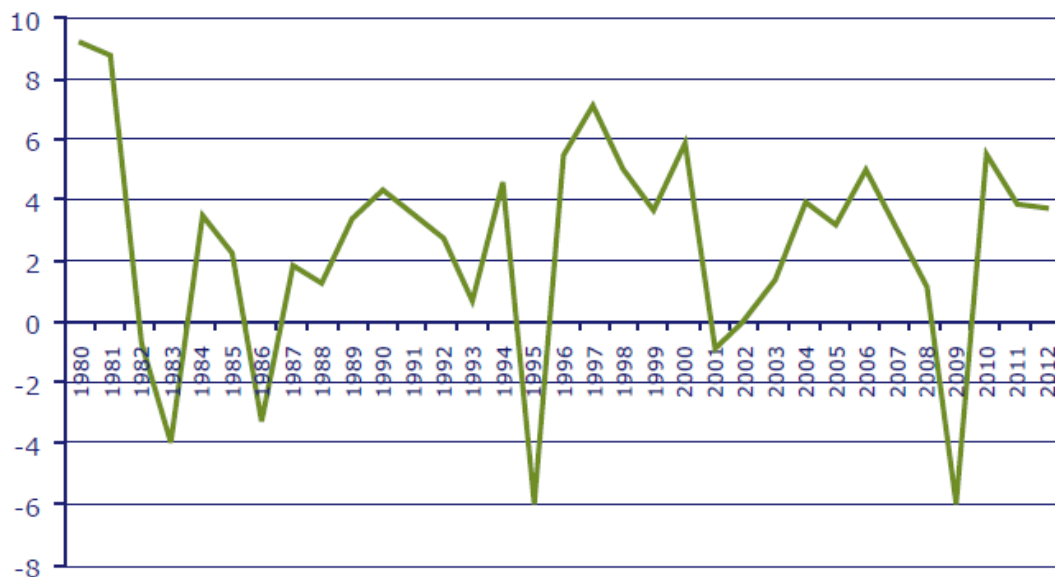
El nuevo modelo liberal impuso el principio de finanzas públicas equilibradas, lo que significaba que las finanzas públicas dejarían de ser el instrumento idóneo para la intervención del Estado, y pasarían a ser utilizadas para asegurar la estabilidad de la economía, implicando con ello que el mercado asumiría la conducción de la economía y el proceso de acumulación capitalista.

El gasto público que había tenido una tendencia creciente desde el cardenismo hasta 1981, y cuyo margen de maniobra significaba por otra parte grandes déficits presupuestarios, revertiría su tendencia expansiva, toda vez que de 1982 hasta 1985 se realizaría una reestructuración del mismo (ver gráfica 1), como consecuencia del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), implementado por Miguel de la Madrid, cuya estrategia económica consistió en sucesivos recortes al gasto público, mayor disciplina fiscal y aumento general de impuestos, por lo que el gasto público presentó una continua reducción, llegando a un nivel del 36.1% del PIB como reflejo de la etapa más crítica de la crisis de los ochentas, mejor conocida como “la década perdida”. Década perdida que significó tasas de decrecimiento económico a partir de 1983 del -4% (ver gráfica 2), con ligeras recuperaciones para los años siguientes del 2.8%, como producto de un mayor endeudamiento externo, y de fuertes presiones devaluatorias, para decrecer nuevamente en 1986 a un -2.7%, equivalente un déficit presupuestario del 12.6% observado durante ese mismo año.



