

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES, CONDICIONAN EL
CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA MEXICANA.

Agustín Miguel Alonso Raya.¹

Durante poco más de tres décadas, México ha sido centro de experimentación de políticas macroeconómicas que prometen lograr un crecimiento sostenido del producto interno bruto y del empleo. Paralelamente se ha abandonado sistemática y deliberadamente el papel y la contribución central que el Estado debe tener en la economía.

Todo esto ha pasado, por justificar todo tipo de medidas que aparentemente posibilitan la creación de un marco de “estabilidad macroeconómica”, entendida está y de manera muy limitada como: inflación no superior a la que tiene nuestro principal socio comercial (EU) y finanzas públicas sanas, es decir cercanas al equilibrio ingreso gasto.

Esta propuesta se apoya en la visión teórica dominante de la economía (ortodoxa), que sostiene que los mecanismos del mercado son las herramientas necesarias y suficientes para alcanzar el pleno empleo de los factores productivos.

¹ Nació el 28 de agosto de 1954 en Salvatierra, Guanajuato. Es profesor de educación primaria, egresado de la Escuela Normal Luis Villarreal, de El Mexe, Hidalgo (1971-1974) y Licenciado en Derecho por el Instituto Universitario de Puebla. Cursó el Diplomado en Análisis Político en la Universidad Iberoamericana y el Diplomado en Relaciones Laborales en la Universidad Autónoma Metropolitana. Ha sido Secretario General de la Federación de Estudiantes Campesinos Socialistas de México, FECSM, (1974); miembro fundador del Partido Socialista de los Trabajadores (1974), del Partido Mexicano Socialista (1987) y del Partido de la Revolución Democrática (1989). En el año 2000 fue candidato a gobernador de su entidad natal de la *Alianza por Guanajuato*, conformada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Convergencia (hoy, Movimiento Ciudadano). En 2006 fue candidato a Senador por Guanajuato por la *Coalición por el Bien de Todos*. En el periodo 2009-2011, dirigió el Comité Ejecutivo Estatal del PRD, en Guanajuato. Ha sido fundador del Movimiento Democrático Nuevo Sindicalismo, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), y Secretario de Promociones Económicas; Secretario de Conciliación Sindical; Secretario de Derechos Laborales, Tecnológicos del Mar y Niveles Especiales; además de Vicepresidente del Comité Nacional de Acción Política, del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Asesoró asimismo al Sindicato de Autotransporte José María Morelos (1982-1987) y al Movimiento Democrático Petrolero (1987-1988). Ejerció como Diputado Federal en las LIII, LVII y LIX Legislaturas. Durante la Legislatura LVII fue presidente de la Comisión Investigadora CONASUPO y en la LIX presidió la Comisión de Seguridad Social. En la actual LXII Legislatura, es Coordinador del Grupo Parlamentario del PRD y previamente fue Vicecoordinador del mismo e integrante de las comisiones de Comunicaciones, Energía y Seguridad Social.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

En consecuencia el crecimiento del gasto, la deuda y el déficit público representan, supuestamente, un problema creciente, ya que actúan en conjunto, como una gran interferencia en el funcionamiento de los mercados financieros y productivos.

Como resultado de esta visión, en los últimos treinta años, se ha impuesto un modelo que prioriza el equilibrio fiscal, la liberalización y desregulación de los mercados para dar paso a la globalización productiva y financiera.

Se ha llegado a la aberración de entender por estabilidad macroeconómica, sólo tener baja inflación y “equilibrio fiscal”, dejando de lado la evolución de las variables reales de la economía.

Se da una abierta oposición a la intervención del Estado en la economía con propósitos económicos: promoción, regulación y dirección, ya que suponen que esto impide, incrementar el papel del sector público en la economía como productor de bienes y servicios.

Por ello, a lo largo del desarrollo de este trabajo, trataremos de evidenciar que en México, a partir de la crisis de la deuda de los años ochenta y de los desequilibrios registrados en las finanzas públicas, que alcanzaron su máxima expresión en déficits de alrededor de 16 por ciento del PIB, se crean las condiciones para instrumentar un profundo proceso de ajuste macroeconómico a las finanzas públicas, que incluye en uno de sus aspectos centrales el objetivo de “sanear” las cuentas públicas para estabilizar la economía y posibilitar crecimiento económico.

En la actualidad, y a pesar de los malos resultados obtenidos, después de transcurridos treinta y dos años, en términos de crecimiento y desarrollo económicos, los macroeconomistas oficiales en México siguen pensando que es necesario continuar la estrategia, profundizando la “disciplina fiscal” para lograr equilibrio en las finanzas públicas y, con ello, estabilidad macroeconómica.

En 2015, ya se instrumenta un importante recorte presupuestal, y para 2016, se propone otro recorte adicional al gasto. El gobierno federal, acompaña esta última medida con el anuncio de instrumentación para 2016, un Presupuesto Base Cero (PBC), el cual parte de una nueva metodología (reingeniería presupuestal), para instrumentar una política de austeridad presupuestal, más profunda en el gasto, con el fin de compactar la estructura de la administración pública a partir de eficiencia de los programas gubernamentales, para así justificar, hacia adelante, mayores recortes presupuestales y el rompimiento con el presupuesto inercial.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Ante la defensa e insistencia de este tipo de políticas, hay que dejar claro que para cualquier gobierno, dentro de su estrategia, el papel de las finanzas públicas y el resultado de su manejo (déficit o superávit) es verdaderamente significativo, ya que de éstas depende la posibilidad de acelerar, detener o estancar a la economía.

Este trabajo, pretende revisar algunas de las condicionantes del crecimiento económico a partir de la revisión de la trayectoria de las reformas estructurales y sus resultados en términos del crecimiento de la economía mexicana.

Este trabajo transita y da seguimiento a algunos procesos y decisiones que posibilitaron el inicio de una larga marcha hacia una transición económica, que en la actualidad observamos inconclusa, muy costosa, y que prometió alcanzar una economía de mercado abierta, eficiente, competitiva, con finanzas públicas sanas en un contexto de “crecimiento con estabilidad”, que, a la fecha, seguimos esperando.

I. ANTECEDENTES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES EN MÉXICO.

De las reformas estructurales no se debe esperar un milagro, ni tampoco que le den a México resultados en este momento.
Krugman (2015).

En México el colapso económico de 1982 se produjo cuando los acreedores externos, al advertir la evolución del déficit, la debilidad del mercado petrolero, la enorme deuda externa acumulada y las tasas de interés internacionales al alza, se negaron a seguir financiando el desequilibrio externo de la economía.

Ante la urgencia de la coyuntura, la administración de José López Portillo, en su último año, tuvo que abandonar los planes expansionistas² y adoptó una política mucho más austera en las finanzas públicas: restricción crediticia y ajuste del tipo de cambio e intensificación de los controles a la importación para moderar el desequilibrio externo.

No obstante los esfuerzos que hizo el gobierno para moderar el gasto público y aumentar sus ingresos, el déficit financiero como proporción del PIB alcanzó la cifra récord de 16.9%.

