

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

INVESTIGACIÓN DOCTORAL EN ECONOMÍA

**GASTO PÚBLICO Y FINANCIARIZACIÓN EN MÉXICO.
UN ENFOQUE POSTKEYNESIANO**

CAMPO DEL CONOCIMIENTO: ECONOMÍA FINANCIERA

ALUMNO: MTRO. JOSÉ ENRIQUE MENDOZA MÉNDEZ

ASESORA: DRA. MARÍA EUGENIA CORREA VÁZQUEZ

OCTUBRE DE 2012



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.

AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), institución que, gracias a su carácter público, gratuito y de fuerte compromiso social, nos permite a sus egresados transformar nuestras vidas, por medio del acceso a una formación profesional digna, plural, de alta calidad y a la vanguardia. Gracias a la UNAM, a la cual le debo todo.

A la Facultad de Economía y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, dependencias en donde he vivido distintas etapas en mi vida universitaria.

Quiero agradecer al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONACYT, por apoyarme como becario en mis estudios de doctorado.

A mis padres, María Elena Méndez y José Mendoza (q.e.p.d.); a mis hermanas, Isabel y Araceli; a mis sobrinos, Jared, Astrid, Cesar y Luis. Mi amada familia, gracias por su cariño, comprensión y apoyo.

Dedico este trabajo, especialmente a Alejandra Contreras. Gracias por tu apoyo Ale.

Le agradezco a mi asesora, la Dra. Eugenia Correa Vázquez, por sus valiosas enseñanzas, lecciones, comentarios y apoyo para la realización de esta investigación.

Asimismo, le agradezco a la Dra. Alicia Girón González por sus enseñanzas, el apoyo y por haberme permitido, junto con la Dra. Correa, participar como becario dentro de sus proyectos de investigación.

A mis estimados profesores de la Facultad de Economía: el Dr. Alejandro Álvarez, la Dra. María de la Luz Arriaga Lemus, el Dr. Gabriel Mendoza, la Dra. Noemí Levy, la Dra. Teresa Aguirre, la Dra. Teresa López, el Dr. Juan Manuel Ugarte, la Dra. Marcia Solorza, el Dr. Alejandro Montoya, la Mtra. Patricia Rodríguez, el Mtro. Vicente Guerrero, el Mtro. Raúl Carbajal, la Mtra. Sandra Martínez y el Mtro. Sergio Cabrera.

Gracias a mis tíos, primos y sobrinos, especialmente en recuerdo de mi tío Fidencio Méndez (q.e.p.d.) y mi tío Luis Mendoza (q.e.p.d.), ambos me apoyaron en distintas etapas de mi vida.

A mis compañeros y amigos, Federico Guerrero, Alejandro López, Cesar Duarte, Alejandra Medina, Aderak Quintana, Claudia Maya, Manuel Gómez, Wesley Marshall, Roberto Soto, Mónica Meireles, Aurora Marcial, Diana Vicher, Francisco Guerrero, Julio Castellanos, Franco Acebey, Yadira González, Alicia Hernández, Oscar Rodríguez, Christian Domínguez, Salvador Monroy, Víctor Isidro Luna, María Ramos, Laura Montero, Luis López y a todos los que me han apoyado en distintos momentos.

INDICE

CAPÍTULO I.....	9
FINANCIARIZACIÓN: NUEVO RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN Y GASTO PÚBLICO ...	9
Introducción.....	9
1.1 Un capitalismo dirigido por las altas finanzas	11
1.2 Transformaciones en el sistema financiero durante la financiarización	15
1.3 Financiarización y cambios en la conducta corporativa	18
1.4 Financiarización y transformaciones en la relación capital trabajo	20
1.5 Estado y economía.....	23
1.6 Financiarización y gasto público	26
CONCLUSIONES	34
CAPITULO II	36
DEBATE TEÓRICO SOBRE GASTO PÚBLICO.....	36
Introducción.....	36
2.1 Gasto público y moneda.....	36
2.2 Gasto público en la visión convencional.....	39
i) Gasto público, deuda pública y déficit en cuenta corriente.....	39
ii) Gasto público, déficit público y ahorro.....	42
iii) El efecto desplazamiento “crowding out” de la política fiscal	43
iv) La teoría de la equivalencia ricardiana.....	44
v) Análisis de la política fiscal a través del modelo IS-LM	45
vi) Relación entre el déficit fiscal y la inflación.....	48
2.3 El gasto público en el pensamiento de Keynes	49
2.4 Gasto público en el pensamiento postkeynesiano	53
i) El enfoque de las finanzas funcionales	54
2.5 El pensamiento estructuralista latinoamericano	63
2.6 Estado y Economía.....	68
2.7 El consenso de Washington y el ajuste de las finanzas públicas.....	74
CONCLUSIONES	80
CAPITULO III.....	83
GASTO PÚBLICO: DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL MODELO DE AUSTERIDAD	83
Introducción.....	83
3.1 El gasto público durante los primeros años del modelo ISI.....	83
3.2 El gasto público durante el “desarrollo estabilizador”, 1958-1970	87
i) Ámbito macroeconómico	87
ii) Finanzas públicas	89
iii) La empresa pública y paraestatal en el “desarrollo estabilizador”	94
3.3 El gasto público durante el agotamiento del modelo ISI, 1971-1982	96
i) Ámbito macroeconómico	97
iii) La empresa pública y paraestatal durante la crisis del modelo ISI.....	107
3. 4 Tránsito hacia el modelo de apertura y desregulación: ajustes del gasto público en el ámbito de la crisis.....	109
CONCLUSIONES	111

CAPITULO IV	114
ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE FISCAL	114
Introducción	114
4.1 El modelo neoliberal en México	114
4.2 La reforma estructural neoliberal	116
i) Liberalización financiera.....	117
ii) Apertura económica	121
ii) Desregulación	126
4.3. Privatización de empresas públicas.....	127
4.4 Políticas macroeconómicas de estabilización.....	133
i) Estancamiento e inestabilidad, 1983-1987.....	134
ii) Crecimiento moderado y control de precios, 1988-1994	135
iii) La crisis de 1994 y sus consecuencias	137
iv) Recuperación económica e inflación moderada, 1996-2000	139
v) Estancamiento con estabilidad, 2001 hasta 2007	139
4.5 El Ajuste fiscal y la contracción del gasto público	141
CONCLUSIONES	157
CAPÍTULO V	159
DEUDA PÚBLICA, COSTOS FINANCIEROS Y GASTO PÚBLICO	159
5.1 Deuda pública externa y cambio estructural	159
5.2 Liberalización financiera, flujos de capital externo y acumulación de divisas	164
5.3 Acumulación de reservas de divisas y aumento de la deuda pública interna	167
5.4 Las privatizaciones y el crecimiento de la deuda pública contingente.....	171
i) Fobaproa-IPAB	175
ii) PIDIREGAS.....	178
5.5 Deuda de Estados y Municipios y titulización	181
5.6 Crecimiento de la deuda pública y superávit fiscal primario	186
5.7 Transformaciones del gasto público e intereses de las altas finanzas	188
CONCLUSIONES	194
CAPÍTULO VI.....	196
ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y FINANCIARIZACION.....	196
Introducción	196
6.1 Asociaciones público privadas: conceptos básicos	197
6.2 Argumentos a favor y en contra de las APP	201
6.3 APP y el proceso de privatizaciones	202
6.4 Asociaciones público privadas en México.....	204
i) APP y sector carretero.....	206
ii) APP y el sector energía	209
iii) APP y sector educativo	209
iv) APP y sector salud	209
6.5 APP y cambios en el marco jurídico.....	210
6.6 APP y titulización de activos públicos.....	211
6.7 APP y Gasto público.....	215
CONCLUSIONES	217
CONCLUSIONES GENERALES	219
BIBLIOGRAFIA.....	226
ANEXO ESTADÍSTICO	236

INTRODUCCIÓN

Esta investigación analiza las transformaciones en el gasto público en México a partir del establecimiento de un nuevo régimen de acumulación con predominio de lo financiero. La también denominada financiarización del capitalismo transformó el papel del gasto público en el proceso de acumulación económica en muchos países, poniéndolo al servicio del rentismo financiero global.

En particular, durante los gobiernos neoliberales se generaron nuevas formas de gestión del Estado en la actividad económica. Éste replegó su papel como motor del crecimiento económico y generó nuevas formas de instrumentación de la política económica. De manera que se impulsaron las privatizaciones y la apertura comercial de sectores enteros de la economía; se debilitaron los marcos de regulación que protegían la competencia y los mercados internos; se adoptaron los principios de las finanzas públicas equilibradas como eje de la estabilidad económica; se abandonaron las políticas de promoción de sectores específicos; y, se debilitó y transformó la inversión pública en infraestructura. Los Estados validan nuevas formas de realización de la ganancia, especialmente en el sector financiero. Todo ello llama a la profundización en el análisis de las transformaciones de la relación Estado Mercado, especialmente cuando los Estados Nacionales cambian aceleradamente en los últimos más de 20 años en el curso de la llamada globalización.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar cómo la estructura del gasto público en México, inserta en procesos macroeconómicos nacionales y globales, responde a las necesidades que tienen los gobiernos neoliberales de rearticularse y garantizar un flujo de rentas financieras. Asimismo, se busca determinar cuáles son las repercusiones de la financiarización en el gasto público en México, en el orden productivo y social. En particular se trata de dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿cuáles son las transformaciones cualitativas del gasto público durante la financiarización?, ¿cuál es la relación entre las finanzas públicas equilibradas, la estabilidad monetaria y el estancamiento económico?, ¿de qué manera la estructura del gasto público se subordina a las necesidades de valorización del capital financiero?

Las políticas fiscales actuales consolidan los negocios del sector financiero por medio: i) la expansión de la deuda pública; ii) la ampliación de la titulación de activos, especialmente públicos y iii) por medio de la transferencia de una parte de los ingresos de los asalariados, recaudados por los gobiernos federal o estatal, hacia las rentas de los inversionistas. (Correa, 2007: 12)

La hipótesis a comprobar es que el predominio de una alta participación del pago de intereses dentro del gasto público en México responde a las transformaciones de la acumulación de capital en el contexto de la financiarización. El periodo de análisis se establece entre la crisis de deuda de 1982 y el inicio de la gran crisis financiera internacional que en México empieza a vivirse plenamente a partir de 2009. Las crisis financieras han sido fuerzas muy importantes de transformación económica, productiva y financieramente, han sido fuerzas de redistribución y concentración casi inmediata de la riqueza. Así, el periodo seleccionado va de 1982 a 2009, considerando además la mayor crisis financiera en el país de 1994 que fue un hito en la historia financiera del país.

Esta investigación permite afirmar que el proceso de financiarización en México ha transformado al gasto público en garante de rentas financieras, y esto tiene múltiples expresiones: i) la expansión de la deuda pública externa e interna, asociadas a las necesidades de financiamiento del modelo neoliberal, y el consecuente predominio de un alto costo financiero dentro de la estructura del gasto público; ii) el gasto público asociado al capital privado, en especial, porque permite la expansión de la rentabilidad del capital financiero por medio de la titulización de activos públicos; iii) al gasto público asociado al manejo del tipo de cambio y la acumulación de reservas; iv) el ajuste fiscal casi permanente, con el compromiso de las finanzas públicas equilibradas y la renuncia a una política fiscal activa a través del déficit público; y v) la transformación del papel del gasto público en el proceso de acumulación en múltiples espacios de acción.

Este proceso se ha realizado bajo los lineamientos del Consenso de Washington, que sostiene como uno de sus ejes, la tesis que las finanzas públicas equilibradas son un elemento que contribuye a la estabilidad de precios: la teoría ortodoxa argumentó el efecto expulsión del gasto público sobre el financiamiento privado. La expansión del

gasto público aumentaba, así se supone sin presentar evidencia alguna, las tasas de interés, y por lo tanto, restringía la inversión. Esto llevo, desde mediados de los ochenta, a los gobiernos neoliberales a promover políticas que restringían la inversión en infraestructura y en gasto social, pero que a su vez, solamente permitían el déficit público para el servicio de la deuda pública.

El capital financiero reclama finanzas públicas equilibradas para garantizar el pago del servicio de la deuda pública. En consecuencia los gobiernos repliegan la provisión de bienes y servicios públicos: salud, educación, transporte e infraestructura, entre otros. El Estado reduce su gasto primario, para comprometerse con el pago del costo financiero. A pesar de que se cuenta con superávit primario en balance público, desde fines de los ochenta, el déficit público global se incrementa, principalmente por el pago de intereses de la deuda pública interna.

Otro factor fundamental es la pérdida de la capacidad del Estado para generar su propio crédito, a través de la imposición de la autonomía del banco central. El Estado pierde su poder monetario y se compromete con la estabilidad financiera, dejando de lado su principal compromiso financiero: garantizar la cantidad de moneda necesaria para llevar a cabo la producción de bienes y servicios.

Esta investigación esta dividida en dos partes. La primera parte corresponde al marco teórico sobre la financiarización y las potencialidades del gasto público, así como al marco histórico que antecede a las transformaciones impulsadas en el gasto público a partir del régimen de acumulación con predominio de lo financiero. En la segunda parte, se estudia el impacto de la financiarización en la economía mexicana y las transformaciones en las políticas de gasto público. Finalmente, el análisis se centra en dos expresiones del impacto de la financiarización en el gasto público: el predominio de altos costos financieros en el gasto público y la titulización de activos públicos.

En el capítulo primero se indaga sobre el debate de la financiarización y su impacto sobre el gasto público. En primer lugar, se examinan las características de un capitalismo dirigido por las finanzas. Posteriormente se analiza la relación entre la financiarización y las transformaciones en el sistema financiero, la conducta

corporativa, las relaciones trabajo capital y finalmente, su incidencia en las políticas de gasto público.

En el segundo capítulo se analiza desde distintas perspectivas teóricas el potencial de la política fiscal. El primer punto trata acerca del concepto del dinero y su relación con el potencial de las políticas de gasto público. El segundo apartado indaga sobre la visión convencional de la política fiscal, destacando el análisis del efecto “crowding out”, la teoría de la equivalencia ricardiana y la relación entre el déficit fiscal y la inflación. En el tercer apartado se examina el gasto público en el pensamiento de Keynes. Posteriormente, se estudia el gasto público en el marco del pensamiento postkeynesiano, destacando el enfoque de las finanzas funcionales de Abba Lerner y la teoría del circuito monetario. Finalmente en los últimos apartados se analiza el pensamiento estructuralista latinoamericano, la relación entre Estado y economía y la crítica al ajuste de las finanzas públicas impulsado por los suscriptores del Consenso de Washington.

En el capítulo tercero se analizar la función del gasto público en el modelo conocido como de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI). El primer inciso analiza el papel del gasto público entre los años cuarenta hasta mediados de los cincuenta, que corresponde a la etapa de sustitución de bienes no duraderos y el gran impulso al desarrollo de infraestructura. El segundo y tercer incisos abordan respectivamente el periodo del denominado “desarrollo estabilizador” y la crisis del modelo de sustitución de importaciones en los años setenta, respectivamente. En estos apartados se destaca el entorno macroeconómico, la dinámica de las finanzas públicas y el papel de la empresa pública y paraestatal. En la parte final, se destacan los ajustes al gasto público producidos en el curso de la crisis de 1982.

En el cuarto capítulo se investiga las transformaciones del funcionamiento de la economía mexicana a raíz de la financiarización, haciendo énfasis en el análisis del ajuste fiscal. Los primeros dos apartados tratan sobre el modelo de austeridad en México y la aplicación de las reformas estructurales. Un tercer inciso indaga sobre el proceso de privatizaciones en México. El cuarto inciso trata acerca de las políticas macroeconómicas de estabilización. Posteriormente, se indaga sobre el ajuste fiscal y la contracción del gasto público.

En el quinto capítulo se analiza la importancia del costo financiero de la deuda pública dentro de la estructura del gasto público, como una de las expresiones de la financiarización. El primer apartado trata acerca de la relación entre la deuda pública externa y el cambio estructural. El segundo apartado trata acerca del crecimiento de la deuda pública interna y las funciones de estabilización económica que asume el Estado. El tercer apartado trata acerca de las transformaciones de la participación del Estado en la economía y el crecimiento de la deuda pública contingente. El cuarto apartado indaga sobre la relación entre las finanzas públicas equilibradas y el crecimiento de la deuda pública. En el quinto apartado analiza las transformaciones del gasto público a raíz de la financiarización.

En el capítulo seis se investiga el papel del gasto público asociado al capital privado, principalmente referido al papel de la titulización, como otra expresión de la financiarización. En los primeros se definen las Asociaciones Público Privadas (APP), los argumentos a favor y en contra de su implementación, y su relación con el proceso de privatizaciones. Posteriormente se indaga sobre la implementación de APP en México, los cambios en el marco jurídico. Finalmente, se analiza la titulización de activos públicos y sus repercusiones en el gasto público.

La enorme fuerza de las llamadas altas finanzas transformó profundamente todas las finanzas públicas en México, arrebató el verdadero poder de todo Estado nacional que es el poder del crédito. Las posibilidades que tiene la política monetaria y financiera de todo Estado se sustentan precisamente en su posibilidad de emisión monetaria y expansión crediticia. La renuncia del Estado Mexicano a su propia expansión crediticia, no solamente abre el espacio para los negocios de las altas finanzas y subordina al Estado y sus políticas a las directrices del concentrado núcleo de rentistas, más o menos organizado bajo diferentes formas institucionales, como el FMI, el BM, el departamento de asuntos hemisféricos del tesoro de los Estados Unidos, el comité de bancos acreedores, entre otros. Pero además, expropia al pueblo de México su soberanía económica y política, cerrando en gran medida cualquier ejercicio democrático, desarticula instituciones y toda la organización social, y somete a generaciones a la violencia y la injusticia.

CAPÍTULO I

FINANCIARIZACIÓN: NUEVO RÉGIMEN DE ACUMULACIÓN Y GASTO PÚBLICO

Introducción

En la etapa actual del capitalismo, caracterizada por el predominio de lo financiero, el gasto público ha transformado su papel en el proceso de acumulación económica, operando de forma tal que representa una fuente de sustentabilidad de las altas finanzas.

Durante la también denominada financiarización del capitalismo, la lógica de la reproducción de capital se subordina a las necesidades de valorización del capital financiero, marcando la pauta sobre dinámica del capital productivo y generando transformaciones profundas en los circuitos de crédito, en el manejo y la realización de la ganancia de las grandes corporaciones, en las relaciones capital-trabajo, y en el papel del Estado en la economía. En particular, la política fiscal se subordina a los intereses de las altas finanzas. Asimismo, la financiarización reconfigura la división internacional del trabajo, la dinámica de los flujos de inversión, y por ende, redefine las relaciones entre los países desarrollados y los países en desarrollo. La financiarización da cuenta del peso extraordinario de las operaciones financieras y de las instituciones que las llevan cabo.

El regreso a la hegemonía de las altas finanzas implicó el abandono de las políticas de cuño keynesiano y marcó la pauta de las denominadas políticas de cambio estructural aplicadas a escala mundial con fundamento en el pensamiento monetarista: apertura comercial, movilidad internacional de capitales, reconfiguración del papel de Estado y la destrucción del Estado de bienestar. El importante aumento de las tasas de interés a fines de los años setenta fue el punto de arranque para transformaciones en el seno del capitalismo cuyo objetivo era recomponer la ganancia.

En América Latina, debido al sobreendeudamiento en que estaban envueltas las economías de la región, los agentes que suscribieron los lineamientos del Consenso de Washington, impusieron finanzas públicas equilibradas, como un mecanismo que se suponía contribuiría a la estabilidad de precios. El Estado disminuyó su participación en la economía, se privatizaron una gran cantidad de empresas paraestatales y se registraron importantes recortes en el gasto público primario, social (salud, educación, vivienda, etc.) y de inversión. No obstante, el pago creciente de intereses de deuda pública generó un déficit global, que continuo alimentando las necesidades de endeudamiento y el proceso de inflación que se convirtió en hiperinflación.

A escala mundial, la financiarización implicó una mayor regresión política y social. Las exigencias impuestas por los capitales internacionales en las denominadas economías “emergentes”, como son las altas tasas de interés relativas, la apreciación de la moneda, el superávit fiscal, la flexibilización en los mercados de trabajo, entre otras, generaron bajos ritmos de crecimiento económico, desempleo, precarización laboral y concentración del ingreso.

Durante la etapa neoliberal, expresión ideológica de la hegemonía de las altas finanzas, la orientación del gasto público ha influido en la concentración del ingreso, retrocediendo en contra de la justicia social y en la creación y mantenimiento de servicios públicos básicos y en la infraestructura. Además ha contribuido al estancamiento económico y es un factor fundamental en la sustentabilidad financiera de los inversores institucionales. (Correa, 2008)

La actual crisis financiera mundial nos permite enfocar con mayor nitidez las contradicciones propias del régimen de acumulación capitalista con predominio financiero: el estancamiento de la producción, el boom de los mercados financieros y los problemas de realización en la esfera productiva. Un Estado que en el ámbito económico se rearticula para garantizar la ganancia financiera, pero que pierde legitimidad frente a sus ciudadanos.

Este capítulo busca dilucidar en las profundas transformaciones en la dinámica y articulación del gasto público a partir de la financiarización, partiendo del pensamiento de autores ligados a la tradición marxista, a la escuela de la regulación francesa y al

pensamiento postkeynesiano. En el primer apartado se caracteriza al capitalismo financiarizado y se especifican cuáles fueron los factores históricos que determinaron su advenimiento. En el segundo, tercer y cuarto apartados se establecen las transformaciones registradas en el sector financiero, en la dinámica de las grandes corporaciones y en las relaciones trabajo capital. En la última parte, se analiza la transformación del Estado y de la política fiscal durante la financiarización, y en específico, se examina la dinámica del gasto público y su incidencia sobre las economías latinoamericanas.

1.1 Un capitalismo dirigido por las altas finanzas

El capitalismo evoluciona a partir de grandes crisis estructurales, éstas generan transformaciones profundas que permiten superar temporalmente las contradicciones inherentes a la acumulación de capital.¹ La etapa actual del capitalismo, bajo la que se enmarca la globalización neoliberal, fue precedida por la crisis del modo de regulación² fordista que se instauró desde la posguerra hasta finales de los años setenta. El capitalismo dirigido por las finanzas es la respuesta de los sectores dominantes del capital, que se articula a través de la conexión entre la internacionalización de capital y la globalización de mercado.

La también llamada financiarización de la economía ha sido abordada desde distintas perspectivas:

De acuerdo con Chesnais, representante de la escuela regulacionista, la era neoliberal está sustentada en un *régimen mundializado de dominación financiera*, un nuevo modo

¹ El marxismo clásico encuentra como fuente de estas contradicciones, el desfase entre la producción y el consumo, el carácter anárquico de la producción capitalista, las tendencias al sobreendeudamiento y los problemas de valorización, expresado a través de la tendencia descendente de la tasa de ganancia.

² Desde la tradición de la escuela regulacionista francesa, un modo de regulación es un conjunto estructurado de procedimientos sociales utilizados en el capitalismo en cada fase de desarrollo para hacer frente a las contradicciones del proceso de acumulación de capital: formas de producción, formas de explotación del trabajo social, relaciones centro periferia, relaciones institucionales y creación de nuevas instituciones (Guillén, 2007: 282). Los autores de la escuela de la regulación francesa analizan las leyes que regulan o gobiernan la reproducción de capital partiendo de categorías marxistas. Los regulacionistas intentan explicar la paradoja entre las tendencias hacia la crisis, el cambio y la inestabilidad inherentes al capitalismo, así como la habilidad de éste, para instaurar instituciones, reglas y normas. La teoría está basada en dos conceptos clave: los regímenes de acumulación o sistema de producción y consumo, y los modos de regulación que son las reglas sociales que controlan el régimen de acumulación y determinan su forma.

de funcionamiento sistémico del capitalismo mundial, resultado del proceso de desregulación y liberalización emprendido por Estados Unidos y el Reino Unido, a finales de la década de los setenta. Los determinantes centrales del nuevo régimen de acumulación son la reconstitución de un capital financiero altamente concentrado y el libre movimiento de capitales permitido por los Estados. (Chesnais, 1999:2)

Epstein define a la financiarización de la siguiente forma:

“Financiarización se refiere a la creciente importancia de los mercados financieros, los motivos financieros, las instituciones financieras y las elites en la operación de la economía y de las instituciones de gobierno, tanto a nivel nacional como internacional” (Epstein, 2005:03).

De manera análoga, Duménil y Levy consideran que la financiarización implica una economía orientada hacia las operaciones e instituciones financieras (Duménil y Levy, 2007: 161) Sin embargo, estos autores también nos advierten que el término financiarización se presta para ciertas ambigüedades, y que es necesario distinguir entre los componentes estructurales, de largo alcance y los elementos propios del modelo neoliberal.

