



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA**



LA POLÍTICA FISCAL MEXICANA: ANÁLISIS DE LA RELACIÓN EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO Y DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO 2012-2018

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA
PRESENTA:**

LUIS ALBERTO PARRA MEIXUEIRO

**DIRECTOR DE TESIS
MTRO. ABELARDO ANIBAL GUTIÉRREZ LARA**

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX., 2019



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

Al pueblo de México. Pues la mejora en su bienestar debe ser la motivación más importante para aprender sobre la ciencia económica.

A los estudiantes de la UNAM, pues en nuestras manos se sostiene en parte importante el futuro del país.

A los estudiantes de la Facultad de Economía de la UNAM y de la carrera de economía en otras universidades. Nuestro amor por la ciencia es el factor principal por el cual se ha edificado la educación económica en este país.

A los profesores de la Facultad de Economía de la UNAM.

A mis padres, Cristina y Enrique.

A mis abuelos, Carmen, Rodolfo, Celia y Saúl.

A mis hermanos, Karina y Pablo.

A mi sobrina, Ximena Galán Parra.

A mis todos mis tíos y primos.

A los estados de Oaxaca y Puebla, de dónde provienen mis ancestros, mis raíces y mi identidad cultural.

A todos mis amigos periodistas, escritores, poetas y literatos mexicanos conocidos a lo largo del camino. Pues solo con su esfuerzo e inteligencia podrá cambiar nuestra realidad.

A todas las personas que algún día generosamente me han brindado la mano en momentos difíciles o me han ayudado a abrir una puerta en el camino. Cargo siempre con el agradecimiento a esos gestos de apoyo y no los olvido.

A todos los economistas que han caminado los aún lúgubres caminos de esta ciencia y cuyas lecciones y textos han sido esenciales para la elaboración del presente trabajo.

Y, principalmente, a todos los millones de mexicanos que se encuentran en estado de pobreza y marginación. Porque nuestros esfuerzos al avanzar en el estudio de esta ciencia, algún día no tan lejano, logren que salgan para siempre de esa terrible condición.

AGRADECIMIENTOS

A mi madre Cristina Meixueiro Díaz, también egresada de la UNAM y quien falleció en el curso de esta carrera, por su imborrable ejemplo de lucha, humanidad e inteligencia, y cuya ausencia solo se llena por el recuerdo de su amor incondicional y la sabiduría que nos legó para afrontar los retos que enfrentamos todos los días. Hasta dónde estés, mi más grande amor y agradecimiento eterno.

A mi padre Enrique Parra Mateos, por su ejemplo de tenacidad, pero sobre todo de lealtad, la cual constituye la más grande muestra de inteligencia, grandeza y verdadero valor. Mi agradecimiento por todo el apoyo para lograr esta meta y por todo el esfuerzo y sacrificio realizado -y a veces no visible a simple vista- para siempre apoyar a tus hijos.

A mis hermanos, Karina y Pablo, por el gran regalo que considero tenerlos como hermanos. Ustedes son la mejor muestra de la gran labor de nuestros padres.

A mis abuelos Carmen, Rodolfo y Celia. Cuyos amorosos ejemplos aun hoy en día alumbran nuestros caminos.

Al profesor Abelardo Aníbal Gutiérrez Lara, por su guía y todo el interés y tiempo dedicado a la culminación de esta tesis. Y por las invaluable lecciones de economía y política económica que ha brindado siempre en sus clases.

Al profesor Francisco Payno y Sánchez, por fomentar siempre en sus alumnos el amor por analizar la realidad económica mexicana, y la responsabilidad hacia el pueblo de México que implica estudiar en la UNAM. Y por su amistad.

Al profesor Joram Arcos Olvera, por su amistad y por las enseñanzas económicas y consejos de vida recibidos en sus clases.

A los profesores Isaac Sánchez Gil y Tayra González Orea, por su amistad y las importantes lecciones recibidas en sus clases.

Al profesor Oscar Antonio Miguel por el apoyo técnico en la realización de esta tesis.

A los distinguidos sinodales que con su lectura honran el presente trabajo.

A todos los profesores de la Facultad de Economía de la UNAM que día a día se dedican a la noble labor de enseñar esta hermosa ciencia, y por la utilidad real que a este país representa y su generosidad al dar cátedra.

Al pueblo de México, pues es con su esfuerzo diario que se sustenta la educación de excelencia de los alumnos de la UNAM.

A mis compañeros. Particularmente a todos aquellos que tuvieron gestos para conmigo al enseñar, explicar o ayudar a realizar un trabajo conjunto. Sin ustedes y sin el compañerismo que distingue a la UNAM, nada de esto sería posible.

A todos mis amigos y amigas, compadres y primos, por siempre estar ahí con una sabia palabra de aliento, sin las cuales, no se encontraría nunca la motivación para emprender y terminar las grandes tareas. Afortunadamente poner todos los nombres sería algo extenso, pero ustedes bien saben quienes son.

A mi tío Manuel Bolaños, por la ayuda recibida en momentos muy difíciles y la cual no olvidaré nunca. A su hijo, mi primo Antonio, que ha compartido siempre esa misma generosidad.

A mi tío Genaro Vázquez Colmenares y a su hijo, mi primo Víctor, por las inolvidables pláticas llenas de invaluable lecciones políticas y de vida, en un lazo familiar y de amistad que se extiende por cuatro generaciones.

A Dios, el universo y a la vida, cuyos caminos inexpugnables forjan el espíritu humano.

A la UNAM y a la Facultad de Economía, por servir como un refugio materno en los momentos más difíciles. Y por ser una gran institución que honra el ideal de Academia que algún día concibieron Sócrates y Platón.

LA POLÍTICA FISCAL MEXICANA: ANÁLISIS DE LA RELACIÓN EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO Y DEUDA PÚBLICA EN MÉXICO 2012-2018

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN	1
JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN	4
HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN	8
INTRODUCCIÓN	13

CAPÍTULO 1. CRITERIOS DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO Y DEL PbR

Marco Teórico	22
Eficiencia del gasto público y el efecto multiplicador	23
Multiplicador del presupuesto equilibrado	25
Efectos del gasto agregado en una economía abierta	28
Análisis de las exportaciones netas y su efecto en el gasto público según la macroeconomía	32
Tipo de interés real y la política monetaria en el gasto agregado	35
El tipo de interés real y su efecto en la curva del gasto agregado	37
Criterios de eficiencia según la teoría macroeconómica	39
El modelo económico mexicano	43
El abandono del Libre mercado y la reivindicación del Estado rector	47
Criterios de eficiencia del PbR y objetivos macroeconómicos	52
Objetivos de las finanzas públicas	54
Relación déficit-crecimiento según el PbR	55
El Sistema de Evaluación del Desempeño, evaluación y seguimiento	56

Marco jurídico e institucional del SED	61
Indicadores de valoración de la evaluación, desempeño y seguimiento según el SED y su relación con la eficiencia	62
Indicadores de desempeño	63
Dimensiones del desempeño	66
Observaciones y conclusiones sobre los criterios de eficiencia del PbR	68

CAPÍTULO 2. ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL PERIODO 2012-2018

Evolución de los ingresos a lo largo del periodo de estudio	70
Panorama general de los ingresos públicos a mediados de 2018	72
Análisis de los ingresos presupuestarios 2014-2017	80
Panorama del gasto público a finales de 2017	83
Indicadores de la postura fiscal en 2017	93
La deuda del sector público mexicano en el periodo de estudio	98
Nivel de endeudamiento de México con respecto a otros países	102

CAPÍTULO 3. EL GASTO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL PERIODO DE ESTUDIO

Crecimiento y equilibrio macroeconómico	107
Tipo de cambio durante el sexenio	112
La política fiscal y la inflación durante el sexenio	116
Política monetaria y tasa de interés	122
El gasto público y la inversión en el periodo de estudio	125
La eficiencia del gasto en México según el World Economic Forum (WEF)	135

CONCLUSIONES	139
BIBLIOGRAFÍA	189

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

Objetivos Generales

La presente tesis buscará como objetivo general el investigar, documentar, analizar y evaluar la política fiscal ejercida durante el periodo delimitado del sexenio 2012-2018, bajo la óptica de los postulados de la teoría macroeconómica que señalen criterios para la determinación de resultados eficientes o deficientes en la ejecución del gasto público en el periodo.

Por ello, uno de sus objetivos generales está en la definición de dichos criterios de eficiencia asentados en los postulados de la teoría macroeconómica reciente y vigente desde el punto de vista académico, mediante su identificación y documentación.

Otro objetivo general es la investigación y documentación tanto de los objetivos como directrices que el gobierno mexicano fijó durante el periodo de estudio, así como la investigación y documentación de los ingresos, egresos, endeudamiento y crecimiento que se observaron y que el propio gobierno mexicano público a través de sus informes de finanzas públicas.

Por último, analizar los postulados teóricos macroeconómicos mencionados y los objetivos de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, expresados en el Documento Presupuesto basado en Resultados, y los resultados macroeconómicos que trajeran consigo la administración de los ingresos y egresos públicos, y su variación como endeudamiento o superávit presentes en los reportes presupuestales y de finanzas públicas expedidos por el gobierno federal.

El análisis entonces como objetivo general, debe conducir a conclusiones que puedan evaluar y calificar la política fiscal presentada en los hechos como eficiente o ineficiente según los postulados anteriormente mencionados y los objetivos y directrices que haya establecido el propio gobierno para conducir su política pública.

Objetivos Particulares

En la presente tesis también se plantean como objetivos particulares investigar y documentar las diferencias, coincidencias y semejanzas que existan entre distintos autores y teóricos económicos sobre los criterios que expongan como indicadores y valores para establecer y evaluar que una política fiscal ha sido exitosa desde el punto de vista de la eficiencia macroeconómica.

Un segundo objetivo particular es conocer los propios postulados y referencias bibliográficas según los cuales la presente administración planteó sus objetivos macroeconómicos y de finanzas públicas, y el grado de intervención del Estado al inicio de la presente administración, con el objeto de constatar y documentar los planteamientos que desde el inicio marcaron la dirección que llevaría la conducción la política económica.

Asimismo, se tiene como objetivo documentar y analizar la evolución de los ingresos y los egresos en la administración y reconocer su origen y aplicación con dos aspectos de utilidad para tanto para la teoría macroeconómica como para la economía pública. Por un lado, se buscará reconocer y desarrollar conceptos que ha aportado la teoría macroeconómica reciente como lo son el gasto agregado y el efecto multiplicador del gasto.

Con lo anterior también se tiene el fin de reconocer conceptos de utilidad que ha aportado la economía pública, tales como utilizar a las tres clasificaciones del gasto, funcional, administrativa y económica en el análisis de la composición del gasto.

Otro objetivo, es investigar y documentar la evolución y variación del nivel de endeudamiento de México con respecto a su Producto Interno Bruto (PIB) y realizar un análisis comparándolo con el nivel de endeudamiento respecto al PIB existente en otros países, para de ahí comparar la relación que existe con las tasas de crecimiento observadas en el periodo en otras economías.

En la investigación también se incluirá, otras calificaciones sobre la eficiencia del gasto público que hayan realizado organismos internacionales con el fin de conocer la percepción de la política fiscal mexicana según las observaciones que se hayan realizado por autoridades internacionales y externas.

Finalmente, investigar y documentar las variaciones y niveles de las variables macroeconómicas más importantes tales como inflación, tipo de cambio, tasa de interés, inversión e indicadores de la balanza de pagos, como indicadores de referencia a los resultados de la política fiscal y presupuestal en el periodo de estudio. Esto con el fin de contrastarlos con los postulados de la teoría macroeconómica y de los propios objetivos que se fijó el gobierno como eje rector y con ello lograr establecer conclusiones que sirvan para evaluar y analizar la eficiencia en la política fiscal ejercida por la administración durante el periodo de estudio.

JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

En esta investigación se considera que existe un gran interés en la economía pública por dilucidar si los postulados de la teoría macroeconómica vigente hasta el momento y que estudiamos a lo largo de la licenciatura en economía, es compatible y comparable con los hechos económicos (la economía positiva) que se presentan en el momento de ejecutar el gasto público y analizar bajo esos preceptos los efectos que éste provoca en la economía real.

Dado el reciente contexto económico, en el que luego de la Gran Recesión sucedida a partir del año 2008 y la aplicación de medidas que en algún momento podrían haberse considerado heterodoxas en exceso por los economistas que defienden los postulados neoclásicos, y que han colocado al Estado como un agente preponderante, y en tantos casos como el agente dominante, en la conducción económica de distintas economías.

Si bien como se intentará explicar a lo largo de la tesis, el Estado ha recuperado un papel de protagonismo en la conducción de la política económica y la corrección de los fallos del mercado que dieron origen a la recesión mundial antes mencionada, es por ello mismo en el que radica la importancia que genera el estudio de la eficiencia en la intervención del mismo.

Como se intentará desarrollar a lo largo de la tesis, la discusión sobre el papel y las limitaciones que debe tener el Estado al intervenir en la economía, y la discusión sobre la eficiencia de esta misma intervención, se ha dado desde los orígenes y el nacimiento de la ciencia económica, aún al día de hoy, en las primeras décadas del siglo XXI, dicho debate aún no está definido ni zanjado y la gran variedad de modelos de intervención y sus resultados económicos son muestra de esta afirmación.

No existe aún una teoría o algún postulado de cualquier teórico económico que pueda asegurar que uno u otro modelo o grado de intervención el Estado en la política económica sea eficiente en términos absolutos.

En todos los países existen realidades diferentes, marcos históricos diferentes, grados de desarrollo económico e industrial distintos, y por lo tanto, cada país requiere de una revisión de la política económica, y una observación rigurosa de los postulados para entender cuál es el grado de eficiencia que cada economía necesita para corregir fallos de mercado y que funcione de una forma óptima desde el punto de vista de la teoría macroeconómica o del punto de vista de la economía pública.

Por lo tanto la tesis se justifica desde distintos puntos de vista. El primero es que intentará documentar los postulados que la teoría macroeconómica ha estudiado y determinado como criterios de eficiencia para entender que, dada política fiscal, sea expansiva o restrictiva, sea eficiente y corrija los problemas o retos que enfrenta la economía. Por lo tanto, la tesis implica una revisión de los postulados teóricos macroeconómicos para definir los criterios de eficiencia en la intervención gubernamental y el aumento de los ingresos y egresos públicos, es decir, la política fiscal y sus efectos en los resultados económicos medidos en las variables indicadas.

El segundo aspecto importante para analizar la política fiscal mexicana en el periodo de estudio para, una vez definidos los criterios de eficiencia, poder evaluar bajo dichos criterios la evolución de los ingresos y egresos públicos, y la justificación o los objetivos que tuvo la administración en el periodo de estudio al aplicar dicha política.

El tercer aspecto relevante consiste en comprender los postulados y objetivos en los que el propio gobierno basa su política económica, con énfasis en la política fiscal, para comprender si dichos objetivos son congruentes tanto con la realidad

económica y los retos que enfrentó el país en el periodo y también para verificar si dichos objetivos se cumplieron en el momento de aplicar la política de gasto público.

El cuarto aspecto relevante es la comparación de los resultados económicos a través del impacto en las variables macroeconómicas que atañen a los objetivos de ambos aspectos previos, tanto los postulados por la teoría macroeconómica como criterios de eficiencia, así como los propios objetivos y directrices que el gobierno mexicano elige como ruta para dirigir su política fiscal.

En un último lugar, la tesis buscará precisar la evolución del endeudamiento público en el periodo y realizar un comparativo con los niveles de deuda de distintas economías del orbe, para comprender la situación mexicana con respecto a las mismas.

Esta comparación de los resultados, contra los postulados teóricos macroeconómicos y los objetivos de política económica del propio gobierno, permitirán conocer y evaluar si la política fiscal cumplió con los dos aspectos de importancia antes mencionada: criterios que permitan evaluar si la política de gasto público fue eficiente según los postulados de la teoría macroeconómica, y de igual forma permitan comprender y evaluar si la política fiscal logró cumplir con las metas y objetivos de política económica que se planteó como eje conductor.

Dada la importancia que tiene analizar el papel del gobierno en la eficiencia económica, considero que los motivos anteriormente expuestos justifican la elaboración e investigación que requiere la presente tesis.

Delimitación

Al respecto de la delimitación, la tesis buscará sólo abarcar los postulados de la teoría macroeconómica vigente y actual, referenciada por una revisión de dichos criterios en textos académicos de la ciencia, enfocada en sus aspectos macro.

La tesis también se limitará a la investigación, documentación y análisis de la política fiscal del periodo acotado en su título, es decir, buscará entender los objetivos y la evolución de la política económica y fiscal de la administración que inició en diciembre de 2012 y culminará a su vez en diciembre de 2018, es decir, la administración a cargo del presidente Enrique Peña Nieto.

Por lo tanto, se puede afirmar que, pese a que se puedan tomar algunos puntos e indicadores de otras administraciones previas, estas solo se tomarán como marco histórico o referencial para analizar los postulados y los hechos reflejados en la política fiscal en México, durante el periodo de estudio y sus resultados.

HIPÓTESIS DE LA INVESTIGACIÓN

Dado el nivel de endeudamiento con respecto al Producto Interno Bruto (PIB) con el que el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto recibió la administración pública, y el nivel que se observa hacia el final de la administración, es de dominio público que el nivel de endeudamiento registrado en su medida más amplia en el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) ha crecido de forma importante.

Este crecimiento se observó pese a la Reforma Fiscal impulsada desde el año 2013, que hizo crecer los ingresos tributarios de la federación en un nivel importante y que logró aminorar el impacto en la pérdida de ingresos petroleros debido a la baja generalizada que vivieron los precios internacionales del petróleo durante la administración.

Esto implica que los egresos fiscales crecieron a un nivel por arriba del de los ingresos fiscales, por lo tanto, al tiempo en que se elevaron los niveles de endeudamiento en los primeros años de la administración, también se dio un efecto que Josep E. Stiglitz denomina y explica bajo su conceptualización como “gasto agregado”.

Este gasto agregado, es decir, el gasto que realiza el gobierno por encima de sus ingresos y que por lo tanto genera endeudamiento, puede ser eficiente o deficiente según su impacto en las variables macroeconómicas.

Según lo delimita Stiglitz, cuando el gasto agregado tiene un uso eficiente, este produce un efecto multiplicador, es decir, el gasto agregado produce un efecto multiplicador en la demanda agregada, que puede producir a su vez un crecimiento en el producto real, medido conforme al PIB.

Sin embargo, dicho efecto multiplicador se puede ver afectado, sea positivamente o mermado, según los criterios que establece como medidas de eficiencia del gasto.

Es decir, existen condicionantes según las cuales el gasto produce un efecto benéfico en el crecimiento de la economía real y por lo tanto, cuando es utilizado de forma eficiente, este puede crecer al grado que pague el endeudamiento contraído para aumentarlo, e incluso, produzca beneficios económicos con creces que permitan acrecentar la producción real y con ello el PIB real de un país, trayendo a su vez mejoras en la condición de vida de los ciudadanos del mismo.

No obstante, existen condicionantes que pueden afectar o disminuir el efecto multiplicador del gasto y con ello, mermar la eficiencia en la aplicación de los recursos provenientes del endeudamiento, lo que puede resultar en un efecto contrario que empeore las condiciones futuras de una dada población que se verá además obligada a pagar dicho endeudamiento, renunciando a su consumo futuro, por lo cual, es un asunto de gran importancia y e incluso de gravedad.

Explicado esto, la hipótesis de esta tesis consiste en comprobar, bajo los postulados expuestos y documentados en la teoría macroeconómica, tanto en Stiglitz como en otros autores, si el crecimiento del gasto, y con ello el aumento en el nivel de endeudamiento ha sido eficiente, y si se puede considerar que ayudará o afectará a los ciudadanos mexicanos en el futuro, cuando se tengan que pagar los costos por dicho endeudamiento.

La hipótesis de la investigación parte del hecho de que el nivel de endeudamiento de México a pesar de que se ha elevado en los últimos años, no es tan grande en comparación con el de otros países en desarrollo y por lo tanto, a pesar de que las calificadoras de deuda internacionales elevaron sus alertas a lo largo del sexenio, y cuando la tendencia de la deuda se elevó a su punto más alto en más de cuatro administraciones, este pudo haber sido eficiente, si logró cambiar condiciones que creen riqueza y prosperidad que permitan pagar el endeudamiento y seguir

produciendo de una forma que la tendencia del producto sea hacia el crecimiento real.

La base a partir de la que se parte esta dictada por el hecho de que la administración del presidente Peña Nieto será la única que crecerá durante los seis años en las cuatro administraciones anteriores, es decir, que no se había presentado un sexenio con crecimiento en todos sus años desde el del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Otra cifra que apoya esta hipótesis es que según lo informa el gobierno, este año se han creado más empleos que en las dos administraciones anteriores juntas, en una cifra que supera los tres millones de empleos creados y que según declaraciones recientes de funcionarios de la administración y el propio presidente superará los cuatro millones de empleos en la administración que abarca el periodo de estudio.

Sin embargo, pese al panorama que el gobierno dibuja al exponer estas cifras como resultado, existe también en esta hipótesis la posibilidad de que al revisar a fondo los resultados económicos, tanto en las cifras del crecimiento, tanto con las del empleo, en relación con otros niveles de endeudamiento en otros países y la composición misma de los empleos en proporción con su nivel de ingresos, la tesis pueda arrojar resultados que contradigan la hipótesis de que el gasto se ejerció con eficiencia.

Estos posibles resultados se detallarán con cifras a lo largo de la tesis en la que se buscará comprender el crecimiento del gasto público por arriba de los ingresos públicos y su naturaleza, así como su impacto en el nivel de endeudamiento.

Sin embargo, también se buscará comparar los objetivos en la política económica y fiscal del gobierno y las características del gasto eficiente según los postulados de la teoría macroeconómica disponible, con el fin de delimitar bajo esos criterios qué

tan eficiente fue la política del gobierno en resultados económicos y conforme los criterios del aumento en las condiciones de bienestar de la población.

Existen indicadores y análisis recientes que hacen dudar y exigen la comprobación y el análisis de la hipótesis de resultados económicos exitosos en consonancia con el crecimiento en los años del periodo de estudio del crecimiento y el empleo.

El más importante de estos indicadores es el número de personas en pobreza y pobreza extrema que aún se cuentan por millones y su porcentaje con relación a la población total mexicana, que aún es muy alto. Otros de estos indicadores son la composición de los empleos según su nivel de ingresos, y que han originado que se realicen estudios como el elaborado por el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) que denotan la muy poca movilidad social que existen en el país y según los cuales, siete de cada diez mexicanos nacerán y morirán siendo pobres aun cuando trabajen toda la vida.

Otro aspecto que pone en duda la hipótesis de que el crecimiento ha sido eficiente son las calificaciones que otorgan organismos internacionales con relación a la eficiencia del gasto público ejercido en México durante el periodo de estudio, las cuales no son favorables o aprobatorias, como se constatará en la investigación. También se evaluará como criterio la evolución de las principales variables económicas en los años de la administración y el impacto de la política fiscal en los resultados observados en las mismas.

Por último, existe otro aspecto para analizar como comprobación de la presente hipótesis que es el gasto en inversión pública ejercido por el gobierno, el cual, ha sido criticado tanto por sectores empresariales como por académicos, pues se argumenta, está en los niveles más bajos en 70 años. Este aspecto resulta doblemente relevante pues es la inversión pública tanto en infraestructura, como en mejora de la educación y formación técnica de la población, así como en la

innovación científica y tecnológica, que Stiglitz determina como un criterio de eficiencia de gran importancia cuando se analiza la eficiencia del gasto público.

Por lo tanto, el objetivo e hipótesis de la presente tesis es investigar, documentar, analizar, evaluar y comprobar si dicho aumento del gasto y consecuente aumento del nivel de endeudamiento ha sido eficiente y permitirá ayudar a las generaciones futuras no solo a pagarlo, sino a disfrutar de sus beneficios tangibles, o si al contrario, dicho aumento ha sido ineficiente y como se dijo antes, tendrá consecuencias adversas para la población que tendrá que pagarlo con una parte del producto producido por su esfuerzo.

Desde ahora entonces se advierte que las conclusiones de esta tesis permitirán corroborar si la política fiscal y el aumento del gasto y del endeudamiento público han sido eficientes justificados en el crecimiento continuo en todos los años de la administración, y los empleos creados, o al contrario, este ha sido ineficiente y tendrá consecuencias de importancia para los años futuros y las contribuciones con las que los ciudadanos tendrán que pagar las consecuencias de la política fiscal observada durante el periodo.

INTRODUCCIÓN

Desde lo que ahora conocemos como los inicios del pensamiento económico, el tema sobre la importancia de la intervención del Estado en la economía de cualquier país ha jugado un tema central. Desde el pensamiento mercantilista o fisiócrata, hasta la posterior reflexión profunda de Adam Smith, planteaban el rol que juega el papel del Estado en la regulación o desregulación que permitiera a la economía alcanzar su potencial pleno, o en el último de los casos su teórico estado estacionario.

El papel del Estado en la eficiencia económica ha sido quizá, junto con el del comercio exterior, el tema más debatido en la aún breve historia de la ciencia económica y cuya última palabra no parecer haber sido dicha, ni aparenta aparecer en el horizonte cercano.

Las múltiples expresiones culturales que existen en este complejo mundo, y las manifestaciones que estas tienen de forma directa en la economía de cada nación son tantas y tan diferentes entre sí, que el ser humano como especie entrando en el segundo cuarto del siglo XXI, se encuentra lejos de encontrar una visión común sobre las limitaciones que debe tener el Estado en la intervención, no solo de la economía, sino de todo el quehacer humano.

El Estado, ese ente abstracto tan complejo, contiene en su interpretación tiene tantas formas dialécticas como lenguajes existen en la tierra, y muchas veces la interpretación interna sobre el papel del Estado varía de la interpretación que existe de una persona a otra, ya con más razón de un partido político o de otro, o incluso, como sucede en los diferentes países árabes, de una interpretación religiosa a otra.

El papel del Estado y del derecho como marco constitucional que lo rige está entonces condicionado al acuerdo perceptivo de ciertas mayorías o minorías en una población, que interpreta y utiliza la teoría económica para justifica la intervención en el marco jurídico de una forma totalmente sujeta al contexto cultural e histórico de una nación.

Esta es una limitación a la se enfrenta todo estudiante de la ciencia económica al intentar evaluar modelos teóricos superpuestos sobre la realidad que las cifras pasadas y los ciclos económicos y políticos revelan a diario. El economista, a diferencia del biólogo, el físico clásico o el ingeniero, no cuenta con las herramientas necesarias para hacer experimentos o medir la eficiencia o el posible efecto de la aplicación de una medida o herramienta económica en la vida diaria.

Si acaso, el economista cuenta con alguna oportunidad política para intentar acomodar parcialmente sus conocimientos en una realidad dinámica y contrastante en sus características reales al momento de intentar acomodar a su vez dicha realidad dinámica con sus características en su modelo económico que, asimismo, muy probablemente haya sido concebido en otra latitud, en la cual sus condiciones políticas y económicas eran totalmente diferentes a las del país destino.

De otra forma, si el pensamiento como teóricos económicos no permea en lo político, el economista o estudiante de la ciencia económica puede estar vagando entre laberintos teóricos de lo que en los tiempos de Malthus se le describió como una ciencia lúgubre.

Quizá, muy simplificada, esa sea la razón por la cual la teoría económica, al contrario de lo que sucede en su contraparte, la economía real, avanza de forma lenta y sus medidas parecen apenas haber trascendido los primeros debates, sobre el papel de la intervención del Estado o del comercio con el exterior, para luego en cada nuevo ciclo político hundirse de nuevo en la discusión sobre lo que cada

proyecto político considera como ideal en el papel que el Estado debe jugar en la actividad económica de cada país.

Entonces el estudio de cualquier fenómeno social o económico, como en el caso de la presente tesis, debe estar sujeto a las distorsiones que pueden conllevar las interpretaciones personales de la teoría económica, involuntaria, si así se quiere, en su contraste con la evolución de las cifras reales que presenta el propio Estado, a través de dos de sus poderes, el ejecutivo, y el legislativo, y de la dependencias que intervienen en su representación en el proceso presupuestal, que es la esencia de la economía pública, y por lo tanto de la política económica de un país.

Dicho de una forma más simple, para la presente disertación se cuenta solo con tres herramientas principales: la información que se desprende de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en sus informes sobre las finanzas públicas, cuya veracidad está avalada a su vez por el Congreso de la Unión a través del Senado en la parte de los ingresos, y de la Cámara de Diputados en la parte del presupuesto de egresos, así como los documentos del Presupuesto Basado en Resultados, que detalla el punto de vista económico sobre el que se toman las decisiones presupuestarias, y la distinta bibliografía que será consultada como base fuente para lo que las aportaciones de la ciencia económica y de la academia tengan que decir al respecto.

No se pretende hacer todo el recorrido extenso que conllevaría todo un estudio de mayor tamaño para comprender las causas históricas del pensamiento económico mexicano, con todas sus variantes de todo y época, pero sí se intentará dar un breve recorrido a través de las condiciones que han llevado, no solo al economista mexicano y al pensamiento económico mexicano, a cambiar de dirección conforme una respuesta de los vientos exteriores, pues estos dan también una parte importante del contexto económico internacional, del cual no solo ha nacido también la influencia de la política económica de los últimos 25 años, sino que lentamente permean pero a la vez forman el pensamiento económico universal.

Para aterrizar con ejemplos más concretos lo que anteriormente intenta dilucidarse como complejidades que presenta el presente trabajo por su naturaleza, basta con señalar dos aspectos importantes, que hacen más compleja la aplicación del marco teórico de la teoría de la macroeconomía y la economía pública en el caso del presente sexenio mexicano, que es, al final, el caso de estudio en el que se pretende contrastar la teoría económica con la economía positiva.

Al inicio del sexenio que comprende el periodo de estudio, el comercio internacional y la integración global era el tema más importante de la agenda mundial. La administración de Barak Obama vista ahora en retrospectiva, era la culminación no solo de un largo proceso racial y político en Estados Unidos, sino la solución a un dilema que se había gestado en el mundo a raíz de la Gran Recesión de 2008.

Obama representaba al líder moderno, de la apertura económica, de la integración global, de la reconciliación impensable hasta hace algunos años de relaciones imposibles, como la del su propio gobierno y el de Cuba. Dicha integración global y del comercio exterior quedó cristalizada en la historia a través de la firma del Acuerdo Transpacífico de Comercio, (o TTP por sus siglas en inglés).

En economía se estudian los bloques de integración, el derecho económico, da énfasis a los temas de integración de bloques, y dicha integración global se asumía como el destino evidente.

Por su parte, a partir de la crisis de 2008 el papel del Estado se había redefinido, luego del amargo trago que trajo consigo la Gran Recesión y la explosión de la burbuja del mercado inmobiliario que pasmo no solo la economía estadounidense, sino la economía global, y la colocó en un estado anormal de adormecimiento y letargo, que contrajo consigo medidas económicas y monetarias, que pudieran haber sonado tan extraordinarias en otro tiempo, y que, sin embargo, por unos años se convirtieron en una nueva normalidad.

Como por coincidencia de los ciclos políticos con los ciclos económicos, en toda la era Obama que comprendió ocho años, la inflación internacional fue una de las más bajas de la historia, lo que conllevó a los bancos centrales a responder con las tasas de interés más bajas de la historia económica reciente, para estimular una economía que no dejó por muchos años la amenaza de contraerse. Algunas de esas tasas llegaron incluso a niveles negativos, como en el caso de Suiza.

Este contexto económico internacional es de suma importancia, como se ha dicho, para comprender el entorno internacional y el papel reciente del Estado en la política económica, con énfasis en la política fiscal, que es el tema que nos ocupa en esta tesis, pues ambos contextos explican ciertos efectos en la conducción de la política económica, que tuvieron una lógica *ceteris paribus*, enclavada en su momento histórico, pero ahora han tenido un efecto visible, dadas una vez cambiadas las circunstancias geopolíticas.

En concreto se expone el caso del aumento del endeudamiento público, vía el aumento del gasto, que es el tema más importante en este análisis, y que también obedeció a un entorno internacional de las más bajas tasas de interés, que propiciaron una cierta relajación en las provisiones del pago de la deuda.

Más allá de los efectos de la política monetaria reciente en la política fiscal, los efectos de la Gran Recesión en el papel que juega el Estado en la intervención económica fueron contundentes: luego de una larga defensa, principalmente de fuerzas políticas de derecha, como los republicanos en Estados Unidos, en torno a la necesidad de la intervención mínima posible del Estado en la economía de los países, particularmente en la mayoría de las economías occidentales, a raíz de la Gran Recesión de 2008, este paradigma de no intervención terminó por disolverse al momento de comenzar los rescates financieros.

El dogma del Consenso de Washington, a muy grandes rasgos históricos resumidos en pocas palabras, buscó dar solución a los graves problemas de sobrecalentamiento, inflación, e hiperinflación de las economías a través de una principal medida concreta: la reducción del papel del Estado en la economía de los países. Explicada en sus aplicaciones al detalle: la privatización de sectores estratégicos en los que antes intervenía solo el Estado, la privatización de empresas que antes fueron públicas, la reducción del gasto público y su cambio de orientación política, para dejar de ser la palanca que regía el desarrollo económico, y convertirse si acaso en rector o responsable, como en el caso mexicano, solo del desarrollo social.

El papel del Estado, esto claro varía, según el caso de estudio, cambió para dejar de ser desarrollador y convertirse en supervisor para abandonar su papel como empresario, y dejar de ser el instrumentador del bienestar.

Vino entonces también la política que buscó poner alto a los grandes desequilibrios presupuestales, como herramienta económica para desacelerar y controlar la inflación, la reducción de los déficits presupuestales, la búsqueda ideal del balance presupuestal entre ingresos y egresos, y la liberalización del tipo de cambio a una flotación libre, para atenuar los efectos de los desequilibrios externos.

Tanto en el caso del mundo, como en el caso particular de México, estos procesos llevaron muchos años y distintos ciclos políticos para consolidarse. No es el caso de muchos países sudamericanos donde dichas medidas aún no se han siquiera aplicado.

Pero en el caso específico del pensamiento económico mexicano, es posible atestiguar que dicho proceso se llevó a cabo como si fuese el curso natural de su historia y de su política económica, es decir respondió a sus circunstancias históricas y no a un proceso de planificación. El papel del Estado cambió de forma

definitiva en el transcurso de las décadas de los ochenta y noventa y las reformas económicas consolidaron de forma contundente el papel del nuevo Estado.

Las empresas se privatizaron y el gasto público se redujo hasta colocarse, al menos de forma ideal y en algunos años, en el equilibrio presupuestal, se hicieron las reformas que trajeron autonomía al Banco de México, y se liberalizó el precio del peso mexicano en el mercado. Todo ello, es imposible negarlo, tuvo un impacto positivo en paulatinamente desacelerar y controlar la inflación, y hacerla tener una tendencia converger con la meta establecida por el banco central mexicano, lo que permitió un descenso considerable en las tasas de interés. Lo mismo sucedió con inflación y las tasas en Estados Unidos.

Sin embargo, la crisis del año 2008 tuvo un nuevo efecto en el pensamiento económico y en el papel que debe jugar el Estado en la economía de un país, y ahora siendo el caso, de la economía mundial.

La grave crisis y recesión que causó la interpretación del libre mercado en los mercados financieros, y los nuevos instrumentos financieros como las opciones y los futuros, y su distorsión, cuyos efectos fueron masivos en la economía y el empleo estadounidense trajo consigo una nueva interpretación del papel del Estado y sus instituciones en la rectoría de la economía.

Es importante mencionar al menos estos aspectos del contexto político y económico internacional, que tuvo importantes efectos en la conducción de la política económica y fiscal de México en el periodo estudiado. Por un lado, el Estado tuvo utilizar el gasto público como herramienta de desarrollo, lo que puede constar en la tendencia siempre creciente que tuvo el gasto público, a partir del año 2009 y hasta el 2016, y el efecto de este crecimiento a su vez en el aumento del endeudamiento público como proporción del PIB, que se explicará con más detalle en el desarrollo del documento. Solo basta decir que, a finales del 2012, cuando Enrique Peña Nieto recibió la administración pública federal, la deuda se ubicaba en un 37.7 como

porcentaje del PIB, y según las estimaciones más optimistas, esta será de por lo menos 45.5 por ciento cuando termine su periodo, mientras que el expresidente Felipe Calderón recibió una deuda de 29.7 por ciento del PIB, que la administración del expresidente Vicente Fox había bajado desde un 31.7 como porcentaje del PIB cuando recibió la administración pública federal en el año 2000.

Con esa tendencia alcista del gasto público se observa reflejada claramente la reorientación que tuvo la política económica como motor de desarrollo para dejar atrás la recesión internacional, y la cual no se explicaría sino se tuviera en consideración el entorno de bajas tasas de interés para contratar deuda, para lo cual, presentaba perspectivas favorables de continuar así en el corto plazo, aun cuando toda etapa histórica llega a su fin.

Si bien en la administración del periodo de estudio se profundizó el proceso de privatización con algunas concesiones petroleras a empresas privadas, el propio gobierno se ha autocalificado como rector y promotor del desarrollo, de un Estado más cercano al pensamiento keynesiano, con la clara mano del Estado en su papel de conductor. De cualquier forma, esto se verá a más detalle en el desarrollo del presente análisis.

Solo es necesario a manera de introducción para el lector y los sinodales que honrarán con su lectura a este documento, tratar de expresar la dificultad que implica la aplicación de la teoría económica en el estudio de la economía real, y viceversa. Si algo ha quedado de manifiesto en los años recientes es que la dinámica política de un país tiene el poder de tirar por tierra las asunciones y predicciones que los más agudos teóricos económicos puedan hacer sobre la realidad. De una forma u otra, ésta siempre excede la capacidad de reflexión de los economistas o los teóricos económicos.

Se intenta entonces dar cumplimiento a este compromiso a través de esta tesis, no sin antes advertir las dificultades, contratiempos, distorsiones y limitaciones a las

que nos vemos sometidos los economistas al intentar dar luz, y explicar al mundo conclusiones lógicas y útiles, de una ciencia dinámica, social y cuya complejidad disfrazada de simpleza incita al hombre común a sacar conclusiones simples, pero no válidas, a un aspecto en el que incluso los propios economistas, no se ven más favorecidos que un astronauta o un explorador al momento de adentrarse en terrenos desconocidos. Sirva entonces esta tesis para tratar de iluminar aspectos que hasta ahora, permanecen siendo un enigma para esta ciencia, tan compleja, tan enigmática, tan cambiante y tan apasionante.

Que el gasto público sea ejecutado con transparencia, con honestidad, y con justicia y equilibrio social, para finalmente ser ejecutado con eficiencia real, debe ser el principal objeto de estudio de aquel estudiante de la economía pública.

Al final, no solo es el dinero de todo el pueblo, ahí también radica el futuro de la nación y, por lo tanto, el futuro de quienes siguen nuestros pasos: las generaciones que heredarán el país y el mundo que dejaremos.

CAPÍTULO 1

CRITERIOS DE EFICIENCIA DEL GASTO PÚBLICO Y DEL PBR

Marco Teórico

Gregory Mankiw plantea bien la paradoja económica de este tiempo, en noviembre de 2008, Mankiw escribió en *The New York Times*: "Si fuera a recurrir a un solo economista para comprender los problemas que enfrenta la economía, no hay dudas de que el economista sería John Maynard Keynes. Aunque Keynes murió hace más de medio siglo, su diagnóstico de recesiones y depresiones sigue siendo la base de la macroeconomía moderna. Sus ideas contribuyen en gran medida a explicar los desafíos que enfrentamos ahora"(Mankiw, 2008). No obstante, Mankiw expresó en su artículo escepticismo sobre un paquete de gasto de 1 billón de dólares frente a la crisis financiera y económica mundial. Criticó al entonces vicepresidente Joseph Biden por sugerir que había unanimidad de apoyo entre los economistas para un paquete de estímulo.

Para la actual teoría económica, más allá de aquellos economistas que se aferran a la ortodoxia neoclásica y al principio libertario del estado más pequeño posible, con la llegada de la Gran Recesión y sus efectos, la teoría keynesiana recuperó fuerza y ha vuelto a influir en la política económica de muchos países -incluidos en el nuestro- cómo se verá más adelante en el análisis del documento del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Estado ha recuperado su papel como rector de la economía, con la teoría keynesiana del gasto agregado y el efecto multiplicador como principio rector.

Esto resulta pertinente en el presente análisis, pues como se verá más adelante, una base teórica para el establecimiento de criterios de eficiencia en el gasto público es precisamente el efecto multiplicador del gasto agregado.

Si bien hoy en día, en este tiempo, en el que todos los postulados de política económica se cuestionan y en el cual existe un debate y una amenaza real de tendencia contracíclica al libre comercio, y si bien cuando Keynes inició sus postulados sobre macroeconomía y el estudio de los agregados económicos, no existían regímenes económicos abiertos con perfecta movilidad de capitales y con tipo de cambio fijo, sus postulados sobre el gasto agregado de gobierno no solo siguen vigentes, sino que están en constante discusión.

Eficiencia del gasto público y el efecto multiplicador

Una vez señalada la importancia de delimitar el modelo económico mexicano es pertinente pasar al tema central de los postulados teóricos de la presente tesis ¿qué dice la teoría económica sobre la eficiencia del gasto?

Autores de textos académicos de Macroeconomía como Josep E. Stiglitz plantean el efecto multiplicador como un criterio de eficiencia del gasto público. Stiglitz lo explica con una pregunta, “¿Merece la pena incurrir en un déficit para salir de una recesión? El problema que plantea al incremento del gasto público o la reducción de los impuestos (es decir, una política fiscal expansiva) estriba en lo que suscita dos preocupaciones. En primer lugar, aunque el estímulo fiscal mejore actualmente el bienestar de la población, las futuras generaciones cargarán con la deuda lo que empeorará su bienestar. Sin embargo, si el Estado aumenta su inversión en infraestructura, capital humano o investigación, las futuras generaciones podrían disfrutar, en realidad, de un bienestar mayor, siempre que el rendimiento de esas inversiones fuera superior al tipo de interés.

Los rendimientos estimados son muy altos en estas áreas. La mayoría de las estimaciones sitúan el rendimiento de la inversión en investigación en más del 20% y las estimaciones del rendimiento en educación son muy superiores al tipo de interés. Pero aun cuando el incremento en el gasto se destine a consumo, el resultado parece favorable. Supongamos que el Estado gasta mil millones de pesetas en bienes públicos de consumo. Como consecuencia del multiplicador, el aumento neto de la renta (consumo) actual es mucho mayor. Si el multiplicador es 2, la renta nacional aumentará en 2 mil millones de pesetas. En el futuro -por ejemplo, en la siguiente expansión- hay que hacer frente al endeudamiento, con intereses. Pero solo hay mil millones de mayor endeudamiento” (Stiglitz, 2004).