² En el Gobierno de José López Portillo hubo dos planes de carácter macroeconómico: el SEPAFIN (1989) y el Plan Global de Desarrollo, (SPP, 1980). El primero estimaba un crecimiento de 10.6% y el segundo de 8% en 1982.

————— Tomo I ————— La Economía y las Finanzas Públicas

Durante 1982 la deuda pública externa se mantuvo prácticamente constante debido a la paralización del crédito, pero la deuda pública interna creció casi un 190% en términos nominales.

La deuda externa ascendía a 80 mil millones de dólares y se había transformado en uno de los principales determinantes del déficit de la cuenta corriente, pues los pagos de intereses eran mayores que la disponibilidad neta de recursos provenientes de la cuenta comercial y de los servicios no factoriales.³

En este contexto, el gobierno de Miguel de la Madrid puso en marcha el Programa de Reordenación Económica y Cambio Estructural, al mismo tiempo firmó un acuerdo de extensión ampliado para el periodo 1983-1985 con el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Hasta este momento, el Estado había operado, promovido, subsidiado y asumido las deudas. Ahora le tocaba, como actor principal, ser el eje y responsable del ajuste y de restringir el gasto.

El gobierno de Miguel de la Madrid planteó el cambio estructural por medio de una nueva dimensión del sector público, la racionalización del proteccionismo excesivo, el saneamiento de las empresas públicas y la reconversión industrial de la economía nacional y del propio sector paraestatal.

Los sucesos posteriores a 1982 han perseguido dos objetivos: la consolidación del presupuesto como requisito previo de la estabilización de la inflación y la mejora de la capacidad del servicio de la deuda externa. Aunque estos objetivos se alcanzaron, fue a un gran costo en términos de reducción de los niveles de vida y mala evolución del empleo.⁴

Posteriormente, el modelo fiscal se refuncionaliza a partir del reconocimiento de la necesidad de alcanzar estabilidad macroeconómica a partir de la condición de equilibrio fiscal.

Este objetivo se logró fundamentalmente, mediante una reducción extraordinaria del gasto. El gasto público sufrió una caída drástica, la reducción en el gasto de capital (básicamente la inversión pública), se contrajo considerablemente.⁵

Esta reforma estructural, se sustentó en un intenso proceso de reforma presupuestal, comercial y financiera, vía privatización, desregulación de los mercados internos y reducción del tamaño del Estado. El objetivo era pasar a un sistema económico privatizado, de mercados libres, abiertos y “eficientes”.

³ Villarreal: 1998

⁴ Dornbusch: 1996.

⁵ Aspe: 1993.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Como resultado de esta visión teórica, en los últimos treinta años se ha impuesto el modelo que prioriza el equilibrio fiscal, la liberalización de las economías y la globalización productiva y financiera; en consecuencia, se da una abierta oposición a los subsidios fiscales a la producción, al financiamiento bancario, al sector público y a los límites de la tasa de interés bancaria de préstamos y de depósitos.

El eje de este programa pretende la estabilización interna y corregir distorsiones producidas por la inestabilidad de las principales variables macroeconómicas. Se plantea que la disciplina fiscal y monetaria, y un tipo de cambio real competitivo son los tres instrumentos para regular la estabilidad de precios y ésta es necesaria para una función asignadora adecuada de las señales de precios. El supuesto implícito es que la mano invisible del libre mercado bajo la guía de los precios internacionales hará el resto.⁶

El objetivo es alcanzar la eficiencia en la asignación de recursos en la economía y supone que una economía privatizada con mercados libres y abiertos a la competencia internacional, en un ambiente de estabilidad de precios, es una condición necesaria y suficiente, no sólo para alcanzar la eficiencia en la asignación de recursos, sino para generar un crecimiento económico sostenido con una mejor distribución del ingreso.

Los desequilibrios registrados en las finanzas públicas en México, alcanzaron su máxima expresión en los años ochenta, con déficits de alrededor de 16 por ciento del PIB, esta situación crea las condiciones para instrumentar un profundo proceso de ajuste macroeconómico que incluye el saneamiento de las cuentas públicas como condición para alcanzar crecimiento económico.

A partir de este complejo proceso, se entenderá por estabilidad macroeconómica, sólo lograr baja inflación y “equilibrio fiscal”, dejando deliberadamente de lado la evolución de las variables reales (crecimiento y pleno empleo).

Se abandona la idea fundamental de que el ritmo de crecimiento y la estabilidad del desarrollo, constituyen el eje de la política económica, en las economías.

En su lugar, las preocupaciones se han desplazado hacia la búsqueda solamente de la estabilidad macroeconómica y de precios, de cara a la integración de los mercados internacionales. La disciplina fiscal y la eficiencia parecen ganar la batalla a los valores de la igualdad y solidaridad sociales.⁷

⁶ Villarreal, *op. cit.*

⁷ Ibarra: 2005

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

II. IDEAS QUE JUSTIFICAN LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

Las ideologías sólidas funcionan por la doble razón de que no sólo son inmunes a los hechos empíricos, sino que las pruebas en contrarias sirven en realidad para fortalecerlas. En concreto, el liberalismo ha adquirido la costumbre de insistir, cada vez que sus políticas cosechan un fracaso, en que la culpa ha de atribuirse al país que trató de aplicarlas, pero en ningún caso, a las políticas mismas.

Mark Blyth (2013).

La visión teórica dominante señala que el gasto público y el déficit público son una interferencia en el funcionamiento de los mercados financieros y productivos, que distorsionan los precios y, consecuentemente, distribuyen ineficientemente los recursos.

La interpretación más difundida, dice que cuando los gastos superan los ingresos (déficit fiscal), se verificará en la economía una expansión de la demanda agregada que llevará a un aumento en el nivel de la actividad económica (posición keynesiana), o un incremento en el nivel general de precios (posición clásica), o bien una combinación de ambos. De igual manera, el exceso de gastos sobre los ingresos se interpretaba como una señal inequívoca de que el gobierno se hallaba empeñado en una política fiscal expansiva.

La posición crítica tradicional, respecto al gasto gubernamental y la generación de déficit fiscal, asume que éste genera un efecto de desplazamiento, entre financiamiento público y el privado.⁸

Respaldada en esta idea, surge la propuesta del Consenso de Washington como un conjunto de lineamientos de política económica que debían de aplicarse a los países subdesarrollados, particularmente los latinoamericanos para retomar el sendero del crecimiento y el desarrollo económicos que la mayoría de estos países empezó a perder desde mediados de la década de los setenta.

En 1990, un grupo de responsables de las políticas de la región de América Latina y el Caribe, representantes de organismos internacionales y miembros de comunidades académicas y centros de estudio, participaron en una conferencia auspiciada por el Instituto de Economía Internacional en Washington. Su propósito era evaluar el progreso logrado por los países de la región en la promoción de reformas económicas después de la crisis de la deuda de la década de los ochentas.

⁸ Levy: 2004.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Concluidas las deliberaciones, John Williamson,⁹ escribió que se había alcanzado un grado considerable de consenso acerca de diez instrumentos de política.

Así los diez instrumentos de política propuestos por el “Consenso de Washington” son la disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos, políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección a la propiedad privada.¹⁰

Este conjunto de políticas fueron avaladas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), así como el propio tesoro de los Estados Unidos.