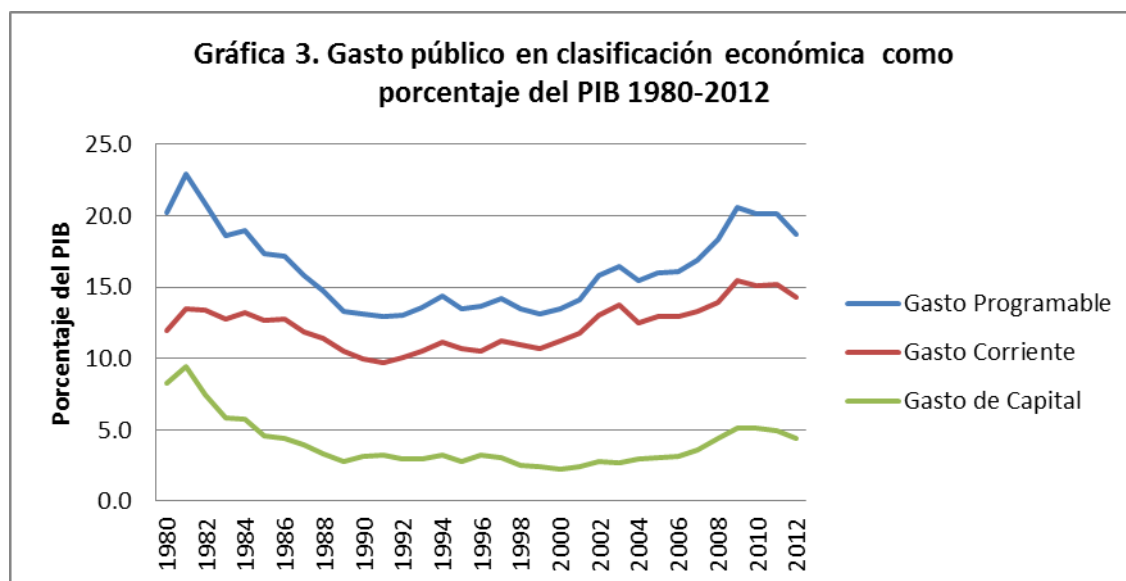
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP, INEGI, 2012.

Gráfica 2. Tasa de crecimiento del PIB en México 1980-2012.



Fuente: INEGI, varios años.

Para diciembre de 1987 se establece el primer pacto económico en México, denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE), mismo que tuvo como antecedente la crisis observada en la economía nacional en 1986, donde se registró una tasa de decrecimiento del -3% del PIB, equivalente al 4.5% de desempleo nacional, y a una inflación del 159.2%, contextualizada en un proceso devaluatorio donde el peso mexicano tenía una paridad de \$600.00 por dólar. Por ello, el PSE, establecía el aumento de los precios del sector público (gasolina, electricidad, transporte), nuevos ajustes al gasto público, aceleración del proceso de privatización de paraestatales, reducción de impuestos a las importaciones, nueva devaluación del peso mexicano dentro de un esquema de tipo de cambio controlado y aumento salarial de emergencia para los salarios mínimos. Aunque en 1987 el gasto público presenta crecimiento del 41.8%, nivel casi similar al observado en 1981, hubo déficit presupuestario de alrededor del 12.6%, debido en parte a que el crecimiento del gasto público estuvo relacionado más bien con el incremento del gasto corriente en relación al gasto de capital necesario para el crecimiento económico del país (ver gráfica 3).



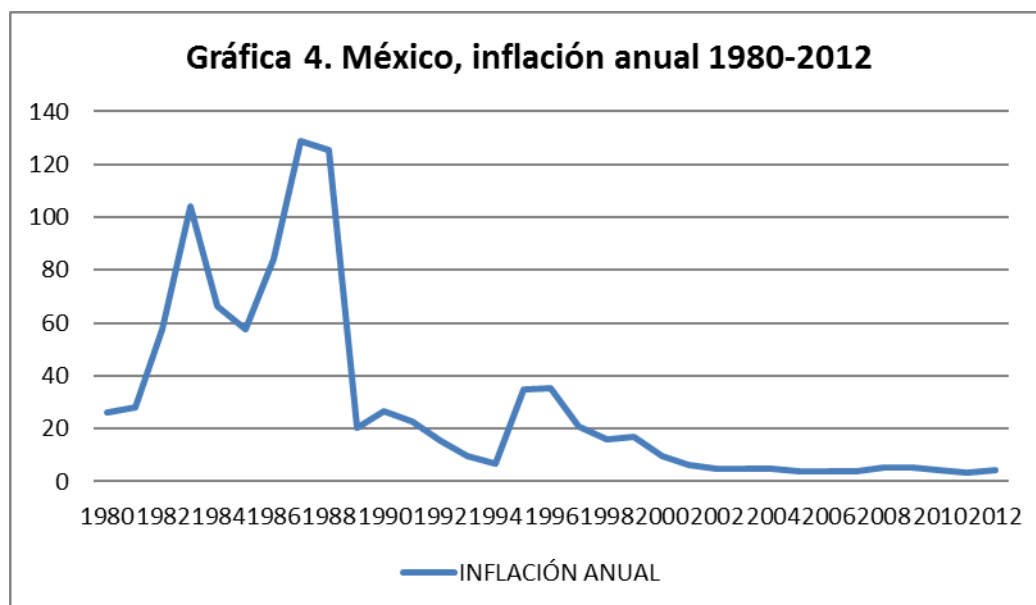
Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios para las Finanzas Públicas (CEFP).