Entonces para Stiglitz, “la disyuntiva de entre un aumento de la renta nacional actual de 2 mil millones de pesetas y una reducción del consumo en el futuro para devolver mil millones (más intereses, de endeudamiento parece favorable. De hecho, puede ser aún más favorable si el Estado ha pedido dinero a sus propios ciudadanos, en este caso, simplemente cobrará un impuesto a algunas personas con el fin de devolver lo que le debe a las que compraron bonos para financiar el gasto inicial. En este caso, habrá una transferencia de recursos de los contribuyentes a los titulares de bonos, pero ninguna reducción del consumo agregado”.

Y continúa: “La disyuntiva es algo menos favorable que este cálculo ya que al financiarse el estímulo fiscal mediante deuda, el desahorro (déficit) del Estado absorbe algunos ahorros que se habrían utilizado para invertir. Por lo tanto, el stock de capital en la economía es menor, por lo que también lo será la renta nacional futura, lo que empeorará el bienestar de las futuras generaciones” (Stiglitz, 2004).

Es muy importante lo que afirma Stiglitz en las anteriores líneas pues está estrechamente vinculado con lo que el paradigma de eficiencia en el gasto público plantea. Como en el dilema clásico de una familia, si un gobierno hace crecer su gasto para invertir en cosas que mejorarán su condición futura, y les permitirán tener

mejores herramientas, tanto intelectuales como físicas, mejores productos, mejores profesionistas, entonces este gasto ha sido ejercido con eficiencia, pues además de haber permitido obtener un mejoramiento en el bienestar social, también habrá incrementado el producto real, o la producción real, para obtener mejores rentabilidades en el futuro, que permitan en dado caso cubrir el endeudamiento sin dañar las finanzas públicas de un país, y enfrentar un ciclo recesivo debido a la contracción del consumo o el gasto futuro.

Es decir que, en el tema de eficiencia, tal como para un padre de familia con parte de su ingreso futuro, un crecimiento del gasto que incurra en un déficit mayor debe ser destinado a inversiones que hagan crecer, o permitan hacer crecer su ingreso futuro.

De ahí se puede establecer el primer criterio de eficiencia del gasto público, un aumento en el gasto público debe generar mejores condiciones de inversión en ciencia y tecnología que aumenten la producción real, para que este tenga efectos multiplicadores en el futuro, que contrarresten el pago del déficit que se generó con el aumento mismo.

Multiplicador del presupuesto equilibrado

Otra consideración teórica que según Stiglitz se debe establecer al analizar los criterios de eficiencia del efecto multiplicador, es el caso que ocurre cuando el gobierno eleva el gasto público, pero al mismo tiempo se suben los impuestos. En ese caso, Stiglitz afirma que “el multiplicador del presupuesto equilibrado es el aumento que experimenta el PIB cuando se incrementa el gasto público en una peseta y se suben al mismo tiempo los impuestos en la misma cuantía”.

Cuando esto sucede “la subida de impuestos reduce la renta disponible y por lo tanto el consumo privado, lo que contrarresta en gran medida, pero no totalmente el efecto expansivo del incremento del gasto público. Para ver por qué solo lo contrarresta en parte, recordemos que una reducción de renta disponible de una peseta sólo reduce el consumo en la propensión marginal a consumir multiplicada por una peseta.

El efecto neto del incremento del gasto público acompañado de una subida de impuestos -una vez que el multiplicador ha podido desarrollarse totalmente, es un aumento de la renta nacional en la cuantía del incremento del gasto público (en lugar de un múltiplo de esa cantidad, como ocurriría sino se subieran los impuestos. El multiplicador del presupuesto equilibrado es igual a uno” (Stiglitz, 2004.)

Y luego explica la lógica de este resultado con el siguiente ejemplo: “supongamos que se incrementa el gasto público en mil millones de pesetas y se elevan al mismo tiempo los impuestos en la misma cuantía (prescindiendo para simplificar el análisis del hecho de que los impuestos dependen de la renta y prescindiendo de las exportaciones e importaciones). El efecto neto en la primera ronda es simplemente (en millones de pesetas):

$1.000 - PMC \times 1.000 = (1 - PMC) 1.000$ millones de pesetas dónde PMC es la propensión marginal a consumir. El multiplicador es $1 / (1 - PMC)$ por lo que el efecto neto es:

$[1/(1-PMC)] \times 1 - PMC \times 1.000 = 1.000$ millones de pesetas.

El efecto neto es 1.000 millones de pesetas. La curva de demanda agregada se desplaza hacia la derecha en la cuantía del incremento del gasto público, lo que eleva la producción.” (Stiglitz, 2004.)

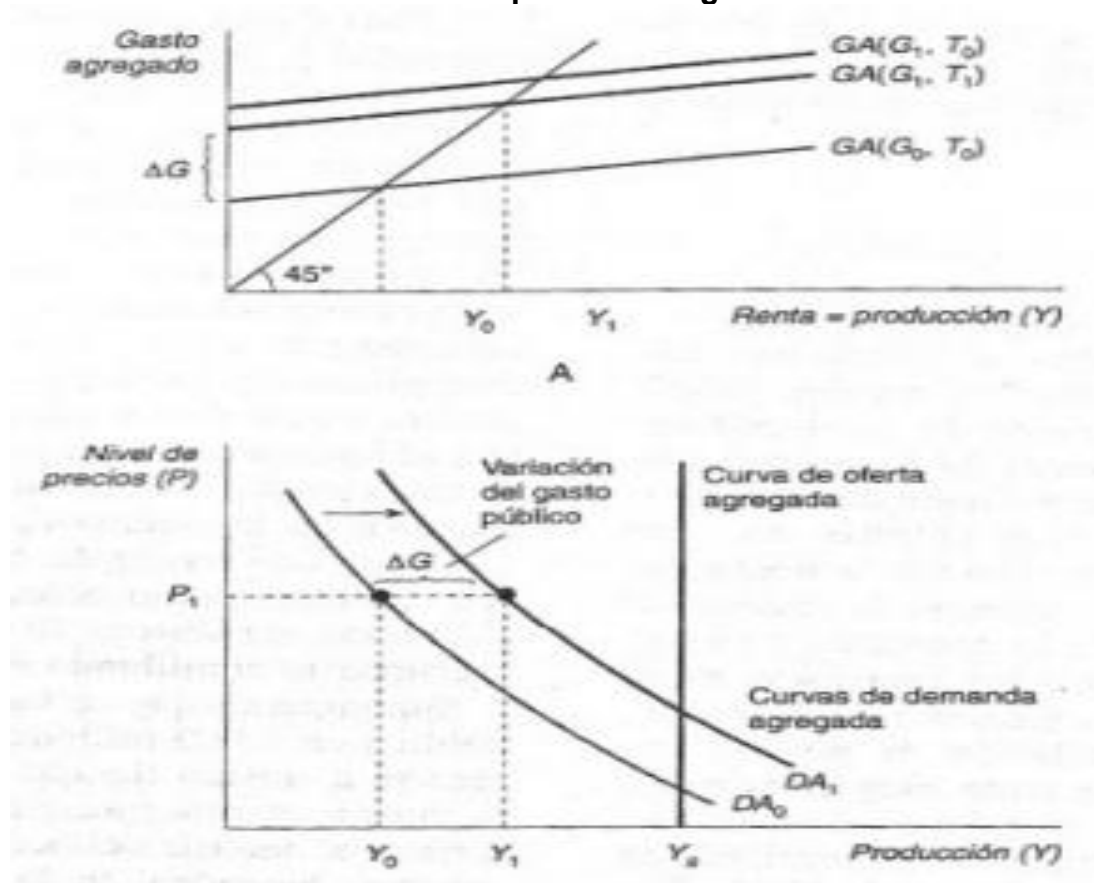
Esta consideración del análisis de Stiglitz es importante, pues explica que el efecto multiplicador del gasto también está condicionado a que no se aumenten los impuestos, pues de aumentarse estos en una proporción de uno a uno, el efecto multiplicador se neutralizaría, es decir, tendría un efecto multiplicador, pero con la misma eficiencia que tendría sino existiera un aumento de impuestos, y este efecto multiplicador también es dependiente de la PMC que exista en la economía estudiada.

Esto es pertinente, pues aun cuando el análisis simplifica el hecho de que exista una economía abierta a las exportaciones e importaciones, lo que veremos más adelante, tiene un efecto significativo en el efecto multiplicador del gasto agregado, nos permite entender que una política fiscal expansiva, para que tenga efecto multiplicador en el gasto público, no debe ser acompañada de mayores impuestos pues neutraliza su efecto multiplicador, aunque no lo anula por completo, pues aun con el aumento de impuestos, la producción puede crecer aumentando el crecimiento real de la economía.

Como se verá más adelante en nuestro caso de estudio, el tema tiene pertinencia pues la política económica seguida en el periodo 2013-2018, ha tenido como características un aumento del gasto acompañado de un aumento de los impuestos a través de la reforma fiscal. Por lo que este también se convierte en un criterio de eficiencia del gasto público, la comprensión del hecho de que en una economía un efecto multiplicador del gasto público es mayor cuando no existe un aumento de impuestos similar en la misma proporción.

En la siguiente gráfica se ilustra el efecto multiplicador del gasto agregado a pesar de un aumento de impuestos. (Stiglitz, 2004).

Gráfica 1
Efecto multiplicador del gasto



Fuente: Tomado de Stiglitz, Macroeconomía, 2004.

Efectos del gasto agregado en una economía abierta

El comercio internacional juega un papel importante en materia del análisis del gasto público y su crecimiento, es decir el gasto agregado. Como se han mencionado, el caso de México es el de una economía abierta, con un grado de apertura importante al comercio internacional.

Sin embargo, para Stiglitz “el efecto de las exportaciones y las importaciones en el gasto agregado es fácil de calcular. Recuérdese que lo que aquí nos interesa son

las compras totales de bienes producidos en un determinado ámbito geográfico en un año”.

En consecuencia, las exportaciones de bienes producidos en el territorio nacional a otros países representan un componente adicional del gasto agregado, exactamente igual que el consumo, la inversión y el gasto público. Sin embargo, una parte de lo que compran las familias las empresas y el estado son bienes de producción extranjera. Para obtener la demanda total de bienes producidos en el ámbito internacional en el gasto agregado, se mide por las exportaciones netas, es decir, las exportaciones menos las importaciones. Tal como hacíamos cuando analizábamos los demás componentes del gasto agregado debemos preguntarnos asimismo qué factores podrían alterar las exportaciones netas para cada nivel de renta” (Stiglitz, 2004).

Como se observa en el postulado de Stiglitz, las exportaciones netas y la balanza comercial, es decir, el grado de apertura y dependencia de bienes extranjeros en una economía afectan de forma sensible el efecto multiplicador del gasto agregado. Algo que resultará de sumo interés al analizar más adelante el efecto del gasto agregado en el periodo de estudio en la economía mexicana.

Sobre el análisis del efecto en las importaciones del gasto agregado, Stiglitz dice “cuando aumenta el gasto agregado de las familias, éstas no solo compran más bienes de consumo producidos en su país, sino también en el extranjero. Se puede representar una función de importación de forma parecida a cómo ilustrbamos la relación entre renta disponible y consumo mediante la función de consumo. La función de importación muestra los niveles de importaciones correspondientes a los diferentes efectos de renta, Para simplificar suponemos que son los consumidores quienes adquieren las importaciones y que el nivel de estas viene determinado por la renta disponible.

Las importaciones aumentan cuando lo hace la renta. La propensión marginal a la importación indica la proporción de cada euro adicional de renta que se gasta en importaciones. Si la propensión marginal a la importación es 0.1 y la renta aumentarán en 1,000 euros (0.1×1.000), La propensión marginal a la importación viene dada por la pendiente de la función de importación.

Las importaciones dependen también del coste relativo de los bienes producidos dentro y fuera del país. Si, por ejemplo, el precio del automóvil producido en Japón e importado en Estados Unidos sube con respecto al de otro de características similares fabricado en el propio territorio estadounidense, en su conjunto comprarán menos unidades del modelo japonés y más unidades del norteamericano” (Stiglitz 2004).

Como se puede ver en este último planteamiento de Stiglitz, el valor de los precios relativos también influye en la compra de bienes extranjeros, por lo que el tipo de cambio que afecta los precios relativos es un componente importante por considerar en el análisis que estamos llevando a cabo.

Y luego ahonda en el concepto “el precio relativo de los bienes producidos en el extranjero y de los bienes producidos en el propio país se ve afectado por el tipo de cambio. Si la moneda nacional aumenta de valor, los bienes extranjeros pasan a ser más baratos. Las familias tienden a incrementar sus compras de bienes producidos fuera del país y las importaciones aumentan.

Unas de las razones del acusado descenso de las exportaciones netas que se produjo en Estados Unidos a mediados de la década de 1980 fue que el valor del dólar había aumentado de manera significativa; en cambio, al pasar a ser más baratos los productos extranjeros, las importaciones se incrementaron. Las variaciones del tipo de cambio afectan a las importaciones para cada nivel de renta. Un aumento del valor de la moneda nacional desplaza hacia arriba la función de

importaci3n; un descenso del valor de la moneda la desplaza hacia abajo” (Stiglitz, 2004).

Como se puede ver en el análisis de Stiglitz, las variaciones del tipo de cambio tienen un efecto considerable en las variaciones de las importaciones y exportaciones y, por lo tanto, son causales y determinantes del equilibrio exterior, las balanzas en cuenta corriente y de pagos, que es a su vez determinante del tipo de cambio, en una economía abierta como la mexicana, como se verá más adelante en el análisis.

Por su parte el efecto de las exportaciones también se ve afectado por las variaciones del tipo de cambio y de la renta disponible en los países que demandan los bienes exportados. Al respecto, Stiglitz afirma: “lo que compran los extranjeros a un determinado país depende la renta de estas y no directamente de la renta de dicho país. Las exportaciones también pueden depender de otros factores como el esfuerzo de comercializaci3n de las empresas nacionales y los precios en los bienes de fabricaci3n nacional en relaci3n con los extranjeros. Para simplificar, supondremos que la renta de otros países no depende en absoluto de lo que ocurra en el propio.

Las exportaciones, así como el gasto público no variarán con la renta del propio país. En ocasiones se alude a las exportaciones menos las importaciones (las exportaciones netas) con el nombre de balanza comercial. Cuando aumenta la renta, también aumentan las importaciones, mientras que las exportaciones no varían. Eso significa que las exportaciones netas disminuyen al aumentar la renta. Este hecho ayuda a explicar, por ejemplo, el descenso de las exportaciones netas en Estados Unidos en la segunda mitad de la década de 1990. Con la economía estadounidense en expansi3n y la de muchos en recesi3n, las importaciones a dicho país aumentaron significativamente, reduciéndose las exportaciones netas” (Stiglitz *ibidem*).

Y luego profundiza en el efecto del tipo de cambio “las variaciones del tipo de cambio afectan las exportaciones por la misma razón por la que las importaciones dependen del tipo de cambio. Si la moneda nacional de un país aumenta de valor, los bienes de dicho país pasan a ser relativamente más caros. Los extranjeros compran menos productos nacionales y las exportaciones disminuyen. Dado que esta variación del tipo de cambio hace que los bienes extranjeros pasen a ser relativamente más baratos, las importaciones aumentan con lo que las exportaciones netas descienden. Inversamente, un descenso del valor de la moneda nacional de un país estimulará las exportaciones y reducirá las importaciones, lo que se traducirá en un incremento de las exportaciones netas” (Stiglitz, *ibidem*).

Como se puede ver en este apartado, las variaciones del tipo de cambio tienen una relación directa con la cantidad de bienes que se exportan e importan. Sin embargo, el gasto agregado tiene también un efecto en la renta disponible, por lo que un aumento de la renta disponible vía un aumento del gasto agregado tiene consecuencias en las exportaciones netas, según el nivel del tipo de cambio, pero también tienen efectos en la balanza comercial que a su vez afecta también el valor del tipo de cambio.

Análisis de las exportaciones netas y su efecto en el gasto público según la macroeconomía

Para Stiglitz, “las exportaciones netas afectan a la curva de gasto agregado de dos maneras distintas. En primer lugar, alteran la pendiente de la curva. Cuando aumenta la renta, también lo hacen las importaciones y eso hace que se reduzca el incremento neto del gasto en bienes y servicios de producción nacional” (Stiglitz, *ibidem*).

Este punto es muy importante en nuestro análisis, pues más adelante nos ilustrará como un criterio de eficiencia en el aumento del gasto público y su relación con los bienes importados y la eficiencia que conlleva un aumento del gasto agregado en una economía abierta, sin que esto conlleve a una mayor oferta de bienes nacionales y servicios. Es decir, el crecimiento real del producto y por lo tanto de la economía.

Stiglitz plantea: “Aunque el gasto agregado aumenta junto con la renta debido a los incrementos del consumo y la inversión, la pendiente de la curva será más plana en una economía abierta. Si la propensión marginal a la importación es pequeña, la pendiente de la curva del gasto agregado solo se reducirá ligeramente; si la propensión marginal a la importación es considerable, como podría ser en una economía muy abierta, la pendiente de la curva se reducirá de manera significativa” (Stiglitz, *ibidem*).

Y luego argumenta al respecto del efecto del aumento del gasto agregado en el tipo de cambio. “En un segundo término, factores tales como los tipos de cambio y la evolución de la renta en otros países pueden afectar a las exportaciones netas y provocar desplazamientos de la curva de gasto agregado. Una recesión en Europa, por ejemplo, reducirá las exportaciones de Estados Unidos y desplazará hacia abajo la curva de gasto agregado de dicho país, en ausencia de cualquier otra variación, su producción de equilibrio disminuirá. A finales de la década de 1990, las crisis financieras y las consiguientes recesiones de muchas economías asiáticas plantearon en Estados Unidos la preocupación por la posibilidad de que la disminución resultante de las exportaciones estadounidenses provocara una recesión también en ese país. El descenso de las exportaciones desplazó hacia abajo la curva de gasto agregado. Por fortuna no todo lo demás se mantuvo constante, y el país continuó experimentando una expansión económica. Esto ilustra un importante aspecto: a menudo utilizamos nuestros modelos teóricos para determinar lo que ocurrirá si variara un factor y todos los demás se mantuvieran constantes. Este enfoque resulta útil en tanto nos permite comprender claramente

los efectos de las variaciones de cada factor. En el mundo real, sin embargo, muchas de las cosas que suponemos constantes también varían, y debemos utilizar nuestros modelos para analizar variaciones simultáneas de numerosos factores” (Stiglitz, op cit).

Todo esto anterior lo afirma Stiglitz para explicar cómo la evolución de la renta y del tipo de cambio también tienen efectos en la eficiencia del efecto multiplicador del gasto agregado, y explica que entre más variables consideremos en nuestro análisis, más complejo puede resultar, pues la propia ecuación del estudio de eficiencia cambia.

Como explica Stiglitz, “cuando se añaden las exportaciones (X) y las importaciones (M), el gasto agregado viene dado por:

$$GA = C + I + P + X - M$$

Las importaciones están relacionadas con la renta disponible por la función de importación.

$$M = PMI \times Y_d?$$

Donde PMI es la propensión marginal a la importación. Se supone que las exportaciones se mantienen fijas. Por lo tanto, el gasto agregado es:

$$GA = \alpha + PMC \times (1-t) \times Y + I + P + X - PMI \times (1 - t) (PMC - PMI)$$

Por lo que el multiplicador es:

$$1/[1 - (1-t)(PMC - PMI)]$$

Si $t = 0.25$, $PMC = 0.8$ y $PMI = 0.1$ el multiplicador será

$$1/[1 - 0.75(0.8 - 0.1)] = 2.1$$

Esta cifra es mucho menor que la que obteníamos anteriormente, en ausencia del comercio” (Stiglitz, op cit).

Como se puede observar, en el análisis que hace Stiglitz del gasto agregado, son ya más las variables que influyen en el efecto multiplicador del gasto. Identificamos tres principales, que son el aumento de los impuestos paralelo al aumento del gasto agregado, la propensión marginal a consumir y la propensión marginal a la importación.

Esto nos lleva ya a tener criterios que pueden afectar la eficiencia del efecto multiplicador en el gasto público y por lo tanto, en el crecimiento de la producción y de la economía real, así como en alteraciones de otras variables como la balanza comercial y el tipo de cambio en una economía.

Solo falta pasar al análisis del efecto de otras variables como la tasa de interés en el efecto multiplicador del gasto agregado.

Tipo de interés real y la política monetaria en el gasto agregado

El tipo de interés real, al igual que las otras variables anteriormente descritas tienen efectos en el gasto agregado. Al respecto, ahonda Stiglitz, “las expectativas con respecto a la renta futura, la riqueza el tipo de interés real, y el tipo de cambio pueden alterar el gasto agregado para cada nivel de renta nacional. Uno de los factores fundamentales que influyen en la curva de gasto agregado es el tipo de interés real, y éste constituye un canal clave a través del cual la política monetaria afecta a la actividad económica. Las variaciones del tipo de interés afectan al gasto en inversión y a las compras de nuevas viviendas, y de bienes duraderos como los

automóviles por parte de las familias. Asimismo, influyen en el tipo de cambio y en las exportaciones netas.

En la economía actual, una economía abierta e internacional, una de las formas más importantes en que las variaciones de los tipos de interés afectan al nivel de la actividad económica es mediante su influencia en el tipo de cambio. Si los tipos de interés de un determinado país bajan, y esa reducción no va acompañada de disminuciones paralelas en otros países, el menor rendimiento de los activos financieros del país en cuestión hará que dichos activos resulten menos atractivos tanto para los nacionales como para los extranjeros. La demanda de moneda nacional bajará en medida en que los inversores preferirán destinar su dinero a activos extranjeros, la demanda de moneda nacional bajará en la medida en que los inversores preferirán destinar su dinero a activos extranjeros. Este descenso de la demanda de moneda nacional hará que el tipo de cambio de esta se reduzca (un euro por ejemplo, comprar ahora menos yenes o dólares o libras, que antes.) La disminución del valor de la moneda nacional hará que los productos nacionales resulten más baratos en el extranjero y los productos extranjeros resulten más caros en el territorio nacional. Subirán las exportaciones y bajarán las importaciones. En el caso de estados Unidos, por ejemplo, entre agosto de 1998 y enero de 1999 el tipo de cambio dólar-yen descendió de 145 a 113 yenes por dólar, lo que representa un descenso de aproximadamente el 22 %. Así, para un consumidor japonés, una camisa de fabricación estadounidense de 100 dólares experimentaba una reducción de precio del 22% con lo que pasaba de valor 14 mil 500 yenes a valer 11 mil 300. Para un consumidor estadounidense, en cambio, el precio de los bienes japoneses aumentaba en un 28%. Un reproductor de CD que se vendiera en Japón por 25 mil yenes, en Estados Unidos costara $25000/145 = 172$ dólares, les costaría ahora a los norteamericanos $25000/113 = 221$ dólares (En la práctica, estas variaciones fueron algo menos drásticas, ya que a corto plazo los exportadores "absorbieron" parte de la variación de los tipos de cambio con el fin de reducir la variabilidad de los precios que afrontaban los consumidores). Cuando las exportaciones aumentan

y las importaciones disminuyen, las exportaciones netas se incrementan” (Stiglitz, op cit).

Esta parte del análisis de Stiglitz es muy importante para los aspectos a considerar en la presente tesis. Las variaciones de la tasa de interés tienen una repercusión directa en las variaciones del tipo de cambio, lo que tiene efecto también en los precios de los bienes y por lo tanto, en el saldo de las exportaciones netas. Si bien Stiglitz señala un punto importante, las variaciones de la tasa de interés, y del tipo de cambio, no son inmediatas, pues al inicio, los productores y comercializadores “absorben” un poco de esta variabilidad por razones de mercado, es decir, ‘por no salir del precio de mercado y quedar más caros que sus competidores. Sin embargo, en un mediano y largo plazo, como se verá adelante en la presente tesis, las variaciones del tipo de interés y del tipo de cambio, tienen una afectación directa en los niveles de los precios, y por lo tanto en las importaciones y exportaciones que se realizan en una economía, así como el gasto agregado tiene efectos en ambas variables, el tipo de cambio y el interés real, en una economía abierta como la mexicana.

El tipo de interés real y su efecto en la curva del gasto agregado

Para efectos del análisis de Stiglitz, “cada una de las curvas del gasto agregado utilizadas en este modelo se han trazado para un tipo de interés determinado. Una variación del tipo de interés real desplaza la curva. Y lo hace a través de dos canales. En primer lugar, las variaciones del tipo de interés real afectan al gasto en inversión. Una reducción del tipo de interés real, por ejemplo, incrementa el gasto en inversión en la medida en que a las empresas les resulta menos costoso pedir prestado para abordar proyectos de inversión y aumenta la disponibilidad de crédito. En segundo término, el tipo de cambio responde a las variaciones de los tipos de interés. Una variación del tipo de cambio altera el precio relativo de los bienes

nacionales y extranjeros, lo que se traduce en variaciones de las exportaciones netas. Si un descenso de los tipos de interés reduce el tipo de cambio, las exportaciones netas aumentarán. El incremento de las exportaciones netas refuerza el efecto de un tipo de interés real inferior en la inversión. Esas variaciones desplazan hacia arriba la curva de gasto agregado. En nuevo nivel de producción de equilibrio es más elevado.

El efecto de una variación del tipo de interés real en la curva de gasto agregado se representa en el tipo de interés real inicial, r_0 , la curva de gasto agregado es $GA(r_0)$. Esta curva se cruza con la línea de producción de 45° en un nivel de producción igual a Y_0 . Si el tipo de interés real baja a r_1 , la curva de gasto agregado se desplaza hacia arriba, a $GA(r_1)$ en tanto la inversión y las exportaciones netas aumentan para cada nivel de renta nacional. La producción de equilibrio aumenta a Y_1 . Un tipo de interés real inferior se traduce en un nivel de producción de equilibrio más elevado. Esta relación inversamente proporcional entre el tipo de interés real y la producción se presenta en la parte B de la figura” (Stiglitz, op cit).

Este es otro criterio muy importante a la hora de analizar el efecto multiplicador del gasto agregado, tal como lo afirma Stiglitz, un descenso en la tasa de interés real tiene efectos en el tipo de cambio pues al descender este, eleva las exportaciones aumentando el nivel de producción de la economía real, no obstante, también tiene efectos en otro componente de la demanda agregada, que es la inversión, cuando la tasa de interés baja, también aumenta la inversión.

Aun cuando Stiglitz no lo explica en este análisis, se tendrá en cuenta que un aumento en el tipo de interés real aumenta, también aumenta el tipo de cambio y por lo tanto, tiene los efectos contrarios en el nivel de producción y de renta disponible, así como en el efecto de las exportaciones netas.

Crterios de eficiencia segn la teorfa macroeconmica

Como se ha visto a lo largo de la presente investigaci3n, existen distintas aproximaciones a la medici3n de los efectos del multiplicador del gasto pbllico segn diferentes autores, y en algunos la materia no toma una mayor relevancia.

De las fuentes consultadas, Stiglitz es quien ofrece una mayor exposici3n te3rica del tema y quien m3s abunda en la materia a fin de elucidar criterios que puedan definir el efecto multiplicador del gasto pbllico como un criterio de eficiencia.

Dados los conceptos y la complejidad de la materia de estudio, es posible intentar simplificar algunos conceptos que nos sirvan para identificar los efectos multiplicadores del gasto pbllico como criterios de eficiencia.

Stiglitz afirma que todo monto gastado de m3s en materia de gasto pbllico recibe el nombre de gasto agregado.

El gasto agregado tiene un efecto multiplicador en el gasto pbllico, pero este efecto multiplicador depende de varios factores.

Uno de los factores importantes a considerar en el an3lisis del gasto agregado es la Propensi3n Marginal de Consumo (PMC) de cada economfa, pues entre mayor sea la propensi3n marginal a consumir, mayor ser3 el efecto multiplicador del gasto pbllico. Como es obvio, por el contrario, entre mayor es la propensi3n a ahorrar de los ciudadanos de una economfa, menor ser3 el efecto multiplicador del gasto pbllico.

Es decir que se puede afirmar, que un aumento en el gasto pbllico tendr3 un efecto multiplicador del ingreso mayor en sociedades que tengan una mayor PMC.

Otro postulado que se puede considerar como un criterio de eficiencia es según el análisis de Stiglitz, y que coincide con el de Mankiw es que el efecto multiplicador del gasto es determinado por el nivel de impuestos que se aumente para compensar dicho gasto.

Es decir que, si el gasto público aumenta en igual nivel que los impuestos, los efectos multiplicadores de este se verán neutralizados.

Dicho de otra forma, si existe un aumento en el gasto público, pero existe un aumento de impuestos, el efecto multiplicador del gasto estará determinado por el aumento de los impuestos.

Si los impuestos aumentan en igual proporción los efectos del gasto público se verán neutralizados, si aumentan en menor proporción, los efectos multiplicadores existirán, pero serán menores a que si no hubiera un aumento de impuestos.

Para Mankiw, a la relación que existe entre el aumento de gasto público y el aumento de impuestos y su efecto el multiplicador, se le conoce como multiplicador de impuestos.

Como hemos visto, otro criterio de eficiencia del multiplicador está relacionado con el tipo de economía que se analiza. El multiplicador no tiene entonces el mismo efecto en una economía abierta que en una economía cerrada.

Para Stiglitz, el efecto multiplicador del gasto público está relacionado con la PMI (Propensión Marginal de Importación de una economía).

Como lo hemos visto, las exportaciones netas afectan a la curva de gasto agregado de dos maneras. En primer lugar, alteran la pendiente de la curva. Cuando aumenta la renta, también lo hacen las importaciones y eso hace que se reduzca el incremento neto del gasto en bienes y servicios de producción nacional. Aunque el

gasto agregado aumenta junto con la renta debido a los incrementos del consumo y la inversión, la pendiente de la curva será más plana en una economía abierta.

Por lo tanto, recordemos que, si la propensión marginal a la importación es pequeña, la pendiente de la curva del gasto agregado solo se reducirá ligeramente; si la propensión marginal a la importación es considerable, como podría ser en una economía muy abierta, la pendiente de la curva se reducirá de manera significativa.

Es decir, que la eficiencia del efecto multiplicador del gasto público está determinada por la propensión marginal a la importación, por lo que en una economía como la mexicana, que es una de las más abiertas del mundo, el efecto multiplicador del gasto puede verse disminuido, e incluso neutralizado, si existe una propensión marginal a importar alta.

Sin embargo, según el análisis que hace Mankiw de una economía pequeña abierta, con perfecta movilidad de capitales, con base en el análisis del modelo Mundell-Fleming, el efecto multiplicador del gasto público no se presenta, pues el nivel de renta no varía debido a los efectos que tiene el aumento del gasto en las tasas de interés y el tipo de cambio, dada la rentabilidad que buscan los inversionistas, que aumenta el saldo en las exportaciones netas.

Como el nivel de renta se queda fijo, el nivel de producción real también se queda en un nivel fijo.

De esta forma se puede ver que, desde dos aproximaciones teóricas distintas, es claro que, en una economía abierta, o tan abierta como lo es la mexicana, la política contracíclica de aumento al gasto público, puede no ser eficiente para aumentar la producción real, pues desde ambas perspectivas, la de la propensión marginal a importar y de la movilidad de capitales del modelo Mundell-Fleming, los efectos multiplicadores se ven afectados debido al grado de apertura de la propia economía. De ahí que se pueda concluir de forma simple que un aumento del gasto público no

tiene los mismos efectos de eficiencia para incrementar el crecimiento real de una economía, en una economía cerrada o en una economía abierta.

También se debe considerar la aportación de Williamson en el sentido de que cualquier aumento en el gasto público tiene efectos negativos en el consumidor, que tarde o temprano se verá obligado a cubrir el aumento en el gasto público con mayores impuestos.

Finalmente, no debemos olvidar: que todo aumento del gasto público debe estar enfocado en aumentar el producto real, pues de otra forma, no se dará el efecto multiplicador del gasto y, por lo tanto, podrá afectar otras variables como la tasa de interés real o el tipo de cambio.

Es decir, que para que un aumento del gasto público tenga efectos reales en el crecimiento debe ser enfocado en aumentar la inversión en ciencia y tecnología, que permita obtener una mayor producción o en una mejora de la educación técnica de la población que permita obtener una mayor productividad entendida como una mayor producción per cápita, que con el crecimiento real de la economía y su efecto multiplicador, permita crecer lo suficiente para hacer rentable el aumento del gasto público que conllevará necesariamente un aumento de impuestos.

Es decir que, si una economía no invierte bien el aumento del gasto público que piensa implementar como política económica, los efectos para el crecimiento pueden ser no solo negativos, sino ineficientes desde el punto de vista económico.

Si una economía no invierte bien los recursos adicionales gastados por el gobierno, los efectos pueden ser neutros, es decir que no tengan un incremento en el crecimiento real, o incluso, pueden ser negativos por las razones que hemos visto, pueden crear desequilibrios externos al alterar los saldos de la balanza comercial, es decir, de las exportaciones netas, y pueden también crear desequilibrios a nivel alza de tasas de interés y depreciación del tipo de cambio.

Otro efecto que puede resultar negativo en el caso de aumentar el gasto público es que si este no tiene un efecto multiplicador que permita sustentar el costo propio de dicho aumento, es decir, el alza de impuestos, este puede al contrario ir en detrimento del propio consumidor, como lo ha hecho entender Williamson, pues no importando el nivel de aumento en el gasto público, este siempre será pagado por los consumidores vía mayores impuestos, lo que afectará sin duda su consumo futuro.

Una vez establecidos estos criterios de eficiencia, vamos a conocer cuáles han sido los objetivos de la política económica de la administración federal en nuestro periodo de estudio (2013-2018), a través de sus propios postulados, para poder conocer si hubo un aumento de gasto y si este ha cumplido con sus objetivos y si este ha tenido un efecto multiplicador en la renta nacional.

El modelo económico mexicano

El camino hacia el modelo actual que rige la economía mexicana ha sido producto de su proceso histórico. Más que obedecer a un proceso de planeación sobre la dirección que la economía debía de tomar en un planteamiento a futuro, ha respondido más a circunstancias y contextos históricos que han moldeado la acción del gobierno y el pensamiento económico hegemónico, dependiente de su momento histórico.

Así entonces, se puede afirmar que el modelo mexicano actual emerge de la respuesta que se planteó dar al problema económico del endeudamiento y la inflación que comenzó como herencia desde las administraciones de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, pues fue por la crisis causada en estas administraciones, que se comenzó a implantar el modelo de retracción del

Estado en actividades económicas estratégicas y con ello la privatización y la gestación de los tratados de libre comercio, que comenzaron con la entrada de México en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). De igual forma, como se verá más adelante, fue la propia crisis de 1994 la que provocó que se optara por un cambio en el modelo del tipo de cambio, al pasar de un tipo de cambio fijo, a un tipo de cambio controlado por bandas de flotación, a un tipo de cambio libre, regido por la oferta y demanda en el mercado de divisas. Es decir que los cambios que ha vivido el modelo económico mexicano reciente se han debido a la necesidad urgente de dar respuesta a las crisis económicas, más que a la planificación estratégica del desarrollo económico del país con una visión de futuro.

Una vez expuesto lo anterior, en donde se remarca la importancia del debate sobre la intervención del Estado en la economía y sus variaciones en las consideraciones teóricas a través del tiempo, se debe comprender que en México, para la actual administración, el debate, pareciera estar otra vez resuelto en favor de que la intervención del gobierno en la economía, no solo es necesaria e indispensable, sino deseable, como se verá más adelante, lo plasma el propio gobierno federal en su documento de Presupuesto basado en Resultados (PbR).

Dicho esto, es correspondiente a esta tesis describir el tipo de modelo económico que rige actualmente a nuestro país, pues la actualidad es el periodo de estudio de esta tesis, es decir el periodo que va del 2012 al año 2018 actualmente en curso y en el cual, debido al proceso electoral, también se debate activamente el papel del Estado en la economía mexicana.

Como se ha visto, las distintas realidades y problemáticas que ha enfrentado la economía mexicana han tenido como consecuencia la conformación de la política económica y las respuestas que ha dado el Estado para resolver estas situaciones.

Se puede afirmar que el cambio de modelo económico iniciado en la administración del presidente Salinas de Gortari (1988-1994) tuvo como consecuencia el que la economía mexicana pasara de ser una economía cerrada, a una economía abierta.

Es decir, que en el primer componente de análisis del modelo se puede concluir que la economía mexicana es una economía abierta, con perfecta movilidad de capitales, o lo que es igual, el Estado mexicano no restringe que capitales puedan pasar de una frontera a otra, es decir, a partir de 1994, la economía mexicana dejó de ser una economía cerrada, para ser una economía abierta (Ayala, 2001).

Otro componente que se puede entender para dar paso a las consideraciones económicas del modelo es que, a partir de la crisis de 1994 en México cambió el régimen de tipo de cambio, para pasar de un tipo de cambio de bandas controladas, a un tipo de cambio de libre flotación.

Como se sabe, la teoría económica considera dos tipos de libre flotación, la flotación libre “limpia”, cuando el gobierno (o banco central en este caso) no interviene en las variaciones del tipo de cambio, y un tipo de libre flotación “sucia”, en la cual el banco central sí interviene en las variaciones, con algo más que la fijación de las tasas de interés (Larrain y Sachs, 2002).

Solo para precisar el punto se puede afirmar que México tuvo un tipo de cambio de libre flotación “sucia” pues el Banco de México ha intervenido en el precio de la divisa internacional, primero y hasta el año 2016, a través de la subasta de dólares provenientes de las reservas internacionales y posteriormente a través de la venta de futuros de dólar. Por esto mismo no se puede considerar que el país haya tenido un régimen de tipo de cambio de libre flotación limpia hasta el momento.

Sin embargo, aun con lo anterior, tenemos ya dos componentes para determinar el modelo económico mexicano, es decir, que la economía mexicana es, por un lado, una economía abierta, con un tipo de cambio libre (por efectos prácticos omitiremos

que el tipo de cambio de libre flotación por momentos ha sido “sucio”, como se ha explicado anteriormente).

Para comenzar a intentar entender los modelos de estudio que puedan modelar a la economía mexicana con la teoría económica existente, debemos de determinar el tamaño de la economía mexicana. Como se sabe, por efectos de estudio, no todas las políticas económicas fiscales y monetarias funcionan igual en economías de distinto tamaño. Es decir, que un cambio en la tasa de interés de una economía como la de Estados Unidos o una economía como la de China, no tiene los mismos efectos que una medida semejante en un país emergente, como lo es el caso de México.

Por esa distinción en la teoría económica se ha dado por clasificar las economías según su tamaño, y en el caso de México, se le continua considerando una economía pequeña, cuyas variaciones en la política fiscal y monetaria no tienen gran repercusión en la economía mundial, (si bien una crisis de su sistema puede arrastrar a otras economías subdesarrolladas, emergentes o incluso desarrolladas a problemas financieros, como quedó demostrado durante la crisis de 1994 y con el llamado “efecto tequila”).

No obstante, para esta consideración debemos ajustarnos a esta clasificación y afirmar que la economía mexicana es una economía pequeña.

Entonces, tenemos que la economía mexicana, es una economía pequeña, abierta y con tipo de cambio flexible y de esa consideración hemos de partir para analizar las implicaciones del gasto público en la eficiencia o ineficiencia en la misma.

El abandono del Libre mercado y la reivindicación del Estado rector

El primer aspecto por destacar sobre el documento Presupuesto basado en Resultados (PbR de ahora en adelante) es que, dado el contexto posterior a la crisis financiera de la Gran Recesión de 2008, la administración a cargo del presidente Enrique Peña Nieto decidió abandonar el modelo económico de libre mercado, para reconocer como necesaria la intervención del Estado, como rector de la economía.

Esto implicó una ruptura con la política económica que se había ejecutado en el sexenio anterior, cuyos secretarios de hacienda, Agustín Carstens Carstens y Ernesto Cordero Arroyo habían adoptado como principio rector de la economía el libre mercado como regulador de los mercados, y por lo tanto, como eje rector de la economía. En el primer documento de Presupuesto Basado en Resultados, del sexenio del presidente Felipe Calderón, indica claramente las diferencias entre lo que se denominó “presupuesto inercial”, a la forma en la que se venía diseñando el presupuesto, y las diferencias que se pretendía implementar al momento de crear el PbR como modelo presupuestario.

Las diferencias entre el Modelo de Presupuesto inercial y el Modelo de Presupuesto basado en Resultados comenzaban por el enfoque, pues el modelo inercial se realizaba según un enfoque en insumos y procesos y el PbR pretendía tener un enfoque para resultados y responde a la pregunta “¿Qué beneficio tangible y efectivo puedo lograr para mejorar el nivel y calidad de vida de la población objetivo?” y la SHCP lo ejemplificaba con preguntas, en el modelo inercial la pregunta era “¿Cuántas escuelas puedo construir?” Mientras que en el PbR las preguntas eran “¿Cuánto aumenta el promedio de escolaridad? o ¿Cuánto aumenta el rendimiento educativo en el nivel básico?”. O en el caso de salud, en el modelo inercial la pregunta era “¿Cuántas vacunas puedo comprar y aplicar?”, mientras que en el PbR la pregunta era “¿Cuánto aumenta la esperanza de vida al nacer?” (SHCP, 2008).

Más allá de esto, con la última pregunta de ejemplo, relativa a la educación, la SHCP ejemplificaba el pensamiento económico rector de dicho sexenio, mientras que en el modelo inercial la pregunta era “¿Cuánta matrícula se puede inscribir en educación técnica profesional?” para el PbR de la administración de Calderón “¿En cuánto se incrementan ...?: La eficiencia terminal y el rendimiento académico; La absorción de egresados por el mercado de trabajo en el campo profesional específico y el aporte de los egresados a la competitividad de las empresas que los contratan.” (SHCP, 2008).

Si bien no existía un enfoque con un fundamento teórico, bajo la administración de Felipe Calderón, era claro que el presupuesto se enfocaba en crear una mejora del uso del presupuesto con la meta última de mejorar la competitividad de los agentes productores en el mercado, como lo indica en la última cita, para mejorar la competitividad de las empresas, esto justo en el año del crack bursátil que provocó el inicio de la Gran Recesión de 2008.

El cambio en el sexenio de Enrique Peña Nieto es que la administración adopta una postura económica clara y distinta, con una postura que cambió el enfoque, pues existía una clara necesidad de que el Estado interviniera para corregir y regular las fallas del mercado.