Para instrumentar estas políticas y alcanzar la estabilización,¹¹ era necesario cambiar las condiciones en las que operaba la macroeconomía a fin de posibilitar la estabilidad de precios.

Esta propuesta de reforma estructural, está basada en un intenso proceso de reforma comercial y financiera, vía privatización, reducción del tamaño del Estado y desregulación del mercado interno.

El objetivo de la vertiente del cambio estructural es pasar a un sistema económico privatizado, de mercados libres y abiertos. Y por el lado de la política macroeconómica la reforma propone fincar la estabilización en una política fiscal sustentada en el fundamento de equilibrio fiscal y alineada a una política monetaria y cambiaria prudente de tipo de cambio real competitivo para así alcanzar la estabilidad de precios (inflación nula).

El eje de este programa es la estabilización interna y la corrección de distorsiones producidas por la inestabilidad de las principales variables macroeconómicas.

Se plantea que la disciplina fiscal y monetaria y un tipo de cambio real competitivo son los tres instrumentos para regular la estabilidad de precios, y ésta es necesaria

⁹ Williamson: 1990.

¹⁰ Las tres “grandes ideas” que sirven de fundamento a estas reformas son, según Williamson, “la disciplina macroeconómica, la economía de mercado y la apertura al mundo”. “Las tres primeras reformas son, hasta donde estoy enterado, ampliamente aceptadas entre los economistas” ver en Williamson, J. 2002. *Remarks to the Center for Strategic and Internacional Studies*, noviembre 6.

¹¹ “La estabilización macroeconómica es un elemento esencial de la reforma económica, un ambiente macroeconómico inestable no sólo distorsiona las señales de precios en los que se desenvuelve la economía de mercado, sino que puede llevar a crisis periódicas, que debilitan todo el proceso de reforma. Por lo tanto el control del presupuesto público, las condiciones monetarias y la inflación deben ser establecidas desde el principio”. Ver en OCDE, *The Transición to Market Economy*, 1982, pág. 108.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

para una función asignadora adecuada de las señales de precios. El supuesto implícito es que la mano invisible del libre mercado, bajo la guía de los precios internacionales, hará el resto.¹²

Esto implica que el patrón de crecimiento y de acumulación se transforma, el Estado cede su papel de promotor por medio de la inversión y del gasto público; incluso el sector privado y la inversión extranjera pueden adquirir un rol protagónico por encima de la inversión nacional y convertirse así en un motor significativamente importante del crecimiento.

Todo esto bajo el supuesto fundamental de que al abrirse las economías nacionales de América Latina, a fin de integrarse al mundo global y a la libre competencia, se logrará la eficiencia que la mano invisible de los precios internacionales supuestamente acarrea. Incluso supone que la reducción del papel del Estado, al racionalizar su política de gasto e inversión y al tener la menor intervención posible dentro de la economía, conducirá a un óptimo.

El supuesto fundamental es que una economía privatizada con mercados pobres y abiertos, en un esquema macroeconómico con estabilidad de precios, permitirá de manera automática, guiada por la mano invisible de los precios internacionales (aún en un país en desarrollo como México), generar la capacidad de respuesta suficiente por el lado de la oferta productiva, para conformar el nuevo modelo de acumulación de capital y crecimiento que permita generar empleo, reducir la pobreza, y más aún posibilitará sustentabilidad del desarrollo.

Desde la perspectiva de la experiencia histórica, dichos supuestos son anacrónicos. En la globalización, los mercados no sólo no son de competencia perfecta, sino que se mueven de estructuras de competencia oligopolística a competencia monopólica.

En este sentido, se trata de un fundamento macroeconómico sustentado sólo heurísticamente. Alcanzar el equilibrio fiscal como condición de estabilidad macroeconómica significa perseguir un planteamiento que en la realidad es inalcanzable.

Observando en perspectiva, desde la visión de la teoría económica, “las reformas orientadas al mercado no han generado las condiciones que conducen al crecimiento. La noción de que el mercado por sí solo puede asignar eficientemente los recursos escasos es retórica pura”.¹³

¹² Villarreal, *op. cit.*

¹³ Przeworsky: 1993.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Como se puede ver, el Consenso de Washington, ha jugado y sigue desempeñándose, después de tres décadas, como el gran eje del modelo de transición económica en México y de las reformas estructurales.

III. EL FMI Y EL BM EN LA INSTRUMENTACIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

El FMI, el Banco Mundial y en general los organismos internacionales tuvieron errores y sobrevendieron sus recetas durante décadas.
Krugman (2015).

El repentino agotamiento de los recursos del sector público de muchos países en la década de 1980, desató reacciones más profundas y amplias ante las políticas económicas de los gobiernos.

En este marco, una generación de economistas “descubrió” las virtudes de la toma descentralizada de decisiones y el poder de la eficiencia del mercado¹⁴. Para muchos de ellos, la cuestión principal era la estructuración de los mercados, de modo que pudieran ponerse en práctica sus virtudes teóricas.

Las agudas necesidades de efectivo en el sector público sugerían una solución pronta que se tradujo en la venta de los activos del sector público vendibles al sector privado.

Entre estas nuevas formas se encontraba una tendencia sin precedente a apoyar un cambio estructural con medidas que fortalecieran el papel de las fuerzas del mercado, y resistirse a aquéllas que fortalecieran las facultades económicas del Estado.

A lo largo de los ochenta y principios de los noventa, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, se aplicaron reformas económicas muy similares. México asumió este proceso y durante los ochentas se construyeron profundas transformaciones en la economía mexicana, orientadas a modificar el modelo de desarrollo seguido hasta finales de los setentas. Se implantaron reformas encauzadas a reducir la participación económica directa e indirecta del Estado con el fin de ceder mayor espacio a los mecanismos de mercado.

¹⁴ El mercado “es un mecanismo de coordinación donde las fuerzas de la oferta y la demanda en una economía determinan los precios, volumen y métodos de producción por la vía de un ajuste automático del movimiento de precios”. Tomado de Boyer R. y Drache D.: *States Against Markets*, Routledge, London, 1996, pág. 3.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Estas reformas son un conjunto de señales emanadas del ámbito macroeconómico bajo la forma de políticas de ajuste y reformas estructurales. Esto implicó liberación comercial, liberación financiera interna y externa, saneamiento fiscal, privatización de empresas estatales, así como de ciertos servicios sociales, incentivos para atraer capitales externos y desregulación.

Dichas señales están destinadas a crear un nuevo entorno en el cual el sector privado debía operar de manera más eficiente y dinámica, permitiría alcanzar mayores niveles de bienestar en las economías de la región.

La reforma económica tiene como fin reducir la intervención estatal, disminuir distorsiones e imprimir mayor eficiencia y mecanismos de mercado en el quehacer económico.

Dichas reformas inciden en los grados de libertad de ciertos instrumentos macroeconómicos y en los objetivos mismos de la política económica, comprometiendo en ocasiones los alcances de las propias reformas.

Todo esto propicia la adopción y profundización de programas de estabilización concertados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM): recortes al gasto público, realineación de precios relativos (incluyendo precios y tarifas del sector público), la modificación de los controles de precios en los sectores rezagados y el compromiso de mantener políticas de crédito restrictivas, así como un tipo de cambio real.