La financiarización es “...el proceso mediante el cual la rentabilidad del capital financiero, a través de la innovación financiera, sobrepasa las operaciones del sistema monetario internacional...” (Chapoy y Girón, 2009: 45) Los mercados financieros se imponen sobre los organismos internacionales, creados durante Bretton Woods para regular la liquidez y estabilidad de los flujos financieros internacionales (FMI y BM). Bajo este marco cobra importancia el financiamiento a través de la titulización por medio de los inversores institucionales. ³

Esta predominio de las altas finanzas podemos abordarlo desde dos dimensiones: a) “...los recursos que conservan la forma de dinero y se valorizan en forma de dinero, tomando la forma de créditos (préstamos y obligaciones), derechos de propiedad (acciones)...” o múltiples combinaciones entre ambos; b) “... las entidades (bancos,

³ Titulización.- “consiste en el auge de los valores o títulos como forma predominantes de financiamiento” (Chapoy y Girón, 2009: 47)

aseguradoras, fondos de pensiones , fondos de inversión, etc.), cuyo cometido consiste en centralizar el dinero en forma de créditos o de derechos de propiedad para rentabilizarlo, así como a las instituciones (la bolsa y el resto de los mercados financieros)...” (Chesnais y Plihon, 2003: 59).

Chesnais enfatiza que el nuevo régimen mundializado de dominación financiera es causa, y a la vez, consecuencia de la reconstitución del poder del capital financiero. Éste puede tomar dos formas, como “capital dinero” o como capital financiero “puro” o bien establecer configuraciones nuevas de interconexión entre ambas. “La combinación de estas dos posibilidades nos pone en presencia de un capital que vive de punciones de la riqueza creada en la producción, transferidas hacia él por circuitos que son, a la vez, directos (los dividendos tomados sobre el beneficio de las empresas) e indirectos (los intereses sobre préstamos a las empresas, pero, sobre todo, de los préstamos a los Estados, lo que da lugar a punciones sobre los ingresos primarios que transitan por el sistema de impuestos)...” (Chesnais, 1999:3)

Lapavitsas, desde una perspectiva marxista, considera que la financiarización “...es el resultado de la transformación sistémica de la economía capitalista, la cual gira en torno al sistema financiero e implica la creación de nuevas fuentes de ganancias.” (Lapavitsas, 2011: 75) Este autor busca las raíces de la financiarización en las transformaciones del proceso de acumulación capitalista y hace énfasis en las crisis de sobreproducción del capitalismo.

La financiarización transforma el funcionamiento del sistema económico a nivel micro y macroeconómico: i) amplía la participación relativa del sector financiero con respecto al real; ii) transfiere el ingreso del sector real al sector financiero; y iii) contribuye al incremento en la desigualdad del ingreso y al estancamiento de los salarios (Palley, 2007: 1).

En términos del régimen microfinanciero, Dominique Plihon, sostiene que existe un tránsito de un régimen de endeudamiento a un régimen de fondos propios: las empresas se financian principalmente a través de ahorro y emisión de acciones, en lugar de créditos. Este régimen de fondos propios ha provocado dos efectos perversos: i) el

aumento de la inestabilidad financiera y de la especulación, y ii) la transferencia de riesgos hacia los trabajadores (Chesnais y Plihon, 2003: 24)

El alza descomunal de las tasas de interés en los Estados Unidos a fines de los setenta, en el marco de la lucha contra la inflación que minaba el ingreso de los acreedores, marca el inicio de la hegemonía de las finanzas que toman el control de la política monetaria e imponen su discurso ideológico: el neoliberalismo. Recordemos que el predominio de las finanzas en el capitalismo no es un fenómeno nuevo. Desde finales del siglo XIX hasta las primeras tres décadas del siglo XX, el capital monopólico financiero tuvo el control sobre los mecanismos monetarios y financieros, incubando, como todo régimen de acumulación, las condiciones para la gran crisis de los años treinta.

La financiarización arribó como resultado de superar la crisis del régimen de acumulación fordista en los años setenta, cuyas principales características fueron: i) la caída de la tasa de ganancia en los sistemas productivos del mundo; ii) agudización de la competencia a nivel internacional, con el ascenso de Alemania y Japón, como principales competidores de los Estados Unidos; iii) la declinación de la hegemonía de los Estados Unidos; y iv) la crisis del sistema monetario internacional, rompimiento de Bretton Woods, que marcó el fin del patrón oro dólar y de los tipos de cambio fijos (Guillén, 2007: 286)

La crisis estructural de finales de los setenta creó las condiciones de reinscripción de la hegemonía de las finanzas, y gradualmente introdujo un nuevo orden social, las relaciones de producción y la estructura de clases se transformaron (Duménil y Lévy, 2007: 27)⁴

La crisis estructural de los años setenta marca el inicio de un proceso de destrucción y reestructuración de los procesos productivos: i) se registra una ofensiva del capital contra el trabajo, imponiendo los principios de la flexibilidad laboral; el

⁴ Duménil y Lévy retoman como marco analítico el materialismo histórico de Marx: "en el centro mismo de estos movimientos se encuentra la gran dialéctica de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción." "El progreso de las fuerzas productivas y la metamorfosis de las relaciones de producción son interdependientes ; a cada sistema de relaciones de producción, corresponde una estructura de clase; las luchas de clases son la fuerza motriz de esta dinámica histórica; El Estado desempeña un papel clave" (Duménil y Lévy, 2007:26)

desmantelamiento de la seguridad social y la reducción del empleo; ii) búsqueda de mercados externos, que permitan el movimiento internacional de capitales y el crecimiento de la inversión extranjera directa; iii) liberalización, apertura de los mercados de bienes y financieros; y iv) instauración de un régimen de acumulación financiarizado (Guillén, 2007: 287) . Asimismo, estas transformaciones cuentan con una nueva base tecnológica (paradigma tecnológico) que posibilitó la fragmentación de los procesos productivos.

1.2 Transformaciones en el sistema financiero durante la financiarización

Los procesos de desregulación y liberalización financiera transformaron la operación del sector financiero, el cual transitó de un sistema dominado por oligopolios bancarios a un sistema basado en el mercado de capitales, con predominio de los inversores institucionales.

El predominio de la compra venta de activos o títulos financieros por sobre otras formas de financiamiento, o también denominada titulización, guarda una relación de causalidad con la financiarización.

El rompimiento de Bretton Woods marcó el inicio de una transformación profunda de las finanzas: se transitó de un sistema de crédito administrado nacionalmente, con bajas tasas de interés, tipos de cambio fijos, estrecha regulación bancaria y donde los préstamos bancarios eran el motor de la creación de dinero, a un sistema desregulado, con fuertes inversiones en tipos de cambio y competencia en tasas de interés y con una organización transnacional de grupos financieros, en síntesis, un modelo bancario autoregulado, global y centrado en la banca de inversión (Guttman, 2008).

Desde la perspectiva de Aglietta, las finanzas constituyen un mecanismo de medición clave en la regulación de capital. Las finanzas hacen frente a la incertidumbre que enfrenta los capitalistas al emprender sus proyectos. Esta mediación tiene tres funciones: i) la producción y puesta en circulación de la información; ii) la valoración de los activos financieros que determinan la dirección hacia donde se orienta la acumulación y la asignación del ahorro a través de métodos internos (auto financiación)

y externo (crédito y emisión de acciones); y iii) la supervisión de la utilización del ahorro (cómo se ejercen los derechos de propiedad sobre las empresas) (Aglietta, 2001:44).

La forma más directa de abordar la financiarización es siguiendo el crecimiento del sector financiero.⁵

Durante la financiarización se teje una compleja red de interdependencia financiera entre países a través del arbitraje de los tipos de interés, por conducto de la especulación monetaria y de las posiciones de deudor y acreedor internacionales. Esta configuración financiera se va extendiendo por todo el mundo a medida que los nuevos países capitalistas hacen convertibles sus monedas y desregulan sus sistemas financieros. Este es el mecanismo de mediación dominante en la instauración del nuevo régimen de crecimiento. (Aglietta, 2001:47).

La configuración de un sistema basado en el mercado de capitales, “autoregulado”, con predominio de los inversores institucionales, genera los espacios para la especulación en los mercados financieros, en los mercados de derivados y en las bolsas de valores.

Desde la perspectiva de Claude Serfati existen tres conductores que alimenta la especulación: i) la desregulación y la innovación financiera; ii) una política monetaria complaciente con los mercados financieros; y iii) el déficit externo de los Estados Unidos como fuente complementaria de la creación del crédito. (Serfati, 2009)

En un sistema financiero basado en los mercados de capitales se desenvuelve la innovación como estrategia de gestión del riesgo: i) se introducen los pasivos prestados, que permiten a los bancos una estrategia más agresiva en la promoción del crédito; ii) un pasivo prestado en específico, por ejemplo en el mercado de los eurodólares, que generaron una red supranacional de la banca comercial; iii) el surgimiento de fondos de

⁵ El impacto de la financiarización en la operación y estructura del sistema financiero puede estudiarse desde distintas ópticas: analizando los resultados macroeconómicos y el ciclo de negocios, registrando las transformaciones en la estructura de activos y pasivos financieros, analizando la relación entre la riqueza y el racionamiento del crédito, y su impacto en el consumo de las familias; verificando el papel del crédito y la deuda, analizando su impacto sobre la distribución del ingreso y la demanda agregada; y en el crecimiento de largo plazo. (Paley, 2007) Sin embargo, estas tareas rebasan el objetivo del presente capítulo.

inversión, fondos de pensiones, fondos mutuos y de cobertura, que dan sustento a los inversionistas institucionales; y iv) el desarrollo de la titulación, que permitió a los bancos empaquetar los préstamos, en títulos respaldados por los ingresos que generan dichos créditos (Guttman, 2008: 14). Los instrumentos financieros virtuales, como los derivados y la titularización, favorecen la especulación y crean un boom inmenso de activos financieros ficticios.⁶

Los inversores institucionales se encuentran en el centro de la globalización financiera mundial, dotan de una nueva forma de organización al capital financiero, especulan con divisas, materia primas, inversiones, entre otros factores, y por su monto, tienen un peso preponderante en la determinación de las principales variables económicas y de negocios.

A pesar de la creciente importancia de los inversores institucionales, el sistema bancario sigue siendo fundamental, ya que es el centro de la creación monetaria, y en gran medida, garantiza la transformación la liquidez en forma de capital dinero en activos no líquidos, lo que beneficia principalmente al capital financiero (Chesnais y Plihon, 2003: 69). La crisis actual está modificando rápidamente este papel exclusivo del sistema bancario en el creación monetaria, como resultado de años de competencia global. Sin embargo, estas nuevas tendencias quedan fuera del presente estudio.

Las nuevas formas de financiamiento permitieron la rearticulación de los grandes conglomerados por medio de operaciones fuera de balance, como son los derivados o productos y servicios financieros, resultados de la innovación financiera y tecnológica (Chapoy y Girón, 2009: 44)

La desregulación del sector financiero, la proliferación de nuevos instrumentos financieros, la liberalización de los flujos internacionales de capital, una inestabilidad creciente en los mercados cambiarios, el surgimiento de sistemas financieros basado en los mercados y el creciente protagonismo de los inversionistas institucionales en el

⁶ El capital ficticio es capital que adquiere la forma de títulos de valor –acciones, obligaciones de las empresas capitalistas y de los empréstitos del Estado, etc.- y que proporcionan un ingreso a quien los posee, pero que no desempeña ninguna función en el proceso de reproducción capitalista, y por ende, carece de valor intrínseco.

sistema financiero son algunos fenómenos propios de la financiarización (Ergünes, 2011: 360)

1.3 Financiarización y cambios en la conducta corporativa

La otra cara de la prosperidad del capital financiero es la desaceleración del capital industrial. El capital financiero ha logrado introducir nuevas formas de gestión de las corporaciones, cuya síntesis tiene su máxima expresión en la teoría de la agencia⁷. Esto le permite tener el control sobre el valor agregado generado en la producción.

El retorno de un mercado mundial financiero liberalizado permitió a los capitalistas financieros ejercer fuertes elementos de presión sobre los capitalistas en activo (industriales y grandes empresas que cotizan en bolsa), para que éstos reestructuraran sus operaciones, privilegiando la maximización de los dividendos sobre los ingresos derivados de la producción.

Dominique Plihon, enfatizando los cambios en el régimen de microfinanciero, registra el tránsito de un régimen de endeudamiento a un régimen de fondos propios. Las empresas se financian, principalmente, a través de ahorro y emisión de acciones, en lugar de créditos (Chesnais y Plihon, 2003: 23).

A nivel microeconómico, la financiarización se expresa con cambios en el gobierno corporativo: la maximización del valor de las acciones es el punto nodal de la dinámica de negocios, impera un sistema de “crear y distribuir” y por ende, se privilegian las fusiones y adquisiciones sobre la inversión. (Guttman, 2008).

En la economía de fondos propios se registra una reducción del esfuerzo inversor de las empresas. Esto genera una gran cantidad de recursos financieros, que tiene como

⁷ La teoría de la agencia analiza cómo se articulan los contratos formales e informales a través de la relación entre el “principal”, que delega la defensa de sus intereses, y el “agente” al que se le cede cierto poder de decisión para cumplir con dicho objetivo. El riesgo moral es inherente a las relaciones de agencia, existe la posibilidad de que el “agente” busque sus propios objetivos en detrimento del principal. En las corporaciones este problema puede resolverse asociando al agente con los beneficios de la empresa, es decir, adaptando su paga en función de los beneficios.

destino tres fines: i) amortización de la deuda; ii) las inversiones financieras; y iii) el rescate de las acciones de la propia empresa (Chesnais y Plihon, 2003: 24).

La maximización del EVA (Economic Value Added) obliga a las empresas a generar un beneficio para sus accionistas superior al que se ofrece a los accionistas del conjunto de empresas ((Chesnais y Plihon, 2003: 63). Sólo se seleccionan inversiones que sean capaces de generar lo más rápidamente posible la rentabilidad que exigen los accionistas.

Bajo el nuevo gobierno corporativo, la ganancia se separa de la inversión, domina el interés de los accionistas y los sueldos de los administrativos están supeditados a la ganancia corporativa.

La acumulación de fondos propios por parte de las empresas se basa en un reparto de los dividendos a favor de los beneficios. Las empresas generan su ahorro a partir de sus propios beneficios y retribuyen a sus accionistas (Chesnais y Plihon, 2003: 25)

Este cambio en la gestión del gobierno corporativo tiene incidencia directa sobre la distribución del ingreso: crecen las ganancias pagadas por acción, y por ende, la ganancia financiera, mientras que por otra lado, el método fundamental para incrementar la riqueza de los accionistas es reducir el coste del trabajo (Guttman, 2008).

Desde la perspectiva de Pierre Salama, la financiarización de las empresas tiene tres efectos entrelazados: i) genera un conflicto entre el capital financiero y el capital industrial, derivando en altas ganancias financieras y baja capacidad de financiación del sector industrial (que se expresa como una baja tasa de inversión); ii) refuerza la polarización del ingreso; y iii) aumento de la flexibilidad laboral, que desconecta los salarios de la productividad y disminuye su participación en el valor agregado (Salama, 2008:44)

Por su parte, Serfati considera que la circulación de activos financieros (capital ficticio) se combina con la circulación del crédito que llevan a cabo los bancos, limitando la acumulación del capital industrial (Chesnais y Plihon, 2003: 62).

Asimismo, los cambios en la conducta corporativa tienen incidencia directa sobre las finanzas públicas. Al separar la ganancia de la inversión, el gobierno corporativo limita el crecimiento económico y la demanda, y retroalimenta el rentismo. A su vez, interesado en la maximización del valor de las acciones en el corto plazo, el gobierno corporativo impulsa una política de fusiones y adquisiciones, aplica la reingeniería de procesos y la recompra de acciones. Factores que se articulan no sólo en detrimento de las condiciones generales de trabajo, sino que agravan la presión sobre los recursos públicos, al reducir la base gravable y generar una mayor exclusión social.

1.4 Financiarización y transformaciones en la relación capital trabajo

Los procesos de globalización y regionalización, detonados con el arribo del régimen de acumulación con predominio financiero, están vinculados con el tránsito de la producción en masa a la producción flexible. El trabajo se internacionaliza, se crea una producción paralela, en distintas fases y partes, generando una nueva división internacional del trabajo. La extraordinaria movilidad del capital produce una fuerza de trabajo disponible a escala global y deteriora las condiciones de los ocupados, bajo la amenaza de perder sus empleos. Se ha configurado una integración económica que permite mayores transferencias de recursos entre capas o clases sociales y de las economías “emergentes” hacia los países desarrollados.

Estamos ante la conformación de un régimen con una dinámica de escasa acumulación industrial, que genera poco empleos y precarios, caracterizado por la regresión social y política. (Chesnais, 1999: 327) Bajo un sistema que protege los intereses de los acreedores, se toman medidas de reducción de los gastos sociales, desregulación y privatización de los servicios públicos, y de marginación económica y social que excluye a una parte creciente de los potenciales trabajadores y jóvenes del empleo. Sin embargo, a su vez concentra y desplaza la producción industrial, elevando considerablemente la productividad de segmentos reducidos de la fuerza de trabajo empleada.

La financiarización vinculada a la apertura comercial, frena la tasa de crecimiento de la inversión, aumentando el desempleo. En particular, las economías latinoamericanas cuentan con un importante sector informal, que genera mayores exigencias sobre la organización laboral, abriendo paso a los principios de la flexibilidad laboral.

En América Latina, ante la incapacidad de las industrias para resistir la competencia externa, los bienes nacionales son desplazados por las importaciones. Las corporaciones aplican los principios de organización flexible de la producción: reducción de tiempos muertos, intensificación del ritmo de trabajo, precarización del empleo y disminución de los salarios.

En contraste, según Lapavitsas, durante la financiarización se registra una nueva hegemonía de la clase rentista, que no sólo aprovechan su posición en el sistema financiero, sino que también se dedican al recorte de cupón. Los rentistas modernos reciben remuneraciones por concepto de salarios, primas y opciones sobre acciones, entre otras. (Lapavitsas, 2011: 34)

La financiarización genera una mayor concentración en la distribución del ingreso, con la desconexión entre los salarios y el crecimiento de la productividad. El crecimiento de la participación de las ganancias está vinculado al aumento de la productividad, a la inversión en nuevas tecnologías, al aumento del desempleo, a la caída de los salarios y por la posibilidad de relocalización de los procesos productivos y al aumento de ganancias por la vía financiera. (Serfati, 2009)

La financiarización está asociada con la regresión social por medio de varios mecanismos: i) el gobierno corporativo que, como hemos mencionado, subordina la gestión de los grandes corporativos a la exigencia de rentabilidad financiera a corto plazo; ii) a través de la deslocalización de procesos productivos o el también denominado “efecto maquila”; iii) la concentración de las ganancias en la productividad derivadas de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación por parte del capital financiero, lo que conlleva una mayor concentración del ingreso; iv) la flexibilización de los procesos de trabajo, la producción flexible exige el empleo flexible; v) las políticas públicas impuestas por el capital financiero (recortes al gasto social) (Álvarez y Buendía, 2000:16)

Específicamente en las inversiones rentistas latinoamericanas, Salama encuentra nuevas formas de dominación del trabajo: i) desfase entre los salarios y la productividad; ii) se reduce el empleo productivo; iii) se acentúa la flexibilización y la precarización (Salama, 2008: 51)

Serfati considera que la subida de las cotizaciones bursátiles requiere atraer permanentemente nuevos recursos financieros, es por ello que se ha recurrido al ahorro de los trabajadores, en forma de fondos de pensiones o de planes de ahorro de los asalariados. Sin embargo, la utilización por el capital financiero de los fondos de pensiones, podría acarrear la supresión de instituciones de protección social, que surgieron después de la Segunda Guerra Mundial (Chesnais y Plihon, 2003 : 68).

Paradójicamente, el dinero de los asalariados ha fortalecido al capital financiero. Los inversores institucionales que especulan con los fondos de pensiones, son los mismos que imponen los lineamientos de la política económica que garanticen las rentas de las altas finanzas.

Lapavitsas considera que uno de los cambios más significativos durante la financiarización es el aumento de la expropiación financiera de los trabajadores. Ante un contexto de escaso gasto social por parte del Estado, los trabajadores tiene que recurrir crecientemente al sistema financiero para satisfacer sus más elementales necesidades: consumo, vivienda, educación y ahorro para el retiro. El sector financiero extrae beneficios a partir de la renta personal de los trabajadores. (Lapavitsas, 2011: 54)⁸

El régimen de acumulación con predominio financiero determina una mayor concentración del ingreso y el carácter sostenido de las desigualdades en América Latina. La polarización en la distribución del ingreso acentúa un comportamiento rentista ya presente, que favorece el consumo de bienes de lujo y la expatriación de capitales en detrimento de las inversiones productivas. Este particular aspecto que toma

⁸ Lapavitsas hace una importante distinción entre expropiación financiera y explotación. La expropiación financiera tiene su origen en la esfera de la circulación y la explotación tiene lugar de manera sistemática en la producción.

el crecimiento de las finanzas en América Latina, es una de sus causas de la tendencia al estancamiento. (Salama, 2008: 152).

Excluir a las poblaciones de satisfactores elementales tiene su costo: pobreza, malnutrición, enfermedades, pandemias, etc. La financiarización destruye millones de empleos y sistemas sociales de producción. Sin embargo, el consumo rentista nunca compensa los mercados destruidos por el desempleo masivo. La parálisis en la economía es frenada temporalmente por el consumo a crédito que la sostiene y por el gasto público.

1.5 Estado y economía

La liberalización y desregulación financiera, que son los pilares de la financiarización, han sido activa y directamente impulsadas por el Estado, tanto en los países avanzados como en las economía “emergentes”. Aunque esto ha significado reducir sus márgenes de acción en cuanto a la definición de su política económica (monetaria, cambiaria y fiscal, entre otras), los Estados nación están muy lejos de ser las “víctimas” de los mercados financieros globales. Más bien, el Estado ha sido uno de los principales instrumentos utilizados por las oligarquías financieras para defender los intereses de las altas finanzas, manteniendo, a toda costa, los rendimientos de los activos financieros y en caso de crisis, convirtiéndose en garante de última instancia de las instituciones financieras y socializado sus pérdidas.

Los Estados nación aunque han mermado su capacidad para defender los intereses nacionales, están lejos de ser un esqueleto vacío de poder. Por el contrario, los intereses de los imperialismos, en particular del estadounidense, se expresan como nunca antes, en lo que queda de las burguesías nativas. Los intereses de los capitales globalizados se han internalizado mediante su asociación con los capitales nativos. Los Estados nación sólo expresan los intereses de esos bloques de poder globalizados (Guillén, 2007)

Estos bloques de poder inciden directamente sobre la reconfiguración del Estado, y son los beneficiarios de mayores espacios de control económico y social. Al respecto, Marcos Kaplan argumenta⁹:

“... grandes empresas y grupos dominantes aceptan el intervencionismo del Estado de manera condicional y transitoria, pero transfieren los problemas y costos de las situaciones normales, de las coyunturas y crisis, al tiempo de que le niegan los recursos para su funcionamiento regular y eficiente...” (Kaplan, 2004:228)

Bajo el marco de estos intereses, en el ámbito económico el Estado neoliberal se caracteriza ser un Estado adelgazado y desmantelado, por la reducción del gasto público, la disminución del personal burocrático, las inversiones y actividades productivas, y de la seguridad social, por un proceso de privatización de empresas públicas y la reingeniería y reestructuración de las actividades públicas, y por la reducción de su papel como Estado benefactor.

Una perspectiva interesante, que también puede aclarar algunos aspectos de las transformaciones del Estado durante los gobiernos neoliberales, es la teoría de la crisis fiscal del Estado desarrollada por James O'Connor. El Estado capitalista trata de satisfacer necesidades a menudo contradictorias de la acumulación y la legitimación. El Estado debe intentar mantener o crear condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital y al mismo tiempo debe crear las condiciones necesarias para la armonía social. Desde esta perspectiva, la crisis fiscal se agrava como consecuencia de la apropiación privada del poder estatal para fines particulares. (O'Connor, 1981).¹⁰ Cabe mencionar que este autor centra su análisis en el capitalismo monopolista de Estado, pero algunas de estas ideas muy pueden ser consideradas para el capitalismo con predominio financiero.

Durante la globalización, la soberanía del Estado encuentra nuevos factores limitantes:
i) el nuevo orden internacional; ii) la tercera revolución industrial y científico

⁹ Marcos Kaplan no utiliza la financiarización como marco de análisis, pero aporta importantes reflexiones sobre el Estado, que pueden enriquecer este texto.

¹⁰ Aunque tampoco la tesis de James O'Connor está relacionada con el análisis del régimen de acumulación capitalista con predominio financiero, aporta elementos vitales para comprender las transformaciones del Estado capitalista.

tecnológica; iii) la transnacionalización; iv) la nueva división mundial del trabajo; v) el proyecto político de la globalización; y vi) el modelo de crecimiento neocapitalista periférico. (Kaplan, 2004: 213)

El Estado latinoamericano está doblemente erosionado, en su soberanía y en su capacidad de intervención. Por una parte, por la transnacionalización, y por el otro lado, por el crecimiento insuficiente e incierto, la crisis y la descomposición económicas, la polarización y la disolución sociales, la desestabilización y conflictividad políticas, la segmentación de las sociedades.” (Kaplan, 2004:227)

Sin embargo, este desgaste es resultado de perseguir los mismos intereses del bloque en el poder, de que el Estado se transforma en un instrumento para recomponer la acumulación y, dado el contexto de la financiarización, sus actividades son encauzadas hacia el rentismo financiero.