En el documento del PbR del sexenio de Enrique Peña Nieto se expresa de forma clara la posición de la administración: “Cómo lo han demostrado las crisis recurrentes y, en particular la crisis global del año 2008, la apuesta por el funcionamiento óptimo de los mercados no dio los resultados esperados en términos de eficiencia, crecimiento económico y equidad social. La falta de una adecuada regulación de los mercados generó escenarios con estructuras monopólicas y burbujas especulativas que llevaron a una crisis financiera que terminó minando el crecimiento y la estabilidad de las economías. En los propios términos del mercado

el resultado fue la ineficiencia y el desempleo de los recursos productivos, en especial del trabajo”. (Presupuesto basado en Resultados, Módulo I, 2012 pag. 17).

No obstante, esto, unas páginas antes el equipo que escribió el PbR reconoce también que el papel del Estado como rector de la economía, no solo sostiene una postura teórica, sino que es un principio establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).

En dicho documento se expresa “de acuerdo con la CPEUM, el Estado tiene una función rectora y es el encargado de la planeación y desarrollo económico, tareas que debe desempeñar con eficacia” (PbR I, 2017, pag 11.)

De ahí que la eficacia y eficiencia en la ejecución del gasto público no solo sea la justificación de la presente tesis, sino también un principio constitucional del Estado.

Esto queda plasmado en el artículo 143, donde enuncia que “Los recursos económicos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados [...]” (CPEUM).

Según lo define el documento, los principales objetivos de la acción del Estado para la administración son:

- Erradicación del hambre y combate a la pobreza
- Garantizar los derechos sociales universales
- Democratizar la productividad promover el desarrollo equitativo del libre mercado y regular a las empresas dominantes
- Garantizar el derecho a la educación y promover el desarrollo del capital humano con educación de calidad

- Generar una hacienda pública equitativa y eficaz, con transparencia y rendición de cuentas
- Modernizar y extender la infraestructura necesaria para el crecimiento y la competitividad.

Al hacer una revisión rápida del proceso económico mundial desde la segunda mitad del siglo XX, el PbR explica que “Las reformas macroeconómicas implementadas en el pasado (finales del Siglo XX y principios del XXI) no fueron equilibradas, asignaban demasiada importancia a las políticas antiinflacionarias y no atendían lo suficiente las medidas contra el desempleo, la promoción del crecimiento. Las reformas impulsaron la privatización y el fortalecimiento del sector privado, pero dieron muy poca importancia al mejoramiento del sector público; es decir, no mantuvieron el equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado. A la luz de la crisis global de 2008 se hizo obligada la revisión del papel del Estado y del diseño de las políticas económicas, lo cual derivó en la confirmación de la importancia de la intervención estatal en el mercado, por lo que se hizo necesario un replanteamiento del enfoque y proceso de las reformas para así alcanzar un equilibrio” (PbR I, 2017, pag.16).

Sin embargo, abunda en que no basta reconocer la función sustantiva del Estado como promotor del crecimiento económico y el desarrollo social, o como corrector de las fallas del mercado o situaciones de inequidad, sino que las políticas públicas cumplan realmente los objetivos para las que son diseñadas y la población reciba en forma equitativa los beneficios del propio Estado.

Por ello, el documento señala una reformulación de la visión del papel del Estado acentuando la relevancia de su eficacia en satisfacer los derechos sociales y promover el desarrollo y su estrecha relación con reformas que promuevan la productividad, el desarrollo del capital humano y la verdadera competencia en los mercados.

Posteriormente el documento realiza una extendida explicación sobre el papel y organización el Estado según lo dictamina la CPEUM en detalle.

El Estado mexicano también persigue fines políticos, con objetivos de política que no necesariamente buscan aisladamente el crecimiento económico solo en cifras de los indicadores de coyuntura, sino que también buscan objetivos propios de política social.

Es decir que, desde un punto de vista del análisis de la eficiencia, solo visto desde el punto de vista económico, donde el efecto multiplicador del gasto agregado se mide como una variación positiva del crecimiento económico y del propio efecto multiplicador del gasto, no necesariamente es eficiente en el sentido coincidente con los objetivos planteados por la política económica del gobierno federal en el periodo de estudio.

Es decir que, por citar un ejemplo simple, la política económica implementada podría traer consigo un mayor crecimiento económico, digamos de un hipotético 5 por ciento anual, sin embargo, si este crecimiento solo se diera en algunas entidades del país, o en otro caso, solo produjera mayor riqueza en los primeros dos deciles de la población con más altos ingresos, y la pobreza y la pobreza extrema crecieran, si bien se estaría dando un efecto multiplicador del gasto agregado, y este fuese eficiente desde el punto de vista estrictamente económico, no lo sería desde el punto de vista de los objetivos planteados en la política económica del Estado, pues no estaría cumpliendo con el primer objetivo que busca la “Erradicación del hambre y combate a la pobreza” como un objetivo de política económica.

Es por ello que además de hacer referencia a la estricta teoría macroeconómica disponible, esta tesis plantea entender los objetivos fijados por la administración en el periodo de estudio, y con ello buscar entender cuáles son estos objetivos y si

fueron cumplidos, además de intentar dilucidar cuáles son los objetivos de política económica planteados por el Estado.

Partiendo de este punto, conviene analizar lo que el PbR tiene que decir a propósito de los propios criterios de eficiencia que propone para medir el logro de sus objetivos.

Criterios de eficiencia del PbR y objetivos macroeconómicos

Según lo que se desprende del análisis del documento, “la CPEUM dota al Estado de recursos suficientes para contar con una administración pública eficaz, y así proporcionar las herramientas necesarias para la formulación y administración de las políticas públicas”, (PbR I, 2017, pag.24).

Además, reafirma que el propósito de las políticas públicas es “resolver los problemas más delicados para una sociedad, como pueden ser el hambre, la pobreza, la alimentación, el empleo, la salud, la vivienda digna, entre otros aspectos” (PbR I, ibidem).

Después detalla que en el artículo 26 de la CPEUM se establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que se sujetarán los programas de la Administración Pública Federal.

En su segundo capítulo, el documento referido hace un repaso a los conceptos de Finanzas Públicas, y la Macroeconomía la cual define como “la rama de la economía que se encarga de estudiar los sistemas económicos de una región o un país como conjunto. Se ocupa del estudio del comportamiento de los grandes agregados económicos: la producción, el empleo, el consumo y la inversión.” (PbR I 2017, pag 31).

Se establece como objetivos macroeconómicos:

- ✓ Crecimiento de la producción y de la productividad
- ✓ Aumento de empleo
- ✓ Estabilidad de precios
- ✓ Equilibrio fiscal (igualdad entre ingresos y gastos del gobierno)
- ✓ Equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos (es decir, en las transacciones de intercambio comercial y financiero con el exterior.)

De la política fiscal solo comenta que ésta hace referencia al manejo de los ingresos y egresos del Estado, pues impacta en los niveles de ingreso de la población, así como en la oferta y demanda agregadas. Sobre la política monetaria menciona que hace referencia a las medidas que implementa el Banco de México y que determinan la cantidad de dinero en circulación, las cuales están directamente relacionadas con los objetivos de control de la inflación o del nivel buscado de la tasa de interés, además de que impone las reglas a la banca comercial.

Luego explica la interacción de ambas políticas para estimular o desincentivar la economía en una fase recesiva o una fase expansiva, y pone énfasis en la vigilancia que debe hacer el gobierno entre ingresos y gastos gubernamentales para mantener la relación en equilibrio como uno de los objetivos centrales de la política económica actual, que no existan déficits públicos.

“Con respecto al gasto público, el artículo 17 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH de aquí en adelante), señala qué:

“...el gasto neto total propuesto por el Ejecutivo Federal en el que el proyecto de Presupuesto de Egresos, aquel que apruebe la Cámara de Diputados y el que se ejerza en el año fiscal deberá contribuir al equilibrio presupuestario.”

Este punto es importante en nuestro análisis, pues cómo se verá más adelante, el gasto público en el periodo estudiado creció en algunos años por arriba de los ingresos, sin embargo, cumpliendo lo dispuesto por el artículo 17, luego observó una detención en su tendencia de crecimiento, para colocarse en línea con los ingresos e incluso buscar un superávit primario.

Objetivos de las finanzas públicas

Sobre los objetivos en el manejo de las finanzas públicas el documento del PbR dice lo siguiente: “las finanzas públicas constituyen un instrumento fundamental de las políticas económicas y sociales. Su adecuado manejo y asignación son un medio determinante para lograr un Estado eficaz. A través de las políticas de ingresos y gastos se pueden alcanzar los objetivos de gobierno:

- Propiciar el crecimiento económico.
- Fomentar el ahorro y la inversión.
- Estimular la democratización de la productividad y la creación de empleos.
- Erradica el hambre y combatir la pobreza.
- Garantizar la satisfacción de los derechos universales que consagra la Constitución Política (libertad, seguridad, alimentación, educación, salud y vivienda digna.)
- Mantener la estabilidad de precios, del tipo de cambio y de las tasas de interés.
- Enfrentar desequilibrios del sector externo.
- Promover condiciones de competencia y regular a las empresas dominantes.
- Aumentar la eficiencia, eficacia, honradez, transparencia y economía en la asignación de los recursos.

- Garantizar al aparato productivo, el abasto de insumos y la infraestructura adecuada.” (PbR I, 2017, pag. 46)

Relación déficit-crecimiento según el PbR

Otro aspecto interesante por considerar en el análisis del documento del PbR es la percepción sobre la relación deuda, estabilidad y crecimiento que se realiza en el mismo. Al respecto de la política del gobierno federal en el periodo, el PbR dice: “una de las decisiones que debe tomar el gobierno es la de cuándo y en qué medida se debe incurrir en un déficit. Lo lógico es que cuando la economía se encamine o esté en recesión, una expansión del gasto y/o una reducción de impuestos ayude a la reactivación, por lo que el déficit como política anti-cíclica es un instrumento viable de política económica.” (PbR I,2017, pag. 100).

Este punto es importante, pues como veremos más adelante, el gobierno justifica un aumento al déficit en momentos en los que hay recesión económica.

Y luego el documento abunda: lo importante es que el exceso de gasto mejore el bienestar de la población y que la carga de la deuda no sea una factura costosa que tengan que pagar futuras generaciones. Si se trata de un aumento en el nivel de gasto que mejore el nivel y la calidad el empleo (sic), que fortalezca la infraestructura y genere condiciones de competitividad, el déficit público se convierte en un poderoso instrumento de desarrollo.

Entre la visión de la necesidad de preservar a toda costa el equilibrio en las finanzas públicas y la que considera que el déficit debe apoyar todo tipo de expansión del gasto, se ubican posiciones para las que el déficit público es necesario y manejable siempre y cuando se le dé un manejo prudente; así, lo que se presenta es la visión cargada por el lado de la estabilidad en la que el déficit se convierte en un objetivo

de política económica, (igualdad entre ingresos y gastos) y aquella que lo ve como un instrumento de política económica capaz de modular el comportamiento del ciclo económico e incluso de asumir funciones de desarrollo social.

La experiencia reciente, expresa que los gobiernos ante situaciones de emergencia, particularmente económica, puedan utilizar el déficit como un instrumento válido para regular el comportamiento económico. La decisión se centra en la visión que se adopte entre la prioridad de la estabilización o del crecimiento.

En México la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que todo el aumento del déficit debe ser justificado y que en un lapso de 3 años deberá recuperarse el equilibrio fiscal. (PbR I, 2017, pag.100).

El Sistema de Evaluación del Desempeño, evaluación y seguimiento

Una parte total para definir los criterios de eficiencia que establece el propio gobierno federal en el periodo para evaluar su propio desempeño al momento de ejercer el gasto y compararlo con sus objetivos de política económica es el Sistema de Evaluación del Desempeño.

Basado en las disposiciones del artículo 134 de la CPEUM anteriormente citadas y según las cuales los recursos económicos del Estado deben ser administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal (PPEF) 2008 estableció en la sección de Política de Gasto del Poder Ejecutivo en su Exposición de Motivos, que a partir del PPEF 2008 se incorpora el enfoque de PbR. Asimismo, se destaca para lograrlo que se realizará una permanente evaluación del desempeño a los programas presupuestarios bajo principios de verificación del

grado de cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores que permitan conocer el impacto social de los programas y proyectos.

De esta manera, dice el documento, a partir de 2008 el PPEF se estructuró considerando los siguientes elementos: la instrumentación de un PbR, la alineación de los procesos de planeación, programación y presupuestación, así como el establecimiento de un proceso de evaluación del desempeño.

Entonces el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED, de ahora en adelante) se crea a partir de 2008, cuando la evaluación de los programas de gobierno se centra en los resultados, y no en el ejercicio financiero, convirtiéndose así, los indicadores del SED y el resultado de las evaluaciones en "...herramientas para ampliar el debate público e informado sobre las asignaciones presupuestales en ámbitos clave", como lo explica el propio documento.

Y puntualiza: "en este contexto, la evaluación del desempeño se convierte en un instrumento para elevar la eficiencia, eficacia, y la productividad del gasto público. Como se ha visto, la evaluación del PbR, lo cual se sustenta en la evaluación objetiva del gasto público mediante el establecimiento de indicadores fundamentados y confiables que permitan medir la eficiencia, eficacia, economía, y calidad de los programas y proyectos de forma verificable" (PbR, Módulo 4, págs 5 y 6).

Tal como lo enuncia el propio documento, haremos un análisis que hace del término "eficiencia" en la evaluación que realiza al SED, para entender con cuáles criterios de eficiencia mide su actividad el propio gobierno.

Para comprender el marco teórico del SED, es necesario explicar la referencia a la Teoría del Cambio a la que hace referencia el documento, la cual se define como "un ejercicio de visualización creativa y consciente que permite concentrar energías en determinadas realidades futuras no sólo posibles, sino probables y deseables",

en el documento y está también implica “un conjunto de supuestos y proyecciones sobre cómo se quiere concebir la realidad partiendo de un análisis de contexto, una autovaloración de las capacidades institucionales y una explicitación crítica de los supuestos identificados, así como un amplio análisis de una situación que requiere modificarse, a fin de alcanzar un cambio positivo.

En la práctica, la Teoría del cambio se concreta en la construcción de la Matriz de indicadores para Resultados (MIR de un programa o proyecto que contiene los elementos señalados y la cual debe ser sometida a un proceso de revisión y evaluación para determinar el grado de eficacia y eficiencia de los logros de los resultados planeados.” (PbR Módulo 4 pag.11).

Asimismo, sobre el tema de evaluación de políticas públicas, el documento detalla que la evaluación de las políticas públicas se encarga de analizar la intervención pública para determinar y valorar su eficacia y eficiencia y, sobre todo, los resultados obtenidos y el efecto generado en beneficio de la sociedad. Y luego define las cuatro fases para su diseño que se pueden resumir de la siguiente forma: 1. Detección de un problema que afecta a la sociedad y genera necesidades de atención. 2. Desarrollo de un diagnóstico que estudia el problema detectado para aportar elementos que lo definan y las opciones de solución. 3. Definición de pautas del programa, objetivos y metas. 4. Ejecución e implementación de acciones 5. Seguimiento y la evaluación de desempeño.

El desempeño es importante también pues guarda relación con el término eficiencia: “Podemos interpretar el desempeño como una noción estratégica, en la que se asocian las metas logradas y los recursos organizativos utilizados para este fin, enmarcados en condiciones de exigencia particular que le impone el medio ambiente a la organización. El performance, traducido deficientemente al castellano como desempeño, tiene como esencia conceptual, la realización de las responsabilidades gerenciales con atributos de calidad. En ese sentido se relaciona con la rentabilidad, eficiencia y productividad, productos insumos, resultados,

recursos, efectividad, medios, gastos ingresos, oportunidad, congruencias y factibilidad en la toma de decisiones.” (PbR Módulo 4, pag. 17).

De la evaluación, dice el documento que El Sistema de Planeación Nacional de México tiene su punto de partida en el Plan Nacional de Desarrollo que se elabora cada 6 años. A través de este se establecen las metas y objetivos nacionales, los cuales quedan plasmados en su programas y políticas públicas sectoriales, especiales, regionales e institucionales, que constituyen la base para la planeación anual del presupuesto, el ejercicio del gasto y la rendición de cuentas.

La evaluación es un análisis sistemático y objetivo de un proyecto programa o política en curso o concluida que se realiza con el propósito de determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, la eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto, y sostenibilidad de estos, aportando información fidedigna ay útil sobre los resultados obtenidos que permita mejorar el proceso de la toma de decisiones.

De las evaluaciones se espera que proporcionen los elementos que permitan realizar acciones para mejorar el desempeño de los programas y también una apreciación informada acerca de su orientación hacia el logro de resultados” (PbR Módulo 4, pag. 18).

Uno de los beneficios que se obtienen de la evaluación según el documento es el de “detectar problemas operativos que, de resolverse, permitirían alcanzar mayores niveles de eficiencia” (PbR Módulo 4, pag. 18).

En la siguiente figura se puede apreciar la cadena de creación de valor público, donde se sientan las bases para las expectativas objetivas que se derivan de los programas públicos, es decir, las bases para la evaluación.

Figura 1
Cadena de valor público



Fuente: Diplomado de PbR. Módulo 4.

Finalmente, el seguimiento es definido en el documento como “la apreciación sistemática y objetiva de un programa en curso, específicamente en lo relativo a su operación y resultados inmediatos. El seguimiento y la evaluación son procesos que se articulan de manera integral con la planeación de tal forma que al medir el avance en el logro de los resultados y monitorear permanentemente los procesos y actividades del sector público, es posible conocer la eficacia y la eficiencia en el cumplimiento de los objetivos fijados por la APF, mejorar los instrumentos de política pública y alcanzar las metas programadas.” (PbR Módulo 4, pag. 32).

Marco jurídico e institucional del SED

Cómo se ha mencionado, aun cuando esta no es una tesis de derecho o derecho económico, es pertinente hacer referencia al marco jurídico e institucional que sostiene al SED, al respecto el documento indica que “en 2004 se promulgó la Ley General de Desarrollo Social (LGDS), que estipula la obligatoriedad y sistematización de la evaluación y seguimiento de los programas sociales federales, exigiendo evaluar de manera externa y sistemática los programas que reciben recursos federales u otorgan subsidios sujetos a reglas. Y en su artículo 18 determina que “Los programas, fondos y recursos destinados al desarrollo social son prioritarios y de interés público, por lo cual serán objeto de seguimiento y evaluación de acuerdo con esta Ley...”

Además, en su artículo 72, la LGDS señala que “La evaluación de la Política de Desarrollo Social estará a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, que podrá realizar por sí mismo o a través de uno o varios organismos independientes del ejecutor del programa y tiene por objeto revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo social de los programas, metas y acciones de la Política de Desarrollo Social, para corregirlos, modificarlos, adicionarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente”.

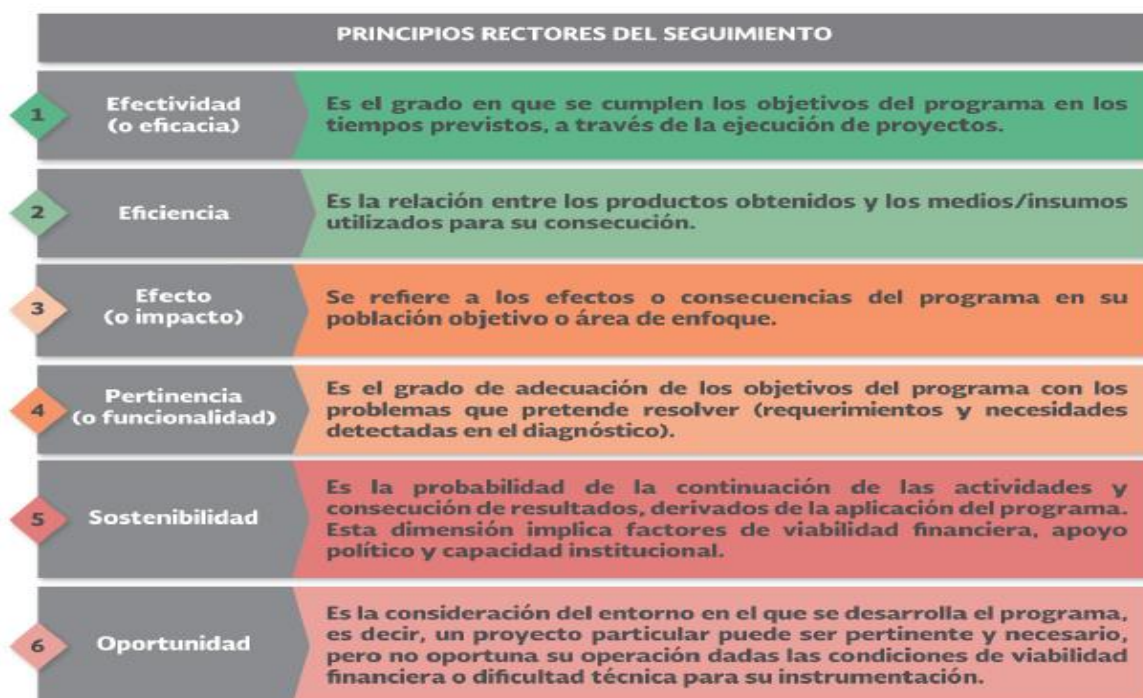
Sumada a la creación de la LGDS en 2006, se expidió la ya mencionada Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) y según lo explica el documento “esta ley terminó de establecer el nuevo diseño institucional en materia presupuestaria, que sirve como plataforma para lanzar un nuevo orden presupuestario que proporcione mayor certidumbre jurídica y económica. Asimismo, incorporó principios de responsabilidad fiscal para promover una política económica que sustente el desarrollo del país con base en finanzas públicas sanas, el uso eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos y la rendición de cuentas a la población sobre el manejo de los mismos. A partir de lo señalado, la LFPRH

institucionalizó los esfuerzos llevados a cabo durante la última década para implantar el SED. El resultado de estos esfuerzos se concretó con la instauración formal del SED en ese mismo año” (PbR Módulo 4 pag. 29).

Indicadores de valoración de la evaluación, desempeño y seguimiento según el SED y su relación con la eficiencia

En la siguiente figura, se refiere a los siguientes principios rectores del seguimiento:

**Figura 2
Principios Rectores del Seguimiento**



Fuente: Diplomado de PbR. Módulo 4.

Como se puede observar, como principio rector del seguimiento, se encuentran tanto la efectividad o eficacia, que se concibe como el grado en que se cumplen los

objetivos del programa en los tiempos previstos, así como el término eficiencia, que en los principios rectores del seguimiento implican la relación entre los productos obtenidos y los medios e insumos necesarios para su cumplimiento.

Más allá de los otros principios rectores, resulta de gran importancia el uso del término “eficiencia”, como principio rector, pues más allá de la simpleza con la que es expresado, el término eficiencia tiene la misma noción que en el sentido se le otorga en la teoría económica, como se ha visto en la bibliografía revisada, un uso eficiente del gasto público, siempre y cuando cumpla con condiciones que hemos visto antes, detona efectos multiplicadores en el gasto público.

En ese sentido, la definición que hace el principio rector del seguimiento es consecuencia con la teoría, pues implica como criterio de evaluación “la relación entre los productos obtenidos y los medios o insumos utilizados para su consecución” lo que implica la noción de que el uso de los recursos empleados como insumo, deben generar productos obtenidos.

Es decir, que, en la lógica del gobierno federal, expresada en el documento PbR, la eficiencia como un principio rector del gasto, implica el uso de insumos y medios que se traduzcan en productos, sea estos sociales o económicos.

Indicadores de desempeño

En los indicadores de desempeño también se alude al término eficiencia. Según lo especifica en su explicación el documento del PbR “los indicadores son una expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas que proporcionan un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), reflejar los cambios vinculados con las acciones del programa y monitorear y evaluar sus resultados. De esta forma los indicadores

entregan información respecto al logro de resultados en la provisión de bienes y servicios generados por las instituciones públicas, a través del tiempo. Los indicadores deben ser comparables y expresar algo en relación con un comportamiento, tendencia, estado u objetivo. El seguimiento se realiza a través de indicadores de desempeño y del cumplimiento de las metas que cada uno presenta” (PbR, Módulo 4, pag. 36).

Este punto resulta de capital importancia por dos aspectos, el primero es que indica bien cómo el SED concibe las políticas públicas y la intervención estatal como un medio para corregir errores que perturban a la sociedad o al orden social, por lo que se establecen metas, y los indicadores buscan expresar el grado de cumplimiento de esos objetivos y metas establecidos, así como registrar los cambios ocurridos. Es decir, la política pública, más allá de las metas económicas, busca cumplir una función social.

Sin embargo, en un segundo aspecto, se indica que el Estado busca también resultados en cuanto a la provisión de bienes y servicios generados por las instituciones públicas, a través del tiempo. Es decir, que además de buscar corregir el problema detectado en la fase de diagnóstico, el Estado cumple la doble función de hacerlo proveyendo a su vez bienes y servicios a la sociedad, generados por las instituciones públicas, y que, por lo tanto, también afectan a la economía real, y por ello, caen dentro de la definición de eficiencia económica propuesta por la teoría.

Para clasificación, el SED concibe los tipos de indicadores por distintas calificaciones, la primera es por el tipo de medición que realizan, si son estratégicos o de gestión. Los estratégicos miden el grado de cumplimiento de los objetivos de las políticas públicas y los Programas presupuestarios (Pp). Contribuyen a corregir o fortalecer las estrategias y la orientación de los recursos de los que disponen los Pp. Es decir, ayudan en el mejoramiento de la planificación que se lleva a cabo para lograr un determinado fin. Estos indicadores también evalúan el avance de los objetivos encaminados a producir cambios del control directo del programa como

también su grado de contribución a objetivos de alto impacto plasmados en los programas sectoriales o transversales.

Los indicadores de gestión miden el avance y logro en el nivel de componentes y actividades. Dan cuenta del grado de avance en la movilización de los productos logrados por el Pp, entendidos como bienes generados y/ servicios proporcionados. Estas mediciones se enfocan en medida en la gestión y operación del programa. (PbR Módulo 4, pag. 37).

Tal como se puede ver, los indicadores están clasificados tanto en el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, como en la gestión y operación de las políticas públicas y los programas presupuestarios, que implica también los productos logrados por el Pp, es decir, los bienes y servicios que fueron generados por esta política pública.

Se puede afirmar entonces que los indicadores que miden el desempeño infieren en la producción real, además de que buscan determinar el grado de evolución en cuanto a aspectos centrales de la economía, como lo es el grado de actualización de la economía en la sociedad. Esto se ilustra con el ejemplo de indicador de medición que el propio documento menciona, como lo es el Índice de digitalización, que evalúa en qué medida se está contribuyendo a una estrategia transversal derivada del PND, pues estima el efecto acumulativo de la adopción de las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) en el tejido económico por medio de su integración a los niveles individual, empresarial y social.

Otro aspecto a destacar es que estos indicadores también inciden en la economía real pues buscan evaluar el estado de los activos o equipamiento que brindan los servicios públicos, pues como nuevamente lo indica el ejemplo seleccionado por el propio documento, el indicador de Porcentaje de mantenimiento preventivo otorgado a maquinaria de producción, mide el grado de cumplimiento de un proceso

y valora los requerimientos de mantenimiento preventivo son atendidos y si se realizaron a la maquinaria de producción existente. (PbR Módulo 4, pag. 37).

Dimensiones del desempeño

El documento también explica que los indicadores de desempeño pueden realizarse en distintas dimensiones, sobre distintos aspectos del logro del objetivo.

Dentro de estas dimensiones también sobre sale el término eficiencia, pues forma parte de las cuatro dimensiones para medir un objetivo de política pública, las otras tres dimensiones son de nuevo eficacia, calidad y economía, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 1
Indicadores de dimensión de desempeño

DIMENSIÓN	QU MIDEN?	EJEMPLOS
Eficacia	<p>Son aquellos que miden el grado de cumplimiento de los objetivos. Este tipo de indicadores ofrece evidencia sobre la capacidad del programa para conseguir un resultado determinado. Existen diversas áreas que cubren los objetivos y evalúan el avance en el cumplimiento de las metas establecidas por un programa:</p> <ul style="list-style-type: none">• Cobertura. Valora el grado en que las actividades que realiza, o los servicios que ofrece el programa son capaces de cubrir o satisfacer la demanda total que por ellos existe. El porcentaje de cobertura es siempre una comparación de la situación actual respecto al máximo potencial que se puede entregar.• Focalización. Estima el grado de precisión con que los servicios están llegando a la población objetivo previamente establecida.• Capacidad para cubrir la demanda actual. Mide la capacidad del programa para absorber los niveles de demanda que tienen sus servicios. Demuestra qué parte de la demanda real es capaz de satisfacer.	<ul style="list-style-type: none">• ndice de manejo integral de residuos.• Porcentaje de conflictos de procuración de justicia laboral solucionados.• Porcentaje de la población de localidades rurales beneficiada con servicios de alcantarillado.

Criterios de Eficiencia del Gasto Público y del PbR

Eficiencia	<ul style="list-style-type: none"> • Estos indicadores relacionan el uso de los recursos disponibles (humanos, financieros, equipamientos), respecto a los productos derivados de la acción del programa. En otras palabras, establecen la relación entre la producción física del bien o servicio y los insumos utilizados para alcanzar el nivel de producto. 	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de personas que obtienen la prestación solicitada. • Porcentaje de personas certificadas en materia de inspección.
Calidad	<p>Los indicadores de calidad miden los atributos, propiedades o características que deben tener los bienes y servicios para satisfacer los objetivos del programa. Normalmente, este tipo de medición se basa en normas o referencias externas. Éstos son de suma importancia para una buena implementación de los programas y para la evaluación de resultados. Existen distintas esferas que puede medir la calidad:</p> <p><i>(continúa en la siguiente página)</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Promedio de satisfacción del servicio de comercialización. • Promedio de contratos terminados por errores. • Porcentaje de proyectos apoyados oportunamente.
Calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Oportunidad. Se refiere a aquellos indicadores que proporcionan información sobre la atención que el programa brinda a sus beneficiarios. Los indicadores describen la conveniencia del tiempo y lugar en que se realizan las acciones del programa. • Accesibilidad. Valora información sobre la cualidad de acceder a algún lugar o servicio. Es una condición necesaria para que la población objetivo pueda beneficiarse de los Componentes movilizados. • Percepción de usuarios. Se refiere a la satisfacción de los beneficiarios sobre los bienes o servicios que les son entregados por el programa. 	
Economía	<p>Este tipo de indicadores mide cuán adecuadamente son administrados los recursos financieros que se utilizan para la producción de los bienes y servicios del programa; es decir, miden la capacidad de la organización que implementa el programa para movilizar, generar o recuperar los recursos financieros disponibles para lograr el cumplimiento de sus objetivos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Porcentaje de ahorro promedio para el consumidor. • Porcentaje de recuperación de los créditos otorgados por el programa.

Fuente: Pbr Módulo 4.

Resulta interesante entonces cómo concibe los indicadores del desempeño la SHCP, pues por vez primera, especifica que los indicadores de eficiencia están relacionados con el producto real, pues como indica relacionan los recursos disponibles, sean humanos, financieros o de equipamiento, respecto a los productos derivados de la acción del programa, pero más allá, establecen la relación entre la producción física del bien o servicio y los insumos utilizados para alcanzar el nivel de producto. Como se puede ver, en esta dimensión del desempeño, el Estado reconoce su incidencia en la producción real como proveedor de bienes y servicios, por un lado, pero también como consumidor de la proveeduría de insumos que puede realizar a través de las compras del gobierno, tal como vimos lo explica Mankiw.

Otro aspecto importante es la dimensión económica que mide la administración de los recursos financieros para la producción de bienes y servicios del programa, además de la capacidad de organización que implementa el programa para movilizar, generar o recuperar los recursos financieros para lograr los objetivos planteados.

Observaciones y conclusiones sobre los criterios de eficiencia del PbR

Existe una cantidad amplia de objetivos de política pública y política económica para el gobierno. De entre ellos se pueden distinguir tres tipos: objetivos de acción para el Estado, objetivos macroeconómicos y los objetivos de las finanzas públicas.

Dado a que esta es una tesis sobre economía pública y macroeconomía y no sobre derecho o derecho económico, no entraremos en detalle de las clasificaciones funcionales, económicas o programáticas o el marco jurídico que rigen los ingresos y el gasto, basta con indicar que es la Ley de ingresos y el Presupuesto de Egresos

Federales, así como la propia LFPRH que rigen las disposiciones sobre cómo el Estado implementa la política económica.

Si bien se ha observado en el presente análisis del PbR que el SED tiene como objeto evaluar el desempeño y el seguimiento de cada uno de los programas presupuestarios, a través de los principios e indicadores de desempeño, adecuados a la Matriz para indicadores de Resultados, se puede comprender que si bien el SED busca evaluar cada uno de los programas presupuestarios según los objetivos conseguidos de cada programa previamente definidos, lo que dificulta en dado caso la evaluación de cada uno de los tantos programas presupuestarios.

Sin embargo, hemos visto también que los objetivos de la acción del Estado son coincidentes con criterios de eficiencia establecidos en la teoría macroeconómica, que es el tema principal de esta tesis. Por lo que el PbR plantea una serie de objetivos concretos y globales de la política económica, más allá del desempeño que cada programa presupuestario pueda haber tenido en su planteamiento y ejecución.

Siendo así, se considerarán entonces como criterios de eficiencia económica del gasto público los distintos objetivos que plantean en el PbR bajo las tres consideraciones anteriormente mencionadas, entre los objetivos de la acción del Estado, objetivos macroeconómicos y los objetivos de finanzas públicas, pues como se ha visto, en todos ellos existen como principios el crecimiento económico y la eficacia en la utilización de los recursos, que a nivel macroeconómico, integran criterios de eficiencia compatibles con los establecidos por la teoría económica, partiendo del principio del análisis en que un aumento del gasto público eficiente, conlleva consigo un efecto multiplicador en la demanda agregada, y por lo tanto en el producto real, siempre y cuando este sea ejecutado con eficiencia. En el caso de nuestro estudio, con eficiencia definida por los criterios de la teoría macroeconómica.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN EL PERIODO 2012-2018

Evolución de los ingresos a lo largo del periodo de estudio

A lo largo del sexenio, ha existido una modificación importante en la estructura de los ingresos de la federación, debido a dos causas principales, la primera es la mayor recaudación de ingresos tributarios no petroleros, por motivo de la Reforma Fiscal del año 2014, que fue una parte importante del paquete de reformas de política económica que impulsó la administración a cargo de Enrique Peña Nieto.

El aumento de los ingresos tributarios no petroleros permitió cambiar la estructura fiscal de los ingresos y mejoró la eficiencia de la recaudación que ejerce la SHCP, a través del Sistema de Administración Tributaria (SAT). Este cambio de estructura permitió por primera vez fortalecer la base de ingresos de la federación lo que permitió consolidar el modelo de recaudación fiscal y permitió también que pese a los vaivenes en el precio del mercado internacional de petróleo, la base recaudatoria no se viera seriamente amenazada y no existieran “shocks de ingresos” debido a la volatilidad y descenso de los precios del petróleo que se vivieron desde el segundo año de la presente administración y no obstante el crecimiento del déficit público, que se detallará más adelante, no causó mayores desequilibrios macroeconómicos, sean internos o externos. Es decir, pese al descenso y la volatilidad con la que los precios del petróleo cambiaron, la estructura de ingresos permitió que pese a que aumentarán los niveles de endeudamiento y surgieran amenazas por parte de las calificadoras internacionales para bajar la calificación de

la deuda en México, estos no vinieran acompañados de crisis o recesión económica, entendida como dos trimestres de decrecimiento del PIB, es decir, que pese a la modificación de la estructura de los ingresos en México, y de la volatilidad del precio del petróleo, en este sexenio hubo crecimiento en todos los años y parece que el último año del sexenio, en el que se escribe esta tesis seguirá dicha tendencia. Esto sin duda puede considerarse un logro en materia de recaudación, pese a que la política fiscal observó en los primeros cuatro años un crecimiento en los egresos en mayor grado que el de los ingresos, lo que causó un incremento en el déficit público, aun cuando dicha tendencia se ajustó y revertió en los últimos dos años, cuando en el año 2017 se logró un superávit primario.

Entonces, pese a fortalecimiento de los ingresos tributarios que trajo consigo la Reforma Fiscal del presente sexenio, la estructura fiscal de los ingresos vivió modificaciones a lo largo del sexenio debido a las segundas causas mencionadas en las que se encuentran externalidades como la variación del precio de la mezcla mexicana, que sufrió un dramático descenso en los primeros años de la administración, pero dadas la recuperación reciente de los precios del petróleo en los mercados internacionales, ha vivido en los últimos dos años un aumento lo que significa un aumento en los ingresos petroleros a los programados en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), lo que significó un aumento en los ingresos petroleros en la última parte del sexenio, que sin embargo, se vieron también disminuidos por un descenso de la producción.

Otra externalidad que ayudó a la estructura de ingresos fue la volatilidad en el mercado cambiario en la cual el peso tuvo variaciones sensibles con una tendencia generalizada a la depreciación lo que tuvo dos efectos en la política fiscal, por el lado de los ingresos, dicha depreciación permitió que existieran recursos adicionales debido al Remanente de Operación del Banco de México (ROBM), lo cuales por ley fueron aplicados al pago de la deuda, pero dicha apreciación también tuvo efectos en el crecimiento del pago del servicio de la deuda debido a la deuda contraída en dólares.

Panorama general de los ingresos públicos a mediados de 2018

Para efectos de simplificación en el análisis, tomaremos en cuenta el estado de los ingresos públicos en el año 2017, así como un panorama general de los ingresos tributarios en 2014 y 2015, para tener un panorama general de la situación hasta el último ejercicio, sin considerar las cifras del segundo trimestre de 2018.

Según lo estimó la SHCP, “durante el primer semestre de 2018, los principales balances de finanzas públicas fueron mejores que lo programado, lo cual se explica por mayores ingresos a los originalmente previstos. El Sector Público presentó un déficit de 206 mil 731 millones de pesos, inferior en 127 mil 9 millones de pesos con respecto al déficit previsto en el programa, el cual se estimó en 333 mil 740 millones de pesos. En el mismo periodo de 2017, el balance público registró un superávit de 141 mil 853 millones de pesos, el cual estuvo influido al alza por el entero del remanente de operación del Banco de México (ROBM) por 321 mil 653 millones de pesos.

Entre enero y junio de 2018, el balance primario del Sector Público, definido como la diferencia entre los ingresos y los gastos distintos del costo financiero, registró un superávit de 121 mil 52 millones de pesos, mayor al previsto originalmente de 7 mil 640 millones de pesos. El superávit primario registrado en el mismo periodo del año anterior fue de 412 mil 895 millones de pesos, mayor al de 2018 en buena medida debido al entero del ROBM en 2017.

Al excluir del balance público hasta el 2 por ciento del PIB de la inversión del Gobierno Federal y de las Empresas Productivas del Estado (EPEs), se obtiene un superávit de 107 mil 89 millones de pesos, cifra superior en 122 mil 102 millones de pesos respecto al déficit previsto originalmente para el periodo de 15 mil 13 millones de pesos. Al interior del déficit público, el Gobierno Federal y las EPEs (Pemex y

CFE) registraron un déficit de 276 mil 88 millones de pesos y de 103 mil 888 millones de pesos, respectivamente, en tanto que los organismos de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE) reportaron un superávit por 89 mil 842 millones de pesos y las entidades bajo control presupuestario indirecto por 83 mil 403 millones de pesos” (SHCP, 2018).

Según lo informó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, durante 2016, “los Ingresos del Sector Público Presupuestario mostraron una tendencia favorable pese a la caída de la actividad petrolera. Así, al cierre del año, Ingresos del Sector Público Presupuestario ascendieron a 4 billones 840 mil 903 mdp, monto superior en 686 mil 269 mdp respecto al contemplado en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016. Los Ingresos Petroleros captaron 789 mil 601 mdp equivalentes al 16.3 por ciento del total, mientras que el 83.7 por ciento restante correspondió a los Ingresos No Petroleros, que ascendieron a 4 billones 051 mil 301 mdp” (CEFP, 2017).

Asimismo, la SHCP indicó que “durante 2017, el Sector Público presentó un déficit de 238 mil 472 millones de pesos (1.1 por ciento del PIB), que representa una mejora de 256 mil 400 millones de pesos con respecto al déficit previsto para el año (1.2 puntos porcentuales del PIB), el cual se estimó en 11 494 mil 873 millones de pesos (2.3 por ciento del PIB). Respecto a 2016 el balance público muestra una mejora de 265 mil 336 millones de pesos (1.4 por ciento del PIB). Estos resultados obedecen al esfuerzo de consolidación fiscal previsto en el programa económico para el año de acuerdo con la estrategia multianual de finanzas públicas establecida desde 2013; a la evolución de los ingresos tributarios; y a la recepción de los recursos del Remanente de Operación del Banco de México (ROBM de ahora en adelante) por 321 mil 653 millones de pesos, efectuado el 28 de marzo” (SHCP, 2018).

Según lo reportado por la SHCP para el CEFP “en 2017 los ingresos presupuestarios ascendieron a 4 billones 947 mil 608.3 mdp, monto superior en 586

mil 694.5 mdp respecto a lo contemplado en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF). Dicho incremento en los ingresos se explica, principalmente, por una mayor recaudación de ingresos no tributarios no petroleros por 408 mil 179.5 mdp, procedentes, esencialmente del ROBM; mayores ingresos tributarios por 115 mil 690.1 mdp, en particular derivados del ISR cuyos ingresos adicionales compensaron la reducción en los ingresos del Impuesto Especial sobre Productos y Servicios (IEPS) a combustibles; y en menor medida, por la mayor captación de ingresos petroleros en 39 mil 832.7 mdp.

En relación con lo captado un año atrás (2016), se observó una caída a valor real del 3.8 por ciento. Si se excluye el entero del ROBM en ambos años y el ingreso de PEMEX y de la CFE en 2016 por la aportación extraordinaria del Gobierno Federal, aplicable al pago de pensiones y jubilaciones de ambas empresas, los ingresos fueron mayores en 1.7 por ciento en términos reales. Al interior de los Ingresos No Petroleros, destaca que el Gobierno Federal registró un nivel de ingresos inferior en 1.8 por ciento real a lo obtenido en 2016, impulsado por la menor recaudación del IEPS a gasolinas y diésel y menores ingresos de índole no recurrente por concepto de Aprovechamientos. También los ingresos de origen petrolero fueron menores en 1.2 por ciento a valor real” (CEFP, 2018).

Según especifica la SHCP, “los ingresos presupuestarios del Sector Público durante enero-junio de 2018 se ubicaron en 2 billones 500 mil 312 millones de pesos, monto superior en 199 mil 503 millones de pesos a lo previsto en el programa. A su interior, los ingresos tributarios fueron superiores en 92 mil 232 millones de pesos; los petroleros, en 67 mil 300 millones de pesos; los no tributarios, en 36 mil 334 millones de pesos; y los de la CFE y las entidades de control presupuestario directo, en 3 mil 638 millones de pesos” (SHCP, 2018).