La política de ajuste o cambio estructural en México se justifica como práctica de política económica desde el gobierno de Miguel de la Madrid y se extiende adquiriendo realce teórico y político especialmente en la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, y entra en un proceso de profundización con el presidente Enrique Peña Nieto.

Hay que tomar en cuenta que el cambio estructural desde la perspectiva oficial se entiende desde el cambio en la estructura económica en la que operan los mercados más libremente.

Pensar lo contrario resulta inconsistente:

México eligió el camino hacia la modernización. En el momento en que nos encontrábamos en la confusión de una crisis económica y engañándonos por el espejismo de nuestro Estado paternalista, retornamos a nuestros principios fundamentales y tuvimos que definir la manera en que las fuerzas productivas de nuestro país tendrían que reorganizarse para producir bienes y servicios y ofrecer los beneficios del crecimiento a todos los miembros de la sociedad.¹⁵

¹⁵ Aspe: 1993.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

El cambio estructural y su instrumentación deben pensarse siempre desde la perspectiva que permita esclarecer la refuncionalización de la acción del Estado en la economía, con la intención de habilitar y hacer más eficientes los procesos de mercado.¹⁶

La reforma estructural en México, como hemos visto, se sustenta en gran medida en las recomendaciones del FMI, del BM y se consolida, en las propuestas derivadas del Consenso de Washington.

Las propuestas de política macroeconómica del Consenso de Washington son las siguientes:

Programas de Estabilización Macroeconómica:

1. Disciplina fiscal.
2. Priorización del gasto público (educación, salud e infraestructura).
3. Reforma tributaria.
4. Liberalización financiera (tasas de interés positivas determinadas por el mercado).

Programa de Reformas de Cambio Estructural:

1. Tipo de cambio competitivo.
2. Política comercial liberal.
3. Apertura a la inversión extranjera.
4. Privatización de empresas públicas.
5. Desregulación.
6. Protección de los derechos de propiedad.

Sin duda, la respuesta gubernamental para “solucionar el problema” durante el gobierno del Presidente Salinas coincide plenamente con las propuestas del Consenso de Washington.

Con todo, no puede decirse que los problemas fiscales de México se hayan resuelto, no sólo se trata deliberadamente de persistir en este esquema de ajuste, sino de profundizarlo durante un periodo relativamente prolongado, a pesar de los múltiples problemas y crisis coyunturales que reflejan fragilidad o debilidad estructural de la economía mexicana.

¹⁶ Pagaza: 1997.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

En México las reformas de primera generación¹⁷ no han tenido el éxito esperado. El Estado mexicano ha sido ineficiente como principal promotor de la equidad, la política fiscal que instrumenta en función a este objetivo es incompleta e insatisfactoria, el objetivo de transformación productiva con equidad sigue pendiente.

IV. EL PACTO POR MEXICO Y LA PROFUNDIZACIÓN DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES (2012-2015).

El gobierno (mexicano), debe instrumentar un mayor gasto público, para enfrentar la caída de los precios del petróleo.
Krugman (2015).

El presidente Enrique Peña Nieto, asume el poder en medio de una crisis económica estructural de la economía mexicana. En este ambiente, el Gobierno Federal anuncia la instrumentación de varias reformas que prometen, como en las anteriores, dar viabilidad a la economía y mejorar los niveles de bienestar de la población.

Para ello, gestiona y firma, el 2 de diciembre de 2012, el “Pacto por México” con las principales fuerzas políticas, (PRI, PAN Y PRD), con el fin de impulsar once reformas, como condición para resolver los problemas económico-estructurales que el país viene arrastrando desde hace treinta años y posibilitar, al mismo tiempo, una mejor gobernabilidad.

La primera, en ser aprobada, fue la reforma laboral, la segunda fue la educativa, la tercera fue la reforma de las telecomunicaciones y competencia económica, la cuarta fue la financiera, la quinta fue la reforma hacendaria y de seguridad social, después se aprobó la reforma energética y la reforma política, por último se aprobó, en abril de 2015, la de transparencia.

Los resultados, a pesar de que profundizan el proyecto reformador iniciado desde hace más de treinta años, siguen siendo muy limitados, en términos de crecimiento y bienestar.

¹⁷ Las llamadas reformas de primera generación, deben ser congruentes por lo menos *ex ante*, con los objetivos centrales de las reformas: saneamiento fiscal y estabilización macroeconómica. La reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron sin ambigüedades al logro del primero; en cambio, la liberación del comercio exterior, la desregulación y la liberación financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

El Presidente Peña, desde el inicio de su administración, se comprometió a trabajar para construir un “México Próspero”; es decir, un México que tenga mayor crecimiento y oportunidades para los mexicanos, así como también, un México incluyente donde el desarrollo beneficie y alcance a todos”.

Por ello, posteriormente, propuso un Programa de Aceleración del Crecimiento Económico. Este programa responde al insuficiente desempeño de la economía nacional, busca dinamizar el mercado interno y apoyar el empleo entre los mexicanos.

El programa es novedoso, especialmente porque flexibiliza el déficit fiscal, al proponer ampliarlo a 0.4 por ciento del PIB en el año 2013, con el fin de evitar recortes en el gasto público ante la evidente reducción de los ingresos fiscales.

Para 2014, se instrumenta abiertamente una política contracíclica, con base en el fortalecimiento de las finanzas públicas, derivada de la Reforma Hacendaria. Para ello, se propone seguir ampliando el déficit a 1.5 por ciento en 2014, con el fin de estimular decididamente la economía nacional.

Esta política, reconoce implícita y explícitamente la desaceleración de la economía nacional ante factores externos e internos.

Además, este programa prevé acelerar la ejecución del gasto, reasignando recursos hacia aquellos proyectos de rápida instrumentación. Incluye medidas de apoyo a la vivienda, a la construcción, mayores recursos para la Banca de Desarrollo, así como para incrementar el consumo e inversión del sector privado.

La Reforma Hacendaria, se plantea como una reforma responsable, que promueve el ejercicio eficiente y transparente del gasto. Con ella, se pretende fortalecer el manejo responsable de las finanzas públicas como política de Estado.

Los recursos obtenidos de la Reforma Hacendaria deben servir a dos propósitos centrales: Uno. Detonar un mayor crecimiento económico. Y dos. Hacer efectivos los derechos sociales de los mexicanos.

Teniendo como antecedente estos propósitos. La realidad económica y los errores cometidos en su instrumentación, obligan al Presidente Peña y a su equipo a profundizar y a cambiar la estrategia:

El 30 de enero del 2015, en conferencia de prensa que ofreció el Secretario de Hacienda y Crédito Público, Luis Videgaray Caso, sobre las perspectivas económicas 2015-2016, afirmó lo siguiente:

“Como ustedes saben, el entorno económico internacional se ha deteriorado significativamente en las últimas semanas debido a los siguientes factores: en primer

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

lugar, una drástica caída del precio del petróleo a nivel internacional, que según las previsiones de los mercados y los analistas, tendrá una duración más allá del 2015 debido a las condiciones globales de petróleo crudo en oferta y demanda. Segundo, la inminente normalización de la política monetaria en los Estados Unidos, lo cual conllevará a un alza en las tasas de interés y, por lo tanto, generará volatilidad y menor disponibilidad de flujos financieros hacia los países emergentes. Y, tercero, una desaceleración global en distintas regiones del mundo, acentuada por inestabilidad geopolítica. El impacto de lo anterior ha sido generalizado tanto en las economías desarrolladas como en los países emergentes; nuestra economía, y esto ha sido el caso durante las últimas dos décadas, es una economía sólida y con finanzas públicas sanas.