Al año siguiente, en 1988, se firma el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), mismo que fue establecido por Carlos Salinas de Gortari al principio de su sexenio. En general, conservó los lineamientos generales del PSE, actualizándolos en los casos pertinentes. Sus objetivos principales fueron abatir la inflación a un dígito, mantener el equilibrio presupuestal y recuperar el crecimiento económico. El PECE fue renovado varias veces hasta 1994. Es interesante observar que el gasto público tuvo un descenso significativo de 1988 a 1992, correspondiente a una tendencia superavitaria en términos presupuestales, registrándose tasas de crecimiento positivas durante este periodo que iban del 1.5% al 3%, y como se observa en la gráfica 4, una fuerte reducción en los niveles inflacionarios del 125% en 1988 a un 20% en 1989 como consecuencia del estricto control monetario y la apertura comercial. En septiembre de 1994 se establece el PABEC (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico) que perduró hasta diciembre de 1995. En este año la tasa de crecimiento económico fue negativa (-6%) como producto de la crisis política y económica que se vivió al final del sexenio salinista y que repercutió gravemente en el desempeño económico durante todo el año de 1995, con una inflación sostenida del orden del 35%, una tasa de desempleo abierta que se disparó al 6.5% y que se mantuvo hasta mediados de 1998, y un fuerte proceso devaluatorio, donde el peso mexicano pasó de \$3.38 pesos por dólar en 1994 a \$6.42 pesos por dólar

en 1995. El 03 de enero de 1995 hasta noviembre de ese mismo año se firma el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), sustentado en cuatro pilares: a) política cambiaria, b) nuevas circunstancias en materia de política fiscal, c) apoyos a hogares y empresas medianas y d) nueva política salarial. En concreto, se tomaron las siguientes medidas: Mantener la libre flotación del tipo de cambio toda vez que no habían reservas, utilizar créditos por hasta 50 mil millones de dólares para estabilizar el mercado cambiario, aumento del 10 al 15% del IVA exceptuando en la frontera que quedó en 10%, tasa cero para alimentos y medicinas, incremento del 35% a los combustibles, incremento al 20% a las tarifas de luz y gas con incrementos mensuales del 0.8%, aumento del 2.5% al transporte, reducción en los niveles de gasto público revisando la política de subsidios y posponiendo proyectos excepto aquellos que tuvieran relación con la producción, apoyo a bancos para evitar la suspensión de pagos a sus clientes, aumento del salario mínimo al 10% del 01 de abril al 31 de diciembre de ese año, entre otras medidas más. En marzo de 1995 se adoptó el Programa de Acción para Reforzar el AUSEE (PARAUSEE), que aumentó el IVA de 10% a 15%, redujo el gasto público en 10%, redujo el límite al crédito del Banco Central a 10 mil millones de pesos para 1995, y otorgó un nuevo aumento a los salarios mínimos del 12%. Sin embargo, el anuncio a finales de agosto de una cifra de crecimiento del PIB menor a la esperada y las presiones cambiarias de septiembre de 1995 hicieron necesario reforzar las medidas antes mencionadas. Finalmente, en noviembre de ese mismo año, 1995, se firma la Alianza para la Recuperación Económica que perduró hasta 1997 en plena administración del Presidente Ernesto Zedillo y que en términos de equilibrio en finanzas públicas implicó una reducción de gasto público del orden del 22% así como disminución de subsidios, aumento de estímulos fiscales a la inversión privada, con el aumento del 10% adicional en salarios para compensar efectos devaluatorios de este periodo. Llama la atención que en medio de este periodo de dura disciplina fiscal y severa contracción económica se presenta, sin embargo, el rescate financiero de los ocho bancos privados más importantes del país, a través del FOBAPROA (Fondo Bancario de Protección al Ahorro), a partir de la adquisición por parte del gobierno federal de su cartera vencida, cuyo costo significó el 25% del valor del PIB de aquel entonces, esto es 552 mil millones de pesos. El costo del FOBAPROA representa a precios actuales un valor alrededor de \$2 billones 577 mil millones, su costo lo seguimos pagando los contribuyentes hasta la fecha. El costo de la deuda por intereses al año del FOBAPROA significaron en su momento 30 mil millones de