Y especifica que “del total de los ingresos presupuestarios, el 77.1 por ciento correspondió al Gobierno Federal, el 15.2 por ciento a las EPE (Pemex y CFE) y el 7.7 por ciento a organismos bajo control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE).

Los ingresos del Gobierno Federal alcanzaron un total de 1 billón 927 mil 97 millones de pesos, cifra mayor en 1.9 por ciento real al monto obtenido en el mismo periodo del año pasado sin incluir el ROBM. Los ingresos propios de las EPE sumaron 381 mil 554 millones de pesos, cifra superior a la del año anterior en 3.3 por ciento real; y los ingresos de los organismos sujetos a control presupuestario directo se ubicaron en 191 mil 660 millones de pesos, 4.5 por ciento real más que el año anterior. De los ingresos presupuestarios, los tributarios representaron 62.3 por ciento; los petroleros, el 19.0 por ciento; los no tributarios del Gobierno Federal, el 4.1 por ciento; los de organismos bajo control presupuestario directo, el 7.7 por ciento; y los de la CFE, el 6.9 por ciento. En cumplimiento con lo señalado en el artículo primero de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018, se informa que a junio de 2018 se obtuvieron ingresos bajo la modalidad de pago de las contribuciones en especie o servicios por 553.6 millones de pesos” (SHCP, 2018).

Ingresos petroleros

Los ingresos petroleros captados durante 2016 totalizaron 789 mil 601 mdp, monto inferior a lo programado para el periodo (94 mil 838 mdp menos). Estos resultados estuvieron vinculados, según lo explica la SHCP, a diversos factores entre los que destacan: i) un menor precio de exportación de petróleo de 14 dpb (29%); ii) una menor plataforma de producción de petróleo crudo respecto a lo esperado en 3.4 por ciento; iii) un menor precio del gas natural respecto a lo programado en 22.8 por ciento. iv) un mayor tipo de cambio respecto a lo esperado en 11.7 por ciento, este compensó parcialmente los efectos de las variables antes descritas (CEFP, 2017).

En cambio, para el año 2017 los ingresos petroleros totales fueron superiores al pronóstico de la LIF en 5.1 por ciento, al captar 39 mil 832.7 mdp adicionales; resultado de los ingresos petroleros del Gobierno Federal que crecieron 13.0 por ciento, con una mayor recaudación de 50 mil 444.5 mdp por encima de la LIF, en

tanto que los ingresos de PEMEX se redujeron 10 mil 611.8 mdp, para registrar el monto señalado. La variación neta positiva se asoció a los siguientes factores: Un mayor precio de exportación del petróleo crudo mexicano en 3.6 dólares por barril (8.7 por ciento). Un mayor precio del gas natural en 5.3 por ciento. Una mayor producción de gas natural, respecto a lo programado, en 0.9 por ciento. Un mayor tipo de cambio respecto a lo esperado, en 2.2 por ciento.

En relación con el año previo (2016), se registró un aumento real de 33.7 por ciento de los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se explican, principalmente por los siguientes factores. Un mayor precio de exportación del petróleo en 11.2 dólares por barril (32.7 por ciento). Un aumento en el precio del gas natural de 36.7 por ciento. Una depreciación del tipo de cambio del 2.3 por ciento, todo esto pese a una reducción de la plataforma de producción de crudo de 9.7 por ciento (CEFP, 2018).

Para los primeros seis meses de 2018, los ingresos petroleros aumentaron 8.7 por ciento real debido al incremento en el precio promedio de exportación de la mezcla mexicana de petróleo, efecto que se contrarrestó en parte por la disminución en la producción de petróleo y la apreciación del tipo de cambio (SHCP, 2018-02).

Ingresos no petroleros

Para 2017 los Ingresos No Petroleros totalizaron 4 billones 120 mil 458.4 mdp, lo que significó un incremento de 546 mil 861.9 mdp (15.3 por ciento) respecto de la meta contemplada en la LIF. Esta recaudación se asume como resultado de la favorable evolución de los Ingresos No Tributarios, y en menor medida de los Ingresos Tributarios, que crecieron en relación con lo estimado en la LIF en 296.4 mdp y 4.2 por ciento, en ese orden. Durante 2017 estos ingresos reportaron una reducción en términos reales de 4.3 por ciento respecto a lo obtenido un año atrás. Esta cifra estuvo vinculada a la reducción real generalizada en los Ingresos

Tributarios, No Tributarios y de Organismos y Empresas, estas últimas con la mayor caída, 14.5 por ciento a valor real.

En materia de Ingresos No Tributarios (Derechos, Aprovechamientos, Productos y Contribuciones de Mejoras), éstos superaron en 408 mil 179.5 mdp, lo estimado en la LIF. Esto se explica, principalmente por el comportamiento de los Aprovechamientos que superaron la meta en 389 mil 767.9 mdp, principalmente por los ingresos no recurrentes derivados del ROBM, que ascendieron a 321 mil 653.3 mdp. Los derechos y los productos superaron el monto estimado en 37.0 por ciento y 30.9 por ciento respectivamente.

Mientras que en 2016 los Ingresos No Petroleros totalizaron 4 billones 051 mil 301 mdp, lo que significó un incremento de 781 mil 107 mdp (23.9%) respecto de la meta establecida en la LIF 2016. Su nivel derivó de la favorable evolución de los Ingresos No Tributarios No Petroleros y en menor medida de los Ingresos Tributarios No Petroleros. Así, durante 2016, los Ingresos No Petroleros reportaron un aumento en términos reales de 15.1 por ciento respecto a lo obtenido un año atrás. Esta cifra estuvo vinculada al incremento del 11.9 por ciento en los Ingresos Tributarios y al aumento de 30.4 por ciento en los Ingresos No Tributarios, ambos en términos reales (SHCP, 2018).

Ingresos tributarios en 2017 y 2016

Los Ingresos Tributarios en 2017, se ubicaron en 2 billones 855 mil 56.9 mdp, monto superior a lo programado en 115 mil 690.1 mdp, lo que equivale a un aumento de 4.2 por ciento. A su interior destaca la mayor captación del ISR, el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el impuesto a las importaciones, fueron suficientes para compensar los menores ingresos por el IEPS a gasolinas. Respecto de lo captado en 2016, se observó una reducción de 1.0 por ciento en términos reales, misma que

se asocia, principalmente con la recaudación del IVA que disminuyó 2.9 por ciento y la del IEPS que lo hizo en 15.8 por ciento, ambos en términos reales.

Los Ingresos Tributarios No Petroleros ascendieron a 2 billones 715 mil 956 mdp, monto superior al programado en 308 mil 750 mdp (12.8%). Este comportamiento fue producto, principalmente, de la recaudación favorable del Sistema Renta con 176 mil 686 mdp adicionales; del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS)6 con 62 mil 444 mdp; del Impuesto al Valor Agregado (IVA) por 49 mil 710 mdp, y del Impuesto General de Importación (IGI) con 14 mil 265 mdp más (CEFP, 2017).

Al comparar la recaudación con el mismo periodo del 2015, se observa que los Ingresos Tributarios registraron un crecimiento real 11.9 por ciento, impulsados por el Impuesto sobre la Renta que creció 13.5 por ciento, el IVA que lo hizo en 8.9 por ciento, mientras el IEPS y el IGI, incrementaron 12.9 y 11.5 por ciento, respectivamente, todos en términos reales. Cabe destacar que, de acuerdo con la información disponible, el dinamismo de los ingresos tributarios responde, en parte, a la mayor captación del sistema renta que resulta, entre otros factores, de la ampliación de la base gravable, el incremento en el universo de contribuyentes y la evolución de la actividad económica. El desempeño del IVA, por su parte, se relaciona con la evolución del consumo y la mayor eficiencia recaudatoria, mientras que en el IGI derivan de la depreciación del tipo de cambio (CEFP, 2017).

Ingresos tributarios en 2015

Al comparar el monto alcanzado con el obtenido en el mismo periodo de 2014, se observa que los ingresos tributarios registraron un incremento real de 27.2 por ciento. Por su parte, el Impuesto sobre la Renta creció 23.5 por ciento en términos reales. Cabe destacar que, de acuerdo con la información emitida por la SHCP, el dinamismo de los ingresos tributarios responde, en parte, a medidas con efectos de

una sola vez, como la eliminación del régimen de consolidación y las mejoras administrativas en el proceso de retención del ISR a los empleados públicos. Lo anterior implica que una parte de los recursos fueron de naturaleza no recurrente (CEFP, 2016).

Los Ingresos Tributarios No Petroleros ascendieron a 2 billones 361 mil 194 mdp, monto superior al programado en 393 mil 213 mdp (20.0%). Este comportamiento fue producto, principalmente, de la recaudación favorable del Sistema Renta con 172 mil 481 mdp adicionales y el IEPS que se paga por las gasolinas y el diésel con 189 mil 769 mdp más, mismo que se reclasificó y paso a formar parte de los ingresos no petroleros a partir de este año.

Destaca la favorable recaudación del Sistema Renta que al cierre de diciembre se ubicó en 1 billón 217 mil 170 mdp y del IEPS a gasolinas y diésel que durante 2015 captó 220 mil 090 mdp, superiores a los 30 mil 321 mdp estimados en la LIF. Esta favorable captación proviene del efecto secundario asociado a la reducción de los precios internacionales del petróleo, mismo que originó que la tasa del IEPS a las gasolinas se tornara positiva. Otros gravámenes como el de importación y el IVA que obtuvieron recursos adicionales por 16 mil 220 mdp y 3 mil 365 mdp, en ese orden (CEFP, 2016).

Ingresos tributarios en 2014, año de la Reforma Fiscal

En el año 2014, los Ingresos Tributarios no Petroleros ascendieron a 1 billón 815 mil 514.3 mdp ubicándose 63,335.5 mdp (3.6%) por arriba del programa 2014. Esto debido al comportamientos favorables del Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS) y otros impuestos como el de Importaciones, e Impuesto sobre Automóviles Nuevos (ISAN).

Adicionalmente, es conveniente señalar que, como parte de la Reforma Fiscal de 2014, se eliminaron el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), es por ello que la SHCP en lo que se refiere a los ingresos asociados al Sistema Renta (ISR, IETU e IDE) presentan algunos cambios en cuanto a su registro, toda vez que en 2014 se registraron efectos financieros pendientes de liquidación o pagos asociados al IETU e IDE. En este sentido, la SHCP informó que los ingresos obtenidos por el Sistema de Renta ascendieron a 959,876.9 mdp, colocándose 10,876.5 (-1.1%) por debajo de lo estimado para el 2014 (970,753.4 mdp). Por otra parte, al comparar la captación obtenida del Sistema de Renta respecto al 2013 se observa una caída de -2.5 por ciento real, situación que la SHCP lo vincula a la estacionalidad de los ingresos y al efecto que dio el programa “Ponte al Corriente” (CEFP, 2014).

Análisis de los ingresos presupuestarios 2014-2017

Cómo se ha podido constatar en los datos anteriormente expuestos, la recaudación de ingresos tributarios en México ha sido más eficiente en los últimos tres años, a raíz de la implementación de la Reforma Fiscal de 2014.

Cabe resaltar que, a raíz de dicha reforma, los ingresos tributarios crecieron de forma importante al pasar de un monto recaudado 1 billón 815 mil 514.3 mdp en 2014, a 2 billones 715 mil 956 mdp en 2016, lo que implica una diferencia en términos nominales de 900 mil 441.7 mdp, que significan un aumento de 49.59 por ciento de recaudación en dos años.

En términos reales el crecimiento fue de 27.2 por ciento de 2014 a 2015 y de 11.9 por ciento de 2015 a 2016. Esto sumado nos habla de un crecimiento real de los ingresos tributarios de 39.1 por ciento.

Para 2017, los Ingresos Tributarios, se ubicaron en 2 billones 855 mil 56.9 mdp. Esto significa que de 2014 a 2017, se obtuvieron ingresos tributarios adicionales en un monto de un billón 39 mil 542.6 millones, que en términos nominales implica un aumento en la recaudación de un 57,2 por ciento de pesos nominales adicionales, lo que brinda una muestra de la eficiencia en el cambio de modelo recaudatorio, a raíz de la reforma de 2014. Si bien los ingresos reales comparativos entre los años 2016 y 2017 resultan en un decrecimiento en términos reales, debido a los altos niveles de inflación observados en el periodo, la eficiencia recaudatoria permitió que los ingresos tributarios crecieran al más del doble en cuatro años de la administración, y que la estructura de ingresos se viese modificada, como se muestra en el siguiente cuadro.

CUADRO 1
Comparación Ingresos 2014 - 2017

Ingresos totales 2014	3,983,411.6	Composición = 100 %
Ingresos Petroleros 2014	1,213,347.8	30.50%
Ingresos No petroleros	2,770,063.8	69.50%
Ingresos totales 2017	4,947,160.2	100%
Ingresos Petroleros 2017	827,259.6	16%
Ingresos no Petroleros 2017	4,119,900.6	84%

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Cómo se puede observar en el cuadro anterior, la variación en la composición de la estructura de ingresos ha sido muy significativa, pues los ingresos petroleros se han visto disminuidos al grado de que en cuatro años se redujeron en un 31 por ciento en términos nominales, y sin embargo, su reducción como componente del gasto total disminuyó en 48.6 por ciento, es decir, que su disminución como componente del gasto total ha implicado la reducción de la mitad del porcentaje total de los ingresos con los que se contaban en 2014, al pasar de integrar el 30.5 por ciento del total del gasto, a solo el 16 por ciento del gasto total.

Sin embargo, esta caída de la producción petrolera no ha implicado una reducción de los ingresos totales, pues como se ha explicado, estos aumentaron en un 57.2 por ciento en términos nominales.

Esto nos habla de que, en cuanto a la política económica, la reforma fiscal ha resultado exitosa en el sentido de permitir que la base recaudatoria se amplíe y con ello haya dejado de ser afectada por un descenso dramático de los ingresos petroleros, compensando así el descenso de los ingresos petroleros con un aumento en los ingresos no petroleros tanto tributarios, como no tributarios, como se ha explicado a detalle en la evolución de los ingresos anuales.

Reforma fiscal 2014 y eficiencia recaudatoria

Con los datos observados en los apartados anteriores, es posible llegar a varias conclusiones sobre la evolución de los ingresos en el periodo de estudio de esta tesis. La primera es que la Reforma Fiscal elaborada en 2014 fue una reforma exitosa. La recaudación de impuestos ha crecido en términos nominales un 49.59 por ciento y en términos reales un 39.1 por ciento, lo cual implica un enorme crecimiento, si consideramos que el crecimiento de la economía mexicana en su conjunto ha rondado un dos por ciento en términos reales.

La segunda es que este crecimiento de ingresos no petroleros y particularmente los tributarios, han contribuido significativamente en que aumenten los ingresos, y que lo que postula al decir “los Ingresos del Sector Público Presupuestario mostraron una tendencia favorable pese a la caída de la actividad petrolera”, es verdadero.

Si consideramos que los ingresos totales del país en 2016 equivalieron a 4 billones 840 mil 903 mdp, monto superior en 686 mil 269 mdp respecto al contemplado en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016, de esta cifra,

los Ingresos Petroleros captaron 789 mil 601 mdp equivalentes solamente al 16.3 por ciento del total.

Por lo tanto, se puede reconocer que el aumento de ingresos al país proviene tanto de los ingresos tributarios no petroleros, como a los ingresos no tributarios no petroleros.

La tercera conclusión es que es posible admitir que pese a los efectos del federalismo hacendario en la política recaudatoria hayan experimentado un avance o un retroceso en los años de esta administración, la política recaudatoria a nivel nacional, sin duda ha sido más eficiente, es decir, que el Estado central ha mejorado su eficiencia recaudando.

Panorama del gasto público a finales de 2017

Durante el año 2016 y en reacción a la volatilidad financiera internacional, a la caída de los precios internacionales del petróleo y por lo tanto de los ingresos petroleros, y al anuncio de un posible descenso en la calificación de la deuda mexicana, por parte de las calificadoras internacionales, el Gobierno Federal finalmente cedió a las recomendaciones, que desde hacía tiempo también emitía el entonces gobernador del Banco de México, Agustín Carstens, y comenzó una política de reducción del gasto público, anunciada con recortes, que en un corto plazo, para el año 2017 y el año final de la administración 2018, debería de crear un superávit primario, y por lo tanto, detener el ritmo de endeudamiento que recordemos, pasó de 36.4 por ciento del PIB que se tenía como deuda a finales del año 2012 a un nivel de 49.7 por ciento del Producto Interno Bruto, a inicios del año 2017.

En 2017, en lo que la SHCP considera “como resultado del manejo adecuado de la política presupuestaria, y en el marco de la estrategia de consolidación fiscal, el

gasto neto pagado se ubicó en 5 billones 177 mil 597 millones de pesos, monto superior al previsto en el programa en 321 mil 811 millones de pesos o 288 mil 704 millones de pesos una vez que se incluye el diferimiento de pagos.

No obstante, esto, si consideramos que en 2016 el gasto ejercido fue de 5 billones 347 mil 7540.6 millones de pesos, se observó entonces un descenso en el gasto que nominalmente equivale a 170 mil 157.8 millones de pesos, en el gasto observado para 2017. Esta variación real equivale una reducción real de un 8.7 por ciento del gasto.

Según lo señala la SHCP en su informe de las finanzas públicas del cuarto trimestre de 2017, la diferencia entre el gato programable y el gasto observado sucede pues “el mayor gasto se sustenta fundamentalmente en ingresos adicionales a los previstos en la Ley de Ingresos de la Federación y el destino que les otorga la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y al mismo tiempo contribuye al cumplimiento del objetivo de consolidación fiscal: De acuerdo con la Ley de Coordinación Fiscal se pagaron mayores participaciones a los estados y municipios por 29 mil 556 millones de pesos, en línea con una mayor recaudación federal participable respecto a la prevista en LIF 2017. De acuerdo con el artículo 19 Bis de la LFPRH se canalizó el 30 por ciento del ROBM, 96 mil 496 millones de pesos, a la adquisición de activos que mejoren la posición financiera del Gobierno Federal: 80 mil 31 millones de pesos para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), 13 mil 629 millones para el FPGC del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud y 2 mil 836 millones de pesos a organismos financieros internacionales de los que México es miembro.

Según detalla el informe de la SHCP, respecto a 2016, el gasto neto pagado, el gasto primario y el gasto programable fueron inferiores en 8.7, 10.2 y 12.7 por ciento en términos reales, respectivamente.

Sobre el periodo, la SHCP destaca lo siguiente:

- ✓ El gasto neto total excluyendo la inversión financiera, las pensiones, las participaciones y el costo financiero se redujo en 9.9 por ciento real y el gasto corriente estructural disminuyó en 6.9 por ciento real. Por lo que considera que ambos indicadores muestran el esfuerzo en materia de contención del gasto.
- ✓ Los subsidios, transferencias y aportaciones corrientes fueron 13.3 por ciento menores en términos reales.
- ✓ La inversión física disminuyó en 26.3 por ciento real.
- ✓ Las pensiones y jubilaciones aumentaron en 2.7 por ciento real.
- ✓ El gasto de operación aumentó en 0.5 por ciento real debido, principalmente, a mayores costos de operación de la CFE por el aumento en el precio de los combustibles para la generación de energía.
- ✓ Las participaciones a las entidades federativas aumentaron 5.0 por ciento real debido al tercer ajuste cuatrimestral correspondiente a 2016 y a la favorable evolución de la recaudación federal participable.
- ✓ El costo financiero de la deuda aumentó en 6.3 por ciento real.
- ✓ La inversión impulsada, que considera la inversión presupuestaria más la inversión financiada (Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo - Pidiregas), que permite complementar la infraestructura pública requerida para el abasto de energéticos, sumó 599 mil 628 millones de pesos y fue inferior a la del año anterior en 25.7 por ciento en términos reales.
- ✓ Los recursos para inversión financiada ascendieron a 37 mil 947 millones de pesos, mismos que se orientaron a apoyar proyectos de generación, transmisión y transformación de energía eléctrica en diversas zonas del país. El 73.2 por ciento de este monto corresponde a inversión financiada directa y 26.8 por ciento a la condicionada. (SHCP, 2018).

Gasto presupuestario en 2016

En su informe sobre las finanzas públicas de 2016, la SHCP, explicó que “al mes de diciembre se realizaron ajustes al gasto por 164 mil 78 millones de pesos. Con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la meta de consolidación fiscal y preservar la estabilidad de la economía mexicana en un entorno adverso, el 17 de febrero se anunció un ajuste preventivo al gasto público de 2016 por 132 mil 363 millones de pesos. Del ajuste total anunciado en febrero, 29 mil 301 millones de pesos correspondieron a gasto de las dependencias del Gobierno Federal, 500 millones de pesos del ISSSTE y 2 mil 500 millones de pesos de la CFE; en su conjunto, 60 por ciento se asocia a gasto corriente y 40 por ciento a inversión. Los 100 mil 62 millones de pesos restantes se concentraron en Pemex (SHCP, 2017).

Y en su informe Hacienda explicó que “ante el incremento en la volatilidad financiera ocasionada por el voto para que el Reino Unido dejase de pertenecer a la Unión Europea, el 24 de junio se anunció un segundo ajuste preventivo, exclusivamente en el Gobierno Federal, por un monto total de 31 mil 715 millones de pesos. Del total de este ajuste, 91.7 por ciento corresponde a gasto corriente y no afectó a los beneficiarios de programas sociales, ni el presupuesto para seguridad nacional. Durante 2016 se realizaron operaciones compensadas por un monto de 295 mil 311 millones de pesos, para apoyar el pago de la obligación de las pensiones y jubilaciones a cargo de Pemex y CFE, 134 mil 231 millones de pesos y 161 mil 80 millones de pesos, respectivamente. Además, se aportaron 26 mil 500 millones de pesos a Pemex para fortalecer su posición financiera. En el caso de Pemex, el apoyo financiero relacionado a su pasivo laboral total asciende a 184 mil 231 millones de pesos, dado que se realizó una operación preliminar por 50.0 mil millones de pesos en 2015. Esto significa que el Sector Público en su conjunto logró un ahorro con estas reformas de pensiones de 345 mil 311 millones de pesos, y que Pemex y CFE mejoraron su patrimonio en el doble. El registro fiscal de estos recursos se refleja como mayor gasto en inversión financiera del Gobierno Federal

e ingresos diversos de Pemex y CFE, sin modificar el balance fiscal. Los recursos transferidos representan una capitalización por una sola ocasión y tienen como destino el liquidar cuentas por pagar y apoyar el pago de su pasivo laboral. Además, se realizaron gastos en inversión financiera derivados de los ingresos excedentes obtenidos durante 2016.

Con parte del remante de operación del Banco de México se aportaron al FEIP recursos por 70 mil millones de pesos y al patrimonio de organismos internacionales recursos por 1 mil 728 millones de pesos; con el cobro de aprovechamientos al Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (NAICM) y la concesión de carreteras se aportó 36 mil 786 millones de pesos al fideicomiso para la construcción del nuevo aeropuerto.

Adicionalmente, a través del cobro de aprovechamientos a la banca de desarrollo por 5 mil millones de pesos, conforme lo establece la Ley, se enteraron a la propia banca de desarrollo 5 mil millones de pesos en proporciones distintas, permitiendo una distribución eficiente del capital de los mismos” (SHCP, 2017).

Por otra parte, indicó que, “mediante el intercambio por títulos del Gobierno Federal durante 2016 se amplió el gasto pagado de Pemex por 73.5 mil millones de pesos, sujeto a que redujera su pasivo circulante. Además, se enfrentó un mayor pago de pensiones, costo financiero y participaciones, como más adelante se detalla. De esta forma, al cuarto trimestre de 2016, el gasto neto pagado se incrementó 0.6 por ciento anual en términos reales, excluyendo el gasto en inversión financiera, este último rubro constituye gasto no recurrente que no marca tendencia como las aportaciones patrimoniales a Pemex y a la CFE, y la aportación al FEIP con el ROBM. Considerando la inversión financiera, el gasto neto total ascendió a 5 billones 343 mil 759 millones de pesos y registró un crecimiento de 6.2 por ciento real al pagado durante el mismo periodo de 2015 (SHCP, 2017).

En resumen, la SHCP explica que, para efecto de entender las medidas fiscales aplicadas en el año 2016, “para dimensionar el esfuerzo en materia de egresos, el gasto neto total excluyendo la inversión financiera, las pensiones, las participaciones y el costo financiero se redujo en 3.7 por ciento real y el gasto corriente estructural disminuyó en 2.5 por ciento real” dice al respecto.

Evolución del gasto programable 2016

Sin embargo, habiendo visto las medidas que la SHCP dijo haber adoptado para que el gasto corriente estructural disminuyera en un 2.5 por ciento real, se debe ver la evolución del gasto programable según las cifras del mismo informe de la SHCP.

El gasto primario, definido como el gasto total menos el costo financiero, ascendió a 4 billones 870 mil 725 millones de pesos y aumentó 5.6 por ciento en términos reales. Si consideramos que los ingresos totales del país en 2016 equivalieron a 4 billones 840 mil 903 mdp, monto superior en 686 mil 269 mdp respecto al contemplado en la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2016, el déficit observado es de 29 mil 822 millones de pesos.

Esto se explica porque el gasto programable sumó 4 billones 160 mil 372 millones de pesos y mostró un incremento de 5.7 por ciento real. Excluyendo la inversión financiera disminuyó sólo en 1.6 por ciento real.

Por su parte, el costo financiero del Sector Público ascendió a 473 mil 34 millones de pesos y fue superior en 12.7 por ciento en términos reales, esto debido al aumento de la tasa de interés en los mercados internacionales. El 95.7 por ciento se destinó al pago de intereses, comisiones y gastos de la deuda y 4.3 por ciento para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca a través del Ramo 34.

El pago de pensiones, además, ascendió a 648 mil 655 millones de pesos y se incrementó en 7.2 por ciento real (SHCP,2017).

Por su parte, los recursos canalizados a las entidades federativas y municipios a través de participaciones, aportaciones y otras transferencias fue de 1 billón 724 mil 453 millones de pesos, monto superior en 1.3 por ciento real. En específico, las participaciones federales fueron de 693 mil 714 millones de pesos y mostraron un incremento real de 7.2 por ciento respecto a 2015 (SHCP, 2017).

Entre otros aspectos interesantes del gasto público, destaca la clasificación funcional del gasto programable que se asignó en 55.5 por ciento para actividades de desarrollo social, en 33.9 por ciento para actividades de desarrollo económico y en 10.6 por ciento para funciones de gobierno y los fondos de estabilización.

El gasto en subsidios, transferencias y aportaciones corrientes tuvo una disminución anual de 1.2 por ciento real y el gasto de operación, incluyendo los servicios personales, aumentó 0.3 por ciento en términos reales respecto al mismo periodo del año anterior (SHCP, 2017).

Es decir que teniendo en cuenta todo lo anterior, en realidad el gasto operativo, en el que se incluyen los servicios personales, sí tuvo un aumento, y continuaron creciendo en un ritmo de 5.7 por ciento real, por lo que, en la realidad, excluyendo la inversión financiera su disminución fue de solo 1.6 por ciento real, y no de 2.5 por ciento, como la propia SHCP defendía en el mismo documento.

En términos reales, se puede observar que, en 2016, pese a los recortes anunciados al gasto público y al gasto programable, estos continuaron aumentando, por lo que el superávit logrado por la SHCP está más relacionado con el cobro de los remanentes de operación de Banxico, que con la propia efectividad al momento de programar y recortar el gasto.

Otro aspecto por destacar es que, considerando los criterios de eficiencia en el efecto multiplicador del gasto público, el gasto en inversión física tuvo una disminución real anual de 8.3 por ciento (SHCP, 2017). Por lo tanto, se puede concluir que el aumento al gasto y el recorte del mismo ha afectado la inversión física real, y por lo tanto, no ha sido eficiente en su efecto multiplicador del PIB y del consumo, así como en la creación de una mejor infraestructura que produzca un mayor crecimiento económico, con excepción del proyecto del NAICM, que destaca hacienda como la obra de mayor importancia a nivel de infraestructura nacional y cuya viabilidad al momento muestra aún incertidumbre.

Los recortes en 2016: lo anunciado y lo efectuado

En su informe del cuarto trimestre de 2016, la SHCP indicó haber realizado recortes en diferentes ramos de la administración, por montos de 132 mil 363 millones de pesos en febrero y 31 mil 714.7 millones de pesos para junio, para contabilizar un total de 164 mil 077.7 mdp para dicho ejercicio.

Los mayores recortes se programaron en Educación Pública, con un total de 10 mil 160.2 mdp, Comunicaciones y Transportes, con 14 mil 428 mdp, y la Secretaría de Agricultura Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa) con 7 mil 205 mdp, así como en Salud con 8 mil 563 mdp.

También se originaron recortes en Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) con 5 mil 777.1 mdp, Desarrollo Social (Sedesol) con mil 550 mdp e incluso en Gobernación (Segob) con 1, 088.1 mdp, entre otros rubros, como Turismo con 705 mdp y Energía con 291.6 mdp, así como con Economía (SE) con 960 mdp e incluso la propia SHCP con 150 mdp.

También la SHCP informa que se cancelaron la contratación de 479 plazas laborales en 2015 y a 10,959 plazas en 2016, para un total de 11 mil 438 cancelaciones de plazas dictaminadas por la SHCP.

Sin embargo, en el mismo informe, la SHCP destaca que “al cuarto trimestre de 2016, el gasto neto presupuestario fue mayor en 579 mil 885 millones de pesos a lo previsto en los Calendarios de Presupuesto Autorizados para el Ejercicio Fiscal 2016, publicados el 11 de diciembre de 2015 en el DOF” (SHCP, 2017).

Según la propia SHCP, “este resultado obedeció a: (i) un mayor gasto programable por 553 mil 667 millones de pesos, dicho gasto sería superior al programa en 121 mil 41 mil millones de pesos sin el mayor gasto en inversión financiera respecto a lo previsto originalmente, debido a pago de pensiones, costos de operación de CFE, Pemex e ISSSTE, así como la prestación de servicios de seguridad pública y nacional, migratorios, educación, turismo y el fortalecimiento financiero de las entidades federativas; (ii) mayores participaciones a las entidades federativas y municipios por 14 mil 967 millones de pesos debido a una mayor recaudación federal participable, (iii) mayores Adefas y otros gastos por 590 millones de pesos, y (iv) mayor costo financiero respecto a lo previsto en 10 mil 661 millones de pesos” (SHCP, 2017).

No obstante a los recortes anunciados al gasto programable, al interior del apartado de gasto programable la SHCP destaca las siguientes variaciones respecto al PEF 2016: “Mayor gasto en el Ramo Energía por 326 mil 164 millones de pesos debido a aportaciones patrimoniales a Pemex y CFE por 321 mil 811 millones pesos para fortalecer su posición financiera por 26 mil 500 millones de pesos y para apoyar su pasivo pensionario en 295 mil 311 millones de pesos, operaciones que se compensaron con un ingreso equivalente de la entidad, así como por las aportaciones a los fondos de diversificación energética.

Mayor gasto en el ramo Provisiones Salariales y Económicas por 104 mil 946 millones de pesos, desviación que se explica por la aportación de 70 mil millones de pesos al FEIP con parte de los ingresos excedentes derivados del ROBM y subsidios a entidades federativas y municipios.

Mayores erogaciones en Aportaciones a Seguridad Social por 27 mil 872 millones de pesos, para el programa Cuota Social al Seguro de Retiro, Cesantía en Edad Avanzada y Vejez; y para las provisiones a las pensiones en curso de pago de los ex trabajadores de Luz y Fuerza del Centro.

Mayor gasto en Comunicaciones y Transportes por 22 mil 318 millones de pesos, principalmente para el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto de la Ciudad de México, que se compensaron en parte con menor gasto en proyectos de construcción de carreteras.

Mayor gasto en Hacienda por 18 mil 924 millones de pesos, por aportaciones al programa: Administración y Enajenación de Activos a cargo del Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) por 6 mil 933 millones de pesos; aportaciones patrimoniales a la banca de desarrollo por 5 mil millones de pesos; aportaciones y apoyos a organismos internacionales por 2 mil 488 de millones de pesos; y apoyos por 3 mil 235 millones de pesos para fortalecer la recaudación federal, en particular para el control de la operación aduanera de la Secretaría.

Mayor gasto de Pemex por 18 mil 243 millones de pesos para gastos de operación, pensiones e inversión física para liquidación de pasivo circulante al cierre de 2015.

Un mayor gasto en CFE por 18 mil 172 millones de pesos para la adquisición de combustibles para generación de electricidad y mayor pago de pensiones.

Mayor gasto en Educación Pública por 13 mil 936 millones de pesos, principalmente por mayores recursos a los programas: Apoyos a Centros y Organizaciones de

Educación, Subsidios para Organismos Descentralizados Estatales y Servicios de Educación Superior y Posgrado.

El ramo Gobernación, con un mayor gasto por 12 mil 850 millones de pesos destinados principalmente para la administración del sistema penitenciario, los operativos para la prevención y disuasión del delito, y para política y servicios migratorios.

Mayor gasto en Turismo por 3 mil 10 millones de pesos, para la promoción de México como destino turístico, para mantenimiento de infraestructura y para el fomento y promoción de la inversión en el sector turístico” (SHCP, 2017).

Existe una gran discrepancia sobre los rubros en los que se fueron programando los recortes, y los rubros en los que en realidad se aplicaron, pues aunque hubo algunas excepciones como en el caso de Sagarpa, en muchos casos el gasto observado fue mucho mayor que los recortes anunciados, por lo que la política de gasto en el último año, fue de crecimiento del gasto público, mientras que si bien se está llegando al superávit primario, este se consiguió más por el cobro de los ROBM, que por la eficiencia del gobierno federal al aplicar los recortes.

Indicadores de la postura fiscal en 2017

En su informe del cuarto trimestre de 2017, la SHCP explica que, durante 2017, el Sector Público presentó un déficit de 238 mil 472 millones de pesos (1.1 por ciento del PIB), que representa una mejora de 256 mil 400 millones de pesos con respecto al déficit previsto para el año (1.2 puntos porcentuales del PIB), el cual se estimó en 494 mil 873 millones de pesos (2.3 por ciento del PIB).

Respecto a 2016, SHCP indica que el balance público muestra una mejora de 265 mil 336 millones de pesos (1.4 por ciento del PIB). Estos resultados, según lo explica

hacienda, obedecen al esfuerzo de consolidación fiscal previsto en el programa económico para el año de acuerdo con la estrategia multianual de finanzas públicas establecida desde 2013; a la evolución de los ingresos tributarios; y a la recepción de los recursos del ROBM por 321 mil 653 millones de pesos, efectuado el 28 de marzo.

Y detalla que “en estricto apego a la LFPRH: El 70 por ciento del ROBM (225 mil 157 millones de pesos) se aplicó a la amortización de deuda o a la reducción del déficit público y el 30 por ciento (96 mil 496 millones de pesos) al incremento de activos que mejoren la posición financiera del Gobierno Federal de la siguiente manera: una aportación de 80 mil 31 millones de pesos para el Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestarios (FEIP), así como aportaciones por 13 mil 629 millones para el Fondo de Protección contra Gastos Catastróficos (FPGC) del Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud, con el fin de garantizar la protección financiera de los servicios de salud a la población no afiliada a las instituciones de seguridad social en la siguiente década (la capitalización de este Fideicomiso, el cual ha reflejado una acumulación neta de recursos anualmente desde su creación en 2005, constituye un ahorro con un horizonte de largo plazo ya que se espera que siga acumulando recursos netos hasta a siguiente década, en consistencia con la letra y espíritu de la LFPRH de mejorar la posición financiera del Gobierno Federal de largo plazo). Por último, se realizó una aportación de 2 mil 836 millones de pesos a organismos internacionales de los que México es miembro.

Adicionalmente, con los mayores ingresos a los previstos en LIF 2017 distintos del ROBM, se realizaron aportaciones a los fondos de estabilización, de acuerdo con lo señalado en el artículo 19, Fracción IV y 93 de la LFPRH: 36 mil 527 millones al FEIP, 14 mil 49 millones de pesos al Fondo de Estabilización de los Ingresos en las Entidades Federativas (FEIEF) y 5 mil 620 millones al Fideicomiso para la Infraestructura en los Estados (FIES), así como 27 mil 166 millones de pesos al Fondo Mexicano del Petróleo (FMP). Al realizarse depósitos principalmente en el FEIP, como se realizó el año pasado, que sólo puede gastarse ante un faltante de

ingresos, o este año tanto en el FEIP como en el FPGC del Sistema de Protección Social en Salud y el FMP, que cuentan con un mandato para hacer ahorros de aún más largo plazo, se fortalece la posición financiera del Gobierno Federal de manera permanente.

El déficit público se compone del déficit del Gobierno Federal por 226 mil 427 millones de pesos, el déficit de las Empresas Productivas del Estado (Pemex y CFE) por 56 mil 847 millones de pesos, y el déficit de las entidades bajo control presupuestario indirecto por 8 mil 36 millones de pesos, que se compensan con los superávits de los organismos de control presupuestario directo (IMSS e ISSSTE) por 52 mil 837 millones de pesos (SHCP, 2018).

El superávit primario de 2017

En 2017 se alcanzó el primer superávit primario desde 2008, este indicador definido como la diferencia entre ingresos totales y los gastos distintos del costo financiero, registró un superávit de 310 mil 151 millones de pesos (1.4 por ciento del PIB), mientras que se tenía previsto originalmente un superávit de 78 mil 191 millones de pesos (0.4 por ciento del PIB) y el año anterior se registró un déficit de 24 mil 987 millones de pesos (0.1 por ciento del PIB).

Al excluir la inversión de alto impacto económico y social para evaluar la meta anual del balance equivalente a un superávit 0.1 por ciento del PIB (12 mil 635 millones de pesos), de acuerdo con el Artículo 1 de la LIF 2017, resulta un superávit de 99 mil 875 millones de pesos (0.5 por ciento del PIB), cifra superior al objetivo anual.

Asimismo, las Empresas Productivas del Estado cumplieron con su meta de balance financiero establecida para el año, PEMEX registro un déficit de 93 mil 749 millones de pesos en línea con su objetivo de un déficit de 93 mil 804 millones de pesos y

CFE registró un superávit de 36 mil 902 millones de pesos, superior al superávit objetivo de 31 mil 492 millones de pesos (SHCP, 2018).

Evolución de los egresos en el primer semestre de 2018

En su informe del segundo trimestre de 2018, cuando se escribe la presente tesis, la SHCP detalla que en enero-junio de 2018, el gasto neto pagado fue de 2 billones 790 mil 446 millones de pesos. Las aportaciones a los fondos de estabilización en febrero de 2018 con cargo a ingresos excedentes de 2017, las mayores participaciones a entidades federativas con base en la evolución de la recaudación, el mayor costo de operación asociado a la generación de electricidad por mayores precios internacionales de los combustibles y otros gastos asociados a ingresos excedentes del Gobierno Federal resultaron en un gasto neto superior al previsto en el programa¹¹ en 155 mil 597 millones de pesos.

En particular, la evolución de los componentes del gasto no programable respecto a lo originalmente previsto fue la siguiente: Mayor pago de participaciones en 27 mil 336 millones de pesos, asociado a la evolución favorable de la recaudación federal participable.

Mayor pago de Adefas y otros por 48 mil 963 millones de pesos, de los cuales 37.3 mil millones de pesos corresponden a la adquisición de activos financieros derivados del pago definitivo en febrero de 2018 de las aportaciones a los fondos de estabilización con base en los ingresos excedentes de 2017 de acuerdo al marco normativo vigente.

Las aportaciones a los Fondos estrictamente corresponden a un ahorro público del gobierno que se materializó en 2017, pero para fines de asignación, control y presentación presupuestaria se registran como un gasto, cuando se trasladan de la Cuenta General de la Tesorería al patrimonio de los fondos.

Menor costo financiero por 9 mil 695 millones de pesos.

Por su parte, el gasto programable se ubicó por arriba del programa en 88 mil 994 millones de pesos debido al mayor gasto de la CFE en 70 mil 352 millones de pesos, asociado a los mayores precios de combustibles requeridos para la generación de electricidad, y del Gobierno Federal en 31 mil 354 millones de pesos, mientras que el gasto conjunto del IMSS y el ISSSTE fue menor en 1 mil 233 millones de pesos y el de Pemex en 10 mil 141 millones de pesos.

El gasto neto pagado, el gasto primario, el gasto programable y el gasto corriente estructural en el primer semestre del año en curso fueron mayores con respecto al mismo periodo de 2017 en 4.9, 3.9, 2.5 y 5.7 por ciento en términos reales, respectivamente. (SHCP, 2018).

La evolución de los principales rubros del gasto neto pagado al primer semestre de 2018 respecto al mismo lapso de 2017 fue la siguiente:

- Gasto no programable: El pago de Adefas y otros fue 1.6 veces mayor que el año anterior en términos reales. Si se excluyen las aportaciones a los fondos de estabilización con base en ingresos excedentes de 2017 fue apenas 0.1 veces mayor.
- El costo financiero de la deuda aumentó en 13.1 por ciento real, debido al mayor pago intereses de la deuda y mayores apoyos a los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.
- Las participaciones a las entidades federativas aumentaron 1.2 por ciento real, en línea con la evolución de la recaudación.
- Gasto programable: El gasto de operación aumentó 7.2 por ciento real debido, principalmente, a las erogaciones realizadas por la CFE.
- Los subsidios, transferencias y aportaciones corrientes fueron mayores 6.9 por ciento en términos reales.

- Las pensiones y jubilaciones aumentaron 6.2 por ciento real.
- La inversión física creció 5.9 por ciento real.
- El gasto neto total excluyendo la inversión financiera, las pensiones, las participaciones y el costo financiero se incrementó en 9.6 por ciento real anual debido, principalmente, a mayores costos de operación de la CFE por el aumento en el precio de los combustibles para la generación de energía.
- La inversión impulsada, que considera la inversión presupuestaria más la inversión financiada (Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo -Pidiregas), que permite complementar la infraestructura pública requerida para el abasto de energéticos, sumó 339 mil 645 millones de pesos y fue superior a la del mismo periodo del año anterior en 8.7 por ciento en términos reales. (SHCP,2018).

La deuda del sector público mexicano en el periodo de estudio

Tanto el gasto público como los ingresos fiscales han sostenido un ritmo de crecimiento a lo largo del sexenio, con la notable excepción de 2017, en la cual los egresos se recortaron en términos reales. Sin embargo, es notable que el ritmo de crecimiento de los ingresos fiscales fue menor que el del gasto total neto particularmente en los primeros cuatro años de la administración del presidente Enrique Peña Nieto, lo que provocó un lógico crecimiento del déficit público como proporción del PIB.