La disciplina que hemos mantenido en el manejo de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica, la Reforma Hacendaria, y la estrategia de coberturas ante la caída del precio del petróleo, han servido para mitigar el impacto de factores internacionales sobre nuestra economía.

Las reservas internacionales de 193 mil millones de dólares, y la línea de crédito flexible que tenemos con el Fondo Monetario Internacional cercana a los 70 mil millones de dólares, nos proveen elementos de liquidez para enfrentar de manera ordenada cualquier contingencia en los mercados financieros internacionales. Igualmente contar con un nivel de deuda pública estable y bajo en comparación con economías comparables a las nuestras, así como el hecho de que las expectativas de inflación se mantienen sólidamente ancladas en torno a la meta del Banco de México, han sido, y continuarán siendo, fuente de certidumbre y confianza para los mercados nacionales e internacionales en la economía mexicana. Desde luego, una medida muy relevante que hemos implementado para este año 2015 para mantener las finanzas públicas sanas, ha sido la contratación de coberturas para protegernos ante la caída de los precios del petróleo; es decir, tenemos la capacidad suficiente en términos de ingresos para enfrentar las coyunturas adversas por lo que resta de 2015. Sin embargo, y si bien sabemos que es prácticamente imposible prever con certeza cuál será el desempeño del mercado petrolero en los años por venir, hoy en día, si vemos la referencia de los precios de futuros del precio del petróleo para 2016 y en adelante, así como las expectativas de mercado con respecto a las tasas de interés, sabemos que se presenta un escenario para las finanzas públicas nacionales de mayor dificultad que el que hemos tenido en los años anteriores.

Por lo tanto, y lo quiero reiterar, esta Administración no solamente ve por la coyuntura actual, y por eso vamos a aprovechar desde ahora el margen de maniobra que las distintas medidas de prudencia y responsabilidad nos generan para hacer, desde ahora, los ajustes que requiere este nuevo escenario.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

En este nuevo escenario, y hay que decirlo con claridad, se requiere de manera multianual un nivel de gasto público que sea congruente con la capacidad de financiamiento sostenible por el Estado Mexicano.

Vamos a actuar conforme a las siguientes premisas: Los ajustes al gasto público los haremos reduciendo el gasto del gobierno; no vamos a incrementar los impuestos, no vamos a crear nuevos impuestos y, por supuesto, no habremos de contratar mayor deuda pública.

Por ello, quiero, en primer lugar, anunciar que vamos a empezar a trabajar desde hoy en lo que será el Proyecto de Presupuesto de Egresos para 2016 bajo una lógica distinta a la que ha prevalecido a lo largo por lo menos de la última década, es decir, en 2016 tendremos que cambiar la forma en que elaboramos el Presupuesto desde el principio. Dos mil dieciséis no podrá ser un año en el que tengamos un Presupuesto inercial, en el que se toma como base el Presupuesto del año anterior y se le hacen algunas modificaciones marginales.

La realidad nos exige que nos atrevamos a hacer una revisión completa de en qué estamos gastando los recursos que provienen de los impuestos de los mexicanos. Que nos atrevamos a identificar aquéllas áreas que representan duplicidades, aquéllos programas que no cumplen con sus propósitos, que no tienen los niveles de rentabilidad social que las evaluaciones exigen que tengan o que tienen impactos regresivos en materia de distribución del ingreso y la riqueza.

En este sentido, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2016 deberá hacerse bajo un esquema de Presupuesto Base Cero y privilegiar los proyectos de inversión y los programas que tengan un mayor beneficio para la población.

Este análisis de gasto público no solamente nos permitirá ser más eficientes, sino que también permitirá utilizar el gasto público para coadyuvar de manera más eficaz en la consolidación de los cambios estructurales que estamos viviendo, y detonar así el potencial productivo del país. Gastar menos y gastar mejor en beneficio de la economía de las familias mexicanas será la premisa para la elaboración del Presupuesto 2016.

El objetivo es revisar a profundidad y con objetividad, insisto, todos aquellos programas y/o dependencias para hacer más eficiente el gasto público, que son finalmente los recursos que provienen de los impuestos de los mexicanos. Y para ello quiero informarles que hemos ya acordado con el Banco Mundial que nos acompañará, a través de una revisión integral del gasto público que ha iniciado ya, y continuará los

————— Tomo I ————— La Economía y las Finanzas Públicas

siguientes meses, para tener la asesoría y el apoyo de esta institución multilateral, que nos permita hacer una revisión de la mayor calidad y eficiencia en nuestra política de gasto.

Hacer un ajuste hoy en nuestra trayectoria de gasto público fortalece la confianza en nuestras finanzas públicas, y disminuirá nuestras necesidades de financiamiento, justo cuando tenemos un entorno internacional de menor disponibilidad de flujos financieros para las economías emergentes.

Debemos actuar de manera preventiva desde hoy para que el ajuste sea oportuno, ordenado e integral. Haciéndolo desde hoy, dará certidumbre a los mercados financieros, bajo principios de responsabilidad y estabilidad para protegernos ante situaciones de mayor volatilidad. Por ello, el sector público federal realizará durante 2015 ajustes por un monto de 124 mil 300 millones de pesos del gasto público, lo que representa el 0.7% del PIB. Este monto incluye ajustes a los presupuestos de Pemex y Comisión Federal de Electricidad, que nos han sido informados por los directores generales de ambas empresas productivas del Estado, y que serán puestos a consideración de sus consejos de administración, conforme lo prevé la reforma energética. Los montos que corresponden a Pemex y a la CFE son, para el caso de Pemex, 62 mil millones de pesos, mientras que en la Comisión Federal de Electricidad el monto es de 10 mil millones de pesos, y serán las empresas, a través de sus directores generales, quienes en los próximos días informarán a la opinión pública las reducciones que llevarán a cabo en el gasto de las empresas productivas del Estado”.

Posteriormente, el 31 de marzo de 2015, el gobierno federal, mediante la publicación de los Precriterios de Política Económica para 2016, propone un segundo recorte para 2016 de 135 mil millones de pesos, con esta medida, los recortes suman un ajuste presupuestal de 259 mil millones de pesos, equivalente a 1.4% del PIB.

Como se puede ver, los recortes y la nueva metodología del Presupuesto Base Cero (PBC), tienen como fin último reducir el déficit fiscal, mediante una reingeniería del gasto y la revisión de programas presupuestarios que reporten duplicidades e inconsistencias.

La propuesta de un nuevo presupuesto “base cero” para el ejercicio fiscal 2016, es realmente un nuevo programa de austeridad presupuestal, que tiene como fin adelgazar y redimensionar al Estado.