El capital financiero especulativo internacional se convierte en una megafuerza, que a través de la tecnología telemática, interconecta y canaliza masas inmensas de flujos financieros. Los mercados evalúan y revelan las políticas de los países, los gobiernos son presionados para implementar políticas monetarias, fiscales y salariales de solidez aceptada. Los poderes soberanos de los Estados se ven una vez más afectados. El mercado financiero mundial electrónicamente integrado plantea un problema de gobernabilidad a los países, a los Estados y a las empresas, a las clases e instituciones sociales, y al orden mundial. (Kaplan, 2004: 239)

En América Latina, se transitó de un modelo de industrialización sustitutiva con fuerte proteccionismo estatal, hacia una industrialización orientada a la exportación y a la atracción de inversión extranjera, con amplia apertura comercial y financiera. La denominada reforma del Estado, es utilizada para “...garantizar la renegociación y el pago de la deuda, el saneamiento de las finanzas públicas, el control de la inflación, la aplicación de rígidas políticas monetarias, crediticias y fiscales”. (Kaplan, 2004: 228)

En América Latina, el tránsito al modelo neoliberal permitió una recomposición del “bloque de poder dominante”, en la que confluyeron los intereses del capital financiero internacional, las ETN y los grupos internos que reconvirtieron sus empresas hacia el

mercado externo. El Consenso de Washington expresó un compromiso político entre el capital financiero globalizado del centro estadounidense y las élites internas de América Latina. Ambos buscaban salir de la crisis y recomponer la acumulación de sus capitales (Guillén, 2007: 139).

De hecho, se ha generado un mecanismo de transmisión de rentas de los asalariados al capital financiero a través de los ingresos tributarios, generalmente con estructuras regresivas, que en una proporción importante son destinadas al pago de intereses públicos, a la subrogación y al contratismo.

En las economías latinoamericanas tenemos un Estado que invierte poco en lo productivo y un poco más en lo social, pero esa inversión es de tipo asistencialista, y comparada con el costo financiero de la deuda pública, es marginal. (Salama, 2008: 130).

En un régimen de acumulación con predominio financiero, el mercado es incapaz de reducir la pobreza por sí solo, se requiere la acción del Estado para procurar la redistribución del ingreso. Desde el punto de vista económico, la redistribución del ingreso permitiría dinamizar el mercado interno, que debe estar acompañada de una política industrial que halle nuevos nichos y procure el desarrollo tecnológico (Salama, 2008: 154).

La tendencia al estancamiento de las economías latinoamericanas reclama una mayor intervención del Estado. Ante la crisis actual, las imposiciones internacionales han cambiado, la periferia tiene la oportunidad de valorizar su capital por medio de la expansión de los mercados internos, y el principal responsable de revitalizarlos es el Estado.

1.6 Financiarización y gasto público

La libre circulación de capitales internacionales y el predominio de un capital financiero altamente concentrado, determinan que las políticas macroeconómicas se subordinen a mantener la rentabilidad de los activos financieros. En especial, en el ámbito de la

política fiscal se aplican los principios de las finanzas públicas equilibradas, que garantizan el pago del débito público, la estabilidad de precios

En los países en desarrollo para llevar a cabo la acumulación de capital, se requiere generar las condiciones para mantener un creciente flujo de capital externo. Para ello se requiere de altas tasas de interés reales y subordinar la política monetaria, fiscal y cambiaria a la estabilidad de precios. En el ámbito de la política fiscal y, siguiendo los principios de la economía convencional, se imponen el predominio de presupuestos equilibrados, la reducción del gasto público social y el aumento de impuestos indirectos.

Durante la década de los setenta se rompe con la relación dinámica que ligaba productividad, ingresos y empleo, el valor agregado a partir del cual se recaudaba las transferencias sociales creció más lentamente, mientras se registraba una necesidad creciente de dichas transferencias por el desempleo. A partir de entonces todos los países incurren en déficit presupuestarios y se incrementan la relación entre la deuda pública sobre PIB. (Aglietta, 2001: 53)

A finales de los setenta, con el golpe de las altas tasa de interés, la deuda pública se hizo onerosa y las obligaciones del servicio de la deuda perpetuaron los déficits presupuestarios. Bajo la instauración de una política monetaria que defiende a los acreedores, los gobiernos se vieron en la necesidad de financiar la deuda pública a través de de medios no inflacionistas. Las nuevas emisiones de títulos públicos serían una fuerza muy importante en la transformación de los sistemas financieros, que alimentaría las tendencias rentistas de la economía.

En la base del poder que ha recuperado el capital rentista¹¹ se encuentra la expansión de la deuda pública de los Estados Unidos y de los países de la OCDE, (y también de los países en desarrollo). El predominio de tasas de interés por encima de la inflación, ha significado que el Estado, para garantizar el pago de intereses y del principal, debe recontractar su deuda cada año. Los flujos de capitales organizados por los grandes fondos financieros, hacia su país de origen, son una realidad. Resulta fundamental

¹¹ Marx considera a los capitales rentísticos como una clase de acreedores del Estado autorizados a percibir ciertas sumas de los impuestos públicos.(marx, el capital III, capítulo XXX) Cita tomada de Chesnais

entender la dinámica de desmantelamiento del Estado, como apropiadamente lo expresa Chesnais: **“Para pagar al usurero es necesario vender las joyas de la familia...”**, es decir, las empresas públicas, acentuar la austeridad presupuestaria, realizar recortes al gasto público en aspectos declarados improductivos, como la educación, la salud y la vivienda (Chesnais, 1999: 16)

El servicio de la deuda pública interna y externa, alimenta la financiarización. En la esfera financiera, el Estado y los bancos son los encargados de la creación de dinero circulante y de administrar o gestar las funciones crediticias que respaldan las condiciones colectivas de acumulación. En un entorno de capitales volátiles, como el actual, la regulación de la oferta monetaria requiere de una creciente colocación de valores públicos para evitar la desvalorización de los activos financieros, aumentando de esta forma, los costos financieros del sector público.

En América Latina la vulnerabilidad financiera sigue siendo fuerte. La tasa de interés es el instrumento privilegiado para detener la fuga de capitales. La secuencia fuga de capitales-reducción del gasto público-recesión- agravamiento de la pobreza, está presente en la región (Salama, 2008:153)

Los inversores se guían por el nivel relativo de los rendimientos y el riesgo país. Para garantizar los rendimientos se sobrevalúa la moneda. Un gobierno con un déficit presupuestario permanente y que quiere colocar deuda en su propio mercado emergente, tiene que garantizar los ingresos rentistas que exige el capital. En el caso de la crisis mexicana de 1995, ésta tuvo como marco de referencia un mercado financiero totalmente abierto, y como epicentro un doble déficit, “el de las balanzas comercial financiada sobre las reservas y el de las finanzas públicas financiadas por la titularización a la “americana”. “ (Chesnais, 1999:20)

La financiarización transformó el papel del gasto público en el proceso de acumulación en múltiples espacios de acción: i) en la formación de capital, en la dotación de infraestructura y servicios básicos; ii) en la creación y realización de la ganancia empresarial; iii) en el sostenimiento del salario y el empleo; iv) en la disponibilidad de los bienes salario; y v) en la distribución del ingreso (Correa, 2008).

La emisión de títulos públicos, servicios de deuda interna y externa, alimenta la financiarización; provocando comportamientos de tendencia rentista, concentrando la distribución del ingreso en las capas más altas y reduciendo la inversión. La retirada del Estado del sector productivo alimentó los comportamientos rentistas (Salama, 2008:39).

El neoliberalismo argumentó el efecto expulsión del gasto público sobre el financiamiento privado. La expansión del gasto público, supuestamente, aumentaba las tasas de interés, y por ende, restringía la inversión. Desde esta perspectiva, deberían prevalecer finanzas públicas equilibradas. Bajo este argumento, los gobiernos neoliberales promovieron políticas que restringían el gasto social y la inversión pública. El gasto público fue dirigido principalmente al pago de intereses, dejando de contribuir a la base colectiva de la productividad.

El resultado de la implementación de las políticas del Consenso de Washington en América Latina, a cuya imposición contribuyó la crisis de deuda de los años ochenta, ha sido el acuerdo para mantener el superávit primario (excluyendo el pago de intereses), incluso en épocas de recesión. En particular, el superávit fiscal primario y la apertura de la cuenta de capital, han generado un entorno que ha limita la inversión pública. (Vernengo, 2004:334)

El superávit fiscal primario es la garantía de que los gobiernos contarán con suficientes ingresos para saldar sus compromisos con el capital financiero.¹²

En América Latina el Estado perdió su capacidad de intervención y de realizar políticas contracíclicas. Las necesidades de la estabilización económica determinan que los gobiernos se vean obligados a gastar más durante el boom y menos durante la recesión. Asimismo, prevalece un bajo nivel de gastos e ingresos, que se hace palpable cuando se comparan los indicadores latinoamericanos con los de los países de la OCDE. En el periodo 1990-2006 el gasto público como proporción del PIB representó el 26.1% en América Latina, mientras que en los países de la OCDE alcanzó el 42.7% del PIB. Por el lado de los ingresos, en el mismo periodo representaron el 24.7 % del PIB en

¹² Duménil y Levy analizando las tendencias del gasto público en Francia y los Estados Unidos durante los últimos treinta años, demuestran que el déficit público es totalmente imputable a las altas tasas de interés.

América Latina, contra el 42% en los países de la OCDE. Además en ambos grupos de países se registró un superávit fiscal de 1.2 y 2.5 % del PIB, respectivamente. (Véase cuadro 1.1)

Cuadro 1.1
Tamaño del Gobierno en América Latina y los países de la OCDE: 1990-2006
(Como porcentaje del PIB)

Concepto	Balance Fiscal		Balance primario		Ingresos totales		Gastos totales		Gasto primario	
	AL	OECD	AL	OECD	AL	OECD	AL	OECD	AL	OECD
1990-2006	-1.55	-1.86	1.12	1.87	23.24	42.16	24.78	44.02	22.09	39.84
1990-1994	-1.67	-3.52	1.12	1.43	21.69	42.03	23.35	45.55	20.53	39.88
1995-1999	-1.58	-1.83	0.90	2.07	22.65	42.50	24.24	44.32	21.72	39.91
2000-2006	-1.44	-0.69	1.28	2.05	24.78	42.01	26.18	42.70	23.47	39.77

Fuente: Datos tomados de la OCDE. Latin American Economic Outlook 2009.

En América Latina, la política fiscal (protegiendo los intereses del capital financiero) ha estado más próxima a la perspectiva de que “menos gobierno es más”. Desde este punto de vista, la política fiscal distorsiona los incentivos de los agentes que toman decisiones, de ahorro, inversión o en la búsqueda de empleo. Además puede crear incentivos negativos para la formación de capital, debido a que la inversión puede ser desalentada por distorsiones en los impuestos, o porque el gasto público puede incrementar las tasas de interés. (OECD, 2009:27)

Vito Tanzi, Director del Departamento de Asuntos Fiscales del FMI, es un claro ejemplo de esta perspectiva:

“... En general, un sector público eficiente debería poder alcanzar los objetivos del Estado, con la menor distorsión posible del mercado, con la carga tributaria más baja posible sobre los contribuyentes, con el menor número posible de empleados públicos y

con la menor absorción posible de recursos económicos por el aparato público...”
(Tanzi, 2000: 7)

Otra perspectiva de la política fiscal es visualizarla como la base del contrato social entre el Estado y los ciudadanos. Los distintos grupos sociales –élites, pobres, clases medias y el Estado-, generan distintos niveles de aportaciones a través de los impuestos, y esperan algo a cambio: un sustento mínimo básico. De ahí, la importancia de la legitimidad fiscal. La falta de legitimidad fiscal puede provocar niveles bajos y regresivos de impuestos, y por ende, niveles bajos de gasto público y servicios públicos de mala calidad. En el otro extremo, niveles altos y progresivos de impuestos, y altos niveles de gasto de calidad pueden reducir las desigualdades, y generar el desarrollo de capital humano. (OCDE, 2009).

En el caso de los países de América Latina, en el periodo 1990-2006 el pago de intereses de la deuda pública representó el 11.6% de los gastos totales, las transferencias, el consumo de gobierno y los gastos de capital representaron el 27.9%, 39.9% y 20.9% de los gastos totales, respectivamente. (En la tabla 2 se presentan la composición del gasto de los países de la OCDE, para hacer la comparación respectiva).

La política fiscal está ligada a los negocios de los inversores institucionales: i) por el crecimiento de la deuda pública; ii) amplía de la titulación de activos; iii) transfiere los ingresos de los asalariados y del gobierno federal a las rentas de los inversionistas. La financiarización del gasto público mantiene la sustentabilidad financiera de los inversores institucionales (Correa, 2008).

Cuadro 1.2
Composición del gasto en América Latina: 1990-2006
(Como porcentaje del gasto total)

Concepto	Consumo de gobierno		Transferencias		Gastos de capital		Intereses	
	AL	OCDE	AL	OCDE	AL	OCDE	AL	OCDE
1990-2006	39.9	43.7	27.9	35.6	20.9	7.5	11.6	8.3
1990-1994	41.4	42.2	24.2	34.1	21.0	7.4	13.2	10.6
1995-1999	38.8	42.8	27.4	35.8	23.4	7.7	11.0	8.7
2000-2006	39.5	45.3	30.9	36.5	19.1	7.4	10.9	6.4

Fuente: Datos tomados de la OCDE. Latin American Economic Outlook 2009.

Por el lado de los ingresos, América Latina registra una recaudación tributaria baja, en el periodo 1990-2006 los ingresos por impuestos significaron el 16.8% del PIB en la región, que se retroalimentan por la alta concentración del ingreso, el subempleo y la evasión fiscal de las grandes corporaciones lo que reduce la base fiscal gravable, mientras que en los países de la OCDE los ingresos representaron el 35.12% del PIB. Asimismo, de los ingresos públicos totales latinoamericanos cerca de una tercera parte proviene de fuentes no tributarias (productos, derechos y aprovechamientos, principalmente). Los impuestos a los ingresos personales significan 3.7% de los ingresos tributarios, mientras que en los países de la OCDE representan el 26.65% de los ingresos totales. A su vez, si estas cifras las comparamos con las proporciones entre impuestos indirectos e ingresos por impuestos, encontraremos una carga fiscal más regresiva en los países latinoamericanos (Véase tabla 1.3).

La liberalización financiera puso a los ingresos públicos a merced del rentismo financiero global, en consonancia con estos intereses, los gobiernos neoliberales impusieron políticas públicas que desaceleraron el crecimiento, generaron mayores desequilibrios e inestabilidad económica y financiera. Por ejemplo, para proteger los intereses de los acreedores y para atraer la inversión extranjera, mantuvieron altas las tasas de interés, generando un círculo vicioso en el endeudamiento público.

Cuadro 1.3

Ingresos público en América Latina y en países de la OCDE, 1990-2006

Variable Región	Región	1990-2006	1990-1994	1995-1999	2000-2006
Ingreso no de impuestos/ingreso total	América Latina	28.24	31.61	27.38	26.43
	OECD	14.8	16.00	14.69	14.03
Ingresos por impuestos/GDP	América Latina	16.18	14.69	15.98	17.39
	OECD	35.12	34.32	35.35	35.53
Impuestos directos/ingresos por impuestos	América Latina	24.82	24.69	23.55	25.83
	OECD	42.34	43.05	42.24	41.91
Impuestos al ingreso individual/ingresos por impuestos	América Latina	3.7	2.66	3.97	4.25
	OECD	26.65	28.23	26.84	25.38
Impuestos indirectos/ ingresos por impuestos	América Latina	57.78	57.05	58.42	57.84
	OECD	32.81	32.85	33.12	32.57
Impuesto al comercio internacional/total impuestos	América Latina	11.55	14.52	12.49	8.76
	OECD	1.17	1.88	1.17	0.67

Fuente: Datos tomados de la OCDE. Latin American Economic Outlook 2009.

En el contexto de la crisis financiera global actual, resulta indispensable replantearse la incidencia que puede tener la política fiscal sobre el desarrollo: para promover el crecimiento económico, para la reactivación económica, para reducir el desempleo, y mejorar las bases del contrato social, es decir, la relación entre el Estado y los ciudadanos. La financiarización del gasto público ha bloqueado, y en específico, los intereses que la misma defiende, han bloqueado estas potencialidades.

CONCLUSIONES

La financiarización introdujo un nuevo orden social, transformó las relaciones de producción, la estructura de clases y al Estado. Las ganancias del capital financiero atentaron contra la dinámica del capital industrial, y reconfiguraron la demanda para enlazarla a un mercado global. La gobernanza corporativa fue vinculada principalmente a las inversiones financieras. La alianza entre el capital financiero internacional y los bloques de poder locales, impulsó la transformación del Estado para hacerlo funcional con el rentismo financiero. La estructura del gasto público en las últimas décadas refleja esta lógica, que antepone las ganancias financieras sobre la cohesión social.

La crisis de los años setenta generó un proceso de destrucción-reestructuración de los procesos productivos. En primer lugar, el sector financiero transitó de un sistema dominado por oligopolios bancarios a un sistema basado en el mercado de capitales, con predominio de los inversores institucionales. Éstos constituyen el centro del proceso de globalización financiera mundial y por tanto, tienen incidencia sobre el diseño de las políticas públicas.

En segundo lugar, el gobierno corporativo desvinculó la ganancia de la inversión, engendrando un sistema de “crear y distribuir”, cuyo objetivo central es la maximización del valor de las acciones. Bajo esta lógica, las corporaciones incrementaron sus inversiones financieras y destinaron mayores recursos a la amortización de sus deudas y al rescate de sus propias acciones; así como emprendieron procesos de reestructuración y reingeniería de sus actividades, que implicaban una menor demanda de fuerza de trabajo.

En el tercer lugar, examinamos los cambios en la relación trabajo capital: la reingeniería de procesos, las fusiones y adquisiciones, transformaron las condiciones laborales y atentaron contra la generación de empleos. Aunado a lo anterior, se desarticuló la seguridad social, aumentó el desempleo, la concentración del ingreso y la presencia del sector informal. Y con ello la necesidad de una mayor intervención del Estado para mantener la cohesión social.

Asimismo, si analizamos el papel del Estado en el régimen de acumulación financiarizado, el Estado neoliberal dirigió sus políticas hacia la preservación de las rentas del capital financiero: recortó su gasto social (salud, educación y vivienda) y en infraestructura, impulsó un proceso de privatización de empresas paraestatales, y generó un creciente pago de intereses. En este sentido, la configuración del gasto público, dadas las necesidades de gestión de las monedas en el contexto de un sistema financiero global, desregulado y con predominio del mercado de capitales, mantuvo el estancamiento económico y contribuyó a la concentración del ingreso.

Así como las necesidades de la acumulación dieron forma al régimen de acumulación con predominio financiero, la actual crisis estructural generará un nuevo proceso de reestructuración-destrucción de los procesos productivos. En este contexto resulta fundamental revalorar el potencial de la política fiscal para recuperar el crecimiento y combatir la pobreza. El Estado neoliberal, impuesto bajo la máscara de la eficiencia económica, tendrá que transformarse, no porque haya generado una mayor exclusión social, que de hecho lo hizo, sino por las necesidades recomposición de la acumulación capitalista.

CAPITULO II

DEBATE TEÓRICO SOBRE GASTO PÚBLICO

Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo examinar distintas perspectivas teóricas sobre el potencial de la política fiscal. En primer lugar, se establece la importancia del debate sobre la endogeneidad o exogeneidad del dinero sobre las potencialidades de las políticas de gasto público. En el segundo inciso se analiza la visión convencional sobre el gasto público, resaltando la relación entre el gasto público y el déficit en cuenta corriente, el papel del efecto “crowding out”, el estudio de la equivalencia ricardiana, el análisis IS-LM de la política fiscal y la relación entre el gasto público y la inflación. En el tercer inciso, se explora el papel del gasto público en el pensamiento de Keynes. En el inciso siguiente, se indaga sobre la visión postkeynesiana de la política fiscal, se resalta el enfoque de las finanzas funcionales, el debate sobre el multiplicador keynesiano y se aborda la visión del circuito monetario. Los últimos tres apartados están destinados al análisis del pensamiento estructuralista latinoamericano, a las transformaciones del papel del Estado en la economía y a las redefiniciones de la política fiscal a través del Consenso de Washington.

2.1 Gasto público y moneda

Este apartado se abocará a analizar la concepción que tienen las principales escuelas del pensamiento económico sobre el dinero, sus orígenes y su capacidad de incidir o no sobre la producción. De esta forma, se podrá ponderar la importancia que tiene la endogeneidad o exogeneidad del dinero sobre las potencialidades del gasto público.

En tanto al dinero y su génesis se registran dos posturas fundamentales. Por una parte, se considera al dinero como una mercancía que sirve como equivalente general, tiene incorporado un valor en sí misma, agiliza la realización de las mercancías e incentiva la especialización de los productores. El dinero es exógeno, neutral y su valor se explica

por las leyes del mercado. Ejemplos claros de esta postura son las posturas de Karl Menger en el artículo “On the Origin on Money” y de Carlos Marx en el Tomo I de El Capital.

Por otra parte, se puede considerar al dinero como representación de una estructura social, cuyas principales aportaciones son la teoría del dinero crédito y la teoría del dinero estatal, desarrolladas por Innes y Knapp, donde el dinero es resultado de arreglos institucionales e incide sobre el sistema productivo. El dinero es un medio para la cancelación de deuda que el Estado adelanta para activar la producción y el comercio. La credibilidad es la base de la creación de dinero. El dinero es endógeno porque los bancos tienen la capacidad de crear medios de pago, bajo la supervisión del Estado, que responden a la necesidad de inversión del sector privado. Keynes en *The Treatise On Money* desarrolla este tipo de análisis con todas sus especificidades.

A mediados del siglo XIX, cuatro principios caracterizaron el pensamiento monetario clásico: i) la existencia del dinero no interfiere con las leyes del valor (J.S.Mills, 1971 citado en Laidler), ii) el valor del dinero es explicado por el valor de los metales que contiene; iii) la variación en la cantidad de dinero causa variaciones en los precios, y no viceversa; iv) los billetes son parte de la oferta monetaria, sólo si son convertibles en oro o plata (Ingham, 2004: 19).

Para que el dinero funcione como equivalente general es necesario que su valor sea estable. Bajo el principio de la estabilidad, Fisher en *The Purchasing of Money* (1911), desarrolla la clásica exposición de la teoría cuantitativa, donde aparece la identidad entre la cantidad de dinero y el valor de las mercancías.

$$MV=PT$$

El valor real de la moneda, por lo tanto dependerá de la cantidad de moneda (M), del volumen de bienes y servicios (T) y de la velocidad del dinero (V).

A principios del siglo XX podemos encontrar dentro de la economía neoclásica cuatro supuestos y principios metodológicos, que continúan incidiendo sobre el pensamiento económico contemporáneo: i) opera con un modelo de economía real de trueque, donde

el dinero simboliza razones de cambio. El dinero es neutral y en el largo plazo no es necesario, éste sólo actúa como medio de cambio; ii) el dinero existe porque disminuye las dificultades del trueque directo, es decir, resultado de la minimización de los costos de producción; iii) Al ser una mercancía más, el valor del dinero puede ser explicado por la teoría general del valor, es decir en función de la oferta y la demanda, y los márgenes de utilidad; iv) manteniendo constante la oferta y demanda y la utilidad marginal, el nivel de precios está determinada por la relación entre la cantidad de dinero en circulación y la oferta de bienes y servicios (Ingham, 2004: 33-34).

Desde comienzos de siglo XX existe un consenso entre algunas de las escuelas del pensamiento económico: el dinero es exógeno, neutral y su valor puede ser explicado por las leyes del mercado. El dinero, por lo tanto, se supedita a las necesidades de la “economía real”.¹³

Para Geoffrey Ingham el modelo monetario antes descrito no es apropiado para describir el financiamiento del capitalismo, en él no existe espacio para el financiamiento: los bancos utilizan de manera empresarial al dinero para tomar posiciones especulativas considerando la producción de mercancías para su venta futura o considerando las fluctuaciones del valor del dinero en sí mismo. Los bancos incluso pueden producir dinero crédito a través de préstamos y generación de depósitos. (Ingham, 2004: 26).

Keynes en *The Treatise On Money* retoma la teoría del dinero crédito generada por Alfred Mitchell-Innes en “What is Money?”(1913) y “The Credit Theory of Money” (1914), y la teoría del dinero estatal, que desarrolló Knapp en su libro *The State of Money* (1924). Keynes realiza una especificación las distintas clases de dinero destacando el papel del dinero bancario: los bancos crean dinero. En términos generales, desarrolla las bases para entender el dinero endógeno.

Sin embargo, posteriormente, en *The General Theory of Employment, Interest and Money* Keynes asume la oferta monetaria como exógena, relacionada con las

¹³ La denominada por Ingham, meta-teoría de la economía real y el axioma de la economía cuantitativa siguen presentes en lo que él denomina pensamiento ortodoxo: monetarismo, expectativas racionales y nuevos clásicos.

restricciones del Banco Central y por las razones de reserva, y fue este enfoque el que predominó durante las décadas de los cuarenta, cincuenta y sesenta.

El pensamiento poskeynesiano retoma estos principios y considera al dinero como algo no neutral e integral al proceso productivo. La oferta monetaria es endógena, conducida por la demanda crédito. Los bancos no esperan pasivamente los depósitos para suministrar los préstamos. Asimismo dentro de esta escuela destaca el papel motivo financiero para determinar la demanda de dinero y el papel de las entidades financieras. Dentro del pensamiento poskeynesiano podemos encontrar tres grandes posturas con relación a la naturaleza del dinero: i) la postura acomodaticia; y ii) el enfoque estructuralista y iii) la corriente del circuito monetario. Cada postura rescata aspectos relevantes que pueden ayudar a explicar la forma en que el dinero funciona.