La deuda dejó de crecer a un ritmo acelerado en el año 2016, cuando llegó a su cúspide y en 2017, y comenzó a revertir la tendencia ascendente con el superávit primario de 2017.

Este cambio de tendencia obedeció a causas que se han mencionado en la presente tesis, algunas externas, tales como las alertas que comenzaron a emitir las

calificadoras internacionales con la amenaza de bajar la calificación crediticia a la deuda de México, la cual fue secundada por el entonces gobernador de Banco de México, Agustín Carstens, o la recomendación del Fondo Monetario Internacional (FMI) para que se constituyera en México un consejo fiscal integrado por miembros de la sociedad civil, la cual fue rechazada por la administración de Peña Nieto, y el entonces titular de hacienda José Antonio Meade Kuribreña.

Otra causa interna que se ha mencionado en esta tesis es la propia Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) que establece que todo el aumento del déficit debe ser justificado y que en un lapso de 3 años deberá recuperarse el equilibrio fiscal.

Una causa interna más que no ha sido mencionada hasta ahora en el presente trabajo, fue una causa política, entendida como la crítica constante que la oposición, principalmente la bancada del Partido Acción Nacional (PAN) hizo insistente en contra de endeudamiento y a favor de respetar los preceptos de la LFPRH que las administraciones emanadas de su propio partido habían impulsado.

Dadas estas anteriores reacciones el actual gobierno decidió realizar los ajustes al gasto, pero también tomar medidas fiscales tales como el aumento en el precio de los combustibles so pretexto de la liberación de los precios, pero con un alto componente tributario vía el Impuesto Especial a la Producción y Servicios (IEPS), que generó descontento en la población y desencadenó un nuevo ciclo inflacionario.

A pesar de esto la administración de Peña Nieto asumió los costos políticos y efectuó el recorte al presupuesto para terminar su ciclo de crecimiento continuo desde 2008 y buscar revertir la tendencia a la baja.

Dado que esta tesis se escribe en el último año de la administración es aún difícil predecir el nivel en el que se situará el endeudamiento como proporción del PIB, sin embargo, el secretario de hacienda actual, José Antonio González Anaya estima

que el nivel de endeudamiento se situará en 45 puntos porcentuales del PIB, mismo que él mismo consideró como bajo, cuando lo comparó con los niveles de endeudamiento de Estados Unidos o Japón, al momento del inicio del proceso de entrega recepción, en una entrevista publicada en El Universal (Flores, 2018).

Si consideramos que la administración del presidente Peña Nieto comenzó con una deuda como proporción del PIB de 36.4 por ciento, al finalizar la administración de Felipe Calderón Hinojosa, esto implica un aumento de 8.6 puntos porcentuales del PIB, que implica un aumento en el endeudamiento del 23.6 por ciento en la deuda de México.

Si bien se detalla en el cuadro siguiente la composición de la deuda, para conocer la proporción sobre el endeudamiento interno y externo, no es este tema en el que se centra el análisis de la presente tesis, sino que la cuestión fundamental aquí es si este aumento en el endeudamiento, consecuencia obvia del aumento en el gasto público, ha sido eficiente para la economía, en términos que establecen la teoría económica y el propio documento de PbR, es decir, si este aumento en la proporción de deuda tuvo resultados económicos favorables para el país, siendo esta la única justificación para que la deuda aumentara en dicha proporción.

Cuadro 2
Saldo de la Deuda del Gobierno Federal

Concepto	Saldo			Porcentaje del PIB			Porcentaje del PIB Trimestral			Estructura Porcentual (%)		
	dic-16	dic-17	jun-18	dic-16	dic-17	jun-18	dic-16	dic-17	jun-18	dic-16	dic-17	jun-18
Deuda Interna:												
Neta (Mll. De pesos)	5,396,301.4	5,714,288.0	6,006,234.6	26.8	26.2	25.6	25.3	25.1	25.6	75.0	76.1	75.9
Bruta (Mll. De pesos)	5,620,345.4	5,920,166.8	6,166,508.9	27.9	27.2	26.3	26.4	26.0	26.3	75.5	76.7	76.2
Deuda Externa:												
Neta (Mll. De dólares)	86,666.0	90,625.2	94,964.0	8.9	8.2	8.1	8.4	7.9	8.1	25.0	23.9	24.1
Bruta (Mll. De dólares)	88,157.0	91,072.2	96,244.7	9.1	8.3	8.2	8.6	7.9	8.2	24.5	23.3	23.8
TOTAL DE DEUDA:												
Neta (Mll. De pesos)	7,193,008.9	7,507,461.6	7,910,766.1	35.7	34.4	33.7	33.7	33.0	33.7	100.0	100.0	100.0
(Mll. De dólares)	346,962.0	379,419.6	394,447.7									
Bruta (Mll. De pesos)	7,447,963.4	7,722,185.1	8,096,725.2	37.0	35.5	34.5	35.0	33.9	34.5	100.0	100.0	100.0
(Mll. De dólares)	359,260.0	390,271.5	403,720.0									

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Cómo se observa, la composición de los saldos de la deuda se encuentra en una proporción de 76.2 por ciento la deuda bruta interna, mientras que el endeudamiento bruto con el exterior es de 23.8 por ciento, aspecto que es favorable dada la volatilidad que ha experimentado el tipo de cambio durante el periodo de estudio.

Si bien existen diferentes cuestionamientos sobre el manejo de la política monetaria en el país, uno de los cuales surge de una investigación de la Comisión Federal de Competencia (Cofece) sobre el mercado de deuda, y que ha entrado en una segunda fase de investigación, según la cual existen indicios de posibles prácticas monopólicas absolutas en el mercado de intermediación de bonos gubernamentales, mediante la colusión de instituciones financieras (Estañol, 2017), lo que llevaría a un serio cuestionamiento sobre los beneficiados directos del crecimiento del endeudamiento en México, y que sin duda, es un tema de capital importancia en el análisis económico, hasta no comprobarse dichos indicios, se pasará por alto, no sin mencionarlo este tema en el análisis, centrándonos en el tema principal de esta tesis, que es si dicho endeudamiento ha sido benéfico para el crecimiento de la economía en los términos de eficiencia anteriormente descritos en el marco teórico de la investigación.

El hecho que se debe destacar desde la política fiscal es que al haber crecido en mayor proporción los egresos que los ingresos fiscales, el nivel de endeudamiento se elevó de forma importante, para colocarse en su nivel más alto en al menos cuatro administraciones. La pregunta que persiste es ¿es este nivel de endeudamiento sano y eficiente para una economía como la mexicana? Y ¿cuáles han sido los resultados económicos de dicho endeudamiento? Y para entenderlo en un marco de referencia, analizaremos en el apartado siguiente el nivel de endeudamiento en otras economías.

Nivel de endeudamiento de México con respecto a otros países

No obstante, lo anteriormente expuesto y el notable aumento de endeudamiento que se ha presentado en México durante la administración del presidente Peña Nieto, se puede afirmar que cuando se confrontan los datos disponibles respecto a los niveles de endeudamiento de otras economías, tanto desarrolladas como emergentes, el nivel de endeudamiento de México como país, no es tan alto ni tan alarmante, y podría considerarse como dentro de la media dentro de diversas economías del mundo. Esto claro, siempre tomando como referencia las deudas totales de otros países con respecto a su PIB.

Países como España, tiene casi el doble del nivel endeudamiento de México con respecto a su PIB, pues según los últimos datos disponibles, la deuda española en 2018 alcanza el 98 por ciento y mientras que en 2016 su nivel de endeudamiento era de 99.40 por ciento respecto del PIB, lo que implica que la reducción de la deuda en el periodo ha sido cerca de marginal.

La deuda de Alemania es también mayor a la de México , alcanzando un 64 por ciento en 2018, cuando era de 68.30 % del PIB en 2016, y la de Reino Unido se localiza en un 85 por ciento del PIB en 2018 y para 2016 era de 89.30 por ciento, mientras que la de Francia también ronda caso la totalidad del producto con 97 por ciento, viniendo de un 96 por ciento en 2016 y la de Italia lo sobrepasa con 131 por ciento de su producto, cuando en 2016 era del 132.60% del PIB, por lo que solo se redujo en un ritmo semejante al de España, y mientras que economías como la alemana y la del Reino Unido han acelerado a un mayor ritmo el descenso de su deuda , siendo Francia el único de estos países europeos que mantiene una tendencia a la alza. (Expectator Index, 2018, Datosmacro, 2017).

Estados Unidos, país que tomó por ejemplo el secretario González Hernández por ejemplo, tenía una deuda corriente de 105.61% de su PIB en 2015, aun cuando su nivel se ha mantenido hasta este año al situarse aun en 105 por ciento y Japón, otro país que tomó como ejemplo el titular de hacienda en el último tramo de la administración Peña, es el país más endeudado del mundo, pues observa un porcentaje de deuda sobre PIB de 253 por ciento del producto en 2018, cuya tendencia ha marcado un importante crecimiento viniendo de un nivel de endeudamiento de 237.97 por ciento desde 2016, es decir, poco más de cinco veces el nivel de endeudamiento de México con respecto al PIB. Canadá tiene una deuda de 89 por ciento del PIB en 2018 viniendo de un endeudamiento de 92.33% del PIB en 2016.

En algunos casos, los países que suelen nominarse como “emergentes”, el nivel de endeudamiento es similar al de México en el caso del coloso de Asia, China, se observaba un nivel del 42.61 por ciento del PIB en 2015, y ha crecido a un nivel muy semejante de 47 por ciento en lo que va del 2018. Brasil tenía un nivel de endeudamiento superior con 78.32 % del PIB en 2015 y lo ha reducido a 74 por ciento en 2018, mientras que en otras economías latinoamericanas, Chile tiene un nivel de endeudamiento mucho menor, actualmente es de 23 por ciento respecto del PIB, y esto considerando que se ha venido elevando de forma notable, pues para el 2015 su deuda no superaba el 17.37 % y Colombia que tiene un nivel de deuda similar a la de México en 48 por ciento de su producto para 2018 mientras que en 2015 fue de 50.67% de su PIB, mientras que Argentina también observaba una deuda similar a la de México con 51.27 por ciento con respecto a su PIB en 2016, y la cual ha venido aumentando desde entonces, para ubicarse en un nivel actual de 57 por ciento, (Expectator Index, 2018, Datosmacro, 2017).

Rusia tiene un nivel de endeudamiento muy inferior al de México con solo 12 por ciento en 2018, cuando en era del 15.94% de su PIB para 2015 y Corea del Sur también observa un nivel de endeudamiento menor que el mexicano con 38 por ciento, que se ha mantenido desde un 37.76% del PIB que tenía en 2015.

Un caso notable de finanzas públicas es el que se México se encontraba en un nivel de endeudamiento ligeramente superior al de Suiza, un país conocido por su alto desarrollo humano y financiero, el cual tenía un déficit público de 46.22 por ciento en 2015, sin embargo, el país alpino ha logrado reducir su deuda a un nivel de 29.7 por ciento del PIB en 2018. (Tradingeconomics.com 2018, Actualitix, 2017).

Los países escandinavos, con grandes tasas contributivas y un estado que procura el bienestar y la excelencia de los servicios públicos, por ejemplo, mantienen un nivel de deuda en casos solo algo menor al de México, pues en Suecia la deuda es de 40 por ciento del PIB para 2018, mientras que en Dinamarca y Noruega el endeudamiento en 2018 es de 36 por ciento del PIB.

Por todas las mediciones anteriores, es posible constatar, que, pese a las recurrentes alertas y amenazas de calificadoras internacionales de deuda, tales como Standar & Poor's, Moody's, Fitch y demás, cuando la deuda se acercó a la mitad del producto en 2016, el nivel de endeudamiento de país como México no es tan alto comparado con el observado en diferentes economías emergentes y desarrolladas, pese al notable crecimiento observado durante la última administración.

Con esto se puede afirmar que no existe un nivel de endeudamiento ideal para ninguna economía, este si acaso puede ser evaluado por sus resultados económicos, lo que no contradice lo dicho por la teoría macro, sino al contrario, lo hace patente.

Es lógico pensar que países han logrado emplear las divisas provenientes del endeudamiento en el sentido del crecimiento económico y la reducción real de la pobreza, lo que ha generado un crecimiento de su producto no solo en lo económico, sino un crecimiento sano en el aspecto social.

Se comprende entonces que no es un criterio de eficiencia el nivel de endeudamiento en sí, pero sí es un criterio los resultados económicos y sociales que ha producido dicho endeudamiento pues depende de este si la deuda en un futuro se podrá pagar con un ritmo más acelerado que disminuya su tendencia, o incluso genere un ahorro nacional que permita la inversión.

No obstante, es de entenderse que distintos países con un diferente nivel de desarrollo tienen una diferente estructura de deuda entendida no en su composición en el balance externo, sino como estructura a nivel de plazos temporales, es decir, hay deudas a muy largo plazo en los países que permiten, tal como una familia, que el nivel de pagos no sea sustancialmente una grave afectación a sus finanzas públicas.

Es entendible entonces que el criterio sobre la eficiencia del grado de endeudamiento esté directamente relacionado con los resultados económicos del país que utilizó el endeudamiento, pues cómo se ha visto desde los postulados de Stiglitz y Mankiw, una deuda bien invertida se refleja en mejores resultados en el crecimiento económico de los años siguientes a los que fue utilizada. En cambio, si los recursos provenientes de esta no fueron empleados en inversiones que puedan impactar el crecimiento real de la economía, la producción, y fueron empleados en crear una más robusta estructura burocrática y un mayor gasto corriente, la aplicación de estos recursos tendrá no solo malos resultados para el crecimiento económico, sino también distorsiones en variables económicas como el tipo de cambio o la inflación y la estabilidad en el nivel de precios.

Esto sucede pues al no existir una mayor oferta real de productos y servicios y sí un mayor gasto adicional, se crea un excedente de demanda agregada que necesariamente es cubierto con mercancías de importación, en una economía abierta como la mexicana, lo cual tiene un impacto directo en la balanza comercial y la balanza de pagos y por lo tanto, produce variaciones que repercuten en el tipo de cambio, pues tal como lo hemos visto, influye en esto la Propensión Marginal a

Importar, (Pml) y más allá de eso, si en la composición de los productos nacionales existe una presencia importante de insumos importados, una alteración en el tipo de cambio, necesariamente se verá reflejada en el nivel de precios, con el resultado de una mayor inflación.

CAPÍTULO 3

EL GASTO Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO EN EL PERIODO DE ESTUDIO

Crecimiento y equilibrio macroeconómico

En general se puede apuntar como un gran logro a favor de la política económica, que el sexenio del periodo de estudio será el único con crecimiento económico durante los seis años del sexenio desde Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), pues en todas las otras tres administraciones anteriores, se había experimentado años con contracción económica, decrecimiento y la crisis que acompaña a ese decrecimiento.

Según cifras del Fondo Monetario Internacional (FMI), México creció 1.35 % en 2013, 2.84 % en 2014, 3.27 % en 2015, 2.91% en 2016 y 2.03 % para 2017 (FMI, 2018).

Sin embargo, esto se había logrado en todos los años desde 1932, hasta 1981, en los cuales en todos sin excepción se experimentó crecimiento.

En el sexenio de Salinas de Gortari, el crecimiento promedio por año fue de 3.98 por ciento. En el de su sucesor, Ernesto Zedillo Ponce de León, el crecimiento promedio por año fue de 3.36 por ciento. En la administración de Vicente Fox Quezada, el crecimiento fue de 1.95 por ciento en promedio por año y en la administración de el antecesor de Peña Nieto, Felipe Calderón Hinojosa el crecimiento fue de 1.76 por ciento promedio.

Si consideramos las previsiones de crecimiento del sexenio de Enrique Peña Nieto, emitidas por el Fondo Monetario Internacional en julio del año 2018 en el que se escribe esta tesis, el crecimiento promedio por año durante la administración en nuestro periodo de estudio será de 2.52 por ciento por año.

Sin contar el año 2018, en promedio se creció 2.48 por ciento en los últimos cinco años anteriores, es decir del 2013 al 2017.

Como se puede ver en el comparativo anterior, con la administración de Enrique Peña Nieto se observó un crecimiento mayor al que se tuvo en las dos administraciones anteriores y se revirtió la tendencia decreciente que había tenido el crecimiento anual promedio desde el sexenio de Carlos Salinas, es decir, que el crecimiento promedio anual dejó esa tendencia que se conservaba a tener un ritmo de crecimiento menor con cada administración, ese aspecto, sin duda es para considerarse positivo.

¿Es este crecimiento bajo? La respuesta es tal como con los niveles de deuda, depende con qué se le compare.

En una lista que enumera el Banco Mundial sobre crecimiento económico en 2017 de 192 países, México aparece en el lugar 138.

Para retomar el comparativo con la canasta de países que analizamos anteriormente en el capítulo sobre la deuda, compararemos la relación del crecimiento económico con el grado de endeudamiento.

España, que tiene casi el doble del nivel endeudamiento de México con respecto a su PIB 2018, 98 por ciento, creció al 3.05 por ciento en 2018, al 3.27 en 2017, 3.43, en 2016, 1.38 en 2015, luego de salir de una recesión con un decrecimiento de

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

menos 1.71 por ciento en 2014. Es decir que en promedio en los últimos cinco años creció 1.88 por ciento.

Alemania cuya deuda en proporción del PIB también es más grande que la de México, alcanzando un 64 por ciento en 2018, crece a un ritmo también inferior al de México, pues en 2017 su crecimiento fue de 2.22, en 2016 de 1.94, en 2015 de 1.74, en 2014 de 1.93 y en 2013 de .49 por ciento, es decir, que creció a un ritmo de 1.66 por ciento anual en los últimos cinco años. Reino Unido cuya deuda se localiza en un 85 por ciento del PIB en 2018, crece en un ritmo un poco inferior al de México pues su promedio de crecimiento anual fue de 2.23 por ciento para los últimos años.

Francia cuya deuda también ronda caso la totalidad del producto con 97 por ciento, tuvo un crecimiento promedio de 1.12 el último lustro. Italia cuya deuda sobrepasa con 131 por ciento de su producto, tuvo un crecimiento muy bajo, promediando 0.33 en los últimos 5 años, por lo que los países de centro Europa no son un parámetro de muestra de crecimiento.

Estados Unidos, con un endeudamiento de 105 por ciento de su PIB, ha tenido un crecimiento promedio anual de 2.17 en los últimos cinco años y Japón, el país más endeudado del mundo, con un porcentaje de deuda sobre PIB de 253 por ciento del producto en 2018, tuvo un crecimiento promedio anual de 1.27 en el último lustro.

Canadá tiene una deuda de 89 por ciento del PIB en 2018 ha venido creciendo a un ritmo anual de 2.16 por ciento. Es decir que todos los países anteriores, cuya deuda en proporción del PIB es mayor que la de México han crecido a un ritmo inferior que nuestro país en los últimos años.

Sin embargo, China que tiene un nivel de endeudamiento muy semejante al de México de 47 por ciento como proporción del PIB, en este 2018 observó un ritmo de crecimiento de 7.11 por ciento promedio por año.

Otro caso es Brasil que, con una deuda de 74 por ciento del PIB en 2018, incluso decreció a un ritmo de menos .50 puntos porcentuales en los pasados cinco años. En otras economías latinoamericanas, Chile tiene un nivel de endeudamiento mucho menor, de 23 por ciento respecto del PIB, pero también creció a un ritmo ligeramente inferior que el de México con un crecimiento promedio de 2.18 por ciento en el último lustro. Colombia que tiene un nivel de deuda similar a la de México en 48 por ciento de su producto para 2018, ha crecido a un ritmo superior de 3.22 por ciento promedio anual en los últimos cinco años. Mientras que Argentina también observaba una deuda mayor a la de México 57 por ciento, creció en un ritmo menor, a unos .73 puntos porcentuales promedio en los últimos cinco años.

Rusia tiene un nivel de endeudamiento muy inferior al de México con solo 12 por ciento en 2018, pero creció a un ritmo de solo 0.22 por ciento promedio los últimos cinco años y Corea del Sur también observa un nivel de endeudamiento menor que el mexicano con 38 por ciento ha crecido a un ritmo ligeramente superior al de México, con 3.0 por ciento promedio de crecimiento (FMI, 2017).

El caso de Suiza, que como vemos ha logrado reducir su déficit público de forma importante, ha crecido a un ritmo de 1.6 por ciento en los últimos años, sin embargo, su expectativa de crecimiento es acelerarse para entre 2.25 y 2.4 por ciento para 2018 (Reuters, 2018. FMI, 2018).

En los países escandinavos, Suecia la deuda es de 40 por ciento del PIB para 2018, creció a un promedio de 2.77 por ciento en el último lustro, mientras que en Dinamarca y Noruega cuyos endeudamientos en 2018 son de 36 por ciento del PIB respectivamente, han crecido 1.68 y 1.6 por ciento en promedio en los últimos cinco años.

Como se observa, de la canasta de los países elegidos como muestra, México experimentó un ritmo de crecimiento superior que España, Alemania, Francia, Reino

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

Unido, Italia, Estados Unidos, Japón, Brasil, Argentina, Rusia, e incluso Suiza. Solo Colombia, Corea del Sur, Suecia y China han crecido a un ritmo superior que México.

El mundo como tal creció a un ritmo promedio anual de 2.8 promedio, es decir, un ritmo de crecimiento ligeramente superior al de México.

El éxito del crecimiento de la economía mexicana con respecto al nivel de endeudamiento es relativamente bueno, especialmente si se compara con el de economías maduras, tales como las de Europa Central, América del Norte y la mayor parte de países latinoamericanos.

Es decir que el crecimiento mexicano, aun con el crecimiento de su deuda ha experimentado un ritmo más rápido que el de una buena cantidad de países, sin llegar a dar muestras de un crecimiento mayor que el de economías, que pese a haber desacelerado su ritmo de crecimiento económico, como China, continúan teniendo tasas de crecimiento mayores al doble que el de la mexicana.

India por ejemplo se encuentra en un ritmo de crecimiento similar, pues ha observado una tasa de crecimiento de 7.12 por ciento anual en los últimos cinco años, con un nivel de deuda de 68.70 por ciento del PIB (Tradingeconomics.com, 2018).

Siempre es deseable un crecimiento mayor, hay países que han experimentado un crecimiento mayor del de México en los últimos años, pero como se ha visto, el entorno de crecimiento mundial no ha sido muy favorable para los países con un cierto nivel de madurez en el crecimiento de sus economías. Cuando se compara el crecimiento que ha venido experimentando México en los últimos años, considerando que se ha revertido la tendencia decreciente de ritmo de crecimiento que se había experimentado en los pasados sexenios, y que se ha logrado el primer sexenio con crecimiento durante todos los años del mismo, y si se compara a México

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

con una canasta diversa de países de diferentes regiones y características a las mexicanas, los resultados en cuanto a crecimiento económico no pueden ser considerados como negativos. El crecimiento se ha dado, y eso debe reconocerse.

No obstante, cómo se ha visto este ritmo de crecimiento ha sido desigual, pues no se ha presentado de forma equilibrada en las diferentes entidades del país. Mientras entidades del norte del país y de regiones como El Bajío, existen entidades que crecen a ritmos similares a los de China o de la India, o incluso mayores, para 2017, Baja California Sur, por ejemplo, tuvo un crecimiento anual de 12.4 por ciento, mientras que Puebla creció en un 6.7 por ciento y Guanajuato lo hizo en 4.9, fueron las entidades con mayor crecimiento en el año.

Sin embargo, este mismo indicador fue negativo en el caso de entidades petroleras, como Campeche que decreció en menos 8.2 por ciento y Tabasco que se contrajo en menos 8.5, y estados como Oaxaca que tuvo una caída de menos 3.5 por ciento de su producto, Chiapas con menos 2.2y Veracruz, que decreció menos 1.3. En total fueron diez las entidades que mostraron una tasa de crecimiento negativa y una contracción de su producto en 2017, por lo que, como se puede constatar, el crecimiento ha sido muy desequilibrado entre las diferentes entidades del país (INEGI, 2018).

Ni hablar además de que, como se ha visto, el porcentaje de población en pobreza sigue siendo muy alto, por lo que el crecimiento económico, tampoco ha sido equilibrado en una perspectiva social.

Tipo de cambio durante el sexenio

Es de dominio público el conocimiento del hecho de que en 2012, el dólar se cambiaba por 12.96 pesos en diciembre de 2012, mientras que a la fecha en que

se escribe tiene un precio que oscila entre los 18.50 y 19.50, pero cuyas variaciones han observado una volatilidad considerable, pues para el 19 de noviembre de 2016, luego del triunfo electoral de Donald J. Trump para la elección de presidente, llegase a 20.87 y para el 11 de enero de 2017 se llegase a cotizar en 21.90 pesos por dólar, coincidiendo con que el proceso de renegociación del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (TLCAN) pasaba por su momento de mayor incertidumbre (Fuentes, 2018).

Si bien existen varios factores que han contribuido a la depreciación del peso y la volatilidad que ha presentado durante el sexenio, y muchas de estas causas con externas, como el propio proceso electoral estadounidense y su resultado, así como la amenaza latente de la cancelación del TLCAN, que continuamente se ha percibido como política desde esos momentos, así como el hecho de que el peso mexicano sea la décima moneda más intercambiada en el mundo en 2018 (Jiménez, 2018), también se debe reconocer que la política fiscal seguida por el gobierno mexicano ha tenido también repercusión y correlación con los movimientos del tipo de cambio.

No se puede descartar ni ignorar que el ritmo de crecimiento del precio del dólar contra el peso, es decir, la depreciación del peso, no es coincidente con el ritmo del crecimiento del gasto, pues pese a que las circunstancias externas como las mencionadas, han influido el humor y las perspectivas de los inversionistas, también lo ha hecho el aumento considerable que tuvo el gasto público con respecto a los ingresos y el consecuente crecimiento de la deuda con respecto al PIB que se vivió durante el sexenio. ¿Se puede considerar como coincidencia que, en 2016, cuando el déficit público tocó su nivel más alto, y las calificadoras internacionales amenazaron con reducir la calificación de la deuda mexicana con una perspectiva negativa, también se llegó a un nivel de depreciación del peso tan alto?

¿Se puede también negar que a pesar de las amenazas y la volatilidad que vivió el peso mexicano, cuyo nivel más bajo frente al dólar en la historia se vivió en enero

de 2017, con el contexto internacional mencionado, experimentó desde entonces un descenso que se ha venido presentando desde entonces hasta 2018?

¿Se puede asociar la apreciación reciente del tipo de cambio al hecho de que México haya logrado un superávit primario y revertir la tendencia creciente de su deuda con respecto al PIB?

En todos los casos es patente que existe una correlación. Los inversionistas valoran ante todo la estabilidad política y la estabilidad macroeconómica y el tamaño de la deuda al momento de intervenir en el mercado de divisas. Esto, pues lo anterior asegura el valor de una divisa en el corto, mediano y largo plazo.

No olvidemos también lo que se vio en los postulados de la teoría macroeconómica de esta tesis, según los cuales cuando existe un aumento del gasto público, pero este no viene reflejado en la misma o una mayor proporción en el crecimiento del producto real, de la oferta de bienes y servicios nacionales, este necesariamente tiene una repercusión en las importaciones de los países, pues al existir una mayor demanda agregada, pero no una mayor oferta agregada o producto real, este exceso de demanda será cubierto por bienes y servicios extranjeros, tal como lo explica Stiglitz cuando se habló de la Propensión Marginal a Importar de una economía con un grado de apertura alto, como lo es la mexicana. Esto por los desequilibrios que se experimentan en la balanza de pagos, tiende a deteriorar el tipo de cambio del país que eleva el gasto, tal como sucedió en el caso mexicano en este sexenio.

Los factores que influyen en la depreciación y apreciación del peso son tanto exógenos como endógenos. Sin embargo, esto no exime a que la teoría macroeconómica tenga congruencia en sus postulados y observaciones. Es por muchos casos constatado el hecho de que cuando un país eleva su nivel de gasto a un nivel muy superior que el de sus ingresos, lo cual coloca a que su deuda se eleve a un grado de incertidumbre de pago mayor, el tipo de cambio de dicha

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

economía, siendo una economía abierta, tenderá por fuerza a depreciarse, debido entre otras cosas, a las alertas que emitirán las calificadoras sobre la deuda, o a la baja de la calificación de la deuda de los países, además de la inestabilidad y el crecimiento en el riesgo que presenta dado país a pagar su deuda en el futuro. Para muestra se puede observar el caso de Venezuela, que en los últimos años ha experimentado un déficit fiscal para 2018 se prevé que alcance unos 20 puntos del PIB venezolano (Culshaw, 2017).

Este exceso en la relación de gasto público contra los ingresos fiscales y petroleros ha provocado que el PIB de Venezuela se contraiga en un 34 por ciento entre 2017 y los tres últimos años anteriores. La inflación al cierre de 2017 fue de 2000 por ciento y las previsiones de inflación del FMI para Venezuela se espera a que llegue a un millón por ciento. Sí, un millón por ciento para 2018. (Casey, 2018). Un dólar americano vale al día de hoy 18 de agosto del 2018, 141 572.86 bolívares según sitios oficiales del tipo de cambio, pero una Coca-Cola de dos litros se compra al día de hoy en 19 millones 196 mil 428.58 bolívares.

Si bien este es un caso extremo, se observa también aquí la correlación que existe entre un aumento excesivo del gasto sobre los ingresos, y su efecto sobre la depreciación del tipo de cambio.

En México esta correlación no ha sido tan abrupta, pero ciertamente se ha dado, al día de hoy el tipo de cambio FIX se sitúa en 19.06 pesos por dólar, mientras que si en diciembre de 2012 era de 12.96, estamos hablando de una depreciación neta de 47 por ciento, prácticamente ha perdido el 50 por ciento de su valor.

¿El efecto de una depreciación es negativo para la economía? No necesariamente, cómo se ha visto, en economías abiertas como la mexicana, y cuyo componente externo es de una magnitud importante, una depreciación de la divisa puede contribuir al crecimiento económico vía un aumento de exportaciones al volverse más competitivas en el mercado internacional, generando un incremento en el

ingreso vía las exportaciones (Carbaugh, 2009). Produciendo a su vez un estímulo a las exportaciones y un desincentivo a las importaciones, provocando así a la vez un reajuste en la balanza comercial y de pagos de un país. Sin embargo, existe en México la percepción proveniente de anteriores experiencias con el tipo de cambio, dónde necesariamente una devaluación del mismo es asociada con una crisis económica, esto dadas las crisis que acompañaron siempre a las devaluaciones anteriores al cambio de régimen de tipo de cambio que se dio en México desde 1995, cuando el peso comenzó a dejarse a la libre flotación (con intervenciones de Banxico en el mercado cambiario, es decir, una flotación hasta el año pasado “sucia” en términos de Economía Internacional) y desde entonces, es difícil que la población comprenda que una depreciación en el tipo de cambio no necesariamente viene acompañada de una crisis o una recesión económica, como ha quedado demostrado en este sexenio, sino que simplemente se refiere a un mecanismo de ajuste de la balanza de pagos. Aún con esto, la depreciación del tipo de cambio también tiene efectos en la estructura y el nivel de precios, dada la dependencia que tiene la industria mexicana a la importación de insumos y componentes extranjeros, predominantemente estadounidenses, en la composición de sus mercancías y de sus propios productos, como se verá claramente en el siguiente apartado, sobre la inflación durante el periodo.

La política fiscal y la inflación durante el sexenio

Todo gasto adicional en la economía, vía el gasto agregado del gobierno, tiene efectos y repercusión en las variables macroeconómicas, dependiendo de hacia dónde va orientado dicho gasto adicional.

En el sexenio del periodo de estudio se dio un fenómeno interesante en el entorno internacional de precios que no sólo modificó la estructura de los ingresos del gobierno mexicano, dada la caída de los precios petroleros y por lo tanto de los

ingresos petroleros, sino que tuvo también repercusiones en la estructura de precios a nivel mundial.

En el 2016, el Banco Mundial advertía en su informe “Expectativas del Mercado de Commodities” que “los precios de todas las materias primas continuarán en descenso durante 2016 debido a una oferta persistentemente elevada y en el caso de materias primas industriales, por el débil crecimiento estimado en las economías de mercados emergentes”.

En su informe, el BM preveía que “el precio de energéticos estima este año caigan 25 por ciento” comparado con 2015, con un precio del petróleo promedio de 37 dólares por barril durante el 2016, luego de revisarlo a la baja desde los 52 dólares previstos en octubre pasado.

Los precios de materias primas no energéticas, se estima una caída de 3.7 por ciento durante este año. La cotización de los metales podría reducirse 10 por ciento, extendiendo la caída de 21 por ciento del año anterior debido a la más débil demanda estimada en las economías de mercados emergentes y nueva capacidad. La mayor contracción en precio se advierte para el mineral de hierro con una tasa de 25 por ciento a la baja, debido a la mayor desaceleración económica de China, y una producción más grande a la esperada asociada a los menores costos y el intercambio de la tasa de depreciación en los países productores. Para el precio del oro señala un precio estimado de mil 75 dólares la onza comparado con mil 160 dólares en 2015; mientras que para la plata señala una cotización de 14 dólares, inferior a los 15.72 dólares la onza. Para los precios de insumos agrícolas, el equipo del Banco Mundial señala que éstos bajaran 1.4 por ciento este año.

En el cuarto trimestre del año pasado los precios de las materias primas no energéticas cayeron 4 por ciento, casi 40 por ciento debajo de sus máximos de 2011 en una continua tendencia de grandes inventarios y ampliación de la oferta. Los precios de productos agrícolas cayeron 2.3 por ciento, hilando siete trimestres

consecutivos a la baja. Las preocupaciones por el fenómeno “El Niño” en algunas regiones hicieron poco para soportar los precios en los mercados globales de materias primas. Los precios de los metales disminuyeron 8 por ciento debido a un crecimiento más suave esperado en China y continuaron incrementándose la oferta debido a inversiones tempranas. La reducción de costos, sobre todo de energéticos y la depreciación del tipo de cambio en muchos países productores de metales, han retrasado el cierre de minas de mayor costo.” (Hernández, 2018).

Para el año 2016 la expectativa de precios en los productos básicos (*commodities*) era que continuaran con una tendencia a la baja que venía presentándose desde la caída de sus máximos alrededor de 2011 cuando comenzaron a disiparse los efectos de la Gran Recesión de 2008, y productos agrícolas o metales como el oro comenzaron a mostrar muestras de agotamiento como reservas de valor provocadas por el pánico y la caída de los mercados bursátiles y de bonos que se dio durante el periodo y la recesión que trajo consigo.

Esto es importante de señalar al analizar el entorno de baja inflación que se vivió a lo largo del sexenio que no solo modificó de forma importante la estructura de ingresos, al darse una baja de ingresos petroleros debido a su caída, sino que tuvo repercusiones mundiales, sobre todo en países que tienen a la exportación de materias primas como sus principales ingresos.

Entonces se debe comprender que en el periodo de estudios se vivió un entorno internacional de precios bajos del petróleo y distintos *commodities* que permitieron uno de los entornos más bajos de inflación desde hace décadas.

Se debe comprender la influencia del entorno de precios internacionales al intentar comprender el comportamiento de la inflación en México en el periodo de estudio, pues sin ello resulta fácil sacar de contexto la actuación de las autoridades monetarias y la influencia del gasto público en la estructura de precios interna. Especialmente en la actualidad, dada que la tendencia de los energéticos comienza

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

a revertirse, gracias al acuerdo alcanzado por la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP) y Rusia en 2016, para reducir la oferta petrolera y así comenzar con una recuperación en los precios del petróleo, cuya tendencia se observa en estos días, cuando el barril de Brent alcanza la cotización de entre 76.13 y 71.55 dólares por barril y el WTI un precio de 69.10 dólares por barril, el día 24 de agosto de 2018. (Preciopetroleo.net, 2018).

Una vez comprendido el entorno inflacionario internacional, procederemos a revisar el comportamiento del nivel de precios y la inflación en México en los años de la presente administración.

El año 2012, cuando concluyó el sexenio de Felipe Calderón y Enrique Peña Nieto recibió la administración pública federal, México cerró 2012 con una inflación de 3.57%, un nivel dentro del objetivo del Banco de México de 3% +/- y con un punto porcentual a tasa anual e inferior a la registrada al cierre de 2011, cuando los precios se ubicaron en 3.82 por ciento.

Para 2013, el primer año completo a cargo de la administración de Peña Nieto, la inflación general del país se situó en 3.97%. La inflación en 2013 fue la más alta desde 2011, cuando cerró en 3.82 %, aunque por tercer año se ubicó dentro de objetivo inflacionario, luego de que en 2010 rebasara el límite superior al finalizar en 4.40 por ciento.

En el 2014 la inflación cerró en México con una tasa anual de 4.08% al incrementarse el Índice Nacional de Precios al Consumidor en 0.49. La tasa de inflación fue la más alta desde 2010 e incumplió durante todo el año la meta de 3% del Banco de México y se ubicó durante ocho meses por arriba del límite superior de 4% del intervalo de tolerancia de más/menos un punto porcentual. Para 2015, la inflación cerró en 2.13% anual. Esta cifra fue reportada en ese año como la más baja de la historia de México, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En 2016, los precios al consumidor elevaron 3.36% anual al cierre de 2016 en México, con lo que se ubicaron en su mayor nivel en dos años. En su mayoría, este aumento fue explicado por la elevación de los precios de los alimentos y mercancías no alimenticias, de 4.4 y 3.76% que, en conjunto, aportaron 1.4 puntos al índice inflacionario, sin embargo, la explicación también debe contemplar la volatilidad del tipo de cambio que se vivió en ese año, dada la elección de los Estados Unidos, y la repercusión que los precios de los insumos tuvieron en los precios de los productos, dado el alto componente extranjero que existe en la producción mexicana.

La inflación en México del año 2017 alcanzó la cifra de 6.77%, el mayor aumento de precios que se registró en el país en los últimos 17 años. El mayor incremento de precios se dio en los rubros de alimentos y el transporte aéreo tras el alza de los combustibles. Los rubros que más aumentaron fueron productos básicos en el consumo de los mexicanos como frutas, verduras, semillas, tortilla, transporte aéreo, gasolina y gas doméstico, según datos del último mes del año difundidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Sin embargo, para enero de 2018, se registró una inflación de 0.53% que fue la más baja en cuatro meses pero que también ha sido la más elevada para un mes similar desde 2009.

En su informe más reciente, el Fondo Monetario Internacional dijo el jueves que la mejora de la economía mexicana esperada para 2018 incluirá una desaceleración de la inflación.

“Se proyecta que la inflación en México disminuya drásticamente en 2018 a medida que se desvanezca el efecto del aumento de los precios internos administrados del combustible ocurrido el año pasado”, indicó en su documento el Fondo sin dar

proyecciones específicas sobre la evolución de los precios para el año (INEGI, Mexicomex.com, 2018).

Esta elevación notable y drástica de la inflación en México en 2017, que rompió con una inercia llevada por años, tiene su explicación en los aumentos en los precios de las gasolinas, so pretexto de la liberación de sus precios al mercado internacional y dada esa decisión, también por la depreciación del peso frente al dólar, factores que han encarecido los productos de importación, de los que México depende, y en parte por el encarecimiento general de los transportes de los alimentos y bienes básicos, para los cuales es necesario combustible, e incluso los incrementos sostenidos del gas, que es un insumo básico para muchas industrias y empresas pequeñas como restaurantes o alimentarias diversas.

El gobierno tomó la decisión drástica de aumentar los combustibles en enero del año 2017, lo que comenzó esta espiral inflacionaria y que causó un grave malestar entre su población, y cuya responsabilidad completa atajó el entonces secretario de hacienda José Antonio Meade Kuribreña, quien a la postre fue nombrado candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido del presidente de la república en el periodo de estudio, y al que sin ser militante, fue un aspecto que le pesó en su campaña electoral, pues los consumidores recordaron aun con la memoria muy fresca los aumentos y el impacto que tuvo en sus bolsillos y en los precios.

Si bien en México hemos vivido tiempos de crisis económicas en los que se han presentado periodos de hiperinflación, como en algunos años de la administración de Miguel de la Madrid Hurtado, en el cual se llegó a observar una tasa de inflación de más de 60 % mensual, se provenía de un periodo de relativa estabilidad de los precios, buscando siempre con la política económica, fiscal y monetaria, cumplir con la meta establecida por Banxico para que la inflación rondara primero los 4 puntos porcentuales y después los 3+/- puntos que establece el banco central mexicano como objetivo de inflación anual.

No obstante, el aumento en el nivel de precios, y el aumento tan drástico que el gobierno aplicó en los precios de los combustibles, no es en sí, un efecto de su liberación al mercado, como pretendió defender el propio gobierno, ni como una política estabilizadora de precios en armonía con el precio internacional, dado el hecho de que México importa siete de cada diez litros que consume.

El precio de la gasolina tiene un importante contenido tributario, pues no olvidemos que la tasa IEPS para la gasolina desde que comenzó su proceso de liberación en el año 2015, el IEPS a combustibles dejó de ser un subsidio y empezó a dejar recursos al erario. En ese año la recaudación por dicho gravamen fue por 220 mil 091 millones de pesos, mientras que para el 2016 se elevó a 277 mil 263 millones de pesos, es decir, 22.5% más al año anterior.

Dichos recursos, como hemos visto a lo largo del desarrollo de esta tesis, permitieron lograr el superávit primario que se presentó para 2017, aun dado el recorte al gasto.

Política monetaria y tasa de interés

Un aspecto sobre la política fiscal que no se puede dejar pasar en la presente tesis es el efecto que ha tenido la evolución de la inflación en la tasa de interés. Así como se vivió uno de los periodos de más baja inflación en el periodo de estudio, también se debe mencionar que, como correlación, fue acompañada de un entorno de tasas de interés más bajo en la historia contemporánea de México y del mundo.

Mientras que, en los años de la administración de Barack Obama en Estados Unidos, que partieron del inicio de la Gran Recesión en 2008, se vivió un entorno

internacional de tasas de interés muy bajo, y en casos cercana a cero o cero e incluso negativa en el caso de algunos países.

En los países europeos en la zona euro se vivieron largos periodos con la tasa de interés rondando el cero, lo mismo que en Estados Unidos. Mientras que para julio del año 2000 la tasa de interés referencia en la zona euro era de 4.5 por ciento, para el primer semestre era de 3.75 por ciento, para el segundo de 3.25, ya para mediados de 2009 era de 1 % y para finales de 2012 era de .75 % mientras que para 2013 era de .25%, en 2014 de .05 y para 2016 era ya de 0.00 por ciento.

En su último anuncio de política monetaria disponible el Banco Central Europeo ha mantenido el tipo de interés de referencia para sus operaciones de refinanciación en 0%, mientras que la tasa de facilidad de depósito continuará en – 0.40 % y la de facilidad de préstamo en 0.25% (Europa Press, 2018).