El PBC, tiene como base criterios de racionalidad privada, su origen es la administración corporativa. Consiste en evaluar cada uno de los programas y gastos, partiendo siempre de cero; es decir se elabora como si fuera la primera operación de la empresa. Se “olvida del pasado”, para planear el futuro. Se construye en base a expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores, no parte de datos históricos.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

El PBC, debe minimizar costos y maximizar beneficios. Los criterios de rentabilidad son explícitos. Su diseño y gestión se da en base a la racionalidad y rentabilidad privadas.

El aparente “cambio de paradigma”, que se propone, para estructurar el presupuesto de egresos de la federación para 2016, tendrá consecuencias que hay que analizar con mucho cuidado, ya que el gasto público no debe verse solamente en función o en base a criterios de rentabilidad, eficacia y eficiencia privada, mucho menos subsumido en criterios costo-beneficio. El gasto público tiene funciones mucho más complejas, sus objetivos van mucho más allá de criterios de rentabilidad.

Ante esto, debemos preguntar qué es lo que realmente se persigue: impulsar el crecimiento económico o solamente mantener estabilidad macroeconómica sin crecimiento suficiente, como se ha visto hasta la fecha.

Se quiere crecer o mantener el equilibrio presupuestal. Se quiere redimensionar al estado por la vía de una reingeniería presupuestal o sólo se quiere controlar el déficit, el tipo de cambio y la inflación, por sobre los objetivos fundamentales de impulsar el crecimiento y el desarrollo económicos.

Ante estas preguntas, hay que recordar que la racionalidad y rentabilidad privada son absolutamente contrarias a los criterios de equidad y rentabilidad social.

Los asuntos públicos y los objetivos de toda economía, deben ser siempre, alcanzar mayores niveles de crecimiento y bienestar para la población.

El rediseño del presupuesto debe pasar por una revisión profunda de los ingresos, el gasto y la deuda pública, es decir debe revisar integralmente a la política fiscal.

Urge recordar que las responsabilidades económicas del Estado son: asignación, distribución, crecimiento y desarrollo económicos. Sí no cumple con estos, se pierde legitimidad.

Como se puede ver, esta propuesta de recortes, justificada en la caída de los precios del petróleo, es realmente la gran oportunidad que el gobierno aprovecha para profundizar el modelo fiscal iniciado desde la década de los ochenta, se aprovecha la coyuntura internacional para suplir deficiencias estructurales internas por el lado de los ingresos y compactar el gasto.

Se profundizan las metas del modelo fiscal, se recorta el gasto para reestablecer más rápidamente el equilibrio fiscal, mediante un método de reingeniería presupuestal y administrativa, que atenta contra el patrimonio del Estado disminuyendo drásticamente los niveles de inversión de las nuevas Empresas Productivas del Estado.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

La propuesta del Presidente y del Secretario de Hacienda implica potenciar la austeridad, redimensionando instituciones públicas y adelgazando las responsabilidades, obligaciones y funciones del Estado.

Ante esto, el reto que se tiene, hacia adelante, es discutir a la política fiscal de manera integral, con todos sus componentes, revisando integralmente el comportamiento de los ingresos, el gasto y la deuda pública.

Esta propuesta del presupuesto base cero (PBC), es la gran oportunidad para que el gobierno diseñe una reforma fiscal de amplio espectro y estructure al mismo tiempo una política industrial y de fomento que posibilite el fortalecimiento del mercado interno, la inversión, el empleo y el ingreso.

No hacerlo implicaría que el Estado sigue dejando de lado rápidamente sus obligaciones fundamentales: posibilitar el crecimiento y el bienestar de todos los mexicanos.

No hay que olvidar que México sólo ha crecido, en los últimos 30 años, 2.4% en promedio anual.

Para 2016, todo está por definirse, lo más preocupante es que la discusión y diseño del presupuesto base cero PBC, se dará en un contexto económico muy complejo, estamos a pocos días de renovar la H. Cámara de Diputados, e inicie la LXIII Legislatura, hay muy poco tiempo, ya se manifiestan las consecuencias de una crisis fiscal, acompañada de creciente inestabilidad cambiaria, y un mayor deterioro en las expectativas de crecimiento y bienestar.

México, está ante la gran oportunidad de reconocer y discutir seriamente la política fiscal, viéndola como uno de los principales instrumentos de política económica que posibilite realmente crecimiento económico, una mejor distribución del ingreso, una mejor integración del mercado interno y un impulso consistente y de largo plazo a la industria.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

V. ALGUNOS RESULTADOS (2012-2015).

Para no tener crecimientos decepcionantes que promediaron en las últimas décadas 2.5%, México debe dejar de aplicar políticas procíclicas que son contrarias a lo que debe hacerse en momentos de dificultad.

Krugman (2015).

En base a datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en los últimos treinta años, la economía mexicana no ha crecido a la altura de su potencial. En estas tres décadas el crecimiento promedio del Producto Interno Bruto apenas llega a 2.4% en términos reales. Hay que dejar claro que este periodo de tiempo, abarca precisamente, los años en que se han instrumentado las diversas reformas estructurales.

Este débil crecimiento de la economía, en los últimos 30 años, está asociado al nulo crecimiento de la productividad. De acuerdo a la medición que realizó el INEGI, la productividad total de los factores en 2011 fue 8.2% inferior, a la que existía en 1990, esto implica que presenta una contracción anual promedio del 0.4%.

A pesar del crecimiento del gasto (5% en términos reales), en los últimos dos años (2013 y 2014), la inversión fija bruta, no crece. Lo más preocupante, es que los niveles crecientes de inversión pública, no han visto reflejados en el crecimiento del Producto Interno Bruto (INEGI). La participación de la inversión pública, tiene un impacto prácticamente nulo en el crecimiento de la economía.

La inversión extranjera directa, no se recupera, en 2014 sigue a la baja, si la comparamos con 2013, disminuyó alrededor del 40%. Los índices de productividad, en los últimos 20 años, han permanecido prácticamente estancados, sólo ha crecido 0.6%.

La deuda pública, sigue creciendo, en 2015, el déficit con inversión, se ubicará en 3.5% del PIB. En base a datos del FMI, los niveles de endeudamiento de México se han incrementado en forma importante, la deuda del gobierno mexicano para finales del 2015, se situará en 51.4% del PIB, creando trabas al crecimiento, y a la estabilidad financiera.

El bajo crecimiento económico no ha permitido satisfacer las necesidades sociales *básicas de amplios segmentos de la población mexicana*; y es por ello que el 45.5% de nuestra población se encuentra aún en situación de pobreza.

México, a la fecha, sigue teniendo, prácticamente el mismo porcentaje de población en pobreza que hace 30 años. La política social, con un enfoque asistencialista, ha sido

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

claramente insuficiente para mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de nuestra población. Los salarios reales van a la baja y la pobreza salarial al alza.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, el CONEVAL, señala que el 61.2% de los mexicanos, es decir, 72 millones de personas, carece de acceso a la seguridad social.

Asimismo, dos terceras partes de las personas mayores de 65 años nunca han cotizado al Sistema de Seguridad Social, y 37.6% de ellas no recibe ningún tipo de pensión o jubilación.