2.2 Gasto público en la visión convencional

En este apartado se analizan las principales teorías que componen la visión convencional sobre el gasto público: en primer lugar, el vínculo entre la composición del gasto, la deuda pública y el déficit en cuenta corriente. Posteriormente, se examina el efecto “crowding out” de la política fiscal. Un tercer punto está referido al estudio de la equivalencia ricardiana. En los dos últimos incisos, utilizando el análisis IS ML se observa el impacto de la política fiscal en la economía y la relación entre el gasto público y la inflación.

i) Gasto público, deuda pública y déficit en cuenta corriente

Los recursos que ejerce el Estado en un periodo de tiempo constituyen el gasto público. Sachs y Larraín clasifican el gasto público en tres componentes: i) las compras de bienes y servicios; ii) las transferencias, que son recursos que no implican ninguna contraprestación; y iii) el pago de intereses de la deuda pública, que provienen tanto de la deuda interna como de la deuda externa. A su vez, las compras de bienes y servicios, las clasifica en: i) compras de bienes de capital o gasto de inversión; y ii) compras de bienes de consumo del gobierno. (Sachs y Larraín, 1994:186) (Samuelson y Nordhaus, 986: 198)

Por otra parte, los ingresos fiscales están compuestos por: i) impuestos sobre las personas; ii) cotizaciones a la seguridad social; iii) impuestos indirectos sobre las empresas; y iv) impuestos sobre sociedades. (Sachs y Larraín, 1994:186)

El déficit público es la diferencia entre los ingresos y egresos públicos, que se expresa de la siguiente forma (Dornbusch, 1992:63):

$$DP = (G-TR+INT) - T$$

Donde:

DP = déficit público

G = gasto de gobierno (consumo de gobierno + inversión de gobierno)

TR = transferencias

INT = pago de intereses

T = impuestos

Si se excluye el pago de los intereses del déficit público, se obtiene el balance fiscal primario.

El Estado que incurre en déficit presupuestal debe pedir préstamos para pagar sus facturas. La deuda pública está compuesta por los préstamos totales en los que ha incurrido el Estado para cubrir sus déficits presupuestarios acumulados, es el valor total de los bonos del Estado en manos del público. (Samuelson y Nordhaus, 1994: 430)

El endeudamiento público está relacionado con cuatro problemas macroeconómicos fundamentales: a) Los efectos que sobre la demanda agregada tienen un déficit fiscal financiado con deuda pública que paga interés o bien deuda monetizada; b) el problema de la carga de la deuda; c) la relación entre deuda e inflación; d) la relación entre el endeudamiento interno, el crecimiento de las tasas de interés y las restricciones a la inversión. (Samuelson y Nordhaus, 1994: 433-434)

El déficit público corriente hace referencia a descontar del gasto total, la compra de bienes de inversión, y sólo tomar en cuenta el gasto corriente (compuesto por salarios y

la compra de bienes y servicios por parte del gobierno) (Sach y Larrain, 1994:191) (Dornbush, 2002).

$$DP = (G_c + TR + INT) - T$$

Donde G_c = gasto corriente

En esta visión se distingue entre el déficit estructural y el déficit cíclico. El déficit estructural está determinado por políticas discrecionales y es el que se logra si la economía funciona a su nivel potencial. La parte cíclica está determinada pasivamente por la situación del ciclo económico, es la diferencia entre presupuesto efectivo y el estructural. (Samuelson, 1994: 418)

El ahorro del gobierno (S_g) queda definido como:

$$S_g = T - (G + INT)$$

Por lo tanto, la deuda pública es la diferencia entre la inversión y el ahorro públicos:

$$DP = I_g + S_g$$

Como la cuenta corriente resulta de la relación contable entre la inversión y el ahorro, el presupuesto público tiene incidencia directa sobre la balanza de pagos (Sach y Larrain, 1994:191) (Dornbush, 2002: 63).

$$CC = S - I$$

Donde CC = cuenta corriente

El ahorro es la suma del ahorro privado y el ahorro fiscal.

$$S = S_g + S_{pr}$$

S = ahorro total; S_{pr} = ahorro privado

La cuenta corriente es igual al superávit financiero privado menos el déficit presupuestario. Por lo tanto, la manera de reducir un creciente déficit en cuenta corriente, dado un déficit financiero constante, requiere de la disminución del déficit fiscal (Sach y Larrain, 1994:191).

$$CC = (Spr + Sg) - (Ipr - Ig) = (Spr - Ipr) + (Sg - Ig)$$

$$CC = (Spr - Ipr) - DP$$

$$CC = \text{superávit o déficit privado} - \text{déficit fiscal}$$

Entonces, examinando las identidades macroeconómicas básicas, los niveles de gasto público estarán en función de la capacidad con que cuenta la economía para superar la restricción externa al crecimiento.

ii) Gasto público, déficit público y ahorro

Para la economía convencional, el déficit público es un problema por el efecto que tiene sus fuentes de financiamiento: los impuestos, la impresión de dinero y la deuda. En primer lugar, se considera que el aumento de los impuestos disminuye el consumo privado y por ende, contrae la acumulación y la producción. En cuanto a la monetización del déficit, se considera que tiene incidencia sobre mayores niveles de inflación. Asimismo, en el caso de la deuda pública, ésta desplaza el capital de la riqueza de un país, dado que la gente acumula deuda pública en lugar de capital privado.

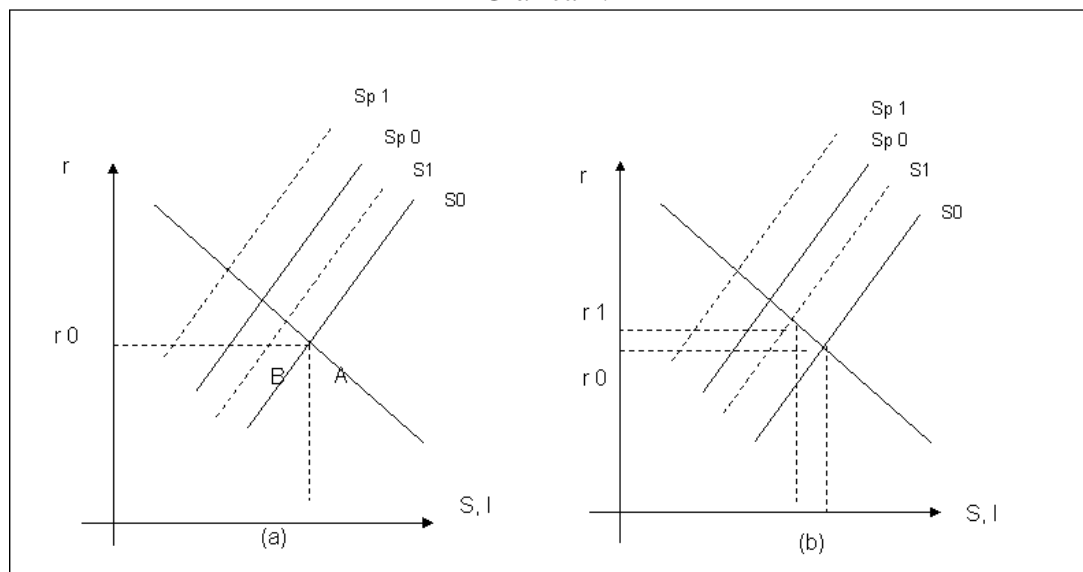
Olivier Blanchard argumenta que el nivel de ahorro, tanto público como privado, afecta la acumulación de capital y el crecimiento de largo plazo. El aumento del déficit presupuestario disminuye el ahorro nacional y por ende, la acumulación y la producción en el corto plazo. (Blanchard, 2006: 620)

Asimismo Blanchard pone énfasis sobre la interacción entre el sector público y privado: considerando un aumento transitorio en el gasto público financiado con mayores impuestos, el consumo caerá, pero no tanto como suben los impuestos. Esto debido a que la propensión marginal a consumir de la riqueza es menor que uno, y las familias tratarán de estabilizar su consumo. Por lo tanto, un aumento transitorio en los impuestos disminuye el ahorro privado (Blanchard, 2006)

De acuerdo con Sachs y Larraín, en el caso de un país pequeño que tiene poca influencia sobre la tasa de interés internacional, la reducción el ahorro privado disminuye su saldo en cuenta corriente. En el caso de control de capitales, la declinación

del ahorro nacional elevaría la tasa de interés interna (Sachs y Larraín, 1994: 195) (véase el caso a de la gráfica 2.1).

Gráfica 2.1



En el caso de un país grande que tiene influencia sobre las tasas de interés internacionales, la declinación del ahorro provoca un aumento en la tasa de interés mundial al mismo tiempo que se deteriora la cuenta corriente (Sachs y Larraín, 1994: 195) (véase el caso b de la gráfica 2.1).

iii) El efecto desplazamiento “crowding out” de la política fiscal

Bajo el supuesto clásico del pleno empleo, una expansión del gasto público puede, desde el enfoque de la teoría convencional, reducir el financiamiento privado y también afectar a las exportaciones netas.

Sachs y Larraín afirman que en un país pequeño con libre movilidad de capitales, un incremento transitorio en el gasto fiscal mantiene inalteradas las tasas de interés pero aumenta el déficit en cuenta corriente, por lo tanto, el gasto público desplaza a las exportaciones netas. (Sachs y Larrain, 1994: 196)

En un país pequeño con control de capitales, un incremento transitorio en la política fiscal, incrementa la tasa de interés interna, encareciendo el financiamiento privado. El gasto público desplaza a la inversión privada. (Sachs y Larrain, 1994: 196)

No obstante, cuando el aumento del gasto público es permanente el desplazamiento de la inversión o de las exportaciones netas es menor o incluso desaparece.

Paul Samuelson relaciona el efecto desplazamiento con los déficits estructurales: el efecto desplazamiento se produce cuando un incremento del déficit estructural, por medio de un aumento en el gasto público o por una reducción de los impuestos, incrementa las tasas de interés, y por lo tanto, expulsa a la inversión. (Samuelson, 1998: 404) ¹⁴

Para la economía convencional cuando el déficit público se financia con emisión de bonos de deuda pública, entra a competir con el sector privado por los recursos con que cuenta la economía. Todo esto bajo los supuestos de que el incremento de la base monetaria sólo está en función de la demanda de dinero y que son escasos los fondos externos. El gobierno, por lo tanto, tiene que competir con el sector privado por los fondos existente con base en su precio, es decir, aumentando la tasa de interés de mercado. A pesar de esto, la macroeconomía moderna acepta que la política fiscal puede incentivar la inversión cuando no se utiliza plenamente la capacidad productiva.

iv) La teoría de la equivalencia ricardiana

Otro de los pilares de la visión convencional sobre el gasto público es la teoría de la equivalencia ricardiana. Dicha teoría sostiene, según Sachs y Larraín, que bajo ciertas circunstancias, un cambio en la trayectoria de impuestos a lo largo del tiempo no tiene efecto sobre el gasto privado, ni sobre la inversión y el ahorro, ni con la cuenta corriente. (Sachs y Larrain, 1994: 197)

El gobierno para financiar sus gastos, una vez cancelada la vía “perniciosa” de la emisión monetaria, recurre a dos alternativas: el aumento de impuestos o emite deuda pública. Si decide por lo segundo, tarde o temprano tendrá que aumentar los impuestos para pagar la deuda.

¹⁴ La experiencia latinoamericana sugiere que la causalidad es inversa: altas tasas de interés inciden sobre el costo financiero de la deuda pública, y por lo tanto, preceden al déficit fiscal. (Vernengo, 2004:09)

Si el gobierno decide expandir su gasto, esto implica que tendrá que aumentar los impuestos en el futuro. Las familias se darán cuenta que tienen más ingresos hoy, pero los ahorrarán para pagar cubrir el alza de impuestos el día de mañana. Por lo tanto, desde la teoría de la equivalencia ricardiana, la expansión del gasto público sería compensada por el aumento del ahorro en las familias y no afectaría a la demanda agregada.

La equivalencia ricardiana sostiene que la trayectoria temporal de los impuestos no afecta al consumo, siempre que el gasto fiscal se mantenga constante. (Sachs y Larrain, 1994: 196)

Desde esta enfoque ni los déficits ni la deuda tienen incidencia sobre la actividad económica.

v) Análisis de la política fiscal a través del modelo IS-LM

En el análisis IS-LM, las variaciones en los impuestos o en el gasto público desplazan la relación ahorro inversión (IS). Un aumento de impuestos, dada la tasa de interés, disminuye la renta disponible, y por ende, el consumo. Esto provoca que se contraiga la demanda agregada y posteriormente la producción. IS, ante una disminución de los impuestos, se desplaza hacia la izquierda. En caso contrario, que disminuyan los impuestos o aumente el gasto público, IS se desplaza a la derecha, hacia un mayor nivel de producción, dada la tasa de interés. (Blanchard, 2006:102)¹⁵

¹⁵ A fines de los años treinta y principios de la década siguiente, John Hicks y Alvin Hansen, describieron las implicaciones del equilibrio simultáneo en el mercado de bienes y financiero. Estos autores retomaban las aportaciones de John Maynard Keynes, de su Teoría General publicada en 1936.

La relación LM (relación entre la oferta y la demanda de dinero) es la relación entre la cantidad real de dinero, la renta real y el tipo de interés que se expresa de la siguiente forma:
 $M/P = Y L(i)$

Esta relación se representa con una curva LM con pendiente positiva.

Para Blanchard, la condición de equilibrio es que, dada la cantidad de dinero, el tipo de interés sea una función creciente del nivel de renta. (Blanchard, 2006: 105)

En el caso de que disminuyamos el déficit público, aumentando los impuestos y manteniendo constante el gasto público, esto puede disminuir la inversión en el corto plazo.

Dornbusch, Fisher y Startz, afirman que el “crowding out” ocurre cuando la política fiscal expansiva causa que la tasa de interés aumente, de manera que se reduce el gasto primario, particularmente la inversión. Esta situación se ilustra con dos casos extremos: i) la trampa de la liquidez, donde la curva LM es horizontal, un incremento en el gasto de gobierno tiene pleno efecto multiplicador sobre el nivel de equilibrio del ingreso, la tasa de interés permanece constante ante el incremento del gasto de gobierno; ii) el caso clásico, donde la curva LM es vertical, un incremento en el gasto de gobierno no afecta el nivel de equilibrio del ingreso y sólo afecta a la tasa de interés, existe un efecto “crowding out” pleno. (Dornbusch, Fisher y Startz, 2002: 251) (Véase la gráfica 2.2)

Dada la oferta monetaria, un aumento en el nivel de renta, que induzca un aumento en la demanda de dinero, provoca una subida en el tipo de interés. A su vez, la expansión monetaria, al reducir la tasa de interés, provoca que aumente la inversión (desplazamiento de LM para abajo).

La relación IS (inversión-ahorro)

La inversión, bajo este modelo, depende de la producción y del tipo de interés. Un aumento de la producción puede provocar un incremento de la inversión y una subida del tipo de interés reduce la inversión. La relación de inversión se expresa de la siguiente forma:

$$I = f(Y, i)$$

Por su parte, la demanda de bienes es una función creciente de la producción.

La condición de equilibrio en el mercado de bienes determina que la producción sea igual a la demanda de bienes

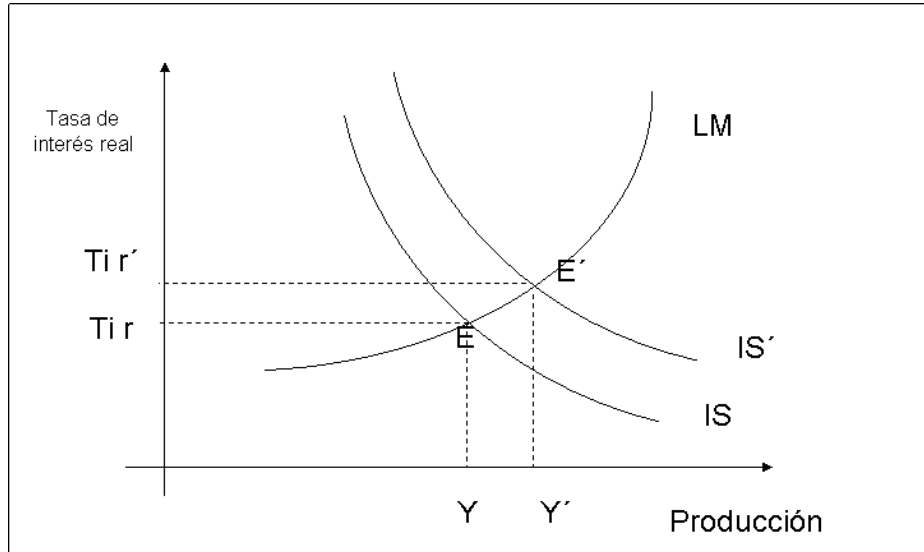
$$Y = C(Y - T) + I(Y, i) + G$$

La condición de equilibrio en el mercado de bienes implica que una subida en el tipo de interés reduce la producción, y se expresa de la siguiente forma:

$$Y = C(Y - T) + I(Y, i) + G$$

La curva IS, por lo tanto, tiene pendiente positiva.

Gráfica 2.2



En el caso de una economía con precios dados y con un nivel de producción por debajo del pleno empleo, la expansión fiscal puede incrementar la demanda, y las compañías pueden elevar su nivel de producción y contratar más trabajadores.

En el caso de una economía en pleno empleo, el “crowding out” ocurre a través de diferentes mecanismos: el incremento en la demanda puede aumentar el nivel de precios, el incremento en los precios reduce el balance real; y las tasas de interés aumentan desplazando el aumento inicial de la demanda agregada.

Para Dornbusch, Fisher y Startz, el efecto crowding puede evitarse con una política monetaria acomodaticia, que es cuando ante una expansión fiscal, la oferta monetaria se incrementa, para prevenir que las tasas de interés aumenten. La acomodación monetaria también se refiere a la monetización de los déficits fiscales, que significa que el banco central imprime dinero para comprar los bonos con los que el gobierno paga su déficit. (Dornbusch, Fisher y Startz, 2002: 251)

La manera en que opera la política fiscal depende de los bienes que compra el gobierno o el tipo de impuestos que recorta, y esto tiene un impacto diferenciado en los distintos sectores de la economía.

Desde la postura de Samuelson, existe una serie de limitaciones en la política fiscal: i) el grande lapso de tiempo que transcurre en que se ejercen los gastos en obras públicas; ii) los proyectos de empleo son despilfarradores y gastan fondos en proyectos poco prioritarios; y iii) incluso la modificación anticíclica de los impuestos tiene serios inconvenientes. (Samuelson, 1998: 397)

En contraste, la política monetaria, siguiendo las ideas de Samuelson, puede modificarse fácilmente, dada la existencia de bancos centrales autónomos, que no necesitan la aprobación del Congreso para modificar las tasas de interés y las condiciones crediticias. La política monetaria, por lo tanto, es más eficaz tanto en la expansión como en la contracción de la economía. (Samuelson, 1998: 397)

Blanchard sostiene que existe un único punto donde se satisfacen las condiciones de equilibrio, tanto del mercado monetario como del mercado de bienes y servicios. Desde la macroeconomía moderna el modelo IS-LM describe bien la conducta a corto plazo.¹⁶

Asimismo, cuando Blanchard introduce el papel de las expectativas, afirma que los efectos de la política fiscal van a depender de las expectativas sobre la futura política fiscal y monetaria. Una reducción del déficit, en algunas circunstancias, puede provocar un aumento de la producción, incluso a corto plazo. (Blanchard, 2006: 619)

vi) Relación entre el déficit fiscal y la inflación

Resulta fundamental para la economía convencional abordar el problema de la inflación. Para Dornbusch, Fisher y Startz, la política que reduce la demanda agregada, a través de la tasa de crecimiento del dinero o del gasto de gobierno, tiende a reducir la inflación

¹⁶ Blanchard (2006) resume el impacto de la política fiscal a través del tiempo de la siguiente manera:

“A corto plazo, un déficit presupuestario eleva la demanda y la producción. Los efectos sobre el gasto de inversión son ambiguos.

A mediano plazo, (considerado dado el stock de capital) la producción retorna a su nivel natural. Sin embargo, el tipo de interés y la composición del gasto son diferentes. El tipo de interés es más alto y el gasto de inversión es menor.

A largo plazo, la reducción de la inversión implica una disminución del stock de capital y, por lo tanto del nivel de producción.” (Blanchard, 2006: 619)

junto con el nivel de producto. La política fiscal expansiva incrementa la inflación junto con el nivel de producto. (Dornbusch, Fisher y Startz, 2002: 251)

El déficit fiscal, siguiendo el pensamiento convencional, dado el supuesto de pleno empleo, genera una mayor presión por el lado de la demanda agregada, para la cual la economía no tiene capacidad de respuesta, esto provoca que aumenten de los precios. Por el lado de los ingresos, la venta de bonos es una alternativa para el financiamiento del gasto público. Sin embargo, estas operaciones tiene cierto límite y tarde o temprano desembocaran en la creación de dinero, generando una mayor inflación. (Ramírez, 2008: 175)

Para evitar que el gobierno posea su propio mecanismo de expansión del crédito y el banco central financie los déficits que en una operación contable anual se generan, o para evitar que bajen las tasas de interés y poder disminuir los gastos financieros que la deuda pública produce, se ha promovido la independencia de los bancos centrales.

2.3 El gasto público en el pensamiento de Keynes

Desde la perspectiva de Keynes, cuando el gasto privado, ya sea en consumo o inversión, es insuficiente para garantizar un nivel de ocupación plena, ya sea porque en el corto plazo la estructura de la distribución del ingreso y los factores que determinan la inversión son rígidos, el aumento del gasto público puede reconducir la demanda agregada hacia un nivel de producción sostenida con pleno empleo (Keynes, 1986).

La política fiscal incide sobre la propensión marginal a consumir. El gasto público se transforma en un incremento del ingreso, que se distribuye bajo las forma de beneficios, rentas, intereses y salarios entre empresarios, capitalistas y trabajadores. Todos estos sujetos gastan sus ingresos en bienes de consumo, que se transforma en ingreso para los que producen los bienes consumidos.

En contraparte, la propensión del individuo al ahorro depende de los rendimientos futuros que espera, en los que es igualmente importante tanto la tasa de interés como la política fiscal del gobierno. Los impuestos sobre los ingresos, si son utilizados para

lograr una distribución del ingreso más equitativa, contribuyen a aumentar la propensión al consumo. (Keynes, 1986: 91)

La política gubernamental, que oscila entre la aceptación de deudas a la creación de reservas de los fondos de impuestos ordinarios, puede generar una severa contracción en la demanda efectiva. (Keynes, 1986: 92)

El Estado, a través del gasto público, se encarga de asegurar cierto nivel de ingreso nacional. El gasto público es el elemento determinante de los niveles de ingreso y ocupación. La política de gasto público no modifica la estructura de mercado, pero sí incide sobre la operación de las empresas privadas a través de la regulación del volumen de gasto.

La incidencia del gasto gubernamental sobre la renta real recibe el nombre de *efecto multiplicador*. Para que el efecto multiplicador del gasto público tenga impacto sobre el ingreso nacional, es necesaria la existencia de factores productivos disponibles, que permitan que la demanda agregada adicional encuentre una oferta adecuada. En caso contrario, la expansión de la demanda agregada se traduce en mayor inflación.

El gasto público puede financiarse por dos fuentes: los impuestos de la población y la deuda pública. En el caso de los impuestos, el efecto multiplicador del gasto público será menor al generado por el multiplicador de la inversión, ya que el primero sólo implica una sustitución entre el gasto privado y el gasto público. Por su parte, el endeudamiento público tendrá un efecto multiplicador pleno, ya que el endeudamiento representará un gasto (adicional al recolectado por los impuestos) que incrementará la demanda agregada total. En este caso el Estado gasta más de lo que recibe de impuestos durante un cierto periodo (déficit público).

También según el tipo de endeudamiento habrá diferencias, ya que si el Estado se endeuda con los bancos, generará un efecto más expansivo que si se endeuda con el público, dado que los préstamos bancarios resultarán en la creación de nuevos depósitos, mientras que en el otro caso también será una simple transferencia de dinero del público al Estado (lo que reduce el consumo e inversión privada). Entonces vender

bonos a los bancos no es difícil, ya que en la depresión los bancos tienen un exceso de reservas las cuales pueden ser utilizadas para invertir en bonos del gobierno.

Así que el endeudamiento con los bancos es más deseable que endeudarse con el público y el déficit público generado de esta forma no debe (o no debería) ser un problema, ya que creará un ingreso mayor a la cantidad del endeudamiento público. Por último, sólo en tiempos de alta inflación y pleno empleo es necesario que el Estado aplique altos impuestos, así la propensión a consumir se reducirá y el ahorro se incrementará. También el Estado debe reducir su endeudamiento para que se reduzca la demanda agregada y con ello la inflación.

Desde la perspectiva keynesiana el equilibrio presupuestal sólo es aconsejable en situación de plena ocupación. En las fase depresiva se aconsejable la expansión del gasto público no financiado por impuestos, para recuperar el ritmo de la actividad económica.

La política fiscal expansiva debe de estar en sincronía con una política monetaria que propicie que el costo de dinero sea barato, que permita el aumento en el monto de la inversión y eleve así la eficiencia marginal del capital. El Banco Central no debe permitir que la sociedad en su conjunto pague una mayor cantidad de intereses a los bancos para, de esta forma, obtener dinero y poder así movilizar los recursos desocupados.