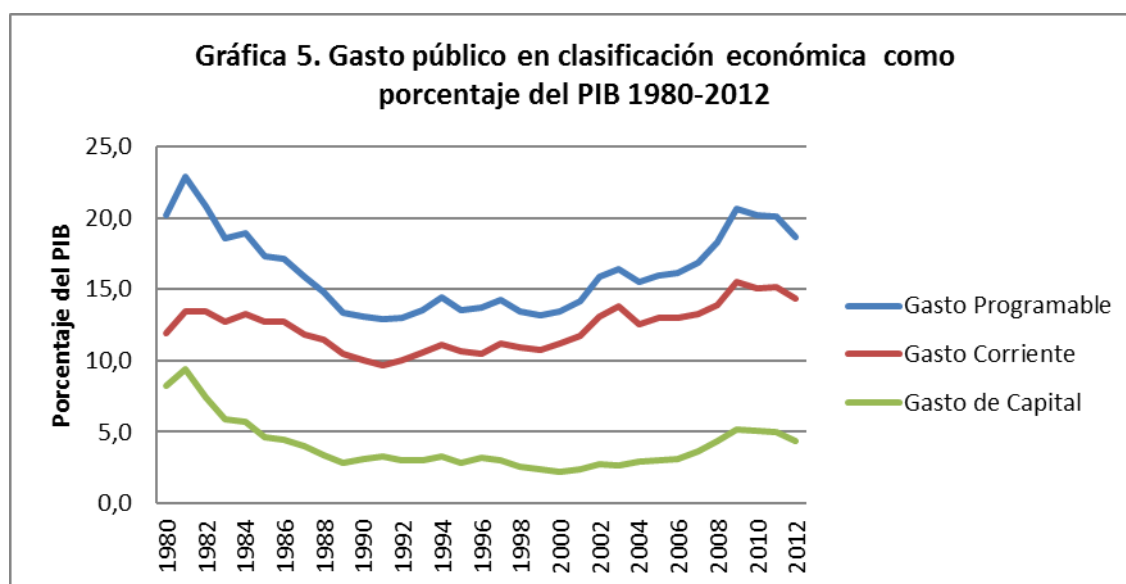
pesos y sólo 4 de cada \$100 pesos fueron de apoyo a pequeños ahorradores. El costo del FOBAPROA permitiría que 2 millones de trabajadores durante 24 años tuvieran empleo. Como lo plantea el Centro de Análisis Multidisciplinario de la UNAM, su implementación significó un incremento del número de pobres en el país tan solo en dos años, de 1994 a 1996 de 20 millones, para que al final, toda vez que estas entidades bancarias fueron saneadas con dinero público fueran vendidas a particulares extranjeros quienes son sus dueños hasta el día de hoy (CAM-UNAM, 2012).

Para el año 2000, el gasto público sería del 19%, porcentaje que representó un descenso notorio en relación a los años anteriores, explicable nuevamente por el registro de una tasa negativa de crecimiento cercana al -1%. Las tendencias recientes del gasto público del 2000 al 2012 han mostrado una tasa de crecimiento promedio del gasto público del 25% como porcentaje del PIB. Dicha tendencia en el comportamiento del gasto público está asociada al ritmo de crecimiento económico que en promedio es del 4%, a excepción de los años 2001 (-1%) y del año 2009, donde se registró una tasa negativa de crecimiento del orden del -6%, equivalente a la registrada en el año de 1995. Se observa, además que en ese periodo la tasa de inflación descendió del 9.51 en el 2000 al 4.11 en el 2012, mientras que el desempleo abierto fue del 2.5% en el 2000 para llegar al 4.47% en el 2012.