México es el único país de los integrantes de la OCDE que no cuenta con un Seguro de Desempleo.

Este hecho, es más grave si consideramos que los trabajadores con menores ingresos son los que presentan una mayor rotación laboral. De hecho, el 78% de los desempleados que pierden su trabajo en el sector formal ganaban, antes de ser desempleados, menos de cuatro salarios mínimos.

Además, el 61% de los desempleados tardan más de un mes en volver a emplearse, periodo en el que sus familias ven deteriorado su ingreso y precipitan su reconstrucción en empleos probablemente dentro del sector informal.

El 60% de la población que trabaja está empleado en el sector informal, donde la productividad de las empresas es 45% inferior a la del sector formal, lo que impacta directamente en los salarios de los trabajadores.

La informalidad está limitando el potencial de las empresas y los trabajadores mexicanos, y les impide mejorar su bienestar de manera significativa. En el sector informal no se tiene acceso al crédito, ni a la cobertura de seguridad social, ni a la capacitación, ni a la nueva tecnología.

La insuficiente inversión en bienestar social se deriva, en buena medida, de la debilidad fiscal del Estado mexicano. Los ingresos tributarios como porcentaje del Producto Interno Bruto son de 13.7%, mientras que el promedio en América Latina asciende al 18.4%. Y en países desarrollados de la OCDE alcanza el 26.3%.

En particular, la recaudación como porcentaje del Producto Interno Bruto del Impuesto Sobre la Renta a las personas físicas representa sólo una cuarta parte del promedio en los países de la OCDE. Este indicador también es menor para los ingresos por Impuesto Sobre la Renta de las empresas.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

De igual forma, la mayor parte de los ingresos exentos, las deducciones personales y los regímenes especiales benefician sólo al 10% de la población que tiene mayores niveles de ingresos.

El Sistema Tributario Mexicano es inequitativo y no ha sido efectivo para redistribuir el ingreso, a diferencia de lo que sucede en otros países, donde la política fiscal juega un papel fundamental para lograr mayor igualdad social, la distribución del ingreso en México, antes y después de impuestos, se mantiene, prácticamente, inalterada.

En este ambiente, es urgente estudiar y revisar seriamente la actual estructura del presupuesto de gastos fiscales, sobre todo, hay que revisar a quién beneficia y si esto realmente posibilita un impulso a la inversión y al crecimiento del mercado interno.

El presupuesto de gastos fiscales (tratamientos fiscales especiales), en México, llega aproximadamente a 500 mil millones de pesos.

Derivado de esta escasa recaudación y tratamientos fiscales especiales, el gasto público como porcentaje del PIB en México es apenas del 19.5%, mientras que en el resto de América Latina alcanza, en promedio, el 27.1%, y en los países de la OCDE es de 46.5 %. Los informes de la OCDE, reflejan que la presión tributaria en México es de las más bajas. Comparado con Latinoamérica, estamos por abajo de Brasil y Chile, y es muy pequeña comparada con los países desarrollados.

México percibe ingresos por impuestos del orden de 19% del PIB, Brasil 30% y el promedio de la OCDE es de 49%.

La riqueza patrimonial de algunos empresarios mexicanos crece exponencialmente, por ello, es urgente abrir la posibilidad de rediseñar el impuesto sobre la renta, así como discutir y establecer impuestos patrimoniales y a las herencias, sobre todo a la luz del crecimiento de los niveles de desigualdad y la alta concentración de la riqueza en el país.

La OCDE, plantea que la desigualdad en el ingreso y en los niveles de tributación es un factor importantísimo que retrasa el crecimiento de la economía. Entre más sea la brecha entre pobres y ricos, hay menos capacidades productivas, menor capacidad de desarrollo y menor movilidad social.

Esto implica que nuestra inversión en programas sociales, en ciencia y tecnología, en salud pública o en infraestructura, es una de las más bajas en América Latina.

Es urgente eliminar el modelo de crecimiento económico excluyente. Es necesario que se incorporen más empresas, diseñando agendas regionales fiscales para apoyar el desarrollo industrial y la productividad.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

Urge incentivar fiscalmente a la inversión y sobre todo a la creación de empleo, de calidad y bien remunerado. Hay que recordar que nuestro país requiere generar un millón de empleos al año.

Urge diseñar incentivos fiscales para apoyar la formación de recursos humanos e incentivar los niveles de escolaridad en nuestro país.

La política monetaria presenta problemas, no atina a estabilizar el tipo de cambio, el peso, durante 2015, se ha devaluado alrededor de 20% y en consecuencia las presiones inflacionarias son crecientes.

Finalmente, hay que señalar que diversos organismos nacionales e internacionales señalan que la creciente corrupción y la inseguridad y la violencia, le cuestan al país alrededor de 4 puntos del PIB.

Como se puede ver la estabilidad macroeconómica, se ha olvidado de los indicadores más relevantes del crecimiento (inversión, empleo e ingreso), y se ha centrado obsesivamente en alcanzar “finanzas públicas sanas” y un supuesto “equilibrio fiscal”, cada vez más lejano.

VI. EL NUEVO CONDICIONANTE DEL CRECIMIENTO.

“Cuando hay dificultades económicas el déficit tiene sentido, es bueno que haya déficit para hacer que las cosas se muevan. Cuando la economía está en problemas, es el momento de gastar más. En México se hace lo contrario”.
Krugman (2015).

Durante los tres primeros años de gobierno del Presidente Peña Nieto, la economía mexicana ha experimentado una marcada desaceleración económica. De acuerdo a datos de INEGI, en 2013, el PIB creció sólo 1.1%, en 2013, 2.1% y en 2014, 2.1%.

Lo más preocupante es que el Secretario de Hacienda, el Dr. Luis Videgaray Caso, reconoce que la tasa de crecimiento del PIB en los últimos 20 años, apenas llega al 2.6% anual.

Ante esta situación de bajo crecimiento económico, el gobierno federal debe replantear estructuralmente su política fiscal, monetaria, financiera e industrial, con el fin de construir ejes de crecimiento endógeno y dejar de depender de los impulsos del exterior, como puede ser el crecimiento de la economía norteamericana.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

La economía mexicana, sigue a la espera de tasas de crecimiento del producto interno bruto superiores a 5% anual.

Con la propuesta de un presupuesto base cero (PBC), para el ejercicio fiscal 2016, lo que el gobierno federal está ofreciendo, es realmente un nuevo programa de austeridad presupuestal, para reestructurar el gasto, con el fin de adelgazar, compactar y redimensionar al Estado mexicano, sus funciones y responsabilidades.

El PBC, no es un golpe de timón en la conducción de las finanzas públicas, tampoco es un cambio de paradigma. Lo que el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y el Banco Mundial, están proponiendo hacia adelante, es la profundización de la estrategia fiscal, iniciada desde 1983, bajo nuevos instrumentos, formas y mecanismos.

Bien lo visualizo Krugman en su reciente visita a México (abril de 2015), “Cuando hay dificultades económicas, el déficit tiene sentido, es bueno que haya déficit para hacer que las cosas se muevan. Cuando la economía está en problemas es el momento de gastar más. En México se hace lo contrario”

Por ello, El PBC, debe dar entrada a una gran discusión sobre la permanencia o no del Acuerdo de Certidumbre Tributaria, reconociendo que hoy tenemos evidentes límites y rigideces en los ingresos petroleros.