Los controles de capital son el complemento necesario para las propuestas de política fiscal de Keynes para los presupuestos corriente y de capital y la socialización de la inversión. En caso contrario, las autoridades no tienen control sobre las tasas de interés u otros determinantes de la inversión doméstica (Vernengo, 2004:07)

El Banco Central debe expandir la oferta monetaria para de esta forma incrementar la liquidez, lo cual a su vez reducirá la tasa de interés, y por lo tanto incrementará el nivel de demanda de inversión. Esta política debe ser constante, si es que se quiere tener un alto nivel de empleo, esto ya que la mayor inversión tenderá a reducir poco a poco la Eficiencia Marginal del Capital (EMgC), debido al creciente costo de producción, y con ello la tasa de retorno de nuevas inversiones, lo cual conducirá a un punto donde sea

más rentable en comprar deuda (como bonos públicos) que invertir en la generación de riqueza.

Entonces, dado que el interés no es un premio al ahorro y que depende principalmente de la cantidad de dinero y la preferencia por la liquidez para el motivo especulación, es necesaria la expansión de la oferta monetaria y que el Banco Central ejerza políticas que induzcan a los bancos a expandir sus depósitos y a comprar bonos del gobierno.

Sólo en momentos en que la economía presenta presiones inflacionarias derivadas del crecimiento económico, es cuando el Banco Central debe restringir la oferta monetaria para de esta forma se eleve la tasa de interés y se establezca la economía (crecimiento estable). Sin embargo, Keynes también señala que la verdadera inflación ocurre cuando hay crecimiento de los precios sin crecimiento del empleo y el producto.

Podemos encontrar una lectura neoclásica de la Teoría General en Hicks, Hansen, Modigliani y Samuelson. De acuerdo con esta visión el Estado puede y debe encargarse de la política de “estabilización”, pero en el largo plazo debe prevalecer el equilibrio fiscal. (Seccareccia, 1995:44)

No obstante, en el largo plazo, la ley de Say fue asumida para conservarse, dado que el flujo neto de estos gastos públicos tiene que ser en promedio cero, de manera que se asegura la neutralidad en el largo plazo del Estado sobre los asuntos privados en el mercado. La composición de los flujos contracíclicos del gasto público, utilizados para estabilizar el nivel de empleo, fue considerada como de secundaria importancia. (Seccareccia, 1995:45)

Las políticas de estabilización keynesianas que derivan de una lectura neoclásica de la teoría general, como hemos visto, proponen un gasto público contracíclico, pero que en el largo plazo se ajusta a los principios de las finanzas equilibradas.

Matías Vernengo plantea que el Estado de Bienestar keynesiano de la posguerra fue considerado de secundaria importancia la composición de este gasto (Vernengo, 2004).

Puesto que Keynes señalaba que el gasto en bienes de capital proporcionaba un retorno real sobre el tiempo, que contribuía a establecer un entorno de expectativas favorables para la inversión privada. El gasto de capital, desde esta perspectiva, debía de convertirse en el instrumento central de la política fiscal. (Vernengo, 2004: 06)

En cuanto a la socialización de la inversión. Keynes estableció cómo la economía monetaria moderna se enfrentaba a problemas crónicos de coordinación de los mercados y consideraba que existía una tendencia al equilibrio con desempleo, reflejo de la lucha entre la industria y las finanzas.

En el contexto de una economía dominada por los rentistas, especulativa, estancada e improductiva, el Estado debía de tomar directamente la responsabilidad de organizar la producción, Según Keynes, se estima que de dos terceras a tres cuartas partes de la inversión debería de ser influida por el sector público. Keynes propuso la creación de un Consejo Nacional de Inversión (NIB), que sería una especie de gran banco de inversión.¹⁷¹⁸

2.4 Gasto público en el pensamiento postkeynesiano

El pensamiento postkeynesiano considera a la política fiscal como la más potente herramienta para la coordinación macroeconómica y la estabilización.

“En la tradición de Keynes, Minsky, Davidson, Kaldor y otros, el banco central de las economías modernas no tiene el control directo de la cantidad de dinero; es el Estado el que puede controlar su emisión inicial mediante la política fiscal, más que por la monetaria. La cantidad de dinero que se crea se determina por las compras del Estado, y gran parte de ese monto sale de la circulación como pago de impuestos.” (Wray, 2000)

¹⁷ Este gasto público en infraestructura acelera el crecimiento del stock de capital y del producto, e incide en el crecimiento de la productividad y permite la incorporación de nuevas tecnologías.

¹⁸ Seccareccia (1995) propone ligar el gasto público corriente a los ingresos tributarios y que el gasto en capital sea financiado mediante deuda pública. También transformar el carácter de la deuda en lugar de financiar a los rentistas, ligarla al crecimiento del sector productivo.

i) El enfoque de las finanzas funcionales

Muchos autores postkeynesianos proponen el retorno del enfoque de las Finanzas Funcionales de Abba Lerner (1943). Lerner considera que la política fiscal no debe ser juzgada por los resultados contables ex post del presupuesto y la deuda pública, sino por el impacto de la política fiscal en la economía.

Lerner propuso dos leyes que deberían regir la política fiscal. La primera ley establece que el gobierno tiene la responsabilidad de mantener un nivel de gasto sobre los bienes y servicios que permita que se realice, a los precios corrientes, el nivel de producción que se es capaz de producir. Un nivel menor de gasto al antes establecido generaría desempleo y un nivel mayor generaría inflación. El gasto público y los impuestos tienen la función de regular el nivel de gasto de la economía (Lerner, 1943: 40).

La segunda ley de las finanzas funcionales establece los efectos del endeudamiento gubernamental. El gobierno sólo deberá recibir préstamos en moneda si es deseable que el público tenga menos dinero y más bonos del gobierno. Esto sería conveniente en caso de que prevalezca un bajo nivel de la tasa de interés, que induzca la inversión. En caso contrario, el gobierno puede repagar su deuda sólo si es deseable incrementar la cantidad de dinero o reducir la cantidad de bonos en manos del público (Lerner, 1943: 41).

Lerner rechazan la doctrina de “sound finance” que promueve una política de laissez faire, acción gubernamental prudente y una tasa de crecimiento de la oferta monetaria menor a la tasa de crecimiento de la economía.

En su lugar Lerner propone: “...Primero, el ajuste del gasto total, (para todos en la economía, incluyendo el gasto público), con el fin de eliminar el desempleo y la inflación, usando el gasto gubernamental cuando el gasto es muy pequeño y usando la tributación cuando el gasto sea demasiado alto. En segundo lugar, propone los ajustes en la cantidad de dinero y en los títulos gubernamentales en poder del público, mediante préstamos recibidos o repago de deudas, en orden de permitir una tasa de interés la cual resulte en un más deseable nivel de inversión; y en tercer lugar, la impresión,

almacenamiento y destrucción de la moneda, conforme se requiera para llevar las dos primeras partes del programa.” (Lerner, 1943: 41).

Bajo los principios de las finanzas funcionales se introduce un déficit presupuestario en una situación donde hay una diferencia entre el ahorro ex ante y la inversión ex ante (usualmente un exceso de ahorro sobre inversión) y el pleno empleo aquí no es una particular razón para que este nivel de demanda agregada se corresponda con el equilibrio del lado de la oferta. (Arestis y Sawyer, 2004)

Dentro de los autores postkeynesianos que retoman los principios de las finanzas funcionales podemos encontrar dos tipos específicos: a) el enfoque de las finanzas funcionales vía la creación directa de empleo, que considera que el papel de la política fiscal es asegurar el pleno empleo y que la mejor manera lograr esto, es mediante la vía de garantizar el trabajo universal; y b) las finanzas funcionales vía la demanda agregada, que suponen que es necesario una inyección a la demanda agregada para cerrar la brecha de producto, sin garantizar la provisión de trabajo para todos. (Tcherneva, 2008: 27)

Para la mayoría de los postkeynesianos cerrar la brecha de demanda es la meta, la diferencia entre el producto real y el producto potencial.

En el enfoque de las finanzas funcionales vía la demanda agregada, destaca el trabajo de Arestis and Sawyer, donde la tarea de la política gubernamental específicamente, es asegurar altos niveles de demanda, cuando la demanda privada es deficiente. La propuesta principal consiste en impulsar la demanda agregada, la inversión y el crecimiento para sostener el pleno empleo. (Arestis y Sawyer, 2006)

La preocupación principal de este enfoque de las finanzas funcionales es que el tamaño del déficit presupuestario coincida con el exceso de ahorro privado ex ante sobre la inversión privada. Asimismo, la estructura del gasto público tiene incidencia sobre la tasa de crecimiento de la economía. (Arestis y Sawyer, 2006: 21)

Por otra parte, el enfoque de las finanzas funcionales vía la creación directa de empleo, sostiene que el gobierno puede actuar como empleador de último recurso (EUR). Esta

propuesta en la literatura moderna proviene de los trabajos de Hyman Minsky (1986). Una propuesta similar se ha desarrollado también en Mitchell (1998) y Wray (1998). (Tcherneva, 2008: 32).

En la propuesta de Randall Wray el gobierno funge como empleador de última instancia de las personas que no pueden encontrar empleo en el sector privado y fija exógenamente el salario. El gobierno sólo anuncia el salario al que contratará a las personas que quieran trabajar. Este programa está concebido para asegurar que el déficit se eleve hasta conseguir que se elimine todo el desempleo involuntario, o en otros términos, para lograr que el nivel de la demanda agregada no se incremente por encima del pleno empleo, manteniendo la inflación bajo control. (Wray, 2000) ¹⁹

“El pleno empleo es la condición donde todos los que están dispuestos, listos y capaces de trabajar obtiene un empleo remunerado a una base salarial dada. Los partidarios de este enfoque provienen de una rama del poskeynesianismo conocido como Neo-chartalismo, que hace hincapié en dos puntos clave con respecto a la política fiscal: 1) no hay endeudamiento o impuestos inherentes a las limitaciones de las finanzas públicas en los países con moneda soberana, y 2) el vínculo entre la política fiscal y el pleno empleo debe hacerse explícito.” (Tcherneva, 2008: 32).

También los autores adherentes a la propuesta de EUR consideran que es muy difícil lograr el pleno empleo estimulando la demanda agregada, si no se hace explícito el objetivo de lograr el pleno empleo.

ii) El efecto “crowding out”, algunas refutaciones

Existen tres argumentos bajo los cuales la política fiscal es ineficaz, bajo los argumentos del “crowding out”: a) la primera forma de “crowding out” proviene del análisis IS-LM, donde la política fiscal aumenta las tasas de interés, desplazando IS hacia afuera y a la derecha; b) la segunda forma de “crowding out” surgió de una combinación de equilibrio del lado de la oferta (como la tasa natural de desempleo), y que el nivel de demanda se ajustaría para ser coherente con el equilibrio del lado de la

¹⁹ A juicio de Randall Wray cualquier país con moneda propia y un tipo de cambio flotante puede realizar un programa de empleo de última instancia. (Wray, 2000)

oferta; c) la tercera forma de “crowding out” proviene de la equivalencia ricardiana, y que hace hincapié sobre las perspectivas a futuro de la tributación. (Arestis y Sawyer, 2006:02)

La primera forma de “crowding out” es a través del incremento de las tasas de interés. Este argumento se basa en que la política monetaria no puede ajustar el volumen de dinero en respuesta a la política fiscal, y que la inversión y otras formas de gasto privado son sensibles a la tasa de interés. Un supuesto es que la cantidad de dinero es determinada de manera exógena fuera del sector privado. (Arestis y Sawyer, 2006:04)

En el contexto de dinero crédito endógeno, la cantidad de dinero está determinada por la demanda, y las tasas de interés no se determinan por la interacción entre la oferta y demanda de dinero, desde que la oferta se acomoda a la demanda y es establecida por el Banco Central. El “crowding out” surge por la acción deliberada del Banco Central, que responde aumentando las tasas de interés ante la expansión fiscal (supuestamente ante el temor de presiones inflacionarias) y no por la respuesta de los mercados. (Arestis y Sawyer, 2006:05) El efecto desplazamiento, derivado de una política fiscal expansiva, es evitable si está acompañado de una política monetaria acomodaticia.

El segundo tipo de “crowding out” proviene del supuesto de que la economía opera en cierto nivel de equilibrio del lado la oferta (p.e. tasa natural de desempleo), y por lo tanto, la demanda agregada debe ser congruente con dicho nivel. La política fiscal incide sobre la demanda agregada y el “crowding out” ocurre sólo si se asume que el equilibrio del lado de la oferta debe ser alcanzado (con el fin de garantizar una tasa constante de inflación) y que la demanda agregada de todos modos podría ser equivalente del lado de la oferta. (Arestis y Sawyer, 2006:05)

A menudo se invoca al efecto saldos reales como la fuerza automática del mercado, que genera el nivel adecuado de demanda. Hemming y Mahfouz consideran que hay poca evidencia significativa del mecanismo de equilibrio de lado de la oferta, y que en una economía de dinero de crédito, los saldos reales no constituye el patrimonio neto y por ende, un cambio en el nivel de precios no genera ningún cambio en la riqueza neta. (Hemming, Kell y Mahfouz, 2002, citado en Arestis y Sawyer, 2006:06)

El equilibrio del lado de la oferta puede verse influido por la trayectoria de la demanda agregada, no es algo inmutable e inafectado por la misma. El nivel de la demanda agregada tiene impacto en la inversión, por ende en el tamaño del stock de capital. Desde la perspectiva de las finanzas funcionales, la política fiscal puede estimular la demanda, y por ende, aumentar la capacidad de producción en el futuro. (Arestis y Sawyer, 2006:05)

La tercera forma de “crowding out” proviene de los argumentos derivados de la equivalencia ricardiana. Esta teoría deriva del contexto del pleno empleo y el supuesto de que la demanda agregada del sector privado apalanca ese nivel de ingresos. No obstante, si la demanda agregada fuera suficiente para el pleno empleo, no sería necesaria la política fiscal. (Arestis y Sawyer, 2006:06)

La "equivalencia ricardiana" indica claramente que el nivel de demanda agregada es invariante a la posición de déficit presupuestario. Sin embargo, no hay ninguna razón en particular para este nivel de demanda agregada para corresponder a cualquier equilibrio del lado de la oferta. (Arestis y Sawyer, 2006:06)

iii) Gasto de gobierno, déficit y moneda

El Tesoro gasta sin consideración del pago previo de impuestos o la venta previa de bonos. Las reservas bancarias se incrementan en la misma proporción que el gasto. El superávit fiscal del Tesoro drena las reservas líquidas de moneda de las familias, y su persistencia sólo es factible si el banco central inyecta reservas. El gobierno gasta en moneda fiduciaria y ésta queda disponible para el pago de impuestos. El superávit fiscal permanente drena las reservas bancarias y con ello incrementa las tasas de interés. (Wray, 2006)

En contraparte, el déficit público permite que aumente el ahorro de las familias. En el caso de que las familias crónicamente quieran ahorrar más de lo que desean invertir, el gobierno tiene que intervenir para suplir “la deficiencia de la demanda mediante un déficit público (Wray, 2006: 211)

Bajo el marco de un equilibrio presupuestal, las familias no pueden realizar sus deseos de gasto, pero el gobierno ejercer presiones deflacionarias en la economía, para que el ingreso sea suficientemente bajo para lograr que el ahorro nominal líquido (ahorro menos inversión) sea cero (Wray, 2006: 211)

Los déficits fiscales son sostenibles en el largo plazo, bajo la condición de las finanzas funcionales (donde el déficit público es igual al ahorro neto privado), si prevalece una tasa de crecimiento económico positiva, que permita que la razón deuda pública/PIB no se expanda. (Arestis y Sawyer, 2006:13)

Las decisiones de gasto afectan el valor del dinero. El efecto de la política fiscal puede analizarse por el lado del gasto y del ingreso: Por el lado del gasto, el supuesto del pleno empleo es poco defendible en una economía capitalista, ya que los niveles de producción están determinados, no por las capacidades productivas, sino por la demanda efectiva. En el caso de que el gasto fiscal estimula a los sectores que tienen capacidad ociosa, esa producción responderá al aumento de la demanda, sin generar presiones inflacionarias. Por el lado del ingreso, el aumento en la cantidad de dinero en la economía no generará inflación, si esto se encauza a incrementar la productividad. (Cedillo, 2008: 182).

iv) Gasto público, deuda pública y reservas bancarias

El gobierno gasta, ya sea imprimiendo dinero o por vía electrónica acreditando las cuentas bancarias, y esto se traduce en una inyección neta de reservas, la cual será apalancada dependiendo de la relación gasto/inversión del sector privado. El banco central buscará drenar las reservas ociosas y en exceso en el sistema bancario, para mantener la tasa de interés. La preferencia de liquidez del sector privado resulta en una nueva distribución de los activos financieros netos entre bonos y base monetaria. De esta forma, el nivel de la deuda es determinado de manera endógena. (Tcherneva, 2008: 35).

La venta de bonos de gobierno, por parte del Tesoro o del Banco Central, sirve para drenar las reservas bancarias, que ya no pueden respaldar el déficit público. Los bonos

del gobierno ofrecen a los bancos y a las familias una alternativa que sí genera intereses por reservas que no los generan. (Wray, 2006: 217)²⁰

La venta de bonos no financia el gasto de gobierno, es una operación de mantenimiento de las tasas de interés. Sin esta operación, los déficits fiscales aumentarían las reservas de los bancos, los fondos prestables y con ellos disminuiría la tasa de interés. (Wray, 2006: 217)

Por otra parte, el gobierno emite deuda externa cuando quiere comprar bienes y servicios que no están cotizado en moneda fiduciaria interna. El gobierno debe vender algo o recibir un préstamo, que es la venta de un pagaré, para obtener el dinero que requiere. Esto puede sobrecargar la economía y generar que el gobierno incurra en la austeridad para lograr un superávit fiscal y lograr las divisas que necesita. (Wray, 2006: 223)

v) Debate sobre el multiplicador keynesiano

Una controversia importante al interior del pensamiento postkeynesiano se ha desarrollado en torno a la teoría del multiplicador keynesiano. Moore (1998), alertando de su contradicción con la naturaleza dominante de la incertidumbre, atacó la importancia del análisis del multiplicador y argumentó que era igual a la unidad. (Rochon, 2009: 43)

Rochon, por el contrario plantea que el multiplicador no es un fenómeno automático. Este autor considera dentro de un periodo de producción, el multiplicador es en efecto necesariamente igual a la unidad. Sin embargo, su valor puede incrementarse en el curso de varios periodos de producción, dependiendo precisamente del papel del sistema bancario en la renovación del crédito existente o del otorgamiento de nuevo. (Rochon, 2009: 44)

Durante períodos de optimismo, cuando los bancos están más ‘cooperativos’, cuando el crédito es más fácil de obtener, habrá un multiplicador mayor. Sin embargo, durante las

²⁰ Las ventas secundarias de OMAS realizadas por la FED están destinadas a regular “factores operacionales” diarios que pueden dejar a los bancos con exceso de reservas. (Wray, 2006)

contracciones económicas, cuando los bancos están con mayores reservas y el crédito es más difícil de obtener, el multiplicador será menor. Este análisis hace que la política fiscal sea aún más relevante. (Rochon, 2009: 61)

Sin un estímulo fiscal, es más difícil que los bancos salgan de la trampa de pesimismo. En este sentido, el papel de la política fiscal es asegurar que los bancos estén suficientemente optimistas para mantener la llave del crédito abierto, Además la política fiscal estimular a la demanda agregada, permite que las empresas sean consideradas como solventes. (Rochon, 2009: 63)

vi) Teoría del circuito monetario

La teoría del circuito monetario, desarrollada por Alain Parguez, identifica dos modos de producción: el modo de producción coercitivo (MPCO) y modo de producción monetario (MPM).

Las relaciones capitalistas contemporáneas se caracterizan por un modo de producción monetario, regido por cinco relaciones básicas: i) los empresarios son propietarios privados de los recursos productivos; ii) el trabajo es libre; iii) el valor de la producción se realiza en los mercados, que son los espacios donde se gasta el dinero; iv) el Estado monetario crea dinero para gastar a fin de garantizar la producción de valores colectivos y los bancos, bajo el soporte del Estado, crean dinero para permitir la acumulación a las empresas; y v) los empresarios determinan libremente la inversión sin estar ligados al ahorro (Parguez, 2006:47).

En el modo de producción monetario el dinero se rige por cuatro relaciones básicas: i) es creado para ser destruido; ii) está fundado sobre una doble relación de endeudamiento; iii) en sí no tiene la función de reserva de valor; y iv) es siempre endógeno (Parguez, 2006, 47).

La creación de dinero permite la acumulación privada y la producción de bienes colectivos por parte del Estado. En la fase de flujo, En la fase de flujo, las empresas necesitan cubrir sus costos de producción y realizar la inversión privada. El Estado, por

su parte, tiene que cubrir los costos de bienes colectivos y la inversión en capital colectivo. En la fase de reflujo el dinero es destruido: el valor de la producción se realiza en las compras, por parte de las empresas, y en los impuestos, que son los precios de los bienes colectivos que impone el Estado (Parguez, 2006).

El dinero que genera el gasto del Estado aparece como un pasivo en la hoja de balance del Banco Central. Este dinero está compuesto por billetes de banco y reservas bancarias (título simbólico de deuda del Estado), cuando la conversión de los billetes bancarios es inmediata. El activo del Banco Central es un derecho de cobro del Estado sobre la sociedad. Esta deuda es saldada con los impuestos por la sociedad, y es la contrapartida de una fracción del dinero creado por el Estado y el dinero bancario (Parguez, 2006:125).

Los impuestos retiran dinero del sector privado, y permiten controlar la capacidad de gasto y ahorro del mismo, y la voluntad de ahorro de los rentistas. Los impuestos imponen la existencia del dinero estatal, destruyen dinero que es canalizado al Estado (Parguez, 2004:44). El Estado controla el gasto privado que dispone la sociedad para su consumo y las empresas para su acumulación, por medio de los impuestos.

Existen tres casos posibles, que corresponden al saldo contable del Estado:

- i) Equilibrio fiscal (la deuda fiscal es igual al gasto del Estado), el pago de impuestos destruye tanto dinero fue creado por el Estado
- ii) Déficit fiscal, la sociedad dispone más dinero para sus gastos que el que fue creado por los bancos.
- i) Superávit fiscal, la sociedad dispone de un gasto menor que el que fue creado por los bancos, refleja la fracción del dinero bancario que fue destruida por el pago de impuestos (Parguez, 2006:49)

En la actualidad, sostiene Parguez, existe un Estado Depredador, que aplicando una ideología de libre mercado, beneficia a algunos grupos poderosos de interés. Este autor propone reconstruir el papel de liderazgo del Estado (una especie de retorno del Estado de Bienestar pero con nuevas funciones), cuyo principal sustento sean, en el largo plazo,

los déficits estatales planificados. A través de la creación monetaria por medio de su gasto, el Estado puede reinventar a la sociedad. (Parguez, 2009:15)

En el corto plazo los déficits deben de ser planeados a un nivel suficientemente alto para poner a salvo al consumo, por medio de recortes de impuestos que beneficien a las clases medias y salvando el empleo por medio de gastos de emergencia, que beneficien a las corporaciones, cortas de liquidez, por la contracción en la demanda y la carencia de nuevos créditos.

El Estado debe controlar los determinantes de la función de empleo en dos pilares: i) generando un fuerte crecimiento de flujos permanentes de ganancias esperadas; y ii) induciendo una declinación en la participación de las ganancias, o sea un incremento del multiplicador d el empleo.

2.5 El pensamiento estructuralista latinoamericano

En este apartado se enuncian algunas de las principales ideas de la vasta obra de los fundadores del estructuralismo latinoamericano: Raúl Prebisch y Celso Furtado. Como se expondrá, esta corriente del pensamiento económico aporta valiosos elementos para comprender de manera integral los espacios de acción y la posible incidencia de la política fiscal en México.

El estructuralismo latinoamericano tiene sus fundamentos en la concepción centro-periferia desarrollada por Raúl Prebisch, que utilizando un método histórico estructural, tomó en cuenta las especificidades productivas, sociales, institucionales y de inserción internacional de las economías de la región.

Raúl Prebisch sugirió un nuevo perfil de base histórica que busca explicar el desarrollo de la economía moderna: "...la característica más importante de la economía contemporánea es la existencia de un centro, que produce desarrollo tecnológico y una vasta y heterogénea periferia..." (Prebisch citado en Furtado, 1974: 131)

Por un lado, las economías del centro, donde primero penetran las técnicas de producción capitalista, se caracterizan por una estructura productiva diversificada y homogénea, y que produce y exporta bienes industriales. Por otro lado, las economías periféricas, rezagadas desde el punto de vista tecnológico y organizativo, se caracterizan por tener una estructura heterogénea, donde coexisten sectores económicos con niveles de productividad dispares, y especializada principalmente en la producción de alimentos y materias primas para la exportación, dirigidas a los centros industriales.