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

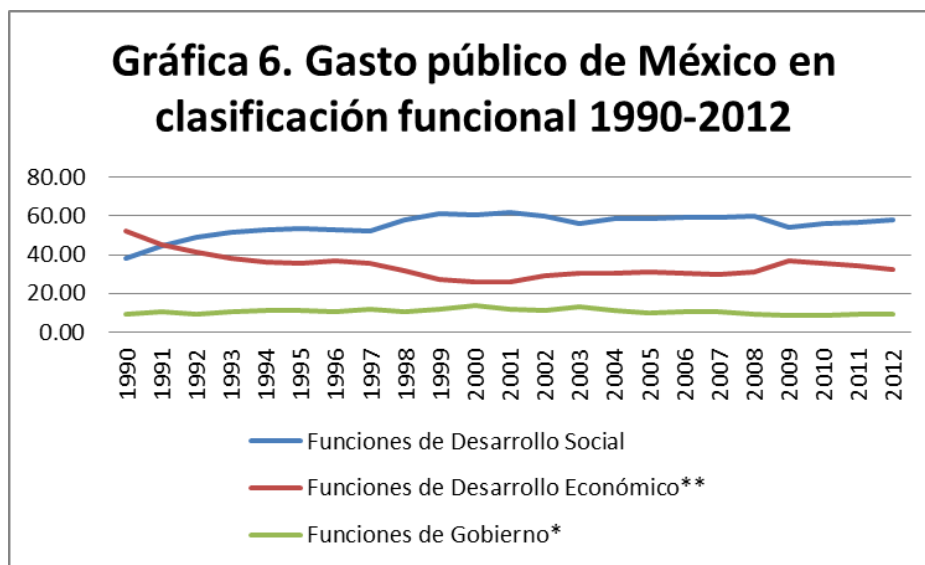
En relación a la composición del gasto público, según su clasificación económica éste registró variaciones, que resultan muy interesantes por las implicaciones que tienen hacia la política económica y la política social en particular. Se observa en la gráfica 5, que del año 2000 al 2012 el gasto de capital, entendido como el gasto público que se destina a la inversión pública en infraestructura básica tuvo un promedio de crecimiento como porcentaje del PIB del 4.5%, mientras que el gasto corriente, es decir, el gasto que destina el Estado para funcionar normalmente fue ascendente pasando de un 9.8% en 1990 a un 15.3% en el 2009, descendiendo ligeramente a 14.2% para el 2012.



Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios para las Finanzas Públicas (CEFP).

La distribución del gasto está en relación a las funciones que debe cumplir. En 1988 se introdujo la clasificación funcional del gasto programable, que fue modificada en el 2003 lo que dificulta su análisis comparativo de 1981 al 2008. En este sentido, el gasto en Desarrollo social de 1990 al 2002 fue alto (ver gráfico 6), en 1990 representaba un 38% del gasto programable, en tanto que para 1992 representó un 49% como resultado de las políticas de combate a la pobreza creadas durante el sexenio del ex presidente Carlos Salinas de Gortari, y para el 2006 un 60%, para descender ligeramente a un 58% en el 2012. Por otra parte, el gasto en funciones de gobierno en 1990 era del 12%, mismo que mantuvo una tendencia similar hasta el año 2000, en el que fue del 17%, para descender nuevamente a un 12% en el 2012. Siguiendo con este análisis, de 1990 al 2006 el gasto