En el caso de Estados Unidos es distinto, pues aun cuando su tasa llegó a un nivel mínimo de .25 % ciento en diciembre de 2008, ha venido mostrando una evolución al colocarse para diciembre de 2015 en .50 %, en diciembre de 2016, en marzo de 2011 ya era de un punto y para junio del mismo año era de 1.25 % y en diciembre se recuperó al llegar al 1.75 %, mientras que ya para junio es de 2.00 donde se mantiene actualmente.

Sin embargo, apenas unos días atrás de que se escribe esta parte de la tesis, Jerome Powell, presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED, según sus siglas en inglés) anunció que pese a la turbulencia vivida en días pasados en la economía de Turquía y cuyos efectos se han resentido en el mercado cambiario, incluido el mexicano con una reciente depreciación frente al dólar, se mantendrá la tendencia alcista de la tasa de la FED y se vivirán aumentos para finales de este año. (Torres, 2018).

Así que mientras se mantiene un crecimiento de la actividad económica en Estados Unidos, es consecuente pensar que vendrá un nuevo entorno de aumento de tasas de interés para México.

Se explica lo anterior antes de revisar la evolución de la tasa de interés mexicana durante el periodo de estudio, pues el entorno de la tasa de interés de Estados Unidos es una de las variables que más influye en el aumento de tasas de interés en México, y no solo el componente inflacionario, mencionado anteriormente.

Mientras que la Tasa de Interés Interbancaria de Equilibrio (TIIE), tasa de interés de referencia en México a 28 días, para enero de 2013 era de 4.8 por ciento, para enero de 2014 era de 3.78, para mayo de 2015 era de 3.30 % y se mantuvo así hasta enero de 2016 cuando empezó su ciclo alcista al ubicarse en 3.56 % para llegar a 4.56 % en julio de 2016 y un año después, en julio de 2017 ya era de 7.21 y el mes pasado, en julio de 2018, su nivel es ya de 8.10 por ciento.

Este aspecto es muy importante a considerar, no solo como efecto causado por el alza de la inflación y de la tasa de la Fed, sino porque se dibuja un panorama en el que la inflación y las tasas de interés bajo tienden a modificarse a la alza y por lo tanto, pueden complicar la cuestión de las finanzas públicas dado que la deuda con la que se financió parte del crecimiento del gasto público en la administración que concluye y en la que se basa esta tesis, fue contratada en entornos de bajo interés, que se están modificando con el tiempo, y cuyas consecuencias y alcances no se alcanzar a percibir ahora, pero que con una probabilidad muy alta impactarán el servicio de la deuda y con ello, el entorno económico del país, de no reducir el financiamiento del gasto vía la deuda y de no reducir la deuda como proporción al PIB.

Esto especialmente en un entorno de incertidumbre generado por la política comercial y de aranceles aplicada por la administración de Donald Trump, que

podría complicar y cambiar el entorno comercial, de apertura y de acuerdos comerciales que había venido consolidándose. Ya lo está afectando de hecho y su final y los cambios que pueda traer en el equilibrio económico global, aún no tienen una perspectiva clara.

El gasto público y la inversión en el periodo de estudio

Una vez revisados los efectos que la política fiscal y del gasto han tenido sobre variables macroeconómicas de gran relevancia como la inflación, el tipo de cambio, y la tasa de interés, es importante analizar el elemento que denota si el aumento del gasto público puede tener un efecto multiplicador en el crecimiento, como lo propone Stiglitz.

Cómo se ha visto, la demanda agregada de un país en una economía abierta, como la mexicana, se compone de las siguientes variables: Consumo, Inversión, Exportaciones Netas, que en la ecuación de la demanda agregada se expresarían de la siguiente forma:

$$DA = C + I + XN$$

Cuando se agrega el componente del gasto de gobierno (G), la ecuación de la demanda la incorpora como variable al mismo, expresada en ecuación de la siguiente forma:

$$DA = G + C + I + XN$$

Sin embargo, aun cuando el nivel de participación del gobierno en una economía sea mayor o menor, como en el caso de México, el gasto de gobierno también se compone entre gasto que genera consumo, y gasto que genera inversión, es decir

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

que G, también forma parte de C y de I, según dirija su política económica a la creación de gasto corriente o a la creación de inversión.

Es de recordarse, que tal como para cualquier familia, si una deuda se invierte en algún activo de cualquier tipo que pueda mejorar las condiciones de ingreso de las personas, tales como la inversión en educación superior de los hijos, si un aumento en el gasto es invertido de forma correcta, también tendrá efectos multiplicadores en el ingreso tanto de la familia, como de un país.

Es por ello que la inversión es el componente clave del crecimiento en cualquier economía.

Una vez recordado lo anterior, empecemos por citar como referencia una declaración del director del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), Luis Foncerrada, quien en marzo del 2018 reclamó públicamente que en el sexenio estudiado en esta tesis “se registró la inversión pública más baja en los últimos 70 años como proporción del PIB”.

Reclamó en esa ocasión que mientras la inversión privada del país se mantiene en un 17 % del PIB, la pública pasó de representar entre un 7 y un 6 % ciento en años pasados bajó a un 3 por ciento en el año 2017, por lo que se ubicó en su nivel más bajo. Esto, dijo, le ha puesto una “camisa de fuerza a la economía”, evitando que se obtenga un mayor crecimiento económico (Saldaña, 2018).

Al analizar los informes de Finanzas Públicas y Deuda Pública de la SHCP es de destacarse que, por ejemplo, en el informe del cuarto trimestre de 2013 ni siquiera exista un apartado en el índice que se dedique a la inversión pública.

Ya para el informe del cuarto trimestre de 2014 aparece en el índice en el Informe de la Deuda Pública, en el apartado III.4 el apartado de “Inversión Física Impulsada

por el Sector Público Federal. Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo”.

En dicho apartado el gobierno informa sobre los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo de Inversión Directa (PIDIREGAS), según el cual “En particular, se incluye información del pasivo de los proyectos Pidiregas que, de acuerdo a la normatividad aplicable, han sido recibidos a satisfacción por la Comisión Federal de Electricidad, reflejándose por lo tanto en sus registros contables”.

Ya en el cuerpo de texto se puede observar que, según el gasto programable de 2013, la inversión física se ubicaría en 733 mil 755.7 millones, con una variación real de 3.8 % respecto al año pasado y constituyó 22.1 % de la estructura total del gasto programable según su clasificación económica. Según la SHCP, el gasto de inversión física presupuestaria fue mayor en 3.8 por ciento real y la inversión impulsada por el sector público en 1.9 por ciento real.

Sin embargo, en su análisis El Gasto Público en Inversión, 2009-2017, el Centro de Estudios de la Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados (CEFP) destaca como principal aspecto relevante que “Durante el periodo de análisis, el Gasto de Inversión aprobado ha decrecido en promedio anual 4.0 por ciento en términos reales, mientras que el Gasto Corriente se incrementó 2.8 por ciento” (CEFP, 2017).

Y asevera que mientras en 2009 el Gasto de Inversión representó 25.5 por ciento del total del Gasto Programable y en 2017 significa 16.5 por ciento del mismo, es decir 9 puntos menos.

Entre 2009 y 2017 también se ha registrado una importante caída del Gasto de Inversión como proporción del PIB, al pasar de 4.9 por ciento a 2.8 por ciento.

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

En 2017, 65.2 por ciento de los recursos de inversión se concentran en funciones de Desarrollo Económico, contra el 68 por ciento registrado en 2009.

La inversión pública en infraestructura física en sectores estratégicos ha caído, por ejemplo, en Educación se ha reducido 7.4 por ciento en promedio anual, entre 2009 y 2017.

Al cierre del primer trimestre de 2017, el 52.1 por ciento del total del rezago del Gasto Programable lo determinó el Gasto de Inversión, y con respecto al mismo trimestre de 2016, la Inversión registró la mayor caída del periodo de estudio, 21.7 por ciento a tasa real.

Por su parte, el análisis del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, explica que “la principal meta de la política económica vigente es preservar las finanzas públicas sanas, para el logro de la estabilidad macroeconómica, como base para el crecimiento sostenido y la eventual reducción de la pobreza. En este contexto, se observa que, durante la última década, **si bien el Gasto Programable del Gobierno Federal ha crecido en promedio anual 1.4 por ciento en términos reales, a su interior el componente de Inversión ha decrecido en promedio anual 4.0 por ciento.**

Cuadro 1
Evolución del Gasto Programable aprobado: 2009-2017
(Miles de millones de pesos)

Concepto	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA 2009-2017
Gasto Programable	2,320.4	2,425.6	2,622.5	2,869.6	3,060.8	3,493.7	3,669.8	3,606.7	3,550.4	1.4
Gasto Corriente	1,728.5	1,841.0	1,976.3	2,197.0	2,344.3	2,648.0	2,795.3	2,868.0	2,963.0	2.8
Gasto de Inversión	591.9	584.6	646.2	672.6	716.4	845.6	874.5	739.0	587.4	-4.0

Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP y SHCP.

Como se puede observar en el cuadro anterior, el gasto de inversión durante el periodo sí ha presentado un deterioro, mientras que, en el periodo de estudio de la presente tesis, el gasto corriente ha observado un aumento constante. El gasto de inversión experimentó un aumento en los primeros tres años, pero un gran deterioro en los últimos dos, sin considerar el último año de la administración que aún se encuentra en curso. Es decir que, con respecto al primer año de la administración, 2013, en el 2017 se vivió una reducción real del 18 por ciento en el gasto de inversión. En cambio, el gasto corriente en Desarrollo social en los primeros cinco años de la administración se elevó en un 30.75 por ciento al pasar de 1571.6 miles de millones de pesos en 2013, a un 2,055.0 miles de millones de pesos.

EL CEFP es crítico al señalar que “el control del Gasto Público ocurre bajo el argumento de que una política expansiva de gasto es inflacionaria e induce el desplazamiento de la inversión privada, además, genera incertidumbre y volatilidad, convirtiéndose al final en un obstáculo para el crecimiento económico. Esto explica el porqué, en los últimos años, el crecimiento del Gasto Público ha sido bajo, particularmente el de Inversión” (CEFP,2017).

Sin embargo, su estudio también corrobora el efecto multiplicador del gasto público, cuando señala que “entre 2009 y 2017, el ritmo de crecimiento de la economía ha sido incluso superior al crecimiento del Gasto Público Programable, en el periodo de estudio se estima que el PIB en promedio anual crezca 2.9 por ciento, en contraste con el 1.4 por ciento del Gasto Programable. De hecho, en 2017 se observa una caída en ambos componentes del Gasto Programable, mientras que se prevé un débil aumento del PIB”.

Y puntualiza “de hecho, el control del Gasto Público ha dado preeminencia al gasto de capital, afectando en menor medida al Gasto Corriente”; pues éste se ha convertido en la fuente principal para promover acciones de combate a la pobreza.

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

No obstante, el CEFP juzga conveniente destacar, citando a los economistas del FMI ames Daniel, Jeffrey Davis, Manal Fouad y Caroline Van Rijckeghem, quienes en su informe “Ajuste fiscal para la estabilidad y el crecimiento, Fondo Monetario Internacional” afirman “que el impacto del Gasto Público sobre el desarrollo humano (reducción de la pobreza) y el crecimiento económico de un país, depende de la eficiencia del gasto y no de la cantidad de recursos” (CEFP, 2018).

Y luego menciona un aspecto destacado de las características de la composición social en México, en el sentido, de que, los últimos datos dados a conocer por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) indican una escasa eficiencia en el combate a la pobreza del gasto social: el porcentaje de pobreza aumentó entre 2012 y 2014 de 45.5 a 46.2.

Este cambio representó un aumento de dos millones de personas en esta condición, esto a pesar de que la política de gasto se ha centrado en atacar la pobreza a través de diversos Programas Presupuestarios (Pp), cuyo componente principal es el Gasto Corriente, por vía de los subsidios. De hecho, los recursos asignados a las funciones de Desarrollo Social explican en buena medida el aumento del Gasto Programable, en detrimento de las funciones de Desarrollo Económico.

En 2009, 35.3 por ciento del Gasto Programable se concentraba en funciones de Desarrollo Económico, para 2017, tal proporción es de 27.6 por ciento.

Y luego continua: “Toda vez que, son las funciones de Desarrollo Económico las que concentran el Gasto de Inversión y son éstas a las que se les han venido reduciendo los recursos en los últimos años, evidentemente el componente más afectado por este comportamiento es el de Inversión”.

Como lo muestra el siguiente cuadro con cifras de la SHCP:

Cuadro 2
Evolución del Gasto Programable por Función y Destino de Gasto
(Miles de millones de pesos)

Gasto Programable / Función	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	TMCA %
Total	2,320.4	2,425.6	2,622.5	2,869.6	3,060.8	3,493.7	3,669.8	3,606.7	3,550.4	1.4
Funciones de Desarrollo Social	1,286.1	1,403.3	1,493.5	1,661.3	1,781.4	2,043.0	2,151.0	2,233.4	2,236.4	3.0
Corriente	1,120.0	1,238.6	1,312.9	1,471.0	1,571.6	1,790.0	1,899.8	1,994.8	2,055.0	3.7
Inversión	166.1	164.8	180.6	190.4	209.8	253.1	251.2	238.6	181.4	-2.8
Funciones de Desarrollo Económico	819.1	812.3	899.1	936.8	999.6	1,130.8	1,181.1	1,046.7	980.1	-1.7
Corriente	416.6	410.5	457.7	484.6	511.0	567.3	591.3	574.1	597.0	0.5
Inversión	402.5	401.8	441.4	452.2	488.7	563.5	589.8	472.6	383.1	-4.5
Funciones de Gobierno	215.1	209.9	229.9	271.5	279.8	319.9	337.8	326.6	333.9	1.6
Corriente	191.9	191.9	205.7	241.4	261.8	290.8	304.3	299.0	311.0	2.1
Inversión	23.2	18.0	24.2	30.1	17.9	29.1	33.5	27.7	22.9	-4.0

Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP y SHCP.

Durante el periodo el gasto corriente ha venido observando un crecimiento constante, a la inversa del gasto de inversión, que en todas las funciones del gasto se ha reducido. Sin embargo, es en la función de Desarrollo Social donde se ha dado un aumento más grande en el gasto corriente, y es en el gasto de inversión de desarrollo económico donde se ha vivido una reducción más significativa, con menos 4.5 puntos porcentuales. Si bien el gasto de inversión en la función de Desarrollo social ha disminuido también en un menos 2.8 por ciento, también en la función de Gobierno se ha reducido la inversión, en un menos 4.0 por ciento, mientras que el gasto corriente ha venido aumentando.

Al respecto, el CEFP critica que “Aunque los esfuerzo del Gobierno Federal se han concentrado en priorizar el gasto social, (en el periodo de estudio el componente de gasto corriente de las funciones de Desarrollo Social creció en promedio anual 3.7

por ciento, por arriba del crecimiento del PIB) los resultados no han sido los esperados en cuanto a reducción de la pobreza, pese a ello se ha reducido de manera consistente el Gasto de Inversión, y con ello se han mermado las posibilidades de inyectar mayores recursos a la actividad económica”.

Y el CEFP en su informe concluye, algo que se ha constatado durante la presente investigación: que “La contracción de la Inversión Pública ha repercutido en el bajo crecimiento económico del país, el cual se refleja en la falta de empleo y oportunidades, en especial para la población joven. De acuerdo con datos citados por el CONEVAL la situación de pobreza empeora en el caso de los jóvenes, de acuerdo con la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) en el segundo semestre de 2016 seis de cada diez jóvenes trabajaban en empleos informales con salarios bajos, inestabilidad laboral y sin prestaciones como servicios de salud y seguridad social. Ante estos resultados, la propia Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) señala, en su último estudio sobre México, que el país puede reactivar el crecimiento al replantear la prioridad del gasto público respecto de infraestructura, capacitación, salud y reducción de la pobreza” (CEFP, 2017).

Aun cuando no se hace referencia a los postulados de la teoría macroeconómica que mencionamos en el marco teórico de la presente tesis, el resultado concluyente es coincidente y comprueba lo enunciado en los mismos, que el gasto público y su aumento como herramienta económica, solo puede tener un efecto multiplicador en la economía cuando este es bien invertido, y se traduce en inversiones que producen crecimiento de la economía real.

Ese es el punto central de esta tesis, se ha dejado hasta el último el apartado de la inversión por esta misma razón, pues al realizar el comparativo en cuanto a cuánto creció el gasto público en el periodo y cuánto de este fue destinado a gasto corriente y cuánto de este a gasto de inversión, se revela solo el sentido de eficiencia en el criterio multiplicador del gasto agregado.

En esta afirmación del análisis el CEFEP queda como manifiesto como el crecimiento del gasto público destinado a gasto corriente ha sido mayor que el crecimiento del gasto de inversión, lo que ha provocado que el efecto multiplicador de este se presente, (pues el gasto programable ha crecido menos que la tasa de crecimiento económico), ha sido menor que el que hubiera existido si la ecuación haya sido inversa, es decir, que cómo lo anuncian los criterios teóricos que hemos elegido para dictaminar la eficiencia en el ejercicio del gasto público, como un propulsor y multiplicador del crecimiento económico, cuando el aumento del gasto público se utiliza en invertir, el efecto multiplicador es más grande, por lo tanto, podría funcionar de una forma más eficiente como mecanismo y herramienta de combate a la pobreza y a la desigualdad social.

El gasto público ha sido utilizado como herramienta para combatir la pobreza, pero el punto que destaca el análisis del CEFEP es el que el gasto en Desarrollo Social ha aumentado con la intención de efectuar una política distributiva del gasto a través de la entrega de apoyos sociales a través de los programas presupuestarios, sin embargo, esto no ha permitido que exista una verdadera redistribución del ingreso y con ello el abatimiento de la pobreza, sino que al contrario, el uso del gasto público en programas sociales se ha llenado de vicios lo que ha generado enormes estructuras operativas que han hecho crecer el gasto operativo, pero no han permitido paliar la pobreza, pues son pocos los recursos que llegan en forma directa a los beneficiarios de dichos programas.

Inversión en infraestructura, infraestructura básica y ciencia y tecnología

Otro aspecto de gran interés que acota el informe de la CEFEP sobre el Gasto Público en Inversión, es que “lo que prevalece en México es la aplicación del control del gasto público, particularmente el de Inversión, hecho que frena el desarrollo económico, toda vez que el sector privado tiende a invertir en los proyectos más

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

rentables, en detrimento de la inversión en proyectos económica y socialmente rentables; lo que al final se traduce en un déficit de infraestructura económica: sistemas carreteros insuficientes y en malas condiciones, deficientes sistemas de provisión de energía, escasez de puertos y aeropuertos, etc.; y en lo que toca a la infraestructura social: sistemas de salud insuficientes e ineficientes, así como sistemas educativos deficientes. Esto afecta directamente la competitividad de la economía, pues deprime la productividad, incrementa los costos de transacción, reduce la eficiencia del capital humano, e inhibe la atracción de capitales.

De acuerdo con el último Reporte de competitividad global 2016-2017 del Foro Económico Mundial, México ocupa la posición 51 entre 138 países analizados, con una calificación de 4.41, muy por debajo de países como Malaysia que se sitúa en el lugar 25, con una calificación de 5.16, y de Chile que ocupa la posición 33 con una calificación de 4.64. Si se considera sólo la calificación de infraestructura básica, México cae al lugar 71, incluso por debajo de Costa Rica, que ocupa el sitio 57 en este rubro. Estos niveles de competitividad son el reflejo de la reducción del Gasto de Inversión Pública precisamente en esos rubros. En particular, sobresale la caída de la Inversión Física en Educación, 7.4 por ciento en promedio anual entre 2009 y 2017, seguida por Salud con un decremento promedio anual del 6.0 por ciento, Ciencia y Tecnología con una caída de 4.3 por ciento y en Comunicaciones y Transportes se ha reducido en 1.9 por ciento, en el mismo periodo” (CEFP, 2017).

La OCDE coincide en el rendimiento y efecto multiplicador que puede tener el gasto de inversión en ciencia y tecnología al señalar en su informe sobre México que de acuerdo a sus datos, “en México la inversión en investigación y desarrollo tecnológico, tanto del sector público como del privado es de menos de 0.5 por ciento del PIB, muy por debajo de lo registrado en casi todos los países miembros, lo cual genera trabas para el crecimiento económico, al mermar la productividad de los agentes económicos y la competitividad de las industrias”.

Además, la OCDE señala que existe evidencia empírica entre sus países miembros que demuestra que la aplicación de políticas gubernamentales en investigación y desarrollo tecnológico puede tener un efecto positivo, al fomentar la creación de nuevas empresas, estimular la innovación, y fortalecer el capital humano”.

Con relación a este último punto, la OCDE recomienda “incluso, aumentar la inversión en programas de formación dual (formación en la empresa y en la escuela) y de educación vocacional y técnica” (OCDE, 2017).

Como se ha visto hasta ahora, tanto las conclusiones del CEFP como las recomendaciones y observaciones de la OCDE, van en línea con lo que se ha expuesto en esta tesis, es el incremento del gasto en inversión productiva y de infraestructura, así como la inversión en ciencia y tecnología, la que permite que el efecto multiplicador del gasto agregado funcione teniendo efectos en el crecimiento real, y que es este y no las dádivas a través de programas sociales, el que incide en que exista un crecimiento económico real y un abatimiento verdadero en el combate y la erradicación de la pobreza y de la pobreza extrema.

La eficiencia del gasto en México según el World Economic Forum (WEF)

En su estudio “Government spending efficiency” (Eficiencia en el gasto del gobierno) el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) posiciona a México en el lugar 121 de 136 evaluados, es decir, que México se encuentra en el 20 por ciento de los países peor evaluados del mundo en cuanto a eficiencia en la ejecución del gasto público (WEF, 2018).

De todos los países evaluados México solo supera a países como Haití, uno de los más pobres del mundo, y a países como africanos Madagascar o Zimbawe, y solo se encuentra mejor evaluado que países latinoamericanos como República

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

Dominicana, Colombia, Guatemala, Brasil, El Salvador y Venezuela, que es el último de la lista. México solo se encuentra mejor posicionado que los dos países europeos con mayores problemas económicos en los últimos años, tales como Grecia e Italia, que podría encaminarse a una grave recesión económica.

Todos los demás países analizados, tanto de Europa, Asia, África y América Latina, aparecen mejor evaluados que México.

En una calificación que va del 1 al 7, dónde el uno es considerado “en extremo ineficiente” y el 7 es calificado como “en extremo eficiente”, México está calificado con 2.2, muy lejos de los Emiratos Árabes Unidos o Singapur, que con 6.2 y 6.1 son los países mejor calificados en el índice.

En la jerarquía inversa, donde se califica el Desperdicio en el gasto público (Wastefulness of government spending) México es evaluado como el país 94 entre 137, entre los que más recursos desperdicia en el gasto público (WEF, 2018).

Los criterios que utiliza el WEF para evaluar la eficiencia del gasto público, son pilares que estructura en el análisis sobre el Índice de Competitividad Global y en el apartado de Seguimiento de la Opinión Ejecutiva (The Global Competitiveness Index y el WEF: Executive Opinion Survey), siguiente orden jerárquico:

- Primer pilar, son las instituciones
- Segundo pilar, es la infraestructura
- Tercer pilar, es el ambiente macroeconómico
- Cuarto pilar, es la salud y la educación primaria
- Quinto pilar, es la educación superior y el entrenamiento laboral
- Sexto pilar, es la eficiencia en el mercado de bienes
- Séptimo pilar, la eficiencia del mercado laboral
- Octavo pilar, la eficiencia del mercado financiero
- Noveno pilar, es el avance tecnológico

- Décimo pilar, es el tamaño del mercado
- Onceavo pilar, es el nivel de sofisticación de los negocios
- Doceavo pilar, es la innovación científica

En el índice de competitividad global México se encuentra estancado en el sitio 51 de 137 evaluados en 2017-18, mismo lugar que ocupó en el periodo 2016-17.

Sin embargo, cuando se analizan los apartados que integran al índice, en el renglón de instituciones, México aparece evaluado en el lugar 123 de 137, en línea e incluso detrás de la evaluación que se hace sobre eficiencia en el gasto público.

Al respecto en su análisis sobre México, el WEF apunta: “México se encuentra en el lugar 51 con una calificación que se ha incrementado, indicando que el país ha continuado haciendo progresos, pero a un ritmo más lento que otros países. La reducción más importante en la calificación se debe al pilar de las instituciones, con la eficiencia en el gasto de gobierno que ha empeorado tanto en la calificación como en el lugar que ocupa en la lista.

Las instituciones privadas también han empeorado, con deterioros en la ética corporativa y la responsabilidad. Después de esfuerzos significativos para implementar reformas que mejoren la eficiencia, el lento progreso que ha presentado este año es una señal de la necesidad de incrementar la velocidad y profundidad de las reformas que mejorarán la colocación de los factores de la producción y de las fuerzas competitivas conduciendo hacia la innovación y la competencia en el mercado de productos” (WEF, 2018, traducción propia).

Y luego ofrece una evaluación de los factores que alteran el buen funcionamiento de la economía, e impiden el desarrollo de negocios, entre los que se encuentran, evaluados en una escala que va del cero como la incidencia más baja al 24 como la incidencia más alta: en primer lugar, la corrupción, con 20.2 puntos de 24. En segundo el crimen y el robo, con 12.9, en tercero la ineficiencia de la burocracia del

El Gasto y el Crecimiento Económico en el periodo de estudio

gobierno, con 12.1, en cuarto las tasas impositivas, con 9.2 y en quinto las regulaciones tributarias con 7.5 así como la inadecuada oferta de infraestructura con 5.5 y la inadecuada educación de la fuerza de trabajo con 4.8 puntos.

Con esto se hace notable que es en la debilidad institucional, pero también en la corrupción, que el WEF encuentra la mayor fuente de deficiencia en la ejecución del gasto público.

CONCLUSIONES

Llegando a las conclusiones de esta tesis hay aspectos que tomar en cuenta, y que arrojó la investigación, que tienen que ser considerados al momento de evaluar si la política fiscal, a través del ejercicio del gasto público fue eficiente en términos económicos y en otros aspectos, como el combate a la pobreza y a la desigualdad social.

El 16 de octubre de 2017, el presidente Enrique Peña Nieto anunció que se había logrado la cifra de tres millones de empleos creados durante su administración. Cómo hemos visto, en el sexenio ha existido crecimiento de la economía en todos los años, y superior al crecimiento promedio del gasto programable. También hemos visto que México ha crecido a una tasa superior a otros países que tienen un nivel más alto de endeudamiento.

Pero considerados todos estos aspectos positivos, ¿por qué organismos internacionales como el WEF, el Banco Mundial, el FMI, y la OCDE, reprueban la eficiencia del gasto público al momento de evaluar a México?

¿Por qué el propio CEFEP de la Cámara de Diputados reconoce y critica que el gasto público haya sido ejecutado de forma ineficiente y no contribuyó a disminuir la pobreza?

La política fiscal de la administración del periodo de estudio ha tenido algunas características particulares.

Por un lado, ha logrado implementar una reforma fiscal que, debe de reconocerse, pese a que despertó críticas de parte de los empresarios y sociedad civil en general,

ha logrado cambiar la estructura de ingresos y reducir la dependencia presupuestaria que existía en el ingreso petrolero.

Este es un logro mayor que no se debe menoscabar en un país que a lo largo de su historia reciente, en especial de la de la segunda mitad del siglo pasado, siempre ha experimentado los shocks de oferta del mercado petrolero reflejados en una crisis producida por la relativa abundancia y escasez de ingresos que han traído consigo la volatilidad en los precios del petróleo.

Por lo tanto, es un gran logro histórico en la política económica mexicana que no se debe menoscabar, pues de continuar la política fiscal tributaria se logrará que el presupuesto pueda sostenerse en una mayor parte de ingresos no petroleros, permitiendo que los ingresos petroleros, en momentos en los que el precio del petróleo se encuentre en puntos altos, represente un ingreso adicional que pueda utilizarse en inversiones adicionales o, como en el caso de Noruega, para crear un fondo petrolero que pueda servir como depósito de riquezas nacionales.

Esto es un legado que pueden también aprovechar administraciones siguientes, aun sin dejar pasar por alto el hecho de que, aun con las mejoras, México era en 2017 el país que menos recauda impuestos con respecto al PIB, según cifras de la OCDE, y uno de los países que tiene una recaudación más baja de América Latina, en 2018 según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Centro Interamericano de Administración Tributaria (CIAT) (Morales, 2018).

Sin embargo, se puede reconocer que se ha emprendido la ruta hacia una política fiscal más estable en los ingresos que de continuar esa tendencia, permita a México obtener una mayor recaudación respecto al PIB, más allá de los 2.3 puntos porcentuales que avanzó México con la Reforma Fiscal, según el informe elaborado por las instituciones mencionadas.

Como vimos en el apartado de los ingresos, a raíz de la reforma de 2013, los ingresos tributarios crecieron de forma importante al pasar de un monto recaudado 1 billón 815 mil 514.3 mdp en 2014, a 2 billones 715 mil 956 mdp en 2016, lo que implica una diferencia en términos nominales de 900 mil 441.7 mdp, que significan un aumento de 49.59 por ciento de recaudación en dos años.

En términos reales el crecimiento fue de 27.2 por ciento de 2014 a 2015 y de 11.9 por ciento de 2015 a 2016. Esto sumado nos habla de un crecimiento real de los ingresos tributarios de 39.1 por ciento en dos años.

Como se indicó anteriormente, para 2017, los Ingresos Tributarios, se ubicaron en 2 billones 855 mil 56.9 mdp. Esto significa que de 2014 a 2017, se obtuvieron ingresos tributarios adicionales en un monto de un billón 39 mil 542.6 millones, que en términos nominales implica un aumento en la recaudación de un 57.2 por ciento de pesos nominales adicionales, lo que brinda una muestra de la eficiencia en el cambio de modelo recaudatorio, a raíz de la reforma de 2014. Si bien los ingresos reales comparativos entre los años 2016 y 2017 resultan en un decrecimiento en términos reales, debido a los altos niveles de inflación observados en el periodo, tal como se vio en el apartado de la inflación, la eficiencia recaudatoria permitió que los ingresos tributarios crecieran al más del doble en cuatro años de la administración en términos nominales.

Es decir que los ingresos tributarios crecieron con la reforma y aun cuando son muy bajos en términos comparativos con países de la OCDE, se ha mantenido una ruta correcta en cuanto a la captación de ingresos tributarios.

No obstante, en esta tesis se ha corroborado el hecho de que el efecto multiplicador del gasto también se contiene si existe a su vez un aumento en la recaudación y cobro de impuestos que lo contrarreste, lo que en los postulados teóricos Stiglitz denomina como “Multiplicador del presupuesto equilibrado”. Tal como se observó en los primeros años de la administración, México descendió su ritmo de crecimiento

a raíz de la entrada de la administración del presidente Peña Nieto y este no se recuperó nunca a la tasa de crecimiento que se obtuvo el último año de la administración de Felipe Calderón.

Mientras que en el último año la administración de Calderón se creció a un 3.6%, en los primeros cinco años del sexenio de Peña Nieto México creció 1.35% en 2013, 2.84% en 2014, 3.27% en 2015, 2.91% en 2016 y 2.03% para 2017 (FMI, 2018).

Es decir, nunca se pudo alcanzar el crecimiento que tuvo la administración pasada en su último año. Si como hemos visto, el gasto creció a tasa constante, ¿por qué no se observó un mayor crecimiento? La respuesta claramente está también en la Reforma Fiscal, así como en el índice de apertura de la economía mexicana, que en conjunto contrarrestaron en parte el efecto multiplicador del gasto.

Entonces, pese a que es posible anotar como un logro de la administración actual la reestructuración en la composición de los ingresos, también se puede corroborar a este punto el postulado de Stiglitz donde afirma que el efecto multiplicador del gasto agregado se neutraliza en proporción con un aumento de los impuestos que genera una disminución del ritmo de crecimiento en la demanda agregada. Esta es una primera conclusión de esta tesis.

Efecto multiplicador del gasto agregado vía consumo, pero no vía inversión

Pero si se puede considerar que la reforma fiscal fue exitosa para elevar los ingresos tributarios, y evitar el riesgo fiscal de caer en desequilibrios debido a volatilidad en los precios internacionales del petróleo, que también se presentó en este sexenio, ¿dónde se encuentra la razón para que el WEF califique el gasto público de México como dentro del 20 por ciento más ineficientes del mundo?

La respuesta está claramente en el diferencial del gasto corriente contra el gasto de inversión, y en la corrupción al ejercer el gasto público y la debilidad institucional que, en este sexenio, llevó a gobernadores de los estados caer en procesos judiciales y en penas penitenciarias.

Por un lado, como se ha visto a lo largo de la tesis y quedó corroborado en el análisis del CEF, el gasto corriente creció mucho más que el gasto de inversión, y aunque según la clasificación funcional del gasto hubo un aumento del gasto operativo en todas las funciones, este fue mucho mayor en el gasto de operación en la función de Desarrollo Social. El gasto corriente en desarrollo social en los primeros cinco años de la administración se elevó en un 30.75 por ciento al pasar de 1571.6 miles de millones de pesos en 2013, a un 2,055.0 miles de millones de pesos.

Este crecimiento muestra la política fiscal seguida por la administración en el periodo de estudio, en la cual se buscó redistribuir el ingreso recaudado vía impuestos a través de dádivas en programas sociales, cuyo costo operativo fue tan alto, que impidió abatir los niveles de pobreza en una cantidad importante.

Mientras tanto, la función de Desarrollo Económico observó la disminución sostenida de la inversión durante los últimos 10 años, y una disminución de 21.60% en los primeros cinco años de esta administración al pasar de 488.7 miles de millones de pesos en 2013 a 383.1 miles millones de pesos en 2017.

Esta parte del análisis resulta clave al analizar la política fiscal en el periodo de estudio, pues como hemos visto en los postulados teóricos macroeconómicos, recordemos las palabras de Stiglitz, que se revisaron en el capítulo del marco teórico “Si el Estado aumenta su inversión en infraestructura, capital humano o investigación, las futuras generaciones podrían disfrutar, en realidad, de un bienestar mayor, siempre que el rendimiento de esas inversiones fuera superior al tipo de interés. Los rendimientos estimados son muy altos en estas áreas. La mayoría de las estimaciones sitúan el rendimiento de la inversión en investigación

en más del 20% y las estimaciones del rendimiento en educación son muy superiores al tipo de interés” (Stiglitz, op cit).

Sin embargo, no fue el caso por el que optó este gobierno, que prefirió una política redistributiva de los ingresos públicos vía los programas sociales presupuestarios. Aun considerando esto, y teniendo en cuenta el efecto que tienen un aumento de los impuestos en el efecto multiplicador, este de cualquier manera se dio. Esto se explica porque aun cuando el gasto agregado (el aumento del gasto público) se destine a una política redistributiva que no aumente la inversión productiva, pero sí la demanda agregada vía el consumo.

Esto, recordemos, se explica con las propias palabras de Stiglitz, cuando enuncia “pero aun cuando el incremento en el gasto se destine a consumo, el resultado parece favorable. Supongamos que el Estado gasta mil millones de pesetas en bienes públicos de consumo. Como consecuencia del multiplicador, el aumento neto de la renta (consumo) actual es mucho mayor. Si el multiplicador es 2, la renta nacional aumentará en 2 mil millones de pesetas. En el futuro -por ejemplo, en la siguiente expansión- hay que hacer frente al endeudamiento, con intereses. Pero solo hay mil millones de mayor endeudamiento. En el futuro -por ejemplo, en la siguiente expansión- hay que hacer frente al endeudamiento, con intereses. Pero solo hay mil millones de mayor endeudamiento” (Stiglitz, 2004).

Entonces para Stiglitz, “la disyuntiva de entre un aumento de la renta nacional actual de 2 mil millones de pesetas y una reducción del consumo en el futuro para devolver mil millones (más intereses, de endeudamiento) parece favorable. De hecho, puede ser aún más favorable si el Estado ha pedido dinero a sus propios ciudadanos, en este caso, simplemente cobrará un impuesto a algunas personas con el fin de devolver lo que le debe a las que compraron bonos para financiar el gasto inicial. En este caso, habrá una transferencia de recursos de los contribuyentes a los titulares de bonos, pero ninguna reducción del consumo agregado”. (Stiglitz, op cit.).

Es decir, que el efecto multiplicador del gasto se da también en una política fiscal redistributiva vía programas sociales que estimulen el consumo, sin embargo, esta no es tan eficiente como lo sería la inversión en infraestructura, capital humano o investigación. Sobre todo, una política redistributiva de este tipo tiene mayores costos, costos que en economía definiríamos como costos de oportunidad, pues literal se ha perdido la oportunidad de tener una mejor infraestructura, personas mejor capacitadas para trabajar de forma más calificada y aumentar la producción real, y menores frutos de la investigación y la innovación científica.

Pero más allá de esto, tiene costos pues se renuncia a la inversión futura, como se observó en los últimos años del sexenio, donde el gasto de inversión disminuyó de forma importante, esto porque el endeudamiento requerirá su pago y el pago por servicio de la deuda. Recordemos lo que advirtió Stiglitz en el capítulo de los postulados teóricos, “La disyuntiva es algo menos favorable que este cálculo ya que al financiarse el estímulo fiscal mediante deuda, el desahorro (déficit) del Estado absorbe algunos ahorros que se habrían utilizado para invertir. Por lo tanto, el stock de capital en la economía es menor, por lo que también lo será la renta nacional futura, lo que empeorará el bienestar de las futuras generaciones” (Stiglitz, 2004).

Esto como se puede ver, explica como bajo estos criterios de eficiencia, se suscitaron ineficiencias observadas en el gasto público, pues aunque se presentó un aumento del consumo, que permitió que se observara el efecto multiplicador del gasto, este se vio mermado debido a que el aumento del gasto, a pesar de una alza en la recaudación de ingresos tributarios, el gobierno federal financió el aumento del gasto vía el endeudamiento, lo que según los postulados de Stiglitz, generó que se sacrificara la inversión en los últimos años del sexenio, al intentar frenar la tendencia alcista en el nivel de deuda con relación al PIB.

Cómo hemos visto, el nivel de endeudamiento pasó de 36.4 por ciento del PIB que se tenía como deuda a finales del año 2012 a un nivel de 49.7 por ciento del

Producto Interno Bruto, para el año 2017, cuando llegó a su punto más alto, y comenzó a observar un cambio de tendencia, para que según las estimaciones de la propia SHCP culmine el sexenio con un nivel de 45 puntos porcentuales del PIB.

Esto indica que el crecimiento sostenido del gasto público que se observó en los primeros años del sexenio, y que elevó el nivel del gasto presupuestario de forma importante, no solo fue financiado por el aumento de los ingresos dada la Reforma Fiscal, sino que este fue tan significativo, que se tuvo que recurrir a un endeudamiento de más o menos nueve puntos del PIB y que en su nivel más alto llegó a significar más de 13 puntos del PIB.

Sin embargo, en este apartado es posible concluir que existió un gasto agregado, y que este, como lo enuncia Stiglitz tuvo un efecto multiplicador, pero que a su vez no fue utilizado de la mejor forma y por eso el efecto multiplicador no solo se vio mermado por el aumento de los ingresos, sino que por la forma en que fue ejecutado, se produjo un efecto multiplicador vía la redistribución a través de programas sociales y el aumento del gasto de operación, en todas las funciones del gasto, pero sobre todo en la función de gasto operativo en Desarrollo Social.

Este aumento del gasto vía el consumo que generó una mayor operación de los programas sociales vía el aumento del gasto corriente bajo la función de Desarrollo social, que en los primeros cinco años de la administración de elevó en un 30.75 por ciento al pasar de 1571.6 miles de millones de pesos en 2013, a un 2,055.0 miles de millones de pesos. pero no fue utilizado de la forma óptima ni más conveniente, vía una mayor inversión en la función del gasto de inversión en Desarrollo económico, el cual se vio disminuido en un 4.1 por ciento en los últimos diez años y en un 21.6 por ciento en los primeros cinco años de la administración.

Un dato también relevante es que el gasto en inversión programable disminuyó en 2017 a niveles inferiores a los observados en 2009, al pasar de 591.9 miles de millones en 2009, a 587.4 miles de millones en 2017. Ese dato es relevante al

momento de entender la relación de gasto corriente y gasto de inversión en el sexenio.

Nivel de endeudamiento y el nivel de crecimiento

Otra conclusión a la que se llegó, es que, pese a que el nivel de endeudamiento con respecto al PIB aumentó de forma significativa, en un mínimo de nueve puntos porcentuales según las estimaciones hacia el final del sexenio, dicho nivel de endeudamiento es menor al de muchos países tanto desarrollados, como emergentes, según los resultados de un comparativo con una variedad de países de diferentes continentes.

Es decir, que pese que con gran probabilidad fue la tendencia alcista del nivel de endeudamiento el que provocó que las calificadoras internacionales encendieran las luces rojas y advirtieran a las autoridades mexicanas sobre una posible baja de su calificación crediticia, el nivel de endeudamiento de México no ha llegado a niveles cercanos de otros países, incluso de vecinos y socios comerciales como Estados Unidos, que tiene poco más de la totalidad de su PIB como porcentaje de deuda (105%) y de Canadá cuyo endeudamiento ronda el 90 por ciento de su PIB.

También se pudo constatar que economías desarrolladas de Europa también mantienen alto su nivel de endeudamiento con respecto al PIB, en muchos casos como el de España, Francia, Italia, y Gran Bretaña, e incluso Alemania son considerablemente más altos que los de México.

Asimismo, hemos visto que la productividad de esa tasa de endeudamiento, si lo medimos con relación al crecimiento promedio de los últimos cinco años, es favorable para México en relación con muchos otros países con los que fue comparado, es decir, que la economía mexicana ha crecido con su nivel de endeudamiento en una tasa superior a la mayor parte de los países comparados

con la excepción de casos como China y Corea del Sur. De los 18 países comparados, solo cuatro, Colombia, Corea del Sur, Suecia y China han crecido a un ritmo superior que el de México.

Entonces, si es posible concluir que México tuvo buenos resultados económicos con respecto a su nivel de endeudamiento, mejores que muchos países desarrollados, y por encima de algunos emergentes, ¿Por qué el WEF sigue calificando la ejecución del gasto público en México como uno de los más ineficientes?

Bueno, habrá que entender un factor fundamental en la eficiencia del gasto. Como hemos visto en la presente tesis España tiene casi el doble del nivel endeudamiento de México con respecto a su PIB, 98 por ciento en 2018 y creció menos que México, 1.88 en promedio los últimos cinco años, pero según cifras del Banco Mundial, solo 3.2 % por ciento de su población vive con menos de 5.5 dólares americanos, mientras en México, este porcentaje es de 34.8 por ciento.