De acuerdo a los textos fundacionales de Prebisch, la estructura económica de los países de América Latina se caracterizaba por: i) especialización en la producción de bienes primarios y baja diversidad productiva; ii) niveles muy dispares de productividad y oferta ilimitada de mano de obra con niveles de ingresos cercanos a la subsistencia; iii) una estructura institucional poco orientada a la inversión y al progreso técnico. (Bielschowsky, 2009: 175)²¹

La teoría del deterioro en términos de intercambio es un parte central en el pensamiento de Prebisch: en la periferia prevalece una tendencia a la reducción del precio de las exportaciones primarias frente a la creciente demanda de productos industriales provenientes del centro. El deterioro en términos de intercambio agravaba el desequilibrio externo y genera problemas de inflación y estancamiento económico.²²

Prebisch llegó a la conclusión de que a través del modelo primario exportador no se podía arribar al desarrollo, así que propuso impulsar la industrialización en las economías latinoamericanas.

El enfoque estructuralista latinoamericano posee una implicación metodológica fundamental: la dinámica de la economía y la transformación de sus componentes requiere de una acción deliberada llevada a cabo por el Estado (Rodríguez, 2001: 112)

²¹ A juicio de Bielschowsky los textos fundacionales están constituidos por la siguiente trilogía: CEPAL (1951a), Estudio económico de América Latina 1950 (E/CN.12/217), Santiago de Chile. CEPAL (1951b), Estudio económico de América Latina 1949 (E/CN.12/164/Rev.1), Santiago de Chile. Prebisch, Raúl (1973), Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

²² La diferencia entre los salarios entre la periferia y el centro también explica la tendencia al deterioro en términos de intercambio. Así como las diferentes elasticidades ingreso-demanda en el centro y en la periferia.

En el contexto de las dos grandes conflagraciones mundiales y la gran crisis de los años treinta entre ambas, surgieron espacios pertinentes para posibilitar la industrialización en la periferia. Bajo un modelo de desarrollo hacia adentro, la demanda interna se constituyó en una fuerza impulsora de la actividad industrial.

La fase de desarrollo hacia adentro inicia con la producción de bienes de consumo con tecnología sencilla, posteriormente, avanza lentamente hacia la elaboración de bienes de consumo durable e intermedios de mayor complejidad tecnológica. Sin embargo, el carácter especializado de la estructura periférica prevalece, ya que el patrón de cambio técnico se transforma de lo simple a lo complejo, y el desarrollo de los sectores industriales tiene un carácter intersectorial y de integración vertical incipiente, en comparación con las estructuras del centro. (Rodríguez, 2001: 107) Lo que implica una dependencia de importaciones de maquinaria y equipo (medios de producción y tecnologías).

Sin embargo, durante el desarrollo hacia adentro tienden a reproducirse las tendencias inherentes a las economías periféricas, como la sobreabundancia de fuerza de trabajo, el deterioro en los términos de intercambio y los problemas de desequilibrio externo.

El desequilibrio externo es inherente al patrón de industrialización seguido en la periferia, caracterizado por el bajo ritmo al que se expanden las exportaciones, el patrón de industrialización caracterizado por la baja generación e incorporación del progreso tecnológico, por los bajos niveles de complementariedad intersectorial e integración vertical. Dicho patrón genera una creciente necesidad de importaciones de bienes intermedios y de capital, necesarios para llevar a cabo la producción, y que no se producen internamente. (Rodríguez, 2001: 109)²³

La superación del atraso requiere que la heterogeneidad estructural y la especialización vayan siendo superadas gradualmente, pero dado el bajo ingreso medio en la periferia, su capacidad de ahorro se ve mermada y limitada por el déficit comercial externo, que impone límites sobre la expansión del producto y sobre la propia acumulación. (Rodríguez, 2001: 109)

²³ Esta tendencia al déficit comercial, se ve agravada por el deterioro en términos de intercambio.

A las ideas de Prebisch sobre el subdesarrollo latinoamericano, se sumaron las aportaciones de Celso Furtado, el otro gran fundador del estructuralismo latinoamericano, que introdujo elementos históricos, políticos, sociológicos y culturales para su análisis.

El desarrollo para Furtado es un proceso de transformación de estructuras que genera una estructura productiva con capacidad endógena y autosustentable. Esto requería la acción del Estado para impulsar la industrialización. (Guillén, 2006:03)

Furtado en 1961 formuló la tesis de la persistencia del subempleo, y por ende del subdesarrollo, a lo largo de la industrialización. Se evidencia el surgimiento de una nueva modalidad de pobreza y desequilibrio social, crecientemente urbano y simultáneo a la modernización promovida por la industrialización (Bielschowsky, abril 2009: 177)

También Furtado desarrollo el concepto del dualismo estructural, es decir, la coexistencia de un sector atrasado y otro moderno en la periferia.

Las economías periféricas registran procesos adaptativos frente a la evolución estructural de los centros dominantes, que responden a las ventajas comparativas, al proceso de sustitución de importaciones y a los cambios en los patrones de consumo de los grupos de ingresos elevados en la misma periferia. (Furtado, 1974: 224) La dependencia externa transforma las estructuras de la periferia.

La concentración del ingreso tiene un papel fundamental en el análisis del subdesarrollo que realiza Furtado: “ permite la prevalencia en las élites internas de patrones de consumo que no corresponden al grado de desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas; configura un sistema productivo funcional con esos patrones; implica una desviación del excedente económico hacia fines distintos de la acumulación de capital; limita los ingresos de los trabajadores, traba el crecimiento del mercado interno y genera tendencias al estancamiento económico.” (Furtado, citado en Guillén, 2006:06)

Para Furtado el modelo de sustitución de importaciones al no desembocar en una base interna de acumulación de capital, reprodujo el subdesarrollo bajo nuevas formas,

independientemente de las tasas de crecimiento alcanzadas (no se redujo la dependencia externa y la heterogeneidad estructural).

La industrialización Latinoamérica avanzó sin que se produjese una ruptura entre la oligarquía exportadora y la burguesía industrial, la industrialización implicó la recomposición del bloque dominante. Esto limitó las reformas preconizadas por los cepalinos, como la reforma agraria una reforma fiscal redistributiva (Furtado, citado en Guillén, 2006:04)

Furtado desarrolló su tesis de la tendencia al estancamiento en América Latina, que surgía de las dificultades que representaba el tránsito de la industrialización de bienes de consumo a la industrialización de bienes intermedios y de capital, y que generaba una tendencia endógena al estancamiento. Dada la necesidad de técnicas más intensivas de capital y la prevalencia de salarios reales estables (por oferta ilimitada de fuerza de trabajo), este tránsito involucraba una relación producto capital más alta, que se traducía en una baja tasa de ganancia. Por lo tanto, se requería de una alta tasa de crecimiento para mantener la inversión, pero ello se topaba con los límites que imponía la capacidad de importar de estas economías. (Guillén, 2006:04)

Dos ideas pueden destacarse de la tesis de la tendencia al estancamiento en América Latina desarrollada por Furtado: a) un proceso de causación circular que agudizaba la concentración del ingreso y la heterogeneidad estructural; y b) los límites del modelo de sustitución de importaciones para consolidar una base endógena de acumulación de capital. (Guillén, 2006:04)

Las contradicciones del modelo de sustitución de importaciones trataron de ser paliadas mediante el acceso al endeudamiento de fuentes privadas y multilaterales, FMI, BID, Banco Mundial, entre otros, para sortear las restricciones que imponían la baja capacidad de importar y el desequilibrio externo. Sin embargo, a largo plazo el servicio de la deuda que genera este proceso, agravó las restricciones externas. (Guillén, 2006: 13)

Posteriormente, el modelo neoliberal reprodujo las características del subdesarrollo: la heterogeneidad estructural y la dependencia externa, junto con la concentración del

ingreso y la exclusión social. En México, el modelo neoliberal generó un sistema productivo más desarticulado y vulnerable del que prevaleció durante el modelo de sustitución de exportaciones. El sector exportador se encuentra desarticulado del resto de la economía, que carece de una base endógena de acumulación de capital. (Guillén, 2006: 12)

Durante el modelo neoliberal el ahorro se ha debilitado por diversos factores: la baja capacidad de arrastre del sector exportador, la composición de la inversión extranjera en la que predomina la compra de pasivos; la prevalencia de políticas monetarias y fiscales restrictivas, el peso del endeudamiento en el gasto y la inversión pública, así como las crisis recurrentes vinculadas a la apertura y desregulación financiera. (Guillén, 2006: 12)

Durante los años noventa en América Latina se profundizó la concentración económica y se acentuó la concentración del ingreso y la exclusión social. También se ha registrado una desarticulación y fragmentación entre regiones. (Vidal, 2001)

Furtado señala que la globalización aumenta el poder de las grandes empresas, este avance impulsa la acumulación, incorpora técnicas, pero concentra el ingreso. (Vidal, 2001)

Furtado apuntó un conjunto de ideas valiosas frente al neoliberalismo: i) retomar el mercado interno como el centro dinámico de la economía; ii) revertir el proceso de concentración de la renta y eliminar la pobreza extrema; iii) basar el financiamiento del desarrollo principalmente en el ahorro interno y reducir el peso de la deuda externa; y iv) aplicar política monetarias, cambiarias y fiscales compatibles con el proceso del desarrollo. (Guillén, 2006: 21)

2.6 Estado y Economía

i) El modelo neoclásico y la intervención del Estado en la economía

En la teoría neoclásica el individuo racional y egoísta, es la unidad fundamental de la estructura social. Las raíces intelectuales de esta postura corresponden a John Locke, considerado el padre del liberalismo moderno. Los individuos son los depositarios de

todos los derechos y obligaciones de la sociedad y son los mejores jueces de su propio bienestar. Los individuos establecen una relación contractual, ética, política y jurídica con el Estado. Si el Estado no cumple con los fines para los que fue creado, los ciudadanos tienen derecho a cambiarlo. (Ayala, 2001)

El pensamiento neoclásico parte de dos supuestos básicos: i) los mercados competitivos no asignan eficientemente los recursos e ii) introducir cambios en la distribución de recursos perjudican, por lo menos, a un individuo.

En la escuela neoclásica existen distintas perspectivas analíticas del Estado: i) las teorías normativas; ii) las teorías positivas, en donde el Estado es un factor relevante; iii) teorías de la competencia perfecta de equilibrio, en donde los mercados son los únicos que asigna eficientemente; y iv) las teorías de los mercados imperfectos, en donde el Estado debe intervenir mediante regulaciones para facilitar la transmisión de información entre los agentes, pues predomina la información asimétrica, y debe eliminar las barreras a la entrada. (Ayala, 2001: 77)

Para los neoclásicos el Estado no es una variable relevante y generalmente su estudio ha sido limitado a los aspectos normativos: “...el Estado debe intervenir para salvaguardar el orden institucional y legal, la defensa nacional y salvaguardar a la gente pobre.” (Ayala, 2001: 77)

En el modelo de competencia perfecta parte de los siguientes supuestos: i) la economía se encuentra en equilibrio; ii) la economía es perfectamente competitiva; iii) existe un conocimiento perfecto de los individuos sobre los precios y localización de los bienes y servicios en el mercado; y iv) los agentes económicos se comportan racionalmente, es decir, maximizan sus utilidades y son egoístas. (Ayala, 2001)

Una economía competitiva conduce al óptimo de Pareto, es decir, se alcanzan simultáneamente el máximo bienestar individual y social.

El modelo de competencia perfecta neoclásica llega a tres conclusiones básicas: i) el mecanismo de mercado puede operar incluso en condiciones de información imperfecta y lograr resultados eficientes; ii) el gobierno no dispone de toda la información sobre

los precios relativos y su intervención es técnicamente inviable; iii) una intervención moderada del gobierno puede romper con la información asimétrica y mejorar el funcionamiento de los mercados. (Ayala, 2001:)

ii) La intervención del Estado en el pensamiento keynesiano

En el pensamiento de Keynes el bienestar social no está referido solamente a un determinado nivel de producción, sino también entran en juego la satisfacción de necesidades sociales y la procuración de los valores de justicia y seguridad social. (Ayala, 2001)

El Estado interviene en la economía como promotor del interés público y el bienestar material. La política económica keynesiana busca la maximización del ingreso y el logro del pleno empleo y no del equilibrio. La política fiscal y la política monetaria deben coordinarse con el objetivo de cerrar la brecha entre la demanda agregada y el nivel de producción, procurando la estabilidad macroeconómica.

Las elecciones individuales no maximizan los beneficios sociales. Las elecciones del mercado no son en todo el tiempo eficientes, predominan las fallas del mercado que generan una asignación ineficiente y socialmente indeseable. Es el caso del predominio de externalidades, economías pecuniarias o información asimétrica, etc. El Estado tiene que intervenir para facilitar la coordinación macroeconómica, por medio del establecimiento de un sistema adecuado de derechos de propiedad y procurando reducir la inestabilidad macroeconómica, factores que facilitan las decisiones de los agentes económicos y reducen los costos de transacción. (Ayala, 2001)

Keynes reconoció que en las economías capitalistas predomina un inherente desequilibrio entre la oferta y demanda agregadas y que las fluctuaciones macroeconómicas generan un mayor nivel de incertidumbre, desconfianza e irracionalidad entre los inversionistas. Las políticas de estabilización son fundamentales pues disminuyen la incertidumbre y mejoran las expectativas de los inversionistas (Ayala, 2001)

Las economías capitalistas no se recuperan espontáneamente de las fluctuaciones macroeconómicas. El manejo del gasto público y su efecto multiplicador, permiten cerrar la brecha entre la demanda agregada y el nivel de producto, eliminando el desempleo y aprovechando la capacidad instalada. Asimismo, la política económica keynesiana ocupa otros instrumentos para la administración de la demanda, como la política de salarios mínimos, el seguro de desempleo, los precios de garantía y los subsidios al consumo, entre otros.

La intervención del Estado keynesiano tuvo plena vigencia con el modelo de sustitución de importaciones y el desarrollo hacia adentro promovido en los países de América Latina. La ampliación y fortalecimiento del aparato estatal fue el instrumento básico en la economía. El Estado promovió la industrialización, participando en sectores estratégicos de la economía y absorbiendo una parte creciente de la fuerza de trabajo y el valor de su reproducción.

El intervencionismo estatal estaba estrechamente relacionado con la industrialización por sustitución de importaciones. Este modelo es financiado por los ingresos de las exportaciones, pero sobre todo y cada vez más, por la expansión de la deuda pública y las inversiones privadas. (Kaplan, 2008:219)

El Estado benefactor keynesiano se convirtió en generador de estabilidad económica y garante de crecimiento sostenido, participando como agente redistributivo y como actor económico. La intervención del Estado procuró una reactivación económica por medio de déficits públicos.

Las políticas anticíclicas del Estado benefactor keynesiano se basaban en la posibilidad que tiene el Estado de aumentar sus gastos, incluso en momentos de crisis económica, con el fin de reactivar a la economía, sin estar sometido a las restricciones que tiene el capital privado al buscar la ganancia económica. Entonces, el Estado en el terreno económico toma la forma de nacionalizaciones, creación de empresas por motivos de seguridad nacional, busca la soberanía económica e impulsa un modelo de desarrollo.

Destacan las funciones socioeconómicas del Estado y sus correspondientes políticas públicas, que tiene expresión en distintos indicadores: en su participación en el PIB, el

ahorro, el gasto y la inversión; la inversión pública directa y de los apoyos a la inversión privada; participación en la producción y comercialización de bienes y servicios; participación en infraestructuras económicas y sociales (salud, vivienda, educación, ciencia y tecnologías); empresas paraestatales; transferencia de recursos mediante subsidios a los insumos (materias primas, energéticos, productos y servicios) hacia el sector privado industrial; apoyo indirecto y directo al empleo; en general, peso decisivo del Estado y el sector público en la búsqueda del crecimiento, sus contenidos y logros. (Kaplan, 2008:220)

Durante la vigencia del pensamiento keynesiano, las empresas públicas jugaban un papel esencial en la recuperación de la demanda en la fase recesiva del ciclo económico, pues no contaban con la misma racionalidad que las empresas privadas.

El Estado keynesiano juega un papel fundamental en la distribución del ingreso, a través de la estructura tributaria y todo lo que constituye el salario indirecto y que es proporcionado por el Estado.

En los años setenta se fueron evidenciando las insuficiencias y límites de intervencionismo estatal. El agotamiento del modelo heterodoxo de la CEPAL precipitó la denominada “crisis del Estado”. La crisis de deuda de los ochenta tuvo como expresión en el plano institucional, la destrucción de los bancos centrales que pasaron a ser autónomos, los ministerios de planificación y las instituciones financieras y de fomento (Iglesias, 2006: 10)

iii) El Estado neoliberal

La concepción del Estado liberal patrocinado por el Consenso de Washington estuvo dominada por antiestatismo, justificada por la crisis del Estado heterodoxo, así como su ineficiencia, el peso de la burocracia y la corrupción (Iglesias, 2006: 11)

El Estado se replegó como motor del crecimiento, y el sector privado asumiría la conducción del proceso de acumulación alrededor de nuevas formas de valorización articuladas con los capitales financieros internacionales. (Huerta, 2004: 03)

La concepción del Estado liberal es un Estado minimalista, es decir, se promovió el cierre de instituciones, la eliminación de instrumentos de política y el recorte del intervencionismo excesivo. (Iglesias, 2006: 11)

La relación entre el Estado y el mercado se transformó, generando nuevas formas de instrumentación de las políticas económicas: se impulsaron las privatizaciones y la apertura comercial de sectores enteros de la economía; se debilitaron los marcos de regulación para proteger la competencia y el interés de los consumidores; oposición de los intereses corporativos a las reformas; falta de concertación entre los ganadores y perdedores de la reforma; abandono de políticas de promoción de sectores específicos; falta de reformas fiscales a fondo; y escasa inversión pública en infraestructura. (Iglesias, 2006: 11)²⁴

El proceso de privatizaciones implica una reasignación de incumbencias entre lo público y lo privado, que se justifica bajo criterios de eficiencia y confianza en la competencia.

La reforma del Estado, realizada alrededor de los preceptos del libre mercado, se centraría en la redefinición de la gestión pública, de las tareas públicas y el marco institucional de la gestión gubernamental. (Huerta, 2004: 01)

La solución de la crisis financiera del Estado tuvo como piedras angulares la disciplina fiscal, la reorientación del gasto público y el proceso de privatización de activos públicos, factores que a su vez transformarían la administración pública. (Huerta, 2004:03)

En el marco de la reforma del Estado, eficientista y racionalizadora, Arturo Huerta (2004) indica que la administración pública se transformó en dos fases: "...La primera,

²⁴ Enrique V. Iglesias, que fue presidente del Banco Interamericano de Desarrollo en este texto promueve un nuevo concepto de Estado basado en 10 puntos: 1) un Estado que haga viable la eficiencia del mercado; 2) un Estado que impulse la capacidad productiva; 3) que tenga la capacidad de disminuir las desigualdades sociales; una nueva relación entre el Estado y la empresa privada; que impulse la participación de la sociedad civil; un Estado que promueva la integración regional; que promueva el desarrollo tecnológico; un Estado que retome la planificación; genera mecanismos de consenso entre la sociedad.

se compuso de un ejercicio técnico-financiero de redimensionamiento del sector público que, a través de la exprivatización y la endoprivatización ²⁵, permitió distribuir la propiedad pública entre capitales privados y redefinir las funciones y las tareas públicas otorgando mayores espacios a la inversión privada en áreas sociales. La segunda, se distinguió por la introducción de técnicas organizacionales y de gestión del sector privado en las organizaciones públicas bajo la conjetura de que la gestión privada es más eficiente que la pública.” (Huerta, 2004: 07)

Retomando la racionalidad de la empresas privada, dentro del Estado neoliberal, el Estado debe ser eficiente, productivo y en ciertos casos, superavitario. (Unzue, 1996: p.10)

2.7 El consenso de Washington y el ajuste de las finanzas públicas

A finales de los años ochenta John Williamson condensó las estrategias y propuestas para la estabilización y el desarrollo defendidas por el FMI, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, en lo que él denominó el Consenso de Washington. (Williamson, 1990)

Los requisitos indispensables para el desarrollo se resumían en el decálogo del Consenso de Washington: i) la disciplina fiscal²⁶; ii) el reordenamiento de las prioridades de gasto público, eliminando los subsidios indiscriminados a actividades ineficientes y priorizando el gasto en salud preventiva, educación primaria e infraestructura; iii) la reforma impositiva, ampliar la base gravable e imposiciones marginales moderadas; iv) liberalización de las tasas de interés; v) un tipo de cambio competitivo; vi) la apertura comercial; vii) la liberalización de la inversión extranjera directa; viii) la privatización de empresas públicas; ix) la desregulación (eliminación de las barreras ala entrada y salida en los mercados de trabajo y productos); x) garantías a los derechos de propiedad, que abarquen al sector informal. (Williamson, 1990)

²⁵ La endoprivatización se refiere a la cesión al capital privado de la provisión de servicios públicos.

²⁶ Al respecto Williamson profundiza: “Despite the significant differences in the interpretation of fiscal discipline, I would maintain that there is very broad agreement in Washington that large and sustained fiscal deficits are a primary source of macroeconomic dislocation in the forms of inflation, payments deficits, and capital flight. They result not from any rational calculation of expected economic benefits, but from a lack of the political courage or honesty to match public expenditures and the resources available to finance them...” (Williamson, 1990)

En términos de las finanzas públicas, la prevalencia de presupuestos públicos equilibrados, la reorientación del gasto y la privatización de las empresas estatales, resolverían la crisis fiscal del Estado y reformaría la administración pública. (Huerta, 2004)

Desde principios de los años noventa el Banco Mundial impulsó un nuevo enfoque favorable al mercado, el Estado debería apoyar al mercado y limitar su intervención en los siguientes campos de acción: “(1) garantizar la estabilidad macroeconómica; (2) efectuar inversiones públicas en capital humano y físico; (3) crear un entorno competitivo para el sector privado; (4) promover el desarrollo institucional; (5) salvaguardar el medio ambiente; y (6) proteger a los grupos sociales vulnerables ((Banco Mundial, 1991 y 1997), citado por Bustelo, 2003:742)

En el marco teórico, las medidas del Consenso de Washington recogían el pensamiento neoclásico radical (neoliberal) y el enfoque neoclásico moderado (liberal) de mediados de los noventa. Williamson propugnaba por la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal, la economía de mercado y la apertura comercial, pero no por el monetarismo, la economía de la oferta, el recorte de impuestos, el Estado minimalista y la libre circulación de capitales. ((Williamson, 1999 y 2002) (citado por Bustelo, 2003: 743))

En América Latina se produjo una gran insatisfacción por los resultados de las reformas económicas y sociales implementadas a favor del mercado. La estabilización y la liberalización, implementadas en los años noventa y principios de los noventa, lograron restablecer el crecimiento económico y desaparecer la hiperinflación, pero aumentó la pobreza. Fue necesario generar reformas de “segunda generación”, más orientadas a cuestiones sociales. (Bustelo, 2003: 747)

i) Reformas de primera generación (Ajuste estructural y estabilización)

Como respuesta a la crisis de deuda las economías latinoamericanas comenzaron a modificar su estrategia de desarrollo para orientarla hacia la apertura comercial, la liberalización financiera, la desregulación de ciertas actividades económicas, la

privatización de empresas estatales y la reducción de la participación del Estado en la economía. Como alternativa ante el agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones y la industrialización promovida por el Estado.

En respuesta a la crisis económica de los años ochenta en América Latina se impusieron una serie de medidas de ajuste y estabilización que pretendían garantizar la renegociación y el pago de la deuda externa, entre ellas destacan ajustes en la balanza de pagos, reducción en la escala de la administración pública, desregulación, reestructuración de incentivos y de precios relativos, descentralización y privatización.

Durante los años ochenta y principios de los noventa, las economías de los países latinoamericanos registraban importantes desequilibrios fiscales, políticas monetarias flexibles y altos índices de inflación. El FMI impuso sus paquetes de rescate, tendientes a sanear las finanzas públicas, controlar la inflación y mantener una política monetaria y fiscal restrictiva, que incluían el adelgazamiento del Estado, el proceso de privatizaciones y la desregulación económica.

Desde fines de los ochenta, las políticas de estabilización y las reformas macroeconómicas contribuyeron a que se disminuyera la inflación en América Latina, Además los déficits fiscales disminuyeron considerablemente, en 1991 el saldo promedio era prácticamente cero. (Moreno Brid et al, 2004: 152)

No obstante, no hubo una sólida reactivación de la actividad económica. A pesar de que estas medidas solamente lograron restablecer el crecimiento moderado, controlar la inflación e impulsar las exportaciones, tuvieron un alto costo en términos sociales: pobre crecimiento económico, aumentó el desempleo y la pobreza, hubo mayor desigualdad, exclusión social y deterioro en la calidad de vida.