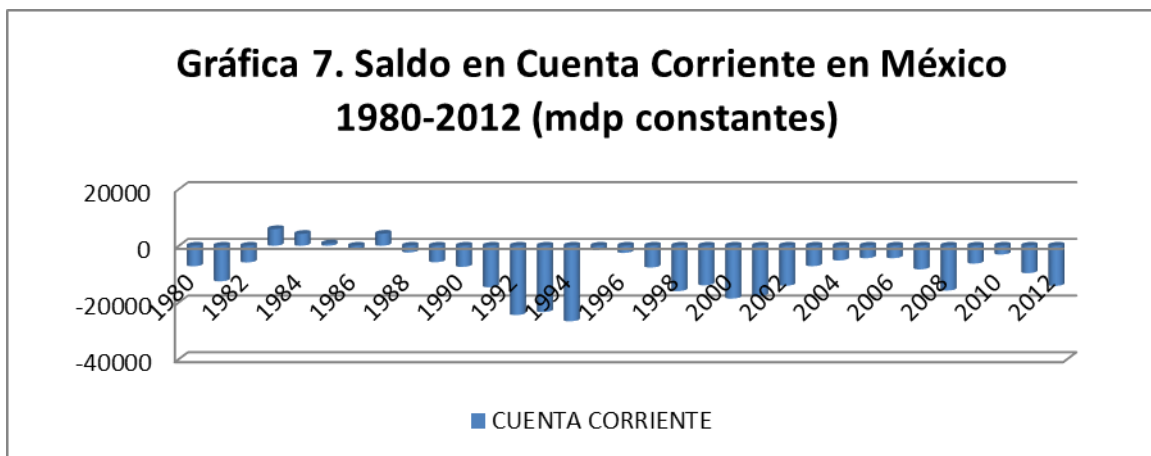
para el desarrollo económico redujo su participación en el gasto programable de un 52% a un 29%, en tanto que del 2008 al 2009 creció casi al 40%, para descender finalmente a un 27% en el 2012. De forma desagregada, el gasto en energía representaba un 33.6% del total del gasto programable en 1990, mismo que se redujo para el 2006 al 18.7%. En tanto, el gasto en educación significaba el 15.6% en 1990 pasando a un 23.5% en el 2006, es decir, registró un incremento de nueve puntos porcentuales. Respecto al gasto en salud, en 1990 éste significaba un 17.4% del gasto público, mientras que en el 2006 pierde un punto porcentual al pasar al 16.4% del gasto público por función. Cambios abruptos se observan en la composición del gasto en desarrollo agropecuario y pesca que en 1990 era del 11.1%, para pasar en el 2006 al 3.8%, así como el gasto en seguridad social que en 1990 era del 0.6% y en el 2006 aumentó al 13.2%, demostrando con ello como las prioridades del Estado han cambiado al darle mayor importancia al desarrollo social, dejando de lado aspectos cruciales como los de orden económico, evidenciando las contradicciones que existen entre la política social y la política económica, mismas que no se pueden tratar por separado ya que son complementarias, y coherentes entre sí para lograr la eficiencia del gasto público y la consecución del crecimiento económico. Si el gasto público en educación ha aumentado, lo deseable sería que este aumento también fuese observado en el gasto hacia los sectores económicos, muy especialmente a la agricultura para que existiera una estrategia compatible y homogénea de crecimiento. Es criticable que una parte se cuide el área social, pero por la otra, se descuide el área productiva de la economía, olvidando con ello que no se puede lograr el desarrollo económico si antes no están dadas las bases del crecimiento económico. La política económica y la política social deben ir a la par si lo que se busca realmente es volver eficiente al gasto público tanto en áreas urbanas como en áreas rurales del país.



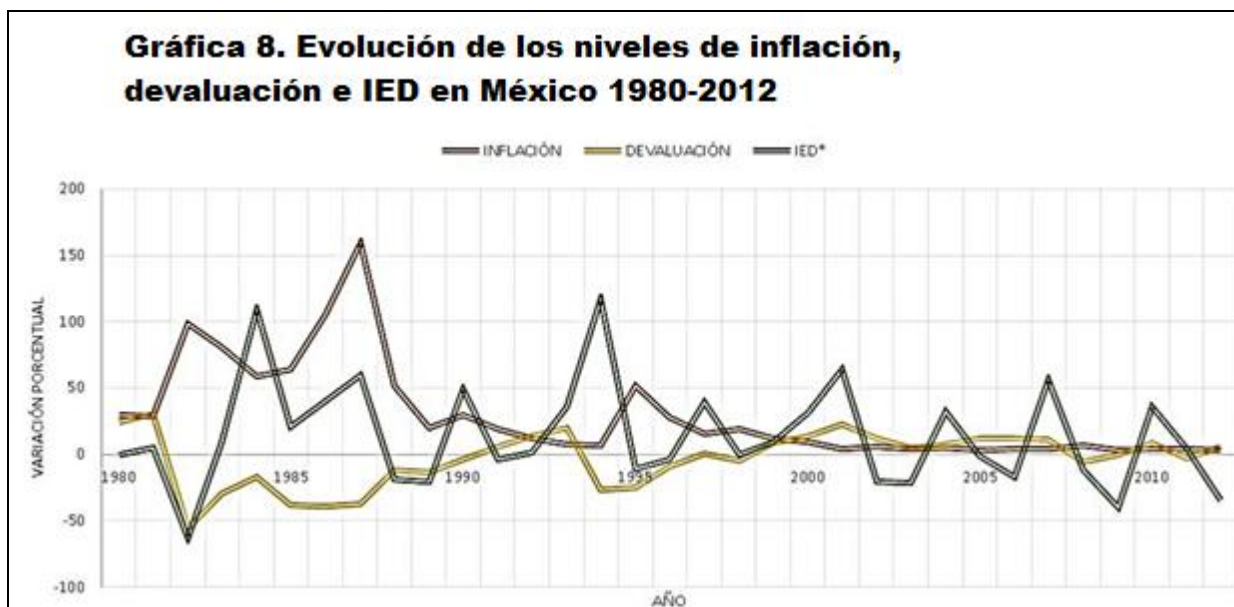
Fuente: Elaboración propia con datos del Centro de Estudios para las Finanzas Públicas.