Es decir que, en estándares mundiales, solo poco más de tres de cada cien españoles viven en una condición de pobreza, mientras que en México poco más de tres de cada diez no ganan ni aproximadamente 110 pesos considerando los niveles altos de las últimas variaciones del tipo de cambio, es decir, no viven con un ingreso de 5.5 dólares diarios.

En Alemania cuya deuda en proporción del PIB también es más grande que la de México, alcanzando un 64 por ciento del PIB en 2018, y que crece a un ritmo inferior al de México, de 1.66 por ciento anual en los últimos cinco años, tiene solo una población de 0.3% que vive con menos de 5.5 dólares diarios. Ni siquiera un alemán de cada cien viven con un ingreso inferior a ese nivel, sino solo tres de cada mil tienen un ingreso tan bajo.

En Reino Unido cuya deuda se localiza en un 85 por ciento del PIB en 2018, crece en un ritmo un poco inferior al de México de 2.23 por en los últimos cinco años, solo

0.7 por ciento de su población vive con un ingreso inferior a los 5.5 dólares al día que considera como indicador el Banco Mundial.

En Francia cuya deuda también ronda caso la totalidad del producto con 97 por ciento, tuvo un crecimiento promedio de 1.12 el último lustro, pero solo 0.2 por ciento, un porcentaje menor que el de Alemania vive con menos de 5.5 dólares al día. Italia cuya deuda sobrepasa con 131 por ciento de su producto y que tuvo un crecimiento muy bajo, promediando 0.33 en los últimos 5 años, y cuya economía luce como una de las más débiles de Europa en este año, tiene solo 2.7 italianos por cada cien viviendo con menos de 5.5 dólares por día.

En Estados Unidos, con un endeudamiento de 105 por ciento de su PIB y un crecimiento promedio anual de 2.17 en los últimos cinco años, solo el dos por ciento de su población tiene un ingreso menor al de 5.5 dólares.

En Japón, el país más endeudado del mundo, con un porcentaje de deuda sobre PIB de 253 por ciento del producto en 2018 y que tuvo un crecimiento promedio anual de 1.27 en el último lustro, según los últimos datos disponibles, que datan de 2008, solo el 0.3 por ciento de su población vivía con un ingreso por debajo de 1.90 dólares, 0.7 por ciento lo hacían con menos de 3.20 dólares y un uno por ciento vivía con menos de 5.50 dólares hace 10 años.

Canadá tiene una deuda de 89 por ciento del PIB en 2018 ha venido creciendo a un ritmo anual de 2.16 por ciento, pero según el último dato disponible, solo el 0.3 por ciento de su población vivía con menos de 5.5 dólares diarios, hace cinco años, es decir, con cifras del 2013.

Es decir que todos los países anteriores, cuya deuda en proporción del PIB es mayor que la de México han crecido a un ritmo inferior que nuestro país en los últimos años, pero su porcentaje de población en pobreza, viviendo con un ingreso por debajo de la línea mínima de bienestar que establece el Banco Mundial es

mínimo. No es exagerado decir que el número de pobres en México es 116 veces mayor en México que en países como Alemania o Canadá.

Sin embargo, China que tiene un nivel de endeudamiento muy semejante al de México de 47 por ciento como proporción del PIB, en este 2018 observó un ritmo de crecimiento de 7.11 por ciento promedio por año, pero el nivel de la población que vive con menos de 5.5 dólares al día es similar, pero aun así inferior al de México, pues se ubica en 31.5 por ciento.

Asimismo, China sí ha logrado abatir la pobreza extrema con mayor éxito que en México, pues la gente que vive en un umbral de ingreso por debajo de un ingreso de 1.90 dólares al día era de 11.2% en 2010, para 2009 ya había bajado a 7.9 % y en 2012 ya era de 6.5%, mientras que en 2013 redujo a un nivel de sólo 1.9 por ciento y para 2014, el último dato disponible, esta tasa bajó a 1.4 por ciento.

Mientras tanto, México ha vivido una variación de tendencias de esta misma población en pobreza extrema, pues mientras que en 1984 el porcentaje de personas que ha vivido en pobreza extrema, definida por vivir por debajo de un ingreso de 1.90 dólares, era de 8.1 por ciento, para 2004 este porcentaje bajó a 5.2 por ciento, pero para 2005 se elevó a 6.2%, y en 2006 bajó a 3.45%, para volver a subir en 4.1% en 2008, se mantuvo relativamente ahí al ubicarse en 4.2% en 2010, para bajar de nuevo a 3.4 en 2012 y volver a subir a 4.1 en 2014 y según el último dato disponible, de 2016, quedarse en un porcentaje de 2.5 por ciento de la población, según datos del Banco Mundial.

Otro caso es Brasil que, con una deuda de 74 por ciento del PIB en 2018, incluso decreció a un ritmo de menos 0.50% en los pasados cinco años y que, sin embargo, tiene una población menor que México viviendo con un salario por debajo de los 5.5 dólares, con 19.4 por ciento.

Colombia que tiene un nivel de deuda similar a la de México en 48 por ciento de su PIB para 2018, y ha crecido a un ritmo superior de 3.22 por ciento promedio anual en los últimos cinco años, y también tiene un porcentaje de personas que viven con menos de 5.5 dólares diarios inferior a la de México, con 28.5 por ciento.

Chile tiene un nivel de endeudamiento mucho menor, de 23 por ciento respecto del PIB, y también creció a un ritmo ligeramente inferior que el de México con un crecimiento promedio de 2.18 por ciento en el último lustro, pero mientras que en 1992 el 14.6 por ciento de su población vivía con menos de 5.5 dólares, para 2015, este porcentaje se ha disminuido hasta llegar a 3.3 por ciento.

Mientras que Argentina también observaba una deuda mayor a la de México 57 por ciento, creció en un ritmo menor, a unos .73 puntos porcentuales promedio en los últimos cinco años y llegó a el nivel más alto de población que vive por debajo de los 5.5 dólares diarios en 2002, cuando el 21.7 por ciento de su población no alcanzó ese umbral, ha visto reducir su porcentaje a hasta un 7.8 por ciento actual.

Rusia tiene un nivel de endeudamiento muy inferior al de México con solo 12 por ciento en 2018, y creció a un ritmo de solo 0.22 por ciento promedio los últimos cinco años, pero solo el 2.7 por ciento de su población vive con menos de 5.5 dólares diarios.

En los países escandinavos, en Suecia la deuda es de 40 por ciento del PIB para 2018, creció a un promedio de 2.77 por ciento en el último lustro, y la población que vive con menos de 5.5 dólares diarios es de uno por ciento. Mientras que en Dinamarca y Noruega cuyos endeudamientos en 2018 ambos son de 36 por ciento del PIB respectivamente y han crecido 1.68 y 1.6 por ciento en promedio en los últimos cinco años, tienen una población que vive con menos de 5.5 dólares diarios de 0.2 % en el caso noruego y de 0.5% en el caso danés (World Bank, Expectator Index, 2018).

He aquí entonces la gran diferencia en cuanto a la eficiencia del gasto de lo que arroja la pura relación de endeudamiento con respecto al PIB y el crecimiento de la economía, no sólo se debe contemplar el resultado en nivel de crecimiento económico, sino qué tanto ha incidido el nivel de gasto público y endeudamiento con relación a la población que vive en pobreza.

Hemos visto que en casi todos los países estudiados el crecimiento económico, aún si ha sido menor que el de México, ha permitido que sus poblaciones vivan en un nivel de bienestar por encima del umbral de pobreza, y en muchos casos, como en el de los países desarrollados, han logrado no sólo prácticamente erradicarla, sino lograr que la población se mantenga en ese nivel.

En otros casos, la política económica ha permitido reducir la pobreza y la pobreza extrema de forma sustancial.

Entonces, se puede llegar a una conclusión muy importante de, y es el que la política económica que elige el gobierno instrumentar, a través de la política fiscal, no solo debe ser redistributiva a nivel del consumo, otorgado a través de apoyos sociales, sino que esta debe ser eficiente en el momento de mejorar las capacidades productivas de la población, a través de la mejora de la educación y de la capacitación para lograr mejores ingresos, y de mejorar sus condiciones de vida a través de infraestructura, e infraestructura básica, que permitan a las personas no solo mejorar sus condiciones de vida, sino también proporcionarles mejores capacidades para producir los ingresos necesarios.

Si el gasto público aumenta por encima de los ingresos públicos, y con ello eleva el nivel de endeudamiento, las políticas redistributivas no son tan eficientes para terminar con la pobreza, tanto como la inversión productiva, que eleva las capacidades de la población y sus niveles de ingreso por encima de los umbrales de la pobreza, y de la pobreza extrema.

Es entonces posible concluir sin dudar que no solo factores como el nivel de endeudamiento y su relación directa con el crecimiento económico pueden determinar que el gasto público sea eficiente, sino que es la capacidad de ese endeudamiento para generar no solo crecimiento económico, sino un crecimiento económico equilibrado, que permita erradicar la pobreza y generar mejores condiciones de vida, así como mayores capacidades de ingreso a la población más pobre, lo que determina el que una política económica, a través del instrumento de la política fiscal, sea exitosa.

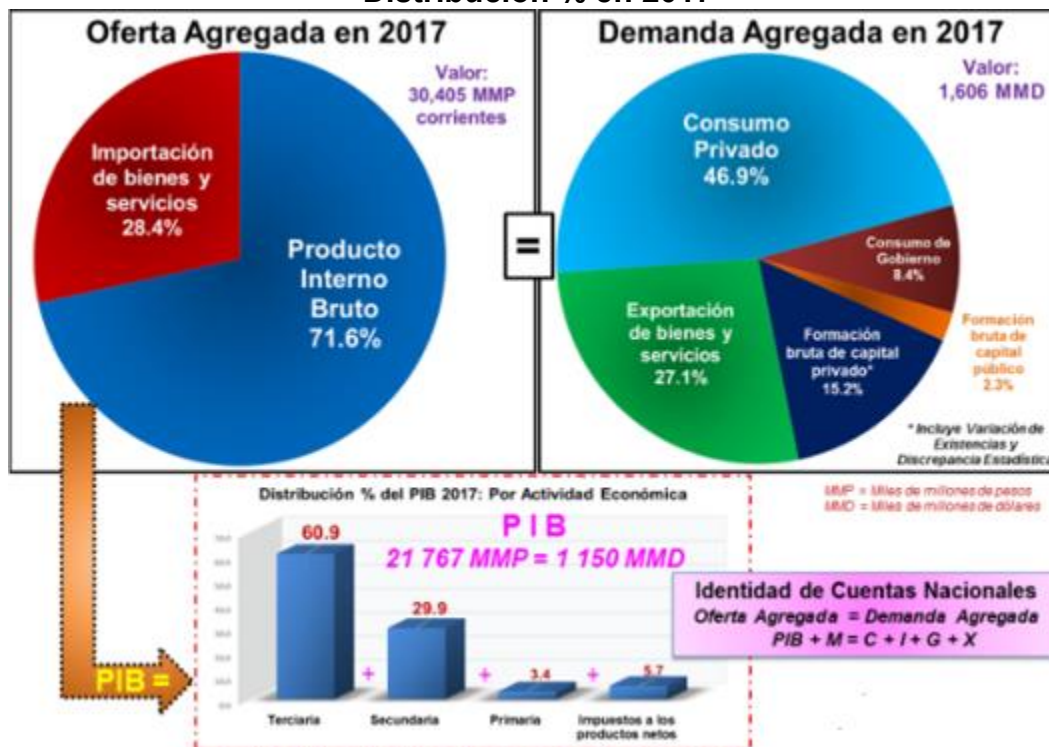
De lo contrario, como en el caso mexicano, el incremento en el gasto público puede producir crecimiento económico, pero mientras mantenga a una buena parte de la población en condiciones de pobreza y marginación, nunca podrá ser considerada como exitosa, o en términos más formales, con un estricto sentido de eficiencia económica.

El índice de apertura económica de México

Para 2017, un total del 28.4 por ciento de la oferta agregada fue producto de la importación de bienes y servicios, mientras que un total del 27.1 por ciento de la demanda agregada fue por parte de exportaciones de bienes y servicios, esto representa 3.38 veces el consumo total del gobierno, que fue solo 8.4 por ciento de la demanda agregada (INEGI, 2018).

Se puede apreciar en la siguiente gráfica:

Gráfica 1
Oferta-Demanda Agregada
Distribución % en 2017



Fuente: Elaborado por Francisco González Saenz, con datos del INEGI.

Y siendo así, el Índice de Apertura Comercial (IAC) de México se ubicó en 67.7 por ciento del PIB, con una tendencia ascendente desde que inició esa alza en 1994, con la entrada en vigor del TLCAN.

El IAC se puede entender como la razón de comercio total de bienes a PIB, es decir, $X + M/PIB$ y por ciento. Si se considera que este componente fue de un promedio de 19.2 por ciento para el periodo entre 1980 y 1985, entre el 1985 y 1994 fue de 25.8 por ciento y de 1994 al 2000 fue de 44.2 en promedio, se puede entender la marcada tendencia al alza del índice de apertura que se ha vivido desde entonces hasta ocupar su nivel actual, 67.7 por ciento desde el 52 por ciento que se observaba entre los años de 2004 y 2008 (González, 2017).

Se puede entender cuánto ha cambiado esta composición en los últimos años y el enorme grado de apertura que tiene la economía mexicana, debido a la firma y entrada en vigor de tantos acuerdos comerciales con distintos países del mundo.

Ahora, una vez corroborado el índice de apertura, se puede entender que el postulado de Stiglitz se ha cumplido a cabalidad, es decir, el hecho de que el efecto multiplicador del gasto agregado se ve disminuido cuando existe un gran grado de apertura en una economía.

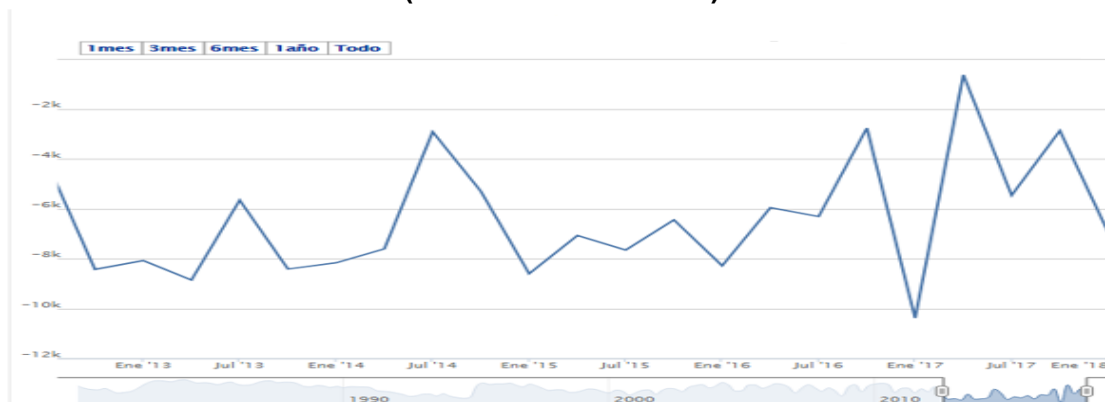
Esto se puede comprender analizando la correlación que existe entre la balanza comercial, la cuenta corriente, y la variación del tipo de cambio en el periodo de estudio.

Como hemos visto, cuando existe una economía con un tipo de cambio flexible y una perfecta movilidad de capitales, el tipo de cambio funciona como un mecanismo de ajuste a la balanza de pagos, pero especialmente a la balanza comercial, el saldo de las exportaciones netas.

Como antecedente se debe apuntar que desde el año 1988, México siempre ha sido deficitario en la cuenta corriente, es decir, en la balanza de pagos o las exportaciones netas.

Sin embargo, cómo se puede apreciar en las siguientes gráficas, es justo en julio de 2014, cuando comienza el deterioro de la cuenta corriente y muestra unos de sus déficits más pronunciados, a su vez el tipo de cambio comienza una tendencia ascendente.

Gráfica 2
Cuenta Corriente
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Como se puede apreciar en la gráfica, la cuenta corriente llegó a uno de sus niveles más bajos para el 1 de julio de 2014, cuando llegó a menos 2 mil 918.9 millones de dólares.

Y como se puede apreciar en gráfica, es justo el momento en que el peso comienza su trayectoria hacia la depreciación, desde el primer día de agosto de 2014, donde todavía se cotizaba en 12.96 pesos por dólar:

Gráfica 3
Tipo de Cambio
(pesos por dólar)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Como hemos visto, la continua depreciación del tipo de cambio experimentada en el sexenio, tiene una ruta ascendente que de alguna forma equilibra los desequilibrios en cuenta corriente.

No es casual que, en su momento de depreciación más severo, cuando el dólar se cotizó a un tipo de cambio de 21.85 pesos por dólar, el 18 de enero de 2017, haya comenzado también un reajuste en el déficit en cuenta corriente, para descender, desde su nivel más bajo, también en enero de 2017, cuando se tuvo de déficit en cuenta corriente menos 10 mil 383.7 millones de dólares.

Con este breve análisis lo que se quiere mostrar es que, en efecto, el tipo de cambio y sus variaciones guardan correlación con el desbalance que existe en la cuenta corriente, esto a razón de que, con un tipo de cambio más alto, las exportaciones aumentan y las importaciones disminuyen y viceversa, cuando el tipo de cambio es bajo, se estimulan las compras de bienes y servicios extranjeros, lo que comienza con el deterioro del saldo de la cuenta corriente.

Lo pertinente de mostrar esta correlación en la conclusión de esta tesis, es remarcar el hecho de que cuando existe un índice de apertura muy alto en una economía como es la mexicana, la eficiencia del efecto multiplicador del gasto agregado disminuye según su grado de apertura determine la propensión marginal a importar.

En una economía como la mexicana, si el gasto agregado no se destina a la inversión productiva, al contar con un índice de apertura muy alta, el gasto excedente de carácter corriente también tiene una tendencia a emplearse en bienes y servicios extranjeros, lo que deteriorará el saldo de la balanza de cuenta corriente e impactará de forma negativa el tipo de cambio, al elevar el saldo negativo de las exportaciones netas. Una depreciación del tipo de cambio tiene como efecto el aumento de las exportaciones y el descenso de las importaciones, lo que índice en

el balance de la cuenta corriente, y tiende a nivelar, o al menos a disminuir el saldo negativo en cuenta corriente.

Pero de cualquier manera, se puede comprobar que un aumento del gasto agregado, en una economía abierta como la mexicana, tiende a elevar la volatilidad, y acentuar la depreciación del tipo de cambio, sin este efecto, no se podría comprender la correlación que guarda el hecho macroeconómico de que cuando el presupuesto logró un superávit primario y ahuyentó las advertencias de las calificadoras internacionales para reducir la calificación de la deuda de México, el peso ha mostrado una tendencia a la apreciación con respecto al dólar, que se ha venido presentando como una tendencia, como muestra la gráfica de evolución del tipo de cambio, desde que alcanzó su nivel más alto en enero de 2017.

Con esto no se quiere dejar fuera de la explicación de la depreciación del tipo de cambio, como se ha visto en el apartado de los resultados económicos, sea solo dependiente de una variable como el saldo en cuenta corriente, sino también se debe recordar que el tipo de cambio es una variable que puede ser afectada por cuestiones políticas como la elección de Donald Trump, su toma de poder y la amenaza de cancelar y retirar a Estados Unidos del TLCAN, lo cual quedó de manifiesto en la correlación que guardan estos procesos con la volatilidad y la depreciación coincidente del tipo de cambio. Otro factor de importancia en la variación del tipo de cambio son los precios internacionales del petróleo, pues existe también una correlación que indica que cuando los precios internacionales suben, el peso también tiende a apreciarse.

Es decir, que los acontecimientos que influyen en la apreciación y depreciación del tipo de cambio son multifactoriales y no dependen exclusivamente de la política económica mexicana.

Sin embargo, no es tampoco posible negar de forma categórica la correlación que existe entre la depreciación del tipo de cambio y el aumento del gasto público en su

subfunción de gasto corriente y la depreciación del tipo de cambio, así como no se puede ignorar tampoco la apreciación del propio tipo de cambio, una vez que el presupuesto ha logrado equilibrarse y lograr un superávit primario.

Factores que influyen en la variación de la tasa de interés

Sin descontar ninguno de los factores anteriores, se puede también dar por válido el postulado de Stiglitz según el cual un aumento de gasto público en una economía abierta, que no eleve su producción real y con ella la oferta de productos y servicios nacionales, puede, por su efecto de aumento en la demanda agregada, cubrir ese exceso de demanda agregada con bienes y productos importados y con ello deteriorar el saldo en cuenta corriente de las exportaciones netas y a su vez, alterar el tipo de cambio flexible, que funciona como mecanismo de ajuste a la misma.

Sin ahondar más en detalles sobre componentes que alteran y modifican el déficit en balanza de pagos, como lo es la cuenta de capital, y la cuenta financiera la inversión extranjera directa y en cartera, basta con mencionar que estos también se ven influenciados por el nivel del tipo de cambio y su relación con la tasa de interés.

Cómo se ha visto en el apartado previo, son muchos los factores que inciden en el manejo de la política de cambio y la fijación de la tasa de interés que realiza el Banco de México.

Pero principalmente podríamos identificar a dos: el nivel de inflación, y la propia política monetaria y la fijación de tasas de interés por parte de la Reserva Federal de Estados Unidos (FED).

Cómo se ha visto en el apartado dedicado a ello, el entorno inflacionario y de tasas de interés ha sido especialmente bajo en el periodo de estudio, sobre todo en la primera parte, como consecuencia de la baja de tasas de interés que aplicaron tanto

el Banco Central Europeo (BCE) como la FED, para acelerar la recuperación económica luego de la Gran Recesión de 2008.

Mientras que en Europa la tasa se mantiene en sus niveles más bajos, dado el hecho de que las economías crecen a un ritmo bajo y que la inflación aún sigue siendo muy baja, en Estados Unidos la FED ha comenzado un ciclo alcista tanto de la tasa de interés, como de la inflación que ya se encuentra en el nivel objetivo en torno al dos por ciento.

Se menciona esto pues dado el cambio de la tendencia de la FED y las propias presiones inflacionarias que causó la necesidad de ajustar el presupuesto con un abrupto aumento en las gasolinas, la tasa de interés mexicana ha venido experimentando también un ciclo alcista, luego de haberse mantenido en sus niveles históricos más bajos en la primera mitad del sexenio, a la cual hoy en día no se le ve fin, y que seguirá subiendo en conjunto con la americana.

Toda esta explicación busca reafirmar otro punto que mencionamos en los postulados teóricos, según las palabras de Stiglitz: “En la economía actual, una economía abierta e internacional, una de las formas más importantes en que las variaciones de los tipos de interés afectan al nivel de la actividad económica es mediante su influencia en el tipo de cambio. Si los tipos de interés de un determinado país bajan, y esa reducción no va acompañada de disminuciones paralelas en otros países, el menor rendimiento de los activos financieros del país en cuestión hará que dichos activos resulten menos atractivos tanto para los nacionales como para los extranjeros. La demanda de moneda nacional bajará en medida en que los inversores preferirán destinar su dinero a activos extranjeros, la demanda de moneda nacional bajará en la medida en que los inversores preferirán destinar su dinero a activos extranjeros. Este descenso de la demanda de moneda nacional hará que el tipo de cambio de esta se reduzca (un euro, por ejemplo, comprará ahora menos yenes o dólares o libras, que antes). La disminución del valor de la moneda nacional hará que los productos nacionales resulten más baratos en el

extranjero y los productos extranjeros resulten más caros en el territorio nacional. Subirán las exportaciones y bajarán las importaciones” (Stiglitz, 2004).

Una apreciación de la tasa de interés busca precisamente lo contrario a esto, que la moneda en cuestión no deteriore tanto su tipo de cambio, aún si con esto se da un efecto de freno a la demanda agregada, dado el aumento de la tasa de interés real. Con esto se pretende explicar que un aumento en el gasto agregado, en una economía abierta, necesariamente impacta la balanza de cuenta corriente y las exportaciones netas, y en el largo plazo tiene efectos en el aumento de la tasa de interés, como medida de contención a la depreciación del tipo de cambio, lo que también impacta el pago de servicios de la deuda. Tal como un aumento de la tasa de interés externa, como en el caso reciente de la FED, también tiene como consecuencia un aumento en la tasa de interés interna, si se quiere proteger el tipo de cambio de la depreciación.

No obstante, otro componente inflacionario que observamos en la correlación del aumento del gasto y el deterioro de la balanza de cuenta corriente es como se ha visto antes, que la oferta agregada tiene un fuerte componente de bienes y servicios importados. Si la depreciación del tipo de cambio encarece los bienes extranjeros y de importación, entonces también afecta la estructura de precios de un país, encareciendo los componentes extranjeros de la producción.

He ahí entonces la correlación que existe entre gasto agregado, demanda agregada, tipo de cambio e inflación, pues un aumento del gasto agregado en una economía abierta, trae consigo un aumento de la demanda agregada, pero si este aumento no se da de forma simultánea en la producción real nacional, y en la oferta agregada nacional, el exceso de demanda agregada creada por el gasto agregado traerá consigo un aumento de la oferta agregada importada, que como vimos, es un componente de la oferta agregada, aún más importante que las exportaciones en la demanda agregada, lo que trae a su vez consigo un déficit mayor en las exportaciones netas, en el saldo de cuenta corriente, y por lo tanto, una depreciación

del tipo de cambio como mecanismo de ajuste, pero también un componente inflacionario al momento en que dicha depreciación del tipo de cambio encarece el precio de los productos de importación que cubrirán ese aumento de la demanda agregada.

De nuevo, el aumento de gasto corriente y el descenso del gasto de inversión, afecta de forma sensible la oferta agregada de bienes extranjeros, pues al no aumentar la producción real, dicho exceso de demanda será cubierto por bienes extranjeros, lo que aumentará el déficit en cuenta corriente y con ello afectará el nivel del tipo de cambio.

Pese a lo recurrente y rebuscada que pueda sonar la explicación anterior, si aterrizamos el aumento de gasto corriente al caso de una sola persona, podría explicarse con mayor claridad.

Supongamos que el gobierno decide invertir en un gasto de inversión que genere un aumento de la producción. Supongamos que el gobierno invierte en otorgar apoyos a productores para que puedan comprar más maquinaria y aumentar su producción. Aun si la maquinaria en cuestión no fuera comprada aquí, como normalmente sucede, pues México no es productor de bienes de capital, sino de manufactura, aún con este hecho, el productor podría tener la capacidad de producir más bienes nacionales, y con ello contribuir al crecimiento del producto. Supongamos que se compra una máquina para producir botellas de plástico, aún si la compra de la maquinaria fuese hecha en otro país, el productor podría obtener una mayor producción de botellas de plástico, lo que probablemente lo estimule a contratar nuevo personal que opere esa nueva maquinaria y con ello contribuiría por un lado a aumentar la producción de bienes y por el otro, a aumentar el empleo productivo, es decir, un servicio laboral remunerado que tenga incidencia en la producción real. Si fuese el caso de muchos productores, entonces se observaría un efecto multiplicador en el gasto, pues fue dirigido a la inversión productiva.

Ahora planteemos el caso contrario, la decisión que tomaría el gobierno en aumentar el gasto corriente, digamos en la forma de que un secretario o un diputado contraten a un asesor extra que pueda hacer estudios que el funcionario en cuestión no quiere hacer para su toma de decisiones y por lo tanto lo contrate con un salario alto. El asesor en cuestión no aportaría gran cosa a la producción real, pues si acaso, su trabajo serviría para brindar información necesaria para la toma de decisiones del funcionario, que podría hacerse si este hiciera su trabajo, o si sus otros asesores pudieran hacer dichos análisis. Es decir, que su trabajo y su remuneración no impactarían de forma sensible la producción real. Sin embargo, el sueldo que gana sí impactaría la demanda agregada, pues su consumo crea un ingreso adicional que puede utilizarse para comprar más bienes nacionales. Pero supongamos ahora que el asesor en cuestión compra una parte de sus ingresos en bienes nacionales, pero tiene una cierta preferencia, gusto o debilidad por bienes extranjeros de lujo, de marcas importadas de lujo. Entonces como es de suponerse, parte de su renta iría a comprar estos artículos de lujo importados, y en un dado caso, incluso podría hacer un viaje al extranjero, cambiar sus dólares por pesos y comprar los bienes extranjeros de su preferencia en su lugar de origen, digamos Nueva York o alguna ciudad de Europa que siempre haya querido conocer.

He ahí explicada con peras y manzanas la diferencia entre un gasto de inversión y un gasto corriente. Mientras el gasto de inversión produce un efecto multiplicador, no solo por la compra de un bien de capital como la maquinaria, que puede ser incluso importada, sino por el aumento de producto real que se dará con la nueva máquina, y del aumento del ingreso para el consumo que se dará con la contratación del nuevo personal que opere la maquinaria y que impactará a su vez a la demanda de bienes. Se puede entender que el dinero empleado en la inversión producirá un efecto multiplicador que provocará un aumento en la producción real.

En cambio, en el segundo caso, el aumento en gasto corriente dedicado a la contratación de personal para el gobierno no creará un efecto multiplicador en el

gasto, pues con su trabajo no se producirán más bienes ni se crearán nuevos empleos. Sin embargo, la preferencia que el asesor pueda tener por los bienes de importación o bienes extranjeros, sí impactará de forma negativa la balanza comercial, pues el aumento de demanda agregada que se crea al pagar su salario, servirá para aumentar la importación de bienes, y si bien puede aumentar el consumo de productos nacionales, en una economía abierta como la mexicana, el supuesto asesor podría ir a cualquier plaza comercial y comprar un artículo extranjero, lo cual si se agrega y multiplica por la cantidad de personal operativo contratado vía el gasto corriente, necesariamente impactará negativamente la balanza de cuenta corriente, creando un desequilibrio que contribuirá a alterar el tipo de cambio, con una tendencia a la depreciación, que también a la larga contribuirá a un eventual aumento de la tasa de interés.

Es así como, con un ejemplo hipotético bajado a nivel de casos personales, se puede comprender la gran diferencia que existe entre dos casos en los que en uno se origina un aumento de gasto de inversión y en el otro se destina el aumento de gasto corriente. Uno tiene un impacto en la producción y el crecimiento real, con un efecto multiplicador, y el otro un impacto solo en el consumo, pero también en el deterioro del déficit de la cuenta corriente, el tipo de cambio y finalmente en un aumento en la tasa de interés.

No estoy con esto queriendo decir que el trabajo de asesores y funcionarios sea siempre improductivo y deficiente, existen especialistas que realizan labores de investigación muy importantes para el sector público y que sin duda contribuyen a una mejor gobernanza, y que incluso si no tienen un impacto en la producción real, tienen una gran utilidad social insustituible, para tomar mejores decisiones de política pública. Solo se hace mención de la diferencia que puede existir entre el efecto multiplicador del gasto de inversión, en contraste con un aumento en gasto corriente que no contribuya al aumento de la producción real.

Conclusiones sobre la estabilidad macroeconómica, empleo, el PbR y consideraciones finales

En las últimas entrevistas que ha concedido en su mandato, el presidente Enrique Peña Nieto ha defendido los resultados económicos de su administración y las reformas estructurales como el máximo logro de su administración y su legado histórico, dada la admisión de responsabilidad sobre el estado de violencia generalizada y de homicidios por año que entrega una vez comenzado el proceso de transición con un gobierno emanado de la oposición, una vez concluida una elección, que por primera vez en la historia, no deja dudas sobre la legitimidad del proceso, dados los resultados y la amplia participación ciudadana.

Justo en la semana en que se termina esta tesis el presidente defiende los resultados económicos en múltiples entrevistas señalando como logros la estabilidad económica con la que hereda el país, según las siguientes cifras: la creación de empleo se encontrará en un nivel que alcanza los cuatro millones de personas que se incorporaron al mercado laboral en estos seis años, una cifra que, argumenta, es mayor a la de las dos administraciones juntas.

Durante más de 22 trimestres se ha presentado una economía con crecimiento económico constante, y con ningún trimestre con contracción o decrecimiento, según se ha constatado en la presente tesis, y una inflación que en promedio, es la menor en todas las administraciones desde que se tiene registro, pues su promedio ha rondado el cuatro por ciento anual, y una cifra histórica también en inversión extranjera que, como lo expresó con júbilo en febrero de 2018, ya alcanzaba los 171 mil millones de dólares en lo que se registraba en el sexenio. Además, ha remarcado que el nivel de endeudamiento se encuentra en niveles aceptables comparados con los de otros países del mundo y que la deuda se encuentra en un nivel que rondará los 44.5 puntos del PIB y que ha revertido la tendencia y se encuentra en una dirección descendiente.

Además, de que el gobierno había priorizado mantener la estabilidad macroeconómica y la creación de empleo.

Cómo hemos visto, estas aseveraciones son verdaderas, y como están compuestas por cifras que no son emanadas del propio gobierno, sino de órganos autónomos, como INEGI y Banxico, y organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, el FMI, la OCDE y calificadoras internacionales, no se puede refutar aún si se tienen diferentes pasiones o credos políticos.

Sin embargo, como también hemos corroborado en esta tesis, cuando se analiza la política económica del gobierno como objetivo general, cuando se analiza la política fiscal en clasificaciones y resultados macroeconómicos, la política social y las cifras de pobreza y si se observa en general la intervención del Estado evaluada, tanto en criterios de eficiencia de la teoría macroeconómica, así como en la evaluación que hacen los organismos internacionales del propio gobierno, las cifras, evaluaciones y resultados más que discutibles, son contradictorias y dejan espacio para nuevas interrogantes sobre la intención real de la política económica y los sectores o personas que se han visto beneficiadas por esta misma.

Comencemos por recordar lo que señala como sus propios objetivos el gobierno en su documento del PbR. Rememoremos que según lo define el documento, los principales objetivos de la acción del Estado para la administración son: Erradicación del hambre y combate a la pobreza. Garantizar los derechos sociales universales. Democratizar la productividad promover el desarrollo equitativo del libre mercado y regular a las empresas dominantes. Garantizar el derecho a la educación y promover el desarrollo del capital humano con educación de calidad. Garantizar los derechos sociales básicos. Generar una hacienda pública equitativa y eficaz, con transparencia y rendición de cuentas. Modernizar y extender la infraestructura necesaria para el crecimiento y la competitividad.

Recordemos asimismo que el mismo documento establece como objetivos macroeconómicos: Crecimiento de la producción y de la productividad. Aumento de empleo. Estabilidad de precios. Equilibrio fiscal (igualdad entre ingresos y gastos del gobierno). Equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos (es decir, en las transacciones de intercambio comercial y financiero con el exterior).

Finalmente, remembremos las prioridades que según el PbR el gobierno define como los objetivos de las finanzas públicas, es decir, de los ingresos y gastos como herramienta económica: Propiciar el crecimiento económico. Fomentar el ahorro y la inversión. Estimular la democratización de la productividad y la creación de empleos. Erradicar el hambre y combatir la pobreza. Garantizar la satisfacción de los derechos universales que consagra la Constitución Política (libertad, seguridad, alimentación, educación, salud y vivienda digna). Mantener la estabilidad de precios, del tipo de cambio y de las tasas de interés. Enfrentar desequilibrios del sector externo. Promover condiciones de competencia y regular a las empresas dominantes. Aumentar la eficiencia, eficacia, honradez, transparencia y economía en la asignación de los recursos. Garantizar al aparato productivo, el abasto de insumos y la infraestructura adecuada.

Como hemos podido constatar en la presente tesis, dada la variedad de objetivos tanto macroeconómicos, como los objetivos de la acción del Estado, y los objetivos de las finanzas públicas, existe una complejidad grande en cumplir con todas estas intenciones a cabalidad, pero apuntan a una dirección donde los objetivos de la política económica de la administración fueron apuntados para lograr avances.

Sin intentar desglosar todos, basta con dar un repaso a los resultados que arrojó la investigación de esta tesis para entender el avance en su cumplimiento.

En el principal objetivo de la acción de Estado que señala el gobierno “Erradicación del hambre y combate a la pobreza”, que también es un objetivo de las finanzas públicas, hemos podido constatar que la reducción de la pobreza y de la pobreza

extrema, tanto en indicadores señalados en las propias definiciones del Coneval, con un parámetro de carencias y de ingresos mínimos de bienestar que permitan no encontrarse en esas carencias, la eliminación de la pobreza y de la pobreza extrema ha sido marginal, pues como se ha visto antes el porcentaje de la población en situación de pobreza en 2016 (43.6%) fue menor que el reportado en 2014 (46.2%), en 2012 (45.5%) y en 2010 (46.1%). El número de personas en situación de pobreza en 2016 (53.4 millones) fue menor al reportado en 2014 (55.3 millones), aunque mayor que en 2012 (53.3 millones) y que en 2010 (52.8 millones). El porcentaje de la población en situación de pobreza extrema en 2016 (7.6%) fue menor que en 2014 (9.5%), en 2012 (9.8%) y en 2010 (11.3%). El número de personas en situación de pobreza extrema en 2016 (9.4 millones) fue menor que en 2014 (11.4 millones), en 2012 (11.5 millones) y que en 2010 (13.0 millones).

Dados estos resultados, se podría entender que pese a que ha existido una reducción en el número de pobres en México, si consideramos la tasa de crecimiento de la población, resultan ser en estrictos términos económicos, marginales, o incluso dentro del margen de error. Por lo que el Estado mexicano, pese a las cifras de empleo mencionadas, ha incumplido con su primer objetivo como Estado.

Si ha existido avance también en otros objetivos de Estado, que también son objetivos de las finanzas públicas, como: Garantizar los derechos sociales universales. Democratizar la productividad promover el desarrollo equitativo del libre mercado y regular a las empresas dominantes. Garantizar el derecho a la educación y promover el desarrollo del capital humano con educación de calidad. Solo los organismos que miden y son partícipes de estos sectores podrán afirmarlo. Los resultados de la reforma educativa son debatidos día a día, y si bien no es el tema que ocupa a esta tesis, si bien existe en esta administración se logró recentralizar la educación y dar el control de la política educativa de nuevo al ejecutivo federal y crear una institución como el Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEE), los resultados se verán en las siguientes pruebas Enlace.

Sobre la “democratización de la productividad, el desarrollo equitativo del libre mercado y regular las empresas dominantes”, se puede decir que han existido también avances institucionales que se reflejan en instituciones u órganos autónomos como la Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) o el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT), que, como se ha visto también en esta tesis ya están ejecutando acciones y sin duda han tenido resultados sobre todo en el mercado de las telecomunicaciones. Un hecho que se puede destacar es que el empresario y magnate Carlos Slim Domit no tiene figura ya en la primera lista de millonarios de Forbes. Esto corresponde no tanto a su eficiencia como empresario, la cual recibe loas continuas, incluso de parte de la nueva administración, sino a un asunto de eficiencia económica: el ritmo de crecimiento de la gran fortuna de Slim ha disminuido pues ya no cuenta con una empresa monopólica, producto de la privatización de un monopolio del Estado como lo era Telmex, que producía utilidades extraordinarias, hecho que ha sido documentado ampliamente por catedráticos de la UNAM, como Alfonso Anaya Díaz (Anaya, 2012).

En ese sentido estricto se pueden citar avances, pero será el tiempo el que indicará la situación de competencia en mercados que aún sean ineficientes en la economía mexicana. Aun cuando los propios avances tecnológicos y la apertura a empresas extranjeras han logrado mejorar condiciones de competencia en mercados ineficientes o duopólicos como era la televisión pública a inicios del presente sexenio. No obstante, a nivel del estudio de eficiencia del gasto público, no debemos pasar por alto que todos estos avances tienen también un costo económico y presupuestario, y que el aumento de organismos y facultades ha traído también consigo aumento en las partidas presupuestarias dedicadas a estos organismos, es decir, que su eficiencia también tendrá que ser evaluada al paso del tiempo y en virtud de lo que los avances citados han traído a sus pagadores, los contribuyentes.

Sobre “garantizar los derechos sociales básicos” se puede entender la complejidad de este objetivo dado a aspectos tan debatibles como el derecho a la libertad de

expresión, o el derecho a una vida libre de violencia, de los cual organismos no gubernamentales tanto mexicanos como extranjeros fijarán una postura con base en los resultados en aspectos no económicos, como asesinatos, asesinatos de periodistas y feminicidios.

Sin embargo, en lo que atañe a derechos sociales básicos por arriba de una línea mínima de bienestar, hemos de citar las mismas cifras del Coneval, según los cuales 53.4 millones de personas tienen al menos una carencia en servicios básicos y 9.4 millones de mexicanos tiene dos o más carencias de dichos servicios. Dados estos resultados, económicos y cuantificables, se puede afirmar que ese objetivo, visto siempre desde el punto de vista de la política económica no ha sido cumplido.

“Generar una hacienda pública equitativa y eficaz, con transparencia y rendición de cuentas”, es un objetivo de Estado que coincide con el objetivo de las finanzas públicas sobre “Aumentar la eficiencia, eficacia, honradez, transparencia y economía en la asignación de los recursos”, se puede poner en duda dadas las deficiencias que se enfrentan al momento de acceder a ciertas cifras de coyuntura, si bien existe el órgano autónomo que funge como enlace para transparencia, tanto a nivel federal, como en cada uno de las entidades federativas, basta citar como ejemplo que el presidente electo Andrés Manuel López Obrador, ha declarado públicamente en varias ocasiones que no cuenta con cifras exactas para determinar el ingreso de funcionarios públicos de mandos superiores, a nivel secretarios y subsecretarios, en cuanto a percepciones y prestaciones, e incluso de mandos directivos, lo cual, sin duda, es un ejemplo claro de opacidad y poca cultura de transparencia.

Incluso en los informes de finanzas públicas analizadas, partidas como “otros gastos operativos” u otros gastos en servicios personales, no permiten entender a detalle la transparencia y evolución que se realiza en estos cargos. Más adelante, volveremos a este punto, cuando se analice el último dato de eficiencia.

Y como último objetivo, en esta tesis se ha podido corroborar que “Modernizar y extender la infraestructura necesaria para el crecimiento y la competitividad” no ha sido un objetivo cumplido según el estudio que el propio CEFP elabora sobre la diferencia entre el aumento de gasto corriente, contra el de gasto de inversión, el cual no ha permitido mejorar ni siquiera la infraestructura básica, ni mucho menos terminar proyectos de gran magnitud en infraestructura como el tren de Toluca a México o el NAIM. Aun cuando han existido mejoras en aspectos como puertos marítimos o alguna mejora de autopistas y carreteras, la infraestructura en México sigue considerándose la de un país subdesarrollado, con pocas vías de movilidad terrestre como el ferrocarril de pasajeros de alta velocidad o autopistas que conecten el territorio reduciendo los tiempos de traslado. Esto debido a la reducción en la inversión observada, tal como han señalado distintos órganos empresariales, como el Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP) y como la Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (CMIC) lo hizo en la Cumbre de Negocios 2017 (Rodríguez, 2017).