En el año 2003 en América Latina, según datos de la ONU, el 43.9% de la población (225 millones de personas) eran pobres, y de ellas, el 19.4% (100 millones de personas) vivían en la extrema pobreza. (Moreno Brid, 2004: 157)

Williamson responsabilizó de los fracasos de las reformas del Consenso de Washington a tres factores: a) la forma en que se aplicaron las políticas, por ejemplo, los

responsables de aplicar estas políticas abrieron prematuramente la cuenta de capital, provocando la sobrevaluación de la moneda; b) las reformas fueron incompletas, no se realizaron las reformas laboral, fiscal ni en educación y desregulación; c) no se tomaron medidas para mejorar la distribución del ingreso. Este autor sugirió reformas de segunda y tercera generación para saltar estos escollos. (Williamson, 2002, citado en Moreno Brid, 2004: 158)

Dani Rodrik , por su parte, propuso un conjunto de políticas complementarias al que denominó el Consenso de Washington Plus, que incluye a las políticas de segunda generación. Desde la perspectiva de este autor, en América Latina no se desarrollaron instituciones que promovieran el crecimiento económico. (Rodrik, 2003, citado en Moreno Brid, 2004: 158)

ii) Reformas de segunda generación

Las reformas de segunda generación pueden agruparse en cinco puntos principales: i) blindaje contra las crisis, principalmente, políticas anticíclicas y de estabilización. En este punto se enfatiza la importancia de aplicar política fiscal anticíclica, adoptar un régimen cambiario lo suficientemente flexible ante el pánico en los mercados e impulsar el ahorro financiero; ii) profundización de las reformas de primera generación, en la liberalización comercial y financiera, y la política de privatizaciones. Además de impulsar las reformas laborales para reducir el porcentaje de la población que labora en los mercados informales; iii) reformas institucionales que permitan que la economía funcione eficazmente; y v) reformas del sistema político, del servicio civil, del sistema jurídico; y v) reformas que permitan mejorar la distribución del ingreso, como impulsar el acceso a la educación o los microcréditos para la gente pobre. (Williamson, 2003: 13)

El Banco Mundial en el documento “Más allá del Consenso de Washington”, publicado en 1998, insiste en profundizar las reformas del Consenso de Washington y dar cabida a las reformas de segunda generación mediante políticas que favorezca una mayor equidad en la distribución del ingreso y avances institucionales. Las instituciones, en este documento, son entendidas como el conjunto de reglas formales e informales y sus mecanismos de supervisión, que rigen el comportamiento de los individuos y la sociedad. Básicamente se trata de encuadrar aquellas instituciones que no se rigen por el

comportamiento de los precios en el mercado. ((Burki y Perry, 1998) citado en Moreno Brid, 2004: 160)

Desde los planteamiento de Burki y Perry, economistas para América Latina del Banco Mundial, el Consenso se debería completar con cuatro aspectos adicionales, encargados al Estado: i) mejorar la calidad de las inversiones en capital humano; ii) promover el desarrollo de sistemas financieros sólidos y eficientes; iii) mejorar el marco regulatorio (desregulación del mercado laboral, y mejora en las regulaciones de la inversión, de las infraestructuras y los servicios sociales); iv) mejorar la calidad del sector público. ((Burki y Perry, 1998), citado en Bustelo, 2003)

En estos planteamientos, que se les puede denominar el Consenso de Washington con “rostro humano”, se defiende la complementariedad entre el mercado y el Estado, el reforzamiento de las capacidades institucionales del Estado y reformas de carácter social, recuperando el papel de las actividades públicas en la promoción del desarrollo. (Bustelo, 2003)

José Antonio Ocampo, Secretario General de la CEPAL, planteó la necesidad de crear una *Nueva Agenda para el Desarrollo*, que reconociera el fracaso de la liberalización de mercado en generar crecimiento y desarrollo. Los puntos de la agenda son los siguientes: i) impulsar una globalización más balanceada, cimentada en instituciones que reconozcan las asimetrías y que impulsen una agenda social internacional; ii) una política macroeconómica que abra espacios para medidas contracíclicas, y que no identifique la estabilidad con el ajuste permanente o con el equilibrio fiscal y baja inflación; iii) programar políticas de desarrollo productivo; y v) subordinar las metas económica a objetivos sociales más amplios. ((Ocampo,2002) citado en Moreno Brid, 2004: 161))

iii) Reformas de tercera generación

Las reformas de tercera generación ponen énfasis en los problemas de gobierno, pobreza y desarrollo. El objetivo es la construcción de marcos institucionales que permitan el funcionamiento eficaz del mercado, reduciendo los costos de transacción. El Estado, bajo estas reformas institucionales, debe garantizar el respecto al marco jurídico

formal y el buen funcionamiento del gobierno, a través de una mayor transparencia, la descentralización y lucha contra la corrupción. (Huerta, 2004: 6)

El nuevo paradigma se encarga de abordar el rango de complementariedades y posibilidades de sustitución entre la acción pública y el entendimiento privado, en buscar la estructura de incentivos que promueva cooperación y coordinación entre ambos.

La reforma del Estado ahora encabeza la lista de las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. Bajo el impulso a los procesos de liberalización económica, ahora se busca que la mejora de las instituciones del Estado garantice la eficiencia, responsabilidad y participación democrática en el control burocrático gubernamental. Por ejemplo, se plantea la transformación de estructuras organizacionales a través de implementar el servicio civil de carrera. El objetivo es lograr un aparato de administración pública efectivo y la plena vigencia del marco legal (Bustelo, 2003)

En el marco de las estrategias relativas al buen gobierno y la lucha contra la corrupción, el Banco Mundial impulsa el fortalecimiento de los sistemas nacionales, la mejora en la gestión de las finanzas públicas, los sistemas de adquisiciones, la regulación y los marcos jurídicos y administrativos, para luchar contra la corrupción, esto con el fin de luchar contra la pobreza, mejorar la prestación de servicios, consolidar el clima de inversión privada e impulsar el crecimiento económico. (Banco Mundial, 2007: 23)

La agenda del Consenso de Washington consolidó una visión negativa de los déficits fiscales para el desarrollo económico. Las crisis financieras internacionales, recurrentes en un mundo de verdadera incertidumbre con flujos de capital no regulados y tipos de cambio flexibles, han generado un ajuste fiscal permanente. (Vernengo, 2004:01)

CONCLUSIONES

La economía convencional considera al déficit público como un problema por los efectos que tiene la expansión de sus fuentes de financiamiento. Si se aumentan los impuestos para cerrar la brecha, esto disminuye los ingresos de las familias, y por ende, el consumo privado, la acumulación y la producción. En caso de que se monetice el déficit, se espera que aumenten los niveles de inflación. Asimismo, si el déficit es financiado con deuda pública, se genera un efecto “crowding out”, donde la emisión de deuda pública entra a competir con el sector privado por los recursos con que cuenta la economía, lo que genera el aumento de las tasas de interés.

También la economía convencional esgrime los argumentos de la teoría de la equivalencia ricardiana en contra del déficit público. Según este enfoque, una vez cancelada la opción “perniciosa” de la emisión de deuda pública, si el gobierno decide expandir su gasto, esto implica que tendrá que aumentar los impuestos en el futuro. Las familias se darán cuenta que tienen más ingresos hoy, pero los ahorrarán para cubrir el alza de impuestos del día de mañana. Por lo tanto, la expansión del gasto público sería compensada por el aumento del ahorro en las familias y no afectaría a la demanda agregada. Entonces el déficit público no tiene incidencia sobre la actividad económica.

El déficit fiscal, siguiendo con el pensamiento convencional, dado el supuesto de pleno empleo, genera una mayor presión por el lado de la demanda agregada, para la cual la economía no tiene capacidad de respuesta, esto provoca que aumenten los impuestos. Por el lado de los ingresos, la venta de bonos es una alternativa para el financiamiento del gasto público. Sin embargo, estas operaciones tienen cierto límite y tarde o temprano desembocaran en la creación de dinero, generando mayor inflación.

En contraste, Keynes considera que el aumento del gasto público puede reconducir la demanda agregada hacia un nivel de producción sostenida con pleno empleo. El gasto público es el elemento determinante de los niveles de ingreso y ocupación. La política de gasto público incide sobre la operación de las empresas privadas a través de la regulación del volumen de gasto. Desde la perspectiva keynesiana sólo es aconsejable el equilibrio presupuestal en tiempos de plena ocupación.

Para Keynes es primordial el gasto en capital porque contribuye a establecer un entorno de expectativas favorables para la inversión privada y por lo tanto, una parte sustancial de la inversión debe ser influida por el sector público.

Cabe mencionar que, derivadas de una lectura neoclásica de la Teoría General, se generaron políticas de estabilización “keynesiana” que proponen un gasto público contracíclico, pero que en el largo plazo se ajusta a los principios de finanzas equilibradas.

Por su parte, el pensamiento poskeynesiano considera a la política fiscal como la más potente herramienta para la coordinación macroeconómica y la estabilización.

Muchos postkeynesianos proponen el retorno de las Finanzas Funcionales de Abba Lerner (1943), donde el gasto público y los impuestos tienen la función el nivel de gasto en la economía, y el gobierno tiene la responsabilidad de mantener un nivel de gasto que permita que se realice la producción potencial. A su vez, la deuda pública tiene la función de regular la cantidad de moneda y bonos de gobierno en manos del público, buscando mantener una tasa de interés que induzca a la inversión.

Bajo los principios de las finanzas funcionales se introduce un déficit presupuestario en una situación donde hay una diferencia entre el ahorro ex ante y la inversión ex ante (usualmente un exceso de ahorro sobre inversión). Este déficit puede tener como objetivo impulsar el pleno empleo o cerrar la brecha de producto impulsando el crecimiento de la demanda agregada sin garantizar la plena ocupación.

Los déficits fiscales son sostenibles en el largo plazo, bajo la condición de las finanzas públicas funcionales (donde el déficit es igual al ahorro privado neto privado), si prevalece una tasa de crecimiento económico positiva que permita que la razón deuda pública sobre PIB no se expanda (Arestis y Sawyer, 2006:13)

En la teoría del circuito monetario, la creación de dinero permite la acumulación privada y la producción de bienes colectivos por parte del Estado. En la fase de flujo, las empresas necesitan cubrir sus costos de producción y realizar la inversión privada. El

estado, por su parte, tiene que cubrir los costos de bienes colectivos y la inversión en capital colectivo. En la fase de reflujo el dinero es destruido: el valor de la producción se realiza en las compras, por parte de las empresas, y en los impuestos, que son los precios de los bienes colectivos que impone el Estado.

El déficit fiscal, siguiendo con el enfoque circuitista, supone que la sociedad dispone más dinero para sus gastos que el que fue creado por los bancos. En contraparte, el superávit fiscal implica que la sociedad dispone de un gasto menor que el que fue creado por los bancos y refleja la fracción del dinero bancario que fue destruida por el pago de impuestos. Entonces, es posible mantener déficits fiscales planificados y reconstruir el papel de liderazgo del Estado.

A través de la revisión del pensamiento estructuralista latinoamericano podemos observar que en México el modelo neoliberal reprodujo las características del subdesarrollo: la heterogeneidad estructural y la dependencia externa, junto con la concentración del ingreso y la exclusión social. De ahí, la necesidad de aplicar políticas fiscales compatibles con el proceso de desarrollo.

Durante los años ochenta y principios de los noventa, las economías de los países latinoamericanos registraban importantes desequilibrios fiscales, políticas monetarias flexibles y altos índices de inflación. El FMI impuso sus paquetes de rescate, tendientes a sanear las finanzas públicas, controlar la inflación y mantener una política monetaria y fiscal restrictiva, que incluía el adelgazamiento del Estado, el proceso de privatizaciones y la desregulación económica.

Bajo la agenda del Consenso de Washington se consolidó una visión negativa del déficit público y de la participación del Estado en la economía (se procedió a la destrucción del Estado de Bienestar). Además se reorientaron las prioridades del gasto público. La libre movilidad de capitales generó un ajuste fiscal permanente.

CAPITULO III

GASTO PÚBLICO: DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL MODELO DE AUSTRERIDAD

Introducción

La financiarización transformó el papel del gasto público en el proceso de acumulación de capital, subordinó la política fiscal a los principios de las finanzas equilibradas y redujo la participación del Estado en la economía, entre otros factores.

El presente capítulo tiene por objetivo analizar la función del gasto público en el modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), para utilizarlo como punto de contraste de las transformaciones en el gasto público surgidas a raíz de la financiarización del capitalismo. En primer lugar, se ubica el origen del modelo, los factores que originaron su desarrollo y los objetivos que perseguía. Posteriormente, se analiza el gasto público en el periodo del “desarrollo estabilizador”, en particular, el entorno macroeconómico, la dinámica de las finanzas públicas y el funcionamiento de la empresa pública y paraestatal. En tercer lugar, se aborda el gasto público durante el agotamiento del modelo ISI, desarrollando las mismas temáticas del apartado anterior. Finalmente, se analizan los ajustes al gasto público realizados en el marco de la crisis de 1982 y el inicio al tránsito al modelo neoliberal.

3.1 El gasto público durante los primeros años del modelo ISI

Los cambios institucionales que dieron, en buena parte, soporte a la política de sustitución de importaciones fueron establecidos durante el sexenio de Lázaro Cárdenas. En el proyecto cardenista se privilegió al mercado interno y se consolidó la participación del Estado en la economía.

Durante el gobierno del general Lázaro Cárdenas se “rearticulan los cambios en la economía y en la sociedad que sientan las bases para un nuevo modelo de crecimiento”. El Estado amplía su participación en la economía e interviene directamente como

propietario de empresas y ramas de la producción. En este sexenio se lleva a cabo la estatización de la industria petrolera y se crean instituciones económicas que tienden a controlar infraestructuras económicas y financieras. (De la Peña y Aguirre, 2006: 434)

Posteriormente, a partir de la década de los años cuarenta inicia la etapa de la industria como motor de la economía. La promoción de la industrialización, bajo la política de sustitución de importaciones y al amparo del proteccionismo, tuvo como uno de sus pilares fundamentales la participación del Estado en la economía mediante las empresas estatales e inversiones en infraestructura y estímulos a la actividad económica. Desde esa fecha hasta principios de los ochenta, la intervención del Estado en la economía estuvo principalmente comprometida con el desarrollo de la industria nacional.

La política de sustitución de importaciones fue inducida por tres grandes factores: i) la gran crisis de los años treinta, que contrajo las exportaciones mexicanas, y por ende, disminuyó la capacidad de importar y el crecimiento económico; ii) la Segunda Guerra Mundial, que determinó que los países industrializados volcaran su esfuerzo productivo a la producción bélica, y al mismo tiempo abrieran la puerta para que los países en desarrollo abastecieran sus propios mercados y produjeran manufacturas de exportación y; iii) la preexistencia de una plataforma o base industrial generada a fines del siglo XIX. (Boltvinik y Hernández, 1981: 458)

Terminado el conflicto bélico, el gobierno mexicano determinó continuar con el impulso al sector manufacturero por “medios artificiales”, como la protección mediante aranceles, las licencias que restringían las importaciones, las exenciones y subsidios fiscales, el establecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos²⁷, así como la provisión de energía eléctrica, caminos, sistemas de comunicación y combustible a precios subsidiados, entre otros. (Reynolds, 1977: 998)

A través del modelo de sustitución de importaciones el Estado mexicano buscaba que la expansión del mercado interno pudiera cerrar la brecha crónica entre las exportaciones de bienes privados y las importaciones de manufacturas; para ello se requería una

²⁷ En los años treinta se crea la Comisión Federal de Electricidad (1933), Petróleos Mexicanos (1938), Ferrocarriles Nacionales (1937), Comisión Nacional de Caminos, Puentes y Obras de Riego (1924), Banca de Desarrollo: Nafinsa, BANOBRAS, BANCOMEXT, Banco de Crédito Ejidal (1935)

participación muy fuerte del Estado, que diera solvencia a la producción nacional.²⁸ Sin embargo, en un primer momento, este no fue un proceso deliberado; más bien, fue el resultado de los factores coyunturales antes enunciados, y posteriormente, de la necesidad de contener el creciente desequilibrio externo, que se hizo presente a partir de fines de los años cuarenta y en la década de los cincuenta.²⁹

Sergio de la Peña y Teresa Aguirre reconocen como este carácter “pragmático” de la sustitución de importaciones incidió negativamente en la articulación de una política industrial coherente:

“La industrialización se dio en gran medida pragmáticamente, sin un propósito claro y una regulación firme; pese a la profusa intervención estatal, no se propiciaron eslabonamiento intersectoriales ni hacia atrás (producción de maquinaria e insumos), ni se invirtió en capital humano...” (De la Peña y Aguirre, 2006: 392)

En el ámbito macroeconómico, durante los primeros años del modelo de sustitución de importaciones, la economía mexicana estuvo caracterizada por el crecimiento económico (5.7% en promedio entre 1940 y 1955), pero acompañado de inflación (10% en promedio), un desequilibrio externo creciente (sustancial en 1947-1948 y 1953-1954) y dos devaluaciones (en 1948 y 1954). (Guillén, 1984: 28)

De la Peña y Aguirre (2006) identifican cómo este proceso inflacionario estaba ligado al insuficiente crecimiento de la oferta. La saturación de la capacidad instalada se topaba con restricciones externas para ampliar la importación de maquinaria y equipo. (De la Peña y Aguirre, 2006: 361)

²⁸ James M. Cypher en el libro *Estado y Capital*, analizando la importancia de los programas estatales para el crecimiento industrial de México, clasifica el desarrollo del Estado mexicano en tres etapas: Estado nacionalista populista (1936-1940), autonomía relativa del Estado; b) Estado capitalista-rentista (1940-1982), capitalismo monopolista de Estado; y c) Estado neoliberal (1982-1988) o instrumentalismo. (Cypher, 1990: 24) Aunque el análisis de las transformaciones del Estado no es el eje de esta investigación, esta aportación de Cypher, nos dota de interesantes elementos para la reflexión.

²⁹ En 1957 la CEPAL presentó un informe denominado “sobre México, donde llega a la conclusión que la tendencia al desequilibrio externo era estructural, y no podía ser resuelta a través de la devaluación de la moneda. Por consiguiente, debería aplicarse un proceso de sustitución de importaciones. (Izquierdo, 1995: 41) Tesis de Juan Noyola a fines de los años cuarenta.

Bajo este contexto, las finanzas públicas estimularon el crecimiento económico, principalmente a través del gasto público de capital dirigido a la construcción de infraestructura. En la posguerra, se adoptó una política expansionista del gasto público deficitario, mediante la colocación de papel gubernamental y la expansión monetaria.

Sin embargo, el déficit fiscal nunca fue excesivo, en 1948 cuando alcanzó su nivel más alto, apenas representó el 1.5% del PIB. Entre 1940 y 1954, en cinco años a las autoridades registraron un superávit, en siete déficit menor a uno por ciento y en los tres restantes, apenas ligeramente superior al 1 por ciento (Tello, 2008: 299)

El gasto público se orientó principalmente al fomento económico: en 1940 el 34.1% del gasto público se destinó al fomento económico, el 19.7% al gasto social, 19.7% al gasto militar y el 26.5% al gasto administrativo. Para 1954 el fomento económico representaba el 57.9%, 12.7% el gasto social y el militar y administrativo representaba el 8.1% y 21.3%, respectivamente. (Tello, 2008: 299)

La creciente inversión pública, que llegó a representar el 40% de gasto público total a principios de los años cuarenta, se destinó principalmente al desarrollo de infraestructura básica: construcción y conservación de obras de irrigación, extensión de la red de caminos, ferrocarriles, industria y servicios urbanos.

Dentro de la inversión pública destaca la inversión en petróleo y energía eléctrica: entre 1940 y 1954 se duplicó la producción petrolera de 44.4 a 85.2 millones de barriles y la energía eléctrica generada pasó de 2,529 a 6,282 millones de KWH. Las empresas estatales ampliaron su participación en la producción de energía eléctrica del 5.5% de la producción total en 1940 al 36% en 1954. (Tello, 2008: 301)

La primera fase de la industrialización, que básicamente se trataba de bienes de “la sustitución fácil de importaciones” de bienes de consumo inmediato con materias primas naturales, llegó a su fin a mediados de los años cincuenta. En esta primera etapa de la sustitución de importaciones, la industrialización se promovió principalmente mediante la disminución de impuestos e incremento de la obra pública.

3.2 El gasto público durante el “desarrollo estabilizador”, 1958-1970

La devaluación registrada en 1954 trajo aparejada la firma el primer pacto de estabilización con el FMI, cuyos objetivos principales eran lograr un crecimiento con estabilidad de precios y tipo de cambio, e incrementar el ahorro externo e interno. El diagnóstico era que la economía mexicana sufría una insuficiencia de capital para mantener el ritmo de crecimiento y por ello, era necesario recurrir al ahorro externo vía la inversión extranjera directa. Esto propinó el avance de las empresas trasnacionales en el mercado interno, que fueron beneficiadas por las políticas proteccionistas y por el desarrollo de infraestructura pública.

El “desarrollo estabilizador” se caracterizó por se una etapa de alto crecimiento con estabilidad de precios, que duró hasta fines de los años sesenta. La apertura a la IED contribuyó a abatir hasta por tres lustros el desequilibrio externo y a mantener un tipo de cambio estable.

En el ámbito del gasto público estuvo definida por fuertes estímulos a las inversiones privadas, mediante la construcción de infraestructura, subsidios, bajas tarifas de bienes y servicios, estímulos a la reinversión de utilidades y el aprovisionamiento de insumos estratégicos básicos. La política fiscal fue relativamente conservadora y estuvo comprometida con la estabilidad del tipo de cambio.

i) Ámbito macroeconómico

En términos de la estrategia macroeconómica, el “desarrollo estabilizador” buscaba, bajo una estructura productiva dinámica, romper con el ciclo recurrente de inflación devaluación que generaba la expansión de la demanda a finales de los años cuarenta y en el primer lustro de los cincuenta. El gobierno intentó encauzar efectos estabilizadores sobre el crecimiento económico, y para ello, incentivó la generación de ahorro voluntario y su canalización hacia las demandas de inversión.

Antonio Ortiz Mena, entonces Secretario de Hacienda y Crédito Público, definió la estrategia del “desarrollo estabilizador” como “... el esquema de crecimiento que conjuga la generación de un ahorro voluntario creciente y la adecuada asignación de

recursos de inversión con el fin de lograr los efectos estabilizadores de la expansión económica,...” (Ortiz, 1969: 417)

Durante el “desarrollo estabilizador” la política económica tuvo objetivos muy precisos: crecimiento del PIB, estabilidad de precios y del tipo de cambio; y también contó con herramientas de política económica para logra tales objetivos: nivel de gasto público, control de la cantidad de monedas gracias a reservas obligatorias en la Banca Central y endeudamiento externo e ingreso de IED (Guillén, 1984: 39)

Los resultados en ámbito macroeconómico durante esta etapa fueron realmente favorables: crecimiento económico del 6.8% en promedio; un nivel de precios del 2.5% en promedio; crecimiento del ahorro interno que pasó del 13% del PIB en 1958 al 17% en 1970, mientras que en ese mismo lapso, el ahorro externo representó el 2.5% del PIB; y un déficit público del Gobierno Federal moderado de 1.3% en promedio. Asimismo, el déficit público financiero ascendió en promedio al 2.6% (Tello, 2008: 367) También este periodo se caracterizó por un tipo de cambio fijo de 12.50 pesos por dólar y un crecimiento del déficit externo permanente y creciente.

El tipo de cambio fijo y libre convertibilidad cambiaria eran auténticos pilares del “desarrollo estabilizador”. El déficit en cuenta corriente fue financiado mediante la inversión extranjera y el crédito externo.

Sin embargo, detrás de estos indicadores favorables, se gestaban una serie de problemas de los cuales dio cuenta Clark Reynolds en su artículo “Por qué el “desarrollo estabilizador” de México fue en realidad desestabilizador”: i) la tasa de desempleo era elevada y creciente; ii) había una presión creciente a favor del reparto de tierras, debida al estancamiento del ingreso rural; iii) se registraba un mayor deterioro en la distribución del ingreso; iv) había presiones por aumentos salariales; v) el déficit comercial crónico y en aumento, financiado por la dependencia creciente del capital externo; y vi) la “base anémica de ingresos del sector público, dadas las demandas grandes y crecientes de gastos corrientes y capital del gobierno...” (Reynolds, 1977: 1000)

A mediados de los años sesenta México estaba envuelto en un gran dilema, la continuación del crecimiento económico requería de crecientes importaciones de insumos y bienes de capital, para que el crecimiento de la demanda no incidiera sobre el nivel de precios. Sin embargo, dada la limitada capacidad industrial y el estancamiento del sector agrícola, las exportaciones no podían crecer a un ritmo adecuado. La política del tipo de cambio fijo no permitía un ajuste adecuado en el nivel de precios relativos (Reynolds, 1977: 1001)

La decisión de mantener un tipo de cambio fijo llevaba implícito un compromiso de disciplina fiscal. El control en el ritmo de gasto público era una pieza central del equilibrio en el “desarrollo estabilizador”. Sin embargo, los ingresos públicos por concepto de impuestos, precios y tarifas no crecían con la elasticidad adecuada. Además, durante más de una década se congelaron los precios y tarifas del sector público, como la gasolina, el diesel, la electricidad, las tarifas de ferrocarril, entre otros. (Izquierdo, 1995: 25)

ii) Finanzas públicas

La política fiscal fue orientada a aumentar el ahorro y la inversión. Mediante subsidios, exenciones fiscales y bajas tarifas de los bienes y servicios públicos, el gobierno trató estimular la reinversión de utilidades y alentar las inversiones productivas del sector privado. (Guillén, 1984: 37)

Arturo Guillén define el comportamiento del modelo de la siguiente forma: “El Estado no era capaz de hacer frente a sus gastos puesto que no quería aumentar los impuestos o modificar el precio de los bienes y servicios públicos. Por lo tanto, necesitaba recurrir al crédito interno (en particular por la vía de las reservas obligatorias) y, como éste era insuficiente, al crédito externo. La utilización de fuentes no monetarias de financiamiento del déficit público permitió frenar el aumento de precios, facilitando el aumento de la tasa de interés y del ahorro real. Según la doctrina económica en boga en aquella época, fuertemente inspirada en el modelo neoclásico, era importante mantener una carga fiscal muy baja para alentar el ahorro privado, ya que el gobierno dependía en parte de los recursos captados por el sistema bancario para realizar sus gastos...” (Guillén, 1984: 39)

El “desarrollo estabilizador” se caracterizó por políticas fiscales relativamente conservadoras, que por un lado, inhibían el crecimiento de los impuestos, y que por otra parte, mantenían relativamente restringidos los gastos. El déficit público se financiaba principalmente mediante las transferencias de los ahorros financieros, a través de la colocación de deuda pública en el sistema bancario. (Reynolds, 1977: 1005) La relación entre el gasto público/ingreso nacional no era tan grande como en otras economías latinoamericanas avanzadas como Argentina y Brasil.³⁰

También a fines de los años cincuenta el gobierno contó con una amplia capacidad de endeudamiento, dado que la deuda pública apenas representaba el 10% del PIB. La deuda interna fue vinculada a la captación de recursos que fueran favorable captar sin recurrir a emisiones primarias de dinero y la deuda externa estuvo vinculada al desarrollo de infraestructura y energéticos, entre otros destinos, y también subordinada a la oferta de divisas necesarias para mantener la paridad del tipo de cambio. (Ortiz, 1969: 421)³¹

A través de los requisitos de encaje legal impuestos por el Banco de México al sistema bancario privado, el gobierno pudo allegarse de recursos sin recurrir a la expansión primaria de dinero que pusiera en riesgo la estabilidad interna.³²

La política de subsidios a la actividad económica jugó un papel primordial durante este periodo, por ejemplo, en la agricultura los precios de los insumos estaba subsidiados desde la semilla, los fertilizantes, el almacenamiento y el transporte hasta las tasas de interés que los bancos nacionales cobraban al crédito agrícola. (Tello, 2008: 401) Estos subsidios cubrían un sin número bienes salario, y por supuesto, se hacían extensivos a

³⁰ Fitzgerald nos proporciona las siguientes cifras : “...para los años sesenta la ECLA calculó que el orden del gasto general gubernamental y la inversión pública del PNB fue de 32% en Chile, 29% en Brasil, 23% en Argentina ,y del 17% en Perú; contra 19% en México.” (Fitzgerald, 1978: 193)

³¹ Cabe destacar que en el marco de la Alianza para el Progreso, un programa norteamericano de ayuda económica y social, se impulsó un proceso de planificación en América Latina que les permitió acceder a financiamiento en condiciones favorables de costo y plazos, a cambio de impulsar reformas estructurales y sociales, que en ese momento fueron favorablemente evaluadas por el gobierno mexicano. (Izquierdo,1995: 48).