Hay que evidenciar y dejar claro que las metas son las mismas que se persiguen desde la década de los ochenta: el saneamiento de las finanzas públicas, restablecer el equilibrio fiscal y eliminar las presiones inflacionarias y cambiarias.

Pero como hemos visto en los resultados, la economía no despega y esto es lo más preocupante, es claro que la estrategia muestra claramente sus límites. Las metas no se alcanzan y sí distorsionan los mercados, debilita el mercado interno y se contrae la actividad económica y el crecimiento.

Con este tipo de medidas, recortes y austeridad, el Estado sigue dejando de lado y rápidamente sus obligaciones fundamentales, posibilitar un mayor crecimiento y mejorar el nivel de bienestar de todos los mexicanos.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

VII. CONCLUSIONES.

“¿Cómo es que se continua aplicando esa política de austeridad, cuando todo lo que genera es desempleo y destrucción del Producto Interior Bruto?”.
Blyth (2014).

Las políticas instrumentadas hasta la fecha, por medio de las cuales recortan el gasto público, aumentan el ajuste fiscal y amplían los programas de austeridad, en realidad sólo persiguen alcanzar el equilibrio fiscal, y con ello, destruyen el circuito ingreso, reducen la inversión pública, contraen el mercado interno y debilitan el crecimiento de la economía.

Flexibilizar o ampliar el gasto público desde la idea del circuito ingreso-gasto, a fin de dinamizar la economía, implicaría también modificar la política monetaria dándole también un perfil contracíclico, otorgando mayor crédito, a fin de aumentar los niveles de inversión, empleo e ingreso, mejores expectativas para los agentes económicos, mayores posibilidades de mejorar los ingresos tributarios del Estado y en consecuencia un circuito virtuoso que propiciaría crecimiento económico sostenido. Esto en México, hay que decirlo, sigue siendo un asunto pendiente.

Insistir sólo, en la reducción del gasto público sistemáticamente para dar consistencia a una supuesta política económica aparentemente neutral, que sólo pretende “estabilizar a la economía”, por medio de una metodología presupuestal “base cero”, implica avalar deliberadamente y profundizar un proceso recesivo y de bajo crecimiento, que tarde o temprano reducirá el nivel de ingreso y la recaudación, lo que aumentará todavía más el nivel de endeudamiento. El resultado, al final de cuentas, de este proceso es la generación de más deuda y más desequilibrios.

Bien lo visualizó Krugman en su reciente visita a México, (abril de 2015), “Cuando hay dificultades económicas, el déficit tiene sentido, es bueno que haya déficit para hacer que las cosas se muevan. Cuando la economía está en problemas es el momento de gastar más. En México se hace lo contrario”.

Por ello, es urgente aumentar los niveles de gasto y en especial los niveles de inversión pública, sin ellos, el crecimiento y el bienestar no llegarán.

La propuesta de discutir un PBC es una gran oportunidad para que toda la sociedad, no sólo la Cámara de Diputados participe en su diseño, todos los ciudadanos deben revisar sus objetivos para darle dirección.

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

La propuesta de un PBC, para 2016, abre una gran oportunidad para ampliar el debate y discutir seria e integralmente a la política fiscal.

Pero, anticipo desde ahora, la existencia de importantes riesgos al discutir la propuesta de rediseñar el presupuesto de egresos de la federación bajo la metodología base cero. Uno de los más preocupantes es que la nueva estructura del presupuesto sea decidida unilateralmente por el ejecutivo federal, sin la participación de la sociedad e inclusive sin que se permita una amplia participación de los legisladores que integrarán la LXIII Legislatura.

BIBLIOGRAFÍA.

En el Gobierno de José López Portillo hubo dos planes de carácter macroeconómico: el SEPAFIN (1989) y el (Plan Global de Desarrollo, SPP, 1980). El primero estimaba un crecimiento de 10.6% y el segundo de 8% en 1982.

Villarreal, René, (1988): *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, FCE, México.

Dornbusch, R., (1996): “México: Estabilización, Deuda y Crecimiento”. *El Trimestre Económico* núm. 250, vol LXIII (2), abril-junio, México.

Aspe, Pedro, (1993): *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, FCE, México.

Villarreal, René, (1998): *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, FCE, México.

Ibarra, David, (2005): *Ensayos Sobre Economía Mexicana*, FCE, México.

Levy, Noemí, (2004): *Liberalización Financiera y Déficit Público*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Williamson, John, (1990): “What Washington Means by Policy Reform”, Capítulo 2 de *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics: Washington, D.C. y (1993): “*Democracy and the “Washington Consensus”*”, en *World Development*, vol. 21, núm. 8, págs.1329-1336, Institute for International Economics, Great Britain.

Las tres “grandes ideas” que sirven de fundamento a estas reformas son, según Williamson, son: “la disciplina macroeconómica, la economía de mercado y la apertura al mundo”. “Las tres primeras reformas son hasta donde estoy enterado ampliamente aceptadas entre los economistas”, ver en Williamson, J. 2002. *Remarks to the Center for Strategic and International Studies*, noviembre 6.

“La estabilización macroeconómica es un elemento esencial de la reforma económica, un ambiente macroeconómico inestable no sólo distorsiona las señales de precios en los que se desenvuelve la economía de mercado, sino que puede llevar

————— Tomo I —————
La Economía y las Finanzas Públicas

a crisis periódicas, que debilitan todo el proceso de reforma. Por lo tanto el control del presupuesto público, las condiciones monetarias y la inflación deben ser establecidas desde el principio”. Ver en OCDE, *The Transition to Market Economy*, 1982, pág. 108.

Villarreal, René, (1998): *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, FCE, México.

Przeworsky, Adam, (1993): “The Neoliberal Fallacy” en Diamond Larry and Marc Plattner (editores), *Capitalism, Socialism, and Democracy Revisited*, The John Hopkins, University Press.

El mercado “es un mecanismo de coordinación donde las fuerzas de la oferta y la demanda en una economía determinan los precios, volumen y métodos de producción por la vía de un ajuste automático del movimiento de precios”. Tomado de Boyer R. y Drache D.: *States Against Markets*, Routledge, London, 1996, pág.

Aspe, Pedro, (1993): *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, FCE, México.

Pagaza, Eduardo (2007): *Límites del Equilibrio Fiscal*, Driada, México.

Las llamadas reformas de primera generación, deben ser congruentes por lo menos *ex ante*, con los objetivos centrales de las reformas: saneamiento fiscal y estabilización macroeconómica. La reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron sin ambigüedades al logro del primero; en cambio, la liberación del comercio exterior, la desregulación y la liberación financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica.

Notas, debajo de los títulos de cada apartado:

Paul Krugman (2015), Entrevista en México al Premio Nobel de Economía 2008, *El Universal*, Cartera, págs. B1 y B7, México, 5 de abril de 2015.

Mark, Blyth (2013), *Austeridad, historia de una idea peligrosa*. Crítica. España 2014.