En relación a la Balanza de Pagos, ésta presentó un comportamiento deficitario en el periodo de análisis (ver gráfico 7), producto del pésimo manejo del tipo de cambio y de la política comercial de corte neoliberal en la mitad de la década perdida. Al incorporarse México en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y de Comercio, GATT, se comprometió a eliminar los precios oficiales de referencia, a continuar la sustitución de los controles directos por aranceles y a reducir el arancel máximo a 50% (que en 1988 ya había descendido a 20%). No obstante, los términos del acuerdo le permitían a nuestro gobierno conservar temporalmente licencias de importación en algunos productos agrícolas y otros bienes sujetos a programas de promoción industrial (Clavijo, 2000:21). Las continuas devaluaciones (ver gráfica 8) del tipo de cambio, generaron el abaratamiento de las exportaciones y el encarecimiento de las importaciones. A nivel interno esto implicó que muchas empresas no soportaran el incremento de sus costos de producción, derivado del aumento inflacionario como producto de las devaluaciones recurrentes, lo que provocó mayor desempleo y por consiguiente, mayor pobreza. En cuanto a la política comercial, el gobierno neoliberal mexicano provocó una acelerada apertura al comercio internacional, misma que se gestó desde 1985, y que se manifestó con la firma del TLC en 1993, y que hacía énfasis en la inversión extranjera directa y mayor competitividad internacional. Tal y como lo señala Aspe (1993:46), citado por Millán, “el arancel máximo descendió de 40 a 20 por ciento, mientras la gama de tasas por este rubro se redujo a cinco; el arancel promedio, que en 1985 era de 22.6 por ciento,

para 1988 había alcanzado un porcentaje de 13.1; y la cobertura de los permisos previos pasó de 21.2 a 9.1, de 1988 a 1991” (Millán, 1999: 11). Sin embargo, en la primera mitad de la década de los 90’s, una vez que se puso en marcha el TLC, se registró un mayor incremento de inversión extranjera dirigida particularmente al sector financiero en inversiones de cartera y compra de deuda pública. Las características principales de este tipo de inversión es que es apátrida, especulativa y de corto plazo, factores que en conjunto colaboraron a la crisis de 1995. Respecto a la apertura comercial Stiglitz opina “Si bien la apertura de los mercados de capital y las políticas macroeconómicas pro-cíclicas fueron las causantes de las tribulaciones económicas de la región, (se refiere a América Latina) la liberalización del comercio también tuvo su participación. Se abrieron los mercados con la consiguiente eliminación de empleo y con la ingenua creencia de que seguía vigente la Ley de Say, según la cual la oferta crea su propia demanda, esto no sucedió y se culpó a los países dado que el problema seguía siendo la excesiva rigidez de su mercado laboral (...) aunque no es tanto la rigidez de los salarios, sino las políticas del FMI, que con frecuencia han minado la capacidad de las economías para crear nuevos empleos, al imponer tasas de interés más altas, entre otras medidas (Stiglitz, 2003: 24-25). El corolario de tales prácticas neoliberales significó un incremento de la desigualdad y de la pobreza en México. Al respecto David Harvey, citado por Negri, comenta: “el principal logro del Neoliberalismo ha sido redistribuir, en lugar de crear riqueza y renta. Gracias primordialmente a la estrategia de acumulación para los ricos mediante la desposesión de lo público para los pobres, en este sentido, el modelo neoliberal es un proyecto de reestructuración de clase” (Negri y Hardt, 2011: 272-273).



Fuente: Elaboración propia con datos de BANXICO.



Fuente: BANXICO.