Sobre los objetivos macroeconómicos, esta tesis ha ya dado un análisis detallado. Sobre el crecimiento de la producción y de la productividad, que también son objetivos de finanzas públicas, se ha ya hablado sobre las cifras de crecimiento y su relación con el nivel de endeudamiento y la reducción de la pobreza.

Pero basta dar un dato para entender la situación de la productividad. Aunque México encabeza el ranking de los países que más horas trabajan, de la OCDE, es el país que presenta la peor situación de productividad laboral. Mientras que en el país se trabajan 2 mil 246 horas al año, unas 480 horas por encima del promedio de la OCDE, la productividad de los mexicanos alcanza únicamente una puntuación de 20 en una escala de 100 (Forbes, 2018).

Sobre el otro objetivo macroeconómico, y que es también un objetivo de las finanzas públicas, el “Aumento de empleo” se han ya mencionado características de los

empleos creados, pero para especificar, falta detallar que según los resultados de la ENOE indican que, en el segundo trimestre de 2018, todas las modalidades de empleo informal sumaron 30.5 millones de personas, para un aumento de 3.3% respecto al mismo lapso de 2017 y representó 56.6% de la población ocupada (Tasa de Informalidad Laboral). De manera detallada, 14.8 millones conformaron específicamente la ocupación en el sector informal, cifra que significó un incremento de 4.7% anual y constituyó 27.4% de la población ocupada (Tasa de Ocupación en el Sector Informal); 7.6 millones corresponden al ámbito de las empresas, gobierno e instituciones; 5.9 millones al agropecuario y otros 2.2 millones al servicio doméstico remunerado (INEGI,2018).

Pero además de la informalidad que sigue constituyendo más de la mitad de la población ocupada, la estructura salarial es propiamente preocupante. Según el informe mensual de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (Conasami) para el cuarto trimestre de 2017 del millón 589 mil trabajadores formales con el salario mínimo que existen en México, y el cual todavía se encuentra en un nivel por debajo de la línea de bienestar de 5.5 dólares americanos, (88.36 pesos al día) el 56.9 por ciento trabaja entre 40 y 48 horas a la semana. La ENOE informa que para el cuarto trimestre de 2017 el 46.3 por ciento de los ocupados trabaja de 35 a 48 horas.

A pesar de laborar en esa cantidad de horas y jornadas, según cifras de la ENOE en el segundo trimestre de 2018, 16.9 por ciento del total de las personas que trabajan, es decir, 8 millones 705, mil 172 trabajadores ganan un salario mínimo o menos, es decir viven con menos de 88.36 pesos. que según el tipo de cambio al día de hoy (FIX) 18.86 pesos por dólar, equivalen a 4.9 dólares, es decir que no sobrepasan la barrera de pobreza, aunque trabajen todo el día. Entonces según la ENOE, al menos poco más de seis millones de personas ganan menos que el millón 589 mil trabajadores con salario mínimo que registra la Conasami.

Un total de 15 millones 287 mil 116 trabajadores, el 28.42 por ciento del total ganan de uno a dos salarios mínimos, 176.12 pesos por día, que según el tipo de cambio

al día de hoy (FIX) 18.86 pesos por dólar, equivalen a 9.3 dólares por día, que ya es un salario por arriba de la línea mínima de bienestar, pero que en un salario mensual de 30 días equivaldrían a 5 mil 283.6 pesos.

Unos 9 millones 739 mil 678 personas, el 18.11 por ciento de la población ganan de dos a tres salarios mínimos con un máximo de 265.08 pesos al día, un salario máximo de 7 mil 952.4 pesos mensuales si se pagan jornadas de 30 días por mes.

Solo 12.9 por ciento 6 millones 936 mil 174 personas, poco más de uno de cada diez trabajadores, ganan de tres a cinco salarios mínimos, unos 441.5 pesos por día, un salario de 13 mil 245 pesos máximo, y solo 4.5 por ciento de la población, unos 2 millones 419 mil 355 ganan más de cinco salarios mínimos, es decir, más de 441.8 pesos diarios, o más de 13 mil 145 pesos al mes.

Y una cantidad de 3 millones 254 mil 898 personas, el 6.05 por ciento de la población, trabaja sin generar remuneraciones monetarias, se cuentan en esta cifra según INEGI en este rubro tanto los trabajadores dependientes no remunerados como los trabajadores por cuenta propia dedicados a actividades de autosubsistencia, es decir, personas que viven de sus cultivos.

Estos son los trabajos que se han creado, y esta es la característica de sus derechos, más de la mitad de los mexicanos, 56.6 por ciento de la población mexicana trabaja sin derechos sociales tales como seguridad social, pensión, salud pública, vacaciones pagadas, aguinaldos, y demás. De estos, más de tres de cada diez, 76.33 por ciento gana menos de 13 mil 245 pesos mensuales y más de seis de cada diez, 63.43 por ciento, gana menos de 7 mil 952.4 pesos mensuales, más de cuatro de cada diez no ganan 5 mil 283.6 pesos, y 16.9 por ciento, más de uno y medio por cada diez, no gana ni 2 mil 650.8 pesos por mes.

Estos son los salarios y los empleos que se han generado este sexenio, tal cual nos lo muestran las cifras oficiales. Millones de personas en México salen todos los días

a trabajar sin poder sustentar su propia supervivencia, y tal como se publicó en el análisis de Movilidad Social del Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY), siete de cada diez mexicanos, aunque trabajen toda su vida, nacerán pobres, seguirán siendo pobres y morirán también pobres (CEEY, 2018). El propio INEGI al informar sobre el salario por horas que cobra un trabajador en la industria manufacturera muestra la dramática diferencia que hay entre el trabajador en México y un trabajador en Estados Unidos, mientras que en México en junio en 2018, un obrero gana en promedio gana 2.3 dólares la hora, en Estados Unidos gana poco menos de 20 veces más 21.5 en el mismo mes, en Francia, según el último dato disponible de julio de 2016, un trabajador en la manufactura ganaba 13.7 dólares la hora, y en Chile, en el mismo junio de 2018 cobra un salario de 3 dólares la hora promedio, un ingreso bajo, comparado con el estadounidense o el francés, pero 30.4 por ciento más grande que el del trabajador de la manufactura mexicana. (INEGI, 2018).

Ese es el resultado final de las políticas económicas seguidas hasta ahora por la administración actual.

Sobre otros objetivos macroeconómicos, tales como: Estabilidad de precios, Equilibrio fiscal (igualdad entre ingresos y gastos del gobierno) Equilibrio en la cuenta corriente de la balanza de pagos (es decir, en las transacciones de intercambio comercial y financiero con el exterior) y que empatan con objetivos de las finanzas públicas restantes tales como: Mantener la estabilidad de precios, del tipo de cambio y de las tasas de interés. Fomentar el ahorro y la inversión. Enfrentar desequilibrios del sector externo, esta tesis ha dado ya cuenta amplia.

Se puede resumir en estas conclusiones de la siguiente forma: la estabilidad de precios mostró un entorno favorable durante buena parte del sexenio, particularmente en su periodo medio, en gran parte influenciado por el entorno internacional de muy baja inflación y por lo tanto, de muy bajas tasas de interés, lo que fue un factor que influyó para que la administración hiciera crecer el déficit

público, para financiar el aumento de gasto que no alcanzaron a equilibrar los ingresos públicos, si bien aumentaron en forma sostenida.

Este entorno internacional se ha visto modificado por factores como la aceleración de los precios internacionales del petróleo, y el inicio de un ciclo alcista de tasas y de inflación que se ha presentado en Estados Unidos, y si bien no ha comenzado en los países europeos y de la zona euro, ha modificado la estructura de precios y el pago del servicio de la deuda.

Si bien la inflación se mantuvo baja y estable en la primera parte del sexenio, debido al aumento en el endeudamiento vía el aumento del gasto público, ante las advertencias de las calificadoras internacionales el gobierno tuvo que aumentar la recaudación vía el aumento al precio de las gasolinas, lo que inició un nuevo ciclo a la alza del nivel de precios, es decir, un aumento de inflación que se aceleró en 2017 y que aun cuando se desacelera en 2018, aún queda por arriba del objetivo del Banco de México del tres por ciento.

Con este aumento y otras medidas en recorte del gasto, fue posible finalmente en 2017 obtener un superávit primario, en gran parte por el uso del Remanente de Operaciones del Banco de México (ROBM) que, a su vez, es un producto de la inestabilidad y la volatilidad que se vivió en el mercado de cambio y en el tipo de cambio, que es a su vez, consecuencia de la política de aumento de gasto. Se puede argumentar esto, pues tal como se ha visto, la depreciación del tipo de cambio ha ido en línea con el aumento de gasto público, y pese a que cómo hemos visto, son muchos los factores que influyen en un tipo de cambio de flotación libre, como lo es el de México, existe una correlación entre la apreciación que se ha vivido de forma reciente en el tipo de cambio hacia el final de sexenio, con el ajuste de gasto que se presentó desde los últimos tres años de la administración, en las que finalmente se ha logrado el equilibrio fiscal primario, con superávit incluso, pero en un momento en el que el saldo de la deuda creció 9 puntos porcentuales según las estimaciones de la propia administración hacia el final de la misma.

Es decir, que como se vio y corroboró en los postulados de la teoría macroeconómica utilizada como marco de referencia para la presente tesis, un aumento de gasto en una economía pequeña y abierta, como la mexicana, y que no eleve la producción real nacional, necesariamente tendrá impacto en la relación que existe entre sus exportaciones e importaciones (exportaciones netas) debido al gran componente de bienes y servicios mexicanos que componen su oferta y demanda agregadas, es decir, con un alto índice de apertura económica. Esto, como se ha subrayado, es una condicionante del efecto multiplicador del gasto agregado debido a la Propensión Marginal a Importar, que es el porcentaje de cada peso extra ganado que se va en comprar productos importados.

El caso mexicano en los últimos cinco años y medio es emblemático, pues dicho aumento del gasto, como se ha visto causó picos en la cuenta corriente, lo que sin duda es un determinante de las variaciones del tipo de cambio y su comportamiento oscilante entre deterioro y apreciación.

Siendo el tipo de cambio libre y flotante un mecanismo de ajuste de la balanza de pagos y de la cuenta corriente, se puede decir que las depreciaciones que experimentó la moneda contribuyeron y contribuyen a equilibrar la balanza de cuenta corriente y otorgan, como se vio en la gráfica, oscilaciones de la misma, es decir cuando el tipo de cambio se ubicó en sus niveles más bajos de cotización, el déficit en cuenta corriente también se encontró en sus niveles más altos, en concordancia con lo visto en la teoría macroeconómica, un aumento de las tasas de interés, ayuda a la apreciación de la moneda, o a combatir su depreciación, por lo tanto, el aumento del deterioro del tipo de cambio vino acompañado de una alza importante del tipo de cambio al pasar de niveles que rondaron el 3.5 por ciento a su nivel actual de más del doble en 7.765 en tasa de fondeo bancario y a 7.71 en la tasa de CETES a 28 días y a una tasa TIIE de 8.14 a cuatro semanas (Banxico, 2018).

Es decir que la política fiscal en el periodo estudiado, la política de gasto público, lejos de los objetivos de procurar mantener el equilibrio con el exterior, y la estabilidad en los niveles de precios, en el tipo de cambio y en la tasa de interés, propició volatilidad en todos los aspectos anteriores, y solo se logró el objetivo del equilibrio fiscal, que a su vez tuvo también impacto en las variables anteriormente mencionadas, cuando se hicieron recortes al gasto real.

Sin embargo, el hecho de que la tendencia de crecimiento no se haya revertido, o que las variables como el tipo de cambio hayan mostrado una apreciación desde el día de la elección presidencial, 2 de julio de 2018, es también una muestra de que los recursos recortados, no eran de peso en el objetivo de mantener el crecimiento económico y del empleo, sino que muy probablemente de haberse gastado, habrían contribuido al deterioro de las finanzas públicas y de los equilibrios antes mencionados.

Los efectos de la política del gasto arrojan los siguientes resultados: al tipo de cambio en el momento en que se concluye esta tesis, el tipo de cambio se ha depreciado en un 46.2 por ciento a unos meses de que termine el sexenio. La tasa de interés TIIE a 28 días era de 4.84 el primero de enero de 2013 y hoy en día es de 8.10, es decir, se ha elevado en un 67.35 por ciento y si consideramos su punto más bajo del sexenio, 3.29 por ciento en noviembre de 2014, se ha elevado en un 146.2 por ciento desde entonces.

La tasa de fondeo bancario ponderada era del 4.5 por ciento en enero de 2013, se ha elevado en un 73 por ciento para el primero de julio de 2018, cuando se ubicó en 7.79, y si consideramos su último punto más bajo, en mayo de 2015, cuando se ubicó en 3.0 por ciento, se ha elevado en un 159 por ciento.

Entonces, como se puede observar, la tasa de interés ha vivido momentos de alta volatilidad y aumentos muy pronunciados en la última parte del sexenio, cuando en

las últimas dos administraciones se mantuvo estable. Es decir, que no se logró estabilidad en el mercado de tasas, sino al contrario.

Sobre la balanza de pagos hemos y el equilibrio exterior se ha hablado ya lo suficiente en esta tesis, basta decir que los vaivenes y depreciación del peso mexicano, han tenido efecto e impacto por igual en la cuenta corriente, pero las exportaciones se han visto beneficiadas en la tendencia, siempre al alza, como se puede apreciar en la siguiente gráfica del sexenio.

Gráfica 4
Ingresos 2013-2018
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Cómo se puede ver, los datos de Banxico, las exportaciones comenzaron en un nivel de 102, mil 246.9 millones de dólares y para enero de 2018 se ubicaron en 122 mil 547.7 millones de dólares, con un alza neta de 19.85 por ciento en el periodo mencionado, con bajas y altas, también como se ha visto, influenciadas en las variaciones del tipo de cambio.

Sin embargo, esta tendencia alcista también se ha presentado en las importaciones, como se puede ver en la siguiente gráfica:

Gráfica 5
Egresos 2013-2018
(Millones de dólares)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de México.

Como se puede ver, se ha vivido también una tendencia al alza de las importaciones, lo que se va en línea con lo que se ha visto en los postulados de Stiglitz sobre la Propensión Marginal a Importar y el aumento del gasto público en una economía con un índice de apertura tan grande como la nuestra.

Del primero de enero de 2013, cuando las importaciones tuvieron fueron de 110 mil 326.1 millones de dólares, aumentaron en un 17.36 por ciento para enero de 2018.

Con esto se quiere comprobar, dos efectos de la política fiscal mencionados en esta tesis: el primero es que la depreciación del peso ayuda en el aumento de las exportaciones, y contribuye a ajustar la balanza comercial, debido al aumento en los ingresos, y el segundo, es que cuando se aumenta el gasto público, y no se

aumenta la producción nacional, la oferta nacional, dicho aumento de gasto también contribuye en el aumento de importaciones, pues como se ha dicho, muchas de nuestras propias exportaciones cuentan con una importante proporción de insumos importados. Por lo que el último objetivo de la política fiscal que falta por nombrar, que es “Garantizar al aparato productivo, el abasto de insumos y la infraestructura adecuada”, tampoco se ha logrado cumplir, pues muchas de las industrias mexicanas dependen de insumos estadounidenses o importados, dado el desmantelamiento de industrias nacionales, como la refinación de productos derivados del petróleo.

Consideraciones finales

La extensión en la parte de las conclusiones de esta tesis explica de forma práctica la complejidad al momento de analizar los postulados de la teoría macroeconómica disponible hasta ahora y sus correlaciones con el efecto que el manejo de las finanzas públicas tiene en los resultados macroeconómicos.

Sin embargo, como se ha visto, pese a sus limitaciones los postulados de la política macroeconómica sí tienen la capacidad de explicar las causas de los efectos de la política económica, y principalmente la política fiscal, cuando se contrastan con la realidad de las cifras de un país, en un periodo de estudio particular, como lo ha sido este sexenio que concluye.

Se pudo observar y comprobar con satisfacción en esta tesis, que para que un aumento del gasto público sea eficiente, debe cumplir con ciertas características, pues de otra forma, se anulan muchos de sus efectos multiplicadores.

Estas características son simples de enumerar, pero difíciles de comprender y comprobar. Para que un aumento del gasto público (gasto agregado según el concepto de Stiglitz, sea eficiente, es decir, tenga efectos multiplicadores, debe

cumplir con ciertos principios, el primero es que no anule de forma completa o parcial su efecto multiplicador con más impuestos. El segundo es que, si dicho aumento no hace crecer a su vez el producto nacional real, el exceso de demanda agregada que crea este aumento puede ser compensado con bienes y servicios extranjeros, si se trata de una economía pequeña abierta como la mexicana, dada la Propensión Marginal a Importar y el índice de apertura de la economía. El tercero es que el único aumento de gasto que genera efectos multiplicadores, y de crecimiento real más grandes, es el gasto en inversión, y no el gasto corriente, que como se ha explicado, y corroborado, puede contribuir a que existan mayores desequilibrios y volatilidad en variables como la inflación, la tasa de interés y el tipo de cambio, a que si no se hubieran implementado dicho aumento.

El último aspecto que queda por corroborar es el de la Propensión Marginal a Consumir, que es la primer condicionante del efecto multiplicador, si esta es alta, el efecto multiplicador será alto y viceversa, si es más grande la propensión a ahorrar, este será menor.

En la economía mexicana, la propensión al consumo es alta, pues en una media nacional estimada por el INEGI, contando a todos los deciles de la población, la media de la Propensión Marginal al Consumo PMC es de 0.7 por ciento, es decir, de cada peso extra ingresado, 70 centavos se destinan para el consumo (VYM Consultoría, 2017).

Sin embargo, como es de suponerse, en los primeros dos deciles de la población más pobre del país, la PMC a consumir es muy alta, va desde el 0.9 por ciento, al 1.1 por ciento, lo que implica que el gasto público como herramienta de crecimiento económico, empleada eficientemente, bien puede tener un efecto multiplicador muy importante en el crecimiento tanto de la producción, como del consumo y de la inversión, esto siempre y cuando, se cumplan con las otras condicionantes previamente descritas.

Esto, sin embargo, significa una gran oportunidad económica y cierro esta tesis con esa reflexión.

El pasado primero de julio se llevó a cabo el proceso electoral de 2018, que, por el tamaño y la cantidad de cargos en disputa, ha sido la más grande de la historia.

Según cifras del Instituto Nacional electoral, de los 123 millones 520 mil mexicanos, de los cuales 89 millones 332 mil 31 mexicanos están inscritos en el padrón electoral, 56 millones 611 mil 27 mexicanos salieron a votar ese día, con una participación de 63.42 por ciento.

De ese total, solo 9 millones 289 mil 853 votaron por el partido y el candidato del presidente, el ex secretario de hacienda José Antonio Meade Kuribreña. Esto significa que solo el 16.4 por ciento de los votantes respaldaron a la opción política del presidente, y al representante de su política económica, y quien se había desempeñado dos veces como secretario de hacienda en las dos últimas administraciones.

Eso significa que el 84 por ciento de mexicanos votó, más de ocho de cada diez mexicanos, votaron por una opción diferente. Cifra que va en coincidencia con la popularidad, medida como aprobación, que tiene el presidente Peña Nieto hacia el final de su mandato.

El ahora presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, quien fue el principal opositor durante años de la política económica que hasta este último año tuvo vigencia, ganó con el 53.19 por ciento de los votos, más de la mitad, unos 30 millones 113 mil 483 votos (INE, 2018).

Más allá de cualquier encuesta, el votante mexicano expresó su desaprobación y descontento a la política económica que se ha venido instrumentando en los últimos

seis años, y que, con sus diferencias, se ha venido perpetuando como modelo económico.

En esta tesis es posible acreditar que el reclamo profundo del pueblo mexicano tiene una lógica irrefutable: nadie quiere vivir en un país en el que, aun trabajando, aun haciendo todo su esfuerzo cada día, siete de cada diez mexicanos que nazcan pobres, solo conocerán la pobreza.

Sin duda el resultado, más allá de los criterios de eficiencia económica tienen mucho sentido, sentido, que a su vez se traduce en esperanza para millones que votaron, que su condición se vea favorecida, y por lo menos se amplíen sus probabilidades de mejorar, de abatir esa ancestral miseria de la que hemos hablado tanto en esta tesis.

La nueva administración plantea desde ahora muchos cambios de paradigma. El primero es la austeridad republicada y la reducción de salarios y privilegios que hay en el sector público, con el objetivo de crear más inversión pública física, que como hemos visto, genera un mayor efecto multiplicador del gasto y que se resume en una frase del presidente electo cuando fue candidato según la cual “no puede haber un gobierno rico con un pueblo pobre”.

Otro cambio significativo, que es el principal mandato que se tradujo en las urnas, será la lucha a la corrupción, dados los enormes casos de corrupción detectados en el sexenio, la tarea parece compleja, pero puede rendir grandes triunfos de darse una estrategia correcta que logre resultados y cambios en calificaciones que como hemos visto en el exterior, corroboran la enorme presencia de la corrupción y funcionarios y políticos corruptos en las estructuras del servicio público.

Otro cambio de paradigma que plantea la nueva administración es que los salarios sean más igualitarios entre los trabajadores de base y los altos funcionarios, en un

país, en el que como hemos visto, los salarios y remuneraciones son especialmente bajos.

Esto no ha pasado desapercibido en los últimos años en el plano internacional. Es bien sabido que en las negociaciones del TLCAN tanto Estados Unidos como Canadá han expresado su intención e interés de que suban los salarios en México, pues es imposible competir con esos sueldos tan bajos, que como hemos visto, aun a pesar de generar empleos, estos son precarios y con sueldos tan bajos que aún trabajando más que cualquier otro país de la OCDE la gente continúa sin poder salir de la pobreza.

Los socios comerciales de México han puesto énfasis en este aspecto de los salarios, pero dada la cantidad de recursos que han llegado por inversión extranjera, con su respectiva reinversión de utilidades, se puede preguntar válidamente ¿no son las propias empresas extranjeras y que vienen a producir para beneficiarse por las altas utilidades producidas por la venta de mercancías en otros mercados? ¿no son las grandes fortunas que se han amasado en México las que más se han beneficiado de los salarios bajos y de las tasas de interés altas y de mercados ineficientes? ¿quiénes se han beneficiado hasta ahora de este manejo de la política económica?

Sin duda vivimos un momento de cambios, se percibe en las formas políticas y en el ambiente mundial. Estos conllevan cambios también en los paradigmas económicos seguidos hasta ahora.

En México existe una gran oportunidad, basta con recordar lo que hemos observado en economías desarrolladas en las que el ritmo de crecimiento económico es siempre muy bajo. México tiene también un ritmo de crecimiento bajo, con una política que parece haber preferido beneficiar la estabilidad relativa al combate a la miseria efectivo.

Las políticas de programas sociales como se ha visto en la presente tesis solo han fomentado la perpetuación de las cifras de pobreza y poca movilidad social, pues no han sido capaces de mejorar las capacidades para generar ingresos de la población. Es necesario también un cambio de dirección de las políticas sociales.

La nueva administración ha planteado un programa de capacitación en asociación con las cámaras empresariales, y de empleo para los jóvenes, que puede ayudar a cambiar esa falta de capacidades al momento que comienza a generar ingreso y empleos para personas que no tienen empleo o que simplemente no reciben remuneraciones por no tener capacidad para ejercer un trabajo productivo.

También ha planteado realizar grandes obras de infraestructura, especialmente en el sur del país, de dónde es el presidente electo, con proyectos como el tren que puede competir en tiempos de traslados y costos con el canal de Panamá para el comercio transcontinental, y como el tren en la zona maya que puede generar infraestructura y derrama económica. Otras grandes inversiones que anuncia la administración entrante será el construir dos refinerías y rehabilitar las otras, esto buscando revertir la salida de capitales que implica la compra de gasolinas al exterior, y el lograr un abasto mayor de insumos industriales.

Se ha planteado asimismo una descentralización de las dependencias federales para lograr un desarrollo más equilibrado entre las regiones del país. Veremos en seis años, y no antes, los resultados de esta nueva dirección política.

Sin embargo, estos proyectos y esta redistribución de los ingresos públicos traerán consigo como consecuencia una necesaria reingeniería del gasto, que no se vislumbra fácil en sus primeros años. Sin embargo, el cambio político del primero de julio es también un cambio en la institución educativa que ha actuado como hegemónica en la conducción y diseño de la política económica del país, y de la cual han emanado los secretarios, y gran parte de los subsecretarios y puestos

clave de la SHCP. Esto también plantea un cambio de paradigma en la visión de los objetivos macroeconómicos.

Como hemos visto, el deseo del pueblo mexicano de terminar con la política económica seguida hasta ahora se manifestó en las urnas. Ya hemos dicho que tiene mucha lógica dados las condiciones laborales y de ingreso de una gran mayoría.

Habrán quienes puedan defender la estabilidad y la disciplina en la conducción de las finanzas públicas de los últimos años y a los servidores públicos y políticos que la han ejercido.

Solo basta citar un dato para comprender la condición del sector público mexicano. Según cifras del estudio *Government at Glance 2017*, elaborado por la OCDE, que mide la eficiencia de los funcionarios públicos, al momento de ejercer el gasto, entre otros tantos aspectos de la función pública, México y Japón son dos extremos del rasgo cuando se mide el siguiente parámetro de eficiencia: la relación que existe entre el costo total de los productos y servicios de gobierno y las remuneraciones que reciben los empleados y funcionarios por llevarlos a cabo como proporción del costo. En Japón, país líder en el indicador, el costo total de las remuneraciones a los empleados constituye solo el 25.7 por ciento del costo total de los bienes y servicios que brinda el gobierno, en México, el costo por remuneraciones a los empleados es el 74 por ciento del total. Los burócratas mexicanos son tres veces más caros, o tres veces menos productivos que los japoneses. De ese tamaño puede ser la diferencia entre la eficiencia entre los servidores públicos de un país u otro, aún con los niveles de endeudamiento de tiene Japón, el país más endeudado del mundo con respecto a su PIB.

La oportunidad que existe está precisamente en crear riqueza combatiendo la pobreza. Como hemos visto, las bajas tasas de crecimiento de los países desarrollados hacen pensar sobre el postulado teórico de Adam Smith que anuncia

el estado estacionario de la economía, una vez que esta ha llegado a su más alto potencial. Aun cuando sabemos que la destrucción creativa de Schumpeter contradice dicho postulado, es cierto que existe una tendencia de crecimiento mayor en economías emergentes que en las desarrolladas. Esto se debe a que existe mayor potencial de crecimiento. Cuando una economía madura tiene muy poca población en pobreza y pobreza extrema y con pocas carencias tanto de capacidades como de servicios públicos y de bienes domésticos y de consumo, sus habitantes tienden a ahorrar más, a disminuir su Propensión Marginal a Consumir y a aumentar su Propensión Marginal a Ahorrar. Esto disminuye por un lado el ritmo de crecimiento del consumo, y por el otro, provoca que las políticas expansivas de gasto pierdan efectividad, dada la mayor propensión a ahorrar y la menor a consumir, y también evita que la política monetaria, de tasas cero, imprima mayor dinamismo a la economía, tal como se ha visto en los años recientes en Europa.

Sin embargo, México tiene un enorme potencial de crecimiento todavía, dada la enorme cantidad de gente que tiene carencias, tanto de bienes y servicios básicos, como de capacidades. Habrá que dejar para un estudio posterior el potencial que tiene de crecimiento la economía mexicana, cada que se baje algunos puntos de pobreza, para entender el verdadero potencial de crecimiento que puede haber no solo al abatir la miseria, sino al darle mayores capacidades de generar más ingresos y producir para la población. El problema no es simple, especialmente en un país con grandes diferencias étnicas, geográficas y orográficas, pero en su solución, está la solución de un doble problema, el abatimiento de la miseria y el crecimiento del producto. Hay un gran mercado potencial en que las personas que dejen de ser pobres, tanto para empresas como para los gobiernos y el crecimiento real de la economía, esa es una gran oportunidad, y en eso China es un claro referente.

Otra oportunidad es el aún bono demográfico que tiene México, cuando hoy en día su población es todavía joven, pero eso no durará para siempre. En algún momento, tal y como sucede en los países desarrollados, la gente tendrá menos hijos y su población tenderá a decrecer, y a envejecer, a tal grado, que algunos países

necesitan de migrantes para cubrir la fuerza de trabajo que se pierde. En México, sin detallar más cifras, se debe aprovechar esa oportunidad.

Por último, no se debe de dejar pasar el hacer énfasis en el dato de inversión en ciencia, tecnología e investigación, según el cual México, aún al terminar este sexenio, invierte menos que el .5 por ciento de su PIB en investigación científica que conduce no solo a nuevos conocimientos, sino a productos de gran valor en todo tipo de industrias. Si eso escapa al equipo del próximo presidente, no es exagerado decir que México estará condenado y nunca saldrá de la pobreza, la correlación entre este tipo de inversión y el nivel de desarrollo que obtienen los países es directa e indiscutible.

Comienza un cambio y esperemos ser testigos de un verdadero progreso en todos los indicadores, que como lo hemos visto en esta tesis que concluye, dejan mucho que desear en un país cuyo gobierno no ha logrado, aún con los miles de millones, billones de pesos gastados, erradicar esa pobreza ancestral y lacerante. Sea siempre la misión de los estudiantes de la Facultad de Economía de la UNAM ayudar y coadyuvar con nuestros conocimientos e investigaciones, a que este problema ancestral y heredado termine algún día para los mexicanos del futuro.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Almazán, Luis (2004). Introducción a la economía. Editorial Ideográfico. Ciudad de México, México.

Appleyard, Dennis y Field, Albert. (2005) Economía Internacional, Ed. McGraw-Hill, México
Larrain, Felipe y Sachs, Jeffrey D (2002) Macroeconomía en la economía global. Pearson Education. Segunda edición. Buenos Aires (Capítulos 6 y 8).

Ayala, José. (2001) Economía del Sector Público (2^{da} edición). México: Facultad de Economía UNAM.

Barba, Carlos. (2007), Las reformas económica y social en América Latina: regímenes de bienestar en transición. Dentro de La política social en México. Facultad de Economía, UNAM. Ciudad de México.

Cabrera Adame, Javier y Cordera Rolando (2007). La política social en México: Tendencias y perspectivas. Facultad de Economía, UNAM. Ciudad de México.

Carbaugh, Robert J. (2009). Economía internacional, Décimo segunda edición. Cengage Learning Editores, S.A. de C.V. Ciudad de México, México.

Cárdenas, Enrique (2003). La política económica en México, 1950-1994. Ed. Fondo de Cultura Económica, Colegio de México y Fideicomiso Historia de las Américas México.

Coneval. (2010) Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

Gracida, Elsa M. (2012) Fundamentos de la Política Económica en México 1910-2010. Coordinado por Mtra. Eugenia Romero de Sotelo. Facultad de Economía de la UNAM, México.

Mankiw, Gregory (2006) Macroeconomía, Sexta edición. Antoni Bosch, editor, S.A. Barcelona, España.

UNAM, SHCP (2017) Presupuesto basado en Resultados. Módulo uno. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Evaluación y Desempeño. Ciudad de México.

UNAM, SHCP (2017) Presupuesto basado en Resultados. Módulo cuatro. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Unidad de Evaluación y Desempeño. Ciudad de México.

Samuelson, Paul. Nordhaus, William D. (2010) Macroeconomía, 19^{na} edición, McGraw Hill. Ciudad de México, México.

Stiglitz, Joseph E. (1998) Macroeconomía primera edición. Editorial Ariel, Barcelona, España.

Stiglitz, Joseph E. (2000) La economía del sector público. Editorial Bosch, Barcelona, España.

Stiglitz, Joseph E. (2004) Macroeconomía segunda edición. Editorial Ariel, Barcelona, España.

SHCP (2008) Presupuesto basado en Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Subsecretaría de Egresos Unidad de Política y Control Presupuestario diciembre de 2008. (http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/present_pbr_sed.pdf)

Williamson, Stephen D. (2012) Macroeconomía, Cuarta edición. Pearson. Madrid, España.

Fuentes digitales:

FMI (2018) Base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI) Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/02/weodata/download.aspx>)

Reuters (2018) Swiss project debt ratio to fall to 28.8 pct in 2018. Publicada en Reuters, el 8 de marzo de 2018. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<https://www.reuters.com/article/swiss-finances/swiss-project-debt-ratio-to-fall-to-288-pct-in-2018-idUSL5N1QQ2FZ>)

INEGI (2018) PIB por entidad federativa. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/cn/pibe/default.aspx>)

SHCP (2018) Informe trimestral sobre las finanzas públicas

(http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/convengreso/infotrim/2018/iit/01inf/itindc_201802.pdf)

SHCP (2017) Informe trimestral sobre las finanzas públicas

(http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/convengreso/infotrim/2017/it/01inf/itinfp_201701.pdf)

SHCP (2016), Informe trimestral sobre las finanzas públicas

(http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/convengreso/infotrim/2016/ivt/01inf/itinfp_201604.pdf)

SHCP (2014) informe trimestral sobre las finanzas públicas (http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/ingreso/infotrim/2014/ivt/01inf/itinfp_201404.pdf)

SHCP (2013) Informe trimestral sobre las finanzas públicas (http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/ingreso/infotrim/2013/ivt/01inf/itinfp_201304.pdf)

Fuentes López, Guadalupe (2018) Publicado en sin embargo.mx el 9 de enero de 2018. Última revisión: 24 de agosto de 2108. (<http://www.sinembargo.mx/09-01-2018/3371385>)

Flores, Leonor (2018) AMLO no recibirá ni crisis, ni sexenal ni de deuda: Hacienda Publicada en El Universal el 13 de agosto de 2018. Última revisión: 24 de agosto de 2108. (<http://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/amlo-no-recibira-crisis-ni-sexenal-ni-de-deuda-hacienda>)

Estañol, Adrián (2017) Noticia: La COFECE inicia su segundo periodo de investigación en caso de intermediación. Publicada en Expansión.mx el 22 de agosto de 2017. Última revisión: 24 de agosto 2018. (<https://expansion.mx/empresas/2017/08/22/la-cofece-inicia-su-segundo-periodo-de-investigacion-en-caso-de-intermediacion>)

Culshaw, Fabiana (2017) Noticia: La deuda externa "estrangula" a Venezuela de cara a 2018. Publicado en El Observador el 27 de diciembre de 2017. Última consulta: 24 de agosto de 2018. (<https://www.elobservador.com.uy/la-deuda-externa-estrangula-venezuela-cara-2018-n1154471>)

Casey, Nicholas (2018) Un nuevo tope para la inflación venezolana: un millón por ciento. Publicado en The New York Times el 24 de julio de 2018. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<https://www.nytimes.com/es/2018/07/24/inflacion-venezuela-record/>)

Hernández, Leticia (2016) Otro año de precios a la baja de materias primas, advierte Banco Mundial. Publicada en El Financiero el 26 de enero de 2016. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<http://www.elfinanciero.com.mx/economia/otro-ano-de-precios-a-la-baja-de-materias-primas-advierete-banco-mundial>)

Preciopetóleo.net (2018) Precio internacional del petróleo

(<https://www.preciopetoleo.net/>)

Inegi (2018) Datos sobre Inflación.

(<http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/precios/inpc/>)

Mexicomex (2018) Así ha sido la inflación en México en los últimos 10 años.

(<https://mexicomex.com/2018/02/18/asi-ha-la-inflacion-mexico-los-ultimos-10-anos/>)

Albarrán, Elizabeth II (2018) Recaudación por IEPS a gasolina cae por quinta vez en el año. Publicada en El Economista el 1 de julio de 2018. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<https://www.eleconomista.com.mx/economia/Recaudacion-por-IEPS-a-gasolina-cae-por-quinta-vez-en-el-ano-20180701-0144.html>)

Europa Press (2018) El BCE mantiene los tipos de interés y ratifica el ritmo de las compras. Publicado el 26 de julio de 2018. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<http://www.europapress.es/economia/noticia-bce-mantiene-tipos-interes-ratifica-ritmo-compras-20180726140736.html>)

Torres, Craig. Condon, Christopher (2018). Fed prevé continuar con su ritmo gradual de alzas de tasas. Publicado en Bloomberg el 16 de julio de 2018. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<https://www.bloomberg.com/latam/blog/fed-preve-continuar-con-su-ritmo-gradual-de-alzas-de-tasas/>)

Saldaña, Ivette (2018) Este Sexenio tuvo la inversión más baja en 70 años: CEESP Publicada en El Universal el 5 de abril de 2018. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<http://www.eluniversal.com.mx/cartera/economia/baja-inversion-publica-en-este-sexenio-freno-el-crecimiento-ceesp>)

CEFP (2017) El Gasto Público en Inversión, 2009-2017. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

(<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2017/notacefp0112017.pdf>)

OCDE (2017) Estudios Económicos de la OCDE México Enero de 2017 VISIÓN GENERAL

(<https://www.oecd.org/eco/surveys/mexico-2017-OECD-Estudios-economicos-de-la-ocde-vision-general.pdf>)

WEF (2018) World Economic Forum. Efficiency of government spending

(http://reports.weforum.org/pdf/gci-2017-2018-scorecard/WEF_GCI_2017_2018_Scorecard_EOSQ043.pdf)

WEF (2018) World Economic Forum. Wastefulness of government spending

(http://reports.weforum.org/pdf/gci-2016-2017-scorecard/WEF_GCI_2016_2017_Scorecard_EOSQ043.pdf)

WEF (2018) The Global Competitiveness Index 2017-2018 edition. Mexico 51st/137

(http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/03CountryProfiles/Standalone2-pagerprofiles/WEF_GCI_2017_2018_Profile_Mexico.pdf)

Morales, Yolanda (2018) México, entre los países que menos recauda de AL: Cepal. Publicada en El Economista el 27 de marzo de 2018. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<https://www.economista.com.mx/economia/Mexico-entre-los-paises-que-menos-recauda-de-AL-Cepal-20180327-0134.html>)

Rodríguez, Ivett (2018) Las causas del rezago de México en infraestructura. Publicado en Expansión.mx el 24 de octubre de 2017. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<https://expansion.mx/empresas/2017/10/24/las-causas-del-rezago-de-mexico-en-infraestructura>)

Forbes (2018) En México trabajamos más horas, pero somos menos productivos. Publicado en Staff de Forbes en enero 9 de 2018.

(<https://www.forbes.com.mx/mexico-trabajamos-mas-horas-pero-menos-productivos/>)

INEGI (2018) Cifras de empleo.

(<http://www.beta.inegi.org.mx/temas/empleo/>)

INEGI (2018) Ocupación. Población ocupada según nivel de ingreso, nacional trimestral.

(<http://www.beta.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=602>)

INEGI (2018) Productividad. Salarios en la industria manufacturera, países seleccionados (Dólares por hora)

(<http://www.beta.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=539>)

Banxico (2018) Sistema de Información Económica. Banco de México. Tasas y precios de referencia/ Tasas de Interés Interbancarias, Fondeo y Pagaré Bancario Bursátil.

(<http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=18&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF113&locale=es>)

Banxico (2018) Sistema de Información Económica. Balanza de pagos - con base en MBP5 (a partir de 1980)

(<http://www.banxico.org.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadro&idCuadro=CE139&locale=es#>)

Páginas consultadas para datos de deuda:

The Expectator Index (2018) Publicado en Twitter/Instagram. El 12 de agosto de 2018.

(<https://twitter.com/spectatorindex/status/1028537336114511872>)

(<https://www.instagram.com/p/BmXqbjfF44C/>)

Datosmacro (2017) Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<http://www.datosmacro.com/deuda>)

Actualitix (2018) Deuda de Suiza. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<https://es.actualitix.com/pais/che/suiza-deuda-publica-por-ciento-del-pib.php>)

Tradingeconomics.com (2018) Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<https://tradingeconomics.com/country-list/government-debt?continent=america>)

Cifras y definiciones de pobreza.

CONEVAL (2016) Medición de la pobreza. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(https://www.coneval.org.mx/Medicion/MP/Paginas/Pobreza_2016.aspx)

CONEVAL (2016) Glosario. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Glosario.aspx>)

CEEY (2018) El México del 2018: Movilidad social para el bienestar. Centro de Estudios Espinosa Yglesias. Ciudad de México, México.

Albarrán, Elizabeth (2018) Noticia: En México, 7 de cada diez que nacen pobres se quedan pobres: CEEY. Publicada en El Economista, el 8 de mayo de 2016. Última consulta: 24 de agosto de 2018.

(<https://www.eleconomista.com.mx/politica/En-Mexico-7-de-cada-diez-que-nacen-pobres-se-quedan-pobres-CEEY-20180508-0080.html>)

World Bank (2018) Poverty gap at \$5.50 a day (2011 PPP) (% of population)

(<https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.UMIC.GP>)

Expectator Index (2018) Cuenta de Twitter. Cuenta de Instagram.

(<https://twitter.com/spectatorindex/status/1031088319654842369>)

(<https://www.instagram.com/p/BmpyeYhFOI1/>)

Anaya, Alfonso (2012) Industria telefónica en México. Monopolio y entrada en pequeña escala. Una Revisión. Publicado en Economía Informa número 373 marzo-abril 2012

(<http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/373/03alfonsoanaya.pdf>)

Mankiw, Gregory (2008) What Would Keynes Have Done? Publicado en The New York Times. Noviembre 28 de 2008. Última consulta 24 de agosto, 2018.

(<https://www.nytimes.com/2008/11/30/business/economy/30view.html>)

González Sáenz, Félix (2017) Aspectos comerciales y económicos de México: Evolución del Índice de Apertura Comercial de México: 1980 – 2015

(<https://fgsaenzfgs.blog/2016/03/29/evolucion-del-indice-de-apertura-comercial-de-mexico-1980-2015/>)

VYM Consultoría (2017) Propensión Marginal a Consumir. Proporción de ingreso destinada al Consumo. (Por percentiles de hogares ordenados por su ingreso corriente).

(<https://www.vymconsultoria.org/mxico-en-nmeros?lightbox=imageilu>)

INE (2018) Resultados de la Elección Federal

(<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/eleccion-federal/>)

OECD (2017), Government at a Glance 2017, OECD Publishing, Paris

(http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en)

CEFP (2018) Análisis de los Informes sobre las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2016.

(<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2018/cefp0132018.pdf>)

CEFP (2017) Análisis de los Informes sobre las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2016.

(<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2017/cefp0052017.pdf>)

CEFP (2016) Análisis de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2015

(<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2016/febrero/cefp0052016.pdf>)

CEFP (2015) Análisis de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública al Cuarto Trimestre de 2014.

(<http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2015/marzo/cefp0032015.pdf>)