CONCLUSIONES

Lo que se pone de manifiesto a través de este análisis, es que con el advenimiento del modelo neoliberal y la aplicación de estrictas medidas de corte monetarista en la economía mexicana a partir de los años ochenta hasta la fecha, la actuación del Estado se ha concentrado en el objetivo de lograr un equilibrio presupuestario a toda costa, partiendo de la racionalización de su gasto y otras medidas fiscales y monetarias, que en conjunto, han generado altos costos sociales y económicos al país. Llama la atención la recomposición del gasto productivo en contraposición al gasto social a lo largo de tres décadas, toda vez que el primero ha disminuido considerablemente, dejando desarticulado al sector productivo nacional, especialmente al sector agropecuario, sostén de la economía, en favor de ramas productivas con orientación más exportadora o financiera y que favorecen a una minoría, generando con ello mayor dependencia alimentaria y tecnológica, desempleo y pobreza. De hecho, la liberalización comercial no generó encadenamientos productivos y excluyó a la mayor parte de pequeñas y medianas empresas del país, en contraste con las grandes empresas nacionales y extranjeras que son las únicas beneficiadas hasta la actualidad del proceso. Esto trae como consecuencia quiebra de empresas, desempleo, mayor pobreza, déficit comercial y mayores presiones en términos de gasto público. Se observa que no hay una correspondencia entre la política fiscal y la política monetaria del país, y de ello pueden dar cuenta las continuas devaluaciones en México, que tienen efectos perversos en la estructura productiva nacional; o el control extremo de la inflación a costa de 6 millones de desempleados en la actualidad, o la pérdida del poder adquisitivo de los salarios de 1980 al 2012 hasta en un 75%, factores que sin duda, agudizan el problema de la pobreza en el país y presionan al gasto público.

Por su parte, la tendencia creciente del gasto social, está orientada al combate a la pobreza, pobreza generada por el mismo modelo neoliberal, paradójicamente. Además, el gasto social, no se ha distribuido equitativamente, y en todo caso, aunque ha aumentado, sólo ha favorecido a los menos pobres, de ahí que su incidencia al igual que su calidad, resulten cuestionables.

En conclusión, mientras el gasto productivo ha disminuido, el gasto social ha aumentado, generando con ello mayor pobreza y desigualdad entre los mexicanos, porque ambos tipos de gasto resultan en conjunto medidas paliativas, más no redistributivas de la riqueza, confirmando con ellos su ineficiencia e inequidad.

BIBLIOGRAFÍA

Aspe, Pedro (1993). El camino mexicano de la transformación económica. México. Edit. FCE. México.

Ayala Espino, José Luis (2001) Economía del sector público mexicano. Edit. Esfinge, México.

BANXICO Informe de la situación económica de México. Boletín, varios años.

Castells, Antoni (1989). "Los límites del Estado de Bienestar tradicional". Instituto de Estudios Fiscales. Madrid.

CEFP Evolución y estadísticas del gasto público federal de México, varios años.

Clavijo, Fernando y Valdivieso Susana (2000), Reformas estructurales y política macroeconómica. México, FCE, pp.20, 21 y 23.

Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) UNAM (2012, mayo) Cuadernos de investigación, 96.

Feldstein, Martin (1999), "The transformation of public economic research: 1970-2000", en Alan J. Auerbach and Martin Feldstein (eds.), Handbook of Public Economics, vol 3, Elsevier Science Publishers, Amsterdam.

INEGI, Cuenta de ingreso y gasto público en México, varios años.

López Decuir, Vitalia (2003) Keynes y Friedman: una visión desde la política económica. Estado, Economía y Hacienda Pública. Núm. 5 Xalapa: IIESES-UV México.

Millán, Henio. Las causas de la crisis financiera mexicana. El Colegio Mexiquense. Redalyc. México, 1999.

Negri A. y Hardt M. (2011) Common Wealth. El proyecto de una revolución en común. Madrid. Edit. Akal.

SHCP Cuenta de Hacienda Pública Federal 1980-2012.

Stiglitz, Joseph (1997). La Economía del Sector Público. Antoni Bosch, Barcelona, España.

Stiglitz, Joseph (1998) "The role of government in the contemporary world", en Vito Tanzi y Ke young-Chu (eds). Income distribution and high quality growth. The MIT press, Cambridge, Massachusetts, USA.

Stiglitz, Joseph (2003) "El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina. Revista de la CEPAL, núm. 80, pp. 7-40.

Tanzi, Vito (2000) Public Spending in the 20th Century. A Global perspective, Cambridge University Press, USA.

Tanzi, Vito (2002). "Government Role and the Efficiency of Policy instruments", en Peter Birch Sorensen, in Public Finance in Chaning world. Pelgrave, Macmillan, New York.

Ter Minassian, Teresa (1997). "Intergovernmental fiscal relations in a macroeconomic perspective: an overview." FMI, Washington, USA.

Trejo Ramírez Marina y Andrade Robles Agustín (2013) Evolución y desarrollo de las reformas estructurales en México (1982-2012). En revista El Cotidiano, Facultad de Economía, UNAM, México, pp. 37-45.