³² “Los fondos colocados en depósito en el Banco Central para cumplir los requisitos de reserva legal eran utilizados para adquirir bonos del gobierno que devengaban intereses inferiores a los que se obtenían en el mercado de fondos privados.” (Izquierdo, 1995: 95)

los empresarios a través de los precios de los bienes y servicios que proporcionaba el Estado y ella se introdujo en bienes salarios baratos que subsidiaban al sector industrial.

Las empresas recibían estímulos fiscales principalmente a través del ISR: había la posibilidad de importar bienes de capital sin gravamen alguno y se proporcionaban ventajas de depreciación acelerada. Las decisiones de inversión se definían a partir de un esquema de subsidios y apoyos que se ofrecían al inversionista. (Tello, 2008: 405)

La política tributaria estuvo supeditada a impulsar la capitalización y la inversión privada. (Izquierdo, 1995)

Durante la etapa del desarrollo estabilizador, la carga fiscal se caracterizó por su escaso dinamismo. En 1959 los ingresos fiscales como proporción del PIB representaron el 7.4% del PIB en 1959 y para 1970 equivalieron al 9.0% del producto.

Además el sistema tributario era deficiente e inequitativo, lo que parcialmente se trató de corregir con la reforma fiscal de diciembre de 1964. ³³ La reforma de 1964 significó la sustitución del sistema cédular en el ISR, para transitar a un impuesto global al ingreso de las personas y de las empresas. (Tello, 2008)

Durante los años del “desarrollo estabilizador” el gasto público fue el gran promotor del desarrollo económico y social. Por un lado, se estimulaba la inversión a través del desarrollo de infraestructura: red de caminos, red ferroviaria, aeródromos, grandes obras de irrigación, impulso a la producción de energéticos, entre otros. Por otra parte, dentro del gasto social destacaba el dinamismo del gasto en educación y la creación y consolidación de las grandes instituciones de seguridad social, como el ISSSTE en

³³ Un comentario aparte merecen las recomendaciones para la reforma fiscal realizadas por Nicolas Kaldor, a petición del gobierno mexicano, presentadas en septiembre de 1960. “i) el sistema tributario es ineficiente e injusto; ii) la recaudación excesivamente baja obliga a frenar el gasto social e impone restricciones muy severas a la política monetaria, que tiene que compensar el déficit de gobierno y cuidar la estabilidad monetaria. El crédito restrictivo y caro constituye un freno al desarrollo económico; iii) el problema de fondo deriva en la escasa base gravable deriva de que una parte sustancial del ingreso nacional recibe un trato privilegiado. Los ingresos personales por concepto de rentas, intereses y dividendos no sólo no se acumulan, sino que la práctica de permitir títulos al portador imposibilita aplicar el criterio básico de progresividad en función de la capacidad de pago-” (Izquierdo, 1995: 69) Sin embargo, aunque atendió a algunos de estos puntos, la reforma fiscal de 1964 no atacó los factores neurálgicos enfatizados por Kaldor.

1960.34 También el gasto público impulsaba a la industria, a través de la construcción de obra pública y aprovisionamiento de insumos baratos proporcionados por las empresas públicas. (Tello, 2008)

El gasto público se mantuvo en niveles moderados, equivalió al 8% del PIB en 1959 y llegó a representar el 11% del PIB en 1970.

En materia de gasto público cuatro fueron los objetivos de Ortiz Mena: i) contar con procedimientos y mecanismo más ágiles para el control y ejercicio del gasto público; ii) mejorar los esquemas para el pago de salarios y compensaciones del personal del gobierno federal; iii) un mejor control de los gastos de inversión de las dependencias del gobierno federal; y iv) mejorar el control del presupuesto paraestatal, tanto en endeudamiento como en gasto. (Citado en Tello, 2008: 418)

Durante los años sesenta se registró una expansión considerable del gasto corriente y de la inversión pública fija con relación al PIB, mientras que los ingresos públicos se mantuvieron prácticamente estancados.

En términos de la distribución porcentual por tipo de actividad, durante esta etapa se registra un aumento en el gasto social y administrativo, que en 1958 equivalían el 16.4% y 25.3 % del PIB, respectivamente, y que en 1970 equivalieron, a su vez, el 22.3% y 31% del PIB. Asimismo, se registra un marcado descenso del gasto militar, y una menor contracción del gasto económico, que entre 1958 y 1970, pasaron 7.3% al 4.3% del PIB, y del 51% al 41.8%, respectivamente.

Entre 1965 y 1970, el gasto público en inversión representó el 24% del gasto público total. En ese mismo lapso la participación porcentual del gasto en inversión fue la siguiente: la inversión industrial representó el 39.7%, la inversión en beneficio social el 25.4%, las comunicaciones el 21.8%, el fomento agropecuario 11% y finalmente, la administración y defensa equivalieron al 2.1%. (Tello, 2008: 418)

³⁴ La participación del gasto en educación que equivalía al 21.6% del gasto total en 1958, representó el 34.6% en 1970, que equivalía al 3% del PIB. (Tello, 2008:419)

En 1965 se incorpora al Presupuesto de Egresos de la Federación el sector paraestatal, con el fin de integrar al control presupuestal a los principales organismos descentralizados y empresas propiedad del gobierno federal.

Destaca la presencia de presupuestos paralelos, esto significó que lo presupuestado por hacienda generalmente no coincidía con el monto ejercido.³⁵

En el presupuesto consolidado la participación del Poder Legislativo era tan intrascendente como lo había sido en el presupuesto federal. “Los montos iniciales autorizados por el Poder Legislativo no guardaban relación alguna con el ejercicio efectivo consignado a posteriori en la cuenta pública, que era aprobada sin mayor trámite...” (Izquierdo, 1995: 62)

Entre 1958 y 1970 se registra un déficit público del Gobierno Federal moderado, que no rebasa el 2% del PIB. A su vez, el déficit público global pasó del 3.3% del PIB en 1960 al 4.7% del PIB en 1970.

El monto del financiamiento requerido para financiar el déficit fiscal se mantuvo en proporciones modestas. En particular, la expansión del crédito interno (expansión primaria-creación de dinero fresco) del Banco de México al gobierno federal se mantuvo dentro de proporciones compatibles con los propósitos de estabilidad. (Izquierdo, 1995: 95)³⁶

El Banco de México, con el propósito de financiar el déficit público, a través del mecanismo de reserva legal, colocaba deuda interna del gobierno en el sistema bancario. Estos fondos que eran colocados como depósitos en las cuenta del Banco Central devengaban intereses inferiores a los que se obtenían en el mercado de fondos privados. (Izquierdo, 1995: 95) De esta forma, el gasto público dependía de manera creciente de su relación con la banca, y con lo que pusiera en peligro la captación de la misma.

³⁵ Por ejemplo para 1959 excedió en 51%, y para 1965 y 1970, el exceso fue de 106% y 87%, respectivamente. Este presupuesto paralelo iba dirigido principalmente a: Ramo XXII, Inversiones Financieras; Ramo XXIII, Erogaciones Adicionales y Ramo XXIV, Deuda Pública. (Tello, 2008: 426)

³⁶ Entre 1958 y 1970 solamente durante dos años el crédito interno neto superó el 1% del PIB. (Tello, 2008: 422)

Asimismo, la deuda pública externa creció de manera importante: entre 1959 y 1970 se quintuplicó, llegando a representar durante ese último año el 9.2% del PIB. Durante este periodo, el servicio de la deuda externa pasó de representar el 13.5% de las exportaciones a 26.3%. (Tello, 2008:424)

Entre 1959 y 1970 los intereses de la deuda pública pasaron del 2.9% al 9.4% del gasto público total.

Durante el “desarrollo estabilizador” se multiplicó la presencia del Estado en la economía, especialmente, en las áreas en donde por el riesgo, el monto de la inversión o por el prolongado periodo de maduración, la participación del capital con fines de lucro estaba inhibida. El Estado intervino en organismos descentralizados, banca nacional, empresas de participación estatal mayoritaria, consejos, comisiones y fideicomisos. (Tello, 2008: 433)

iii) La empresa pública y paraestatal en el “desarrollo estabilizador”

A mediados de los años cincuenta la economía mexicana enfrentaba varios retos: la amenaza de estancamiento productivo y la inestabilidad financiera; el agotamiento de la sustitución fácil de importaciones; la presencia progresiva del capital extranjero y la acumulación de rezagos en materia de bienestar social. La empresa pública tuvo un papel importante para enfrentar estos retos y fue un poderoso instrumento en los programas de inversión pública. (Ayala, 2001: 356)

Durante los años cincuenta todavía estuvieron permeados por el nacionalismo revolucionario cardenista. En el régimen de López Mateos la ampliación del sector público adoptó la forma de mexicanización y nacionalización. En particular, de nacionalizó a la industria eléctrica y se mexicanizó a la minería. Dos ámbitos de intervención en la economía se fueron configurando: i) actividades como la minería, el petróleo, la petroquímica y la industria eléctrica, con participación directa y exclusiva; y ii) actividades manufactureras, donde el Estado realizaba actividades de regulación y apoyo a los empresarios involucrados. (Ayala, 2001: 356)

Entre 1953 y 1970 se crearon 183 entidades públicas, entre organismos descentralizados y empresas paraestatales: el 33% fueron creadas en el sector industrial, 19% en el sector

servicios, 16% se abocaron a problemas de infraestructura y 6% al comercio. (Ayala, 2001: 356)

Destacan la creación de la Compañía de Luz y Fuerza del Centro en 1960 y en el sector comercial de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) en 1962.

Las empresas y organismos públicos aportaron el 57.5% de los ingresos del sector público central. Las empresas públicas aumentaron su capacidad de allegarse de recursos financieros externos y transferencias del gobierno Federal.

El gasto del sector paraestatal representó el 38% de las erogaciones del sector público en 1965 y en 1970 esa razón se elevó al 44% .

En ese mismo periodo, los organismos descentralizados concentraron la mayor parte de la inversión pública: PEMEX, la CFE, Ferrocarriles Nacionales de México, el IMSS y las Juntas Federales de Mejoras Materiales.

La inversión pública estuvo dirigida principalmente a Pemex en un 21.3%, generación de energía eléctrica (Comisión Federal de Electricidad, Compañía de Luz y Fuerza del Centro en Industria Eléctrica) en 14.7%; bienestar social en 5.3% (IMSS, Juntas de Mejoras Materiales y Banobras) y 1.8% en Siderurgia (Altos Hornos de México). (Ayala, 2001: 360)

En los años cincuenta las empresas públicas en buen grado recurrían al autofinanciamiento. Sin embargo, a partir de los años sesentas se hicieron crecientemente dependientes de las transferencias del Gobierno Federal y del financiamiento externo e interno. (Ayala, 2001: 360)

Durante los años sesenta hubo una reorganización significativa en el sector público, éste pretendió concentrar su participación en áreas estratégicas, es por ello que se lleva a cabo "...la nacionalización de la industria eléctrica; la reafirmación de la expropiación petrolera; la consolidación de la industria siderúrgica y metalmeccánica, y la mexicanización de la minería." (Ayala, 2001: 371) "En segundo lugar, se buscaba

atender otros campos para garantizar la fluidez de la acumulación y la cohesión social y política del sistema en los ámbitos del bienestar social (educación, salud y vivienda), la comercialización y el abasto y la investigación científica tecnológica.” (Ayala, 2001: 371)

La participación estatal fue decisiva para la industrialización, no obstante se acumularon rezagos económicos y sociales significativos.

3.3 El gasto público durante el agotamiento del modelo ISI, 1971-1982

Durante los años setenta, el modelo de sustitución de importaciones mostraba signos claros de agotamiento: i) los bienes sustituidos no eran exportados y dependían de la capacidad de importación generada por otros sectores; ii) los bienes sustituidos se orientaban a un mercado interno en declive; iii) el modelo tenía un carácter autolimitativo ; y iv) no se registraron las modificaciones necesarias para pasar de la sustitución de bienes de consumo a bienes intermedios y de capital. (Tello, 2008: 460)

La industria, que abastecía principalmente al mercado interno, se caracterizaba por estar altamente concentrada, con múltiples subsidios, una protección desmedida y bajo nivel de competencia. Además, era altamente dependiente de la tecnología y de la inversión extranjera directa que provenía de las empresas transnacionales, y por ende, generaba una fuerte salida de recursos en términos de expatriación de dividendos, beneficios, regalías e intereses.³⁷

La agricultura, por su parte, se mostraba en franco estancamiento, lo que estrechaba aún más el mercado interno. México se había convertido en importador neto de alimentos.³⁸

Tampoco la economía generaba el empleo suficiente para absorber el crecimiento de la fuerza de trabajo. A pesar de que el producto per cápita se había triplicado durante las últimas dos décadas, existía una fuerte disparidad en la distribución del ingreso y escasa

³⁷ En especial la manufactura comenzó a perder dinamismo a fines de sesenta.

³⁸ La crisis en la agricultura mexicana a finales de los años sesenta es atribuida a dos grandes causas: a) el deterioro de la agricultura productora de granos y alimentos básicos; y b) a la falta de inversión pública en el campo, lo que se transformó en problemas asociados con la descapitalización, el minifundio y la baja productividad. (Ayala, 2001: 405)

atención a los problemas de la pobreza. Por esta razón, Luis Echeverría inició su gobierno con la retórica del “desarrollo compartido”.³⁹

El modelo del “desarrollo compartido” intentaría reducir la desigualdad social y reestructurar a la economía. (Fitzgerald, 1978: 185) También se buscaría impulsar a la agricultura con mayores fondos gubernamentales y el sector público participaría activamente en la generación de empleos, de manera directa e indirecta. (Hierro y Sanginés, 1990: 195)

A principios de la década de los setenta había una contradicción muy importante en el manejo de política económica. Por una parte, era necesaria una intensa participación del Estado, ampliando el gasto público y participando en sectores estratégicos, para enfrentar las enormes carencias sociales y que diera un sostén sólido a la economía, ampliando la infraestructura y promoviendo la producción básica. Por otro lado, se trataba de mantener una política monetaria, crediticia y fiscal restrictiva para mantener a toda costa la estabilidad del tipo de cambio y de precios. (Tello, 2008: 427)

i) Ámbito macroeconómico

La economía internacional cambió mucho a principios de los setenta: la caída del sistema monetario de Bretton Woods generó una creciente inestabilidad financiera e incrementó las presiones inflacionarias internas, a través de las importaciones. Aunado a lo anterior, los choques petroleros de 1973 y 1977 incrementaron el acceso al financiamiento internacional de México, ya que los mercados mundiales buscaban salidas para los grandes depósitos de petrodólares.

Bajo este contexto, la economía mexicana transitó hacia una etapa de alto crecimiento con fuertes desequilibrios macroeconómicos: i) entre 1970 y 1982, el PIB creció a una tasa de 6.6% en términos reales; ii) la inflación fue alta de 14% en promedio; iii) un creciente déficit en cuenta corriente, que entre 1971 y 1976 pasó de 1, 212 a 3,670.2 millones de dólares, y que para 1982 alcanzaría la cifra de 5,890.0 millones de dólares;

³⁹ El “desarrollo estabilizador” se había caracterizado por la presencia de varios disturbios sociales: el movimiento obrero en 1958, la revuelta campesina de Julio Jaramillo en 1963, la huelga de los médicos en 1965, las manifestaciones estudiantiles de 1966 y 1968, entre otros. (Hierro y Sanginés, 1990: 192)

iv) desajustes en las finanzas públicas, el déficit en el balance financiero del sector público pasó de 2.3% del PIB en 1971 al 9.1% en 1976, alcanzando un 16.9% en 1982; v) la expansión de la deuda pública externa, que pasó de 5,064 millones de dólares en 1971 a 14,449 millones de dólares en 1975, y que alcanzó la cifra de 58,874 millones de dólares en 1982; y vi) la sobrevaluación cambiaria, y posteriormente, dos grandes devaluaciones en 1976 y 1982.

A finales de los sesenta las bases que dieron sustento al estilo de crecimiento durante el “desarrollo estabilizador” se empezaron a deteriorar. En la década siguiente, la economía mexicana entraría en una trayectoria de crisis, y esto determinaría la necesidad una nueva política económica y una intervención más a fondo del Estado, que no se limitara simplemente a las cuestiones fiscales, sino que impulsara un cambio destinado a corregir los problemas de lento crecimiento y especialmente del estrangulamiento externo. (Ayala, 2001: 403)

“... En las nuevas condiciones económicas era cada vez más difícil elevar simultáneamente las ganancias, los salarios y los impuestos a través de una simple manipulación de instrumentos fiscales. Por el contrario, ahora se requería mayor presencia estatal en la economía y en la sociedad. La intervención estatal se orientaba a abrir nuevos campos de expansión y estímulo para la acumulación privada...” . (Ayala, 2001: 403)

La crisis de los años setenta puede ser considerada como una crisis estructural, que reflejó una parte del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y la ausencia de un factor dinámico de reemplazo. (Boltvinik, Julio y Hernández Laos, 1981: 530)

A lo largo de los años setenta el eje de la acumulación pasó de la industria manufacturera al sector petrolero. “... Asimismo, como el factor determinante de la dinámica económica se trasladó de la inversión privada al gasto y la inversión públicos...” (Ayala, 2001: 404) El gasto público expansionista se convirtió en el eje de la política de gobierno. (Tello, 2009: 478).

El crecimiento económico se volvió más inestable y con mayores fluctuaciones durante los años setenta: en 1971 la economía mexicana registró un repentino freno en su crecimiento. Posteriormente en 1973-1974 se alcanzaría la recuperación económica a través de una estrategia que estimulaba la demanda agregada para recuperar la inversión privada.⁴⁰ Sin embargo en 1975 se iniciaría de nuevo la caída, para desembocar en la recesión de 1976 y 1977. En 1978 se reanuda el crecimiento, liderado por la exportación masiva de petróleo, con su cima en 1981, y finaliza con la abrupta caída del PIB en 1982. (Ayala, 2001: 405)

En el sexenio de Luis Echeverría se aplicaron las políticas de “arranque y freno” en la economía. En cierto lapso, para darle sostén a la producción y solventar las carencias sociales, se impulsaba la expansión del gasto público, y posteriormente, se aplicaban políticas fiscal, monetaria y crediticia restrictivas, que privilegiaban la estabilidad de los precios y en el tipo de cambio: de esta manera, en los años 1972, 1973 y 1975 se impulsó a la economía por medio del gasto fiscal, y en los años 1971, 1974 y 1976, se privilegió la estabilidad. (Tello, 2009: 478)

A partir de 1972 y 1973 la producción industrial empezó a desacelerarse al igual que la agricultura. La economía mexicana estaba en una situación de “pujante demanda y difícil producción”, esto generó que las importaciones se hallan acelerado, y con ello el déficit en cuenta corriente. (Fitzgerald, 1978: 203)

A pesar de los crecientes desequilibrios externos e internos y al estancamiento productivo, la estabilidad del tipo de cambio continuó siendo una meta prioritaria durante la administración de Echeverría.

La necesidad de divisas, el endeudamiento, los grandes déficits presupuestales y comerciales, condujeron la devaluación el 1 de septiembre de 1976. El periodo 1971 - 1976, fue una época de gastos públicos grandes y crecientes, pero no hubo reformas fiscales que le acompañaran. Al mismo tiempo acontecimientos mundiales hicieron que los precios de las importaciones y el costo de la deuda externa crecieran más deprisa de

⁴⁰ Aunque en el largo plazo esta estrategia fue incapaz de garantizar el crecimiento.

lo esperado, incrementando el déficit externo y las presiones inflacionarias. (Reynolds, 1996) ⁴¹

El Banco de México fue forzado a pedir préstamos para mantener la paridad, en octubre de 1976 se firmó un acuerdo con el FMI, cuyos principales elementos eran: reducción del déficit presupuestario, restricción de los salarios y eventual descenso de algunas tarifas importante para volver más competitiva a la industria nacional (Fitzgerald, 1978: 214)

Bajo la perspectiva de este acuerdo, la intervención del Estado a través del mecanismo bancario era la causa de la disminución de la inversión privada, a través del “efecto desplazamiento”. La solución era buscar una retracción permanente de la acción estatal. (Ayala, 2001: 413)

En el contexto de la crisis, se instrumentó la política económica por medio de cuatro programas: el de la Alianza para la Producción, el de apoyo a la producción de alimentos, el de combate a la pobreza y el de energéticos. Programas respaldados por crecientes presupuestos que no fueron adecuadamente financiados (Tello, 2009: 547)

Durante el régimen de José López Portillo, La política económica se concentró en tres ejes estratégicos fundamentales: el endeudamiento externo, la explotación acelerada del petróleo y la contracción de los salarios. Esta política pretendía de manera global contener el deterioro de las finanzas públicas, la inflación y el desequilibrio externo, pero una vez recuperado el crecimiento en 1978, estos objetivos pasaron a ser segundo termino (Álvarez, 1987: 83).

Sin embargo, con la exportación masiva de petróleo a partir de 1977 se rompen con las restricciones externas al proceso de acumulación, lo que le permitió a la economía mexicana acelerar y continuar con el crecimiento a pesar del agotamiento de la sustitución de importaciones.

⁴¹ El Banco de México decidió a poner a flotar el peso, que pasó de 12.50 a 15 pesos en septiembre de 1976, hasta llegar a 22 pesos en diciembre. Hasta que se estabilizo a principios de 1977 al nivel de 22.6 y 22.8.

La explotación de los recursos petroleros genera un cambio sustancial en la estructura productiva y comercial del país, acarreando cambios en las fuentes de finanzas públicas, el endeudamiento, la estructura financiera y muchas otras ramas de actividad económica y estructura social del país. (Álvarez, 1987)

En el periodo 1978-1981 la economía mexicana registró un crecimiento extraordinario de 9.2% anual, pero dicho crecimiento estaba sustentado en la creciente dependencia de recursos financieros externos. Sin embargo, esta dinámica de crecimiento fue interrumpida de repente por la caída de los precios del petróleo y los nuevos aumentos en las tasas de interés internacionales.

Durante el boom petrolero el estrangulamiento externo se hizo cada vez más evidente, así como la inestabilidad de la inflación: en 1977 el déficit en cuenta corriente alcanzó los 2,002.1 millones de dólares, pero la economía creció a una tasa de 3.4%. En 1978, la economía creció a una tasa de 9.0% y el déficit en cuenta corriente alcanzó los 3, 151.3 millones de dólares, y en 1982, en plena crisis, el déficit alcanzó la cifra de 5, 890.0 millones de dólares, acompañado de una tasa de crecimiento económico negativa de 0.6%. Asimismo, la inflación se disparó y pasó de una tasa de 17.5% en 1978 a una tasa de 29.8% en 1979 y de 98.8 % en 1982.

ii) Finanzas públicas

Las finanzas públicas registraron una aparente bonanza entre 1971 y 1981. Mientras el gasto público se expandía a una tasa real de 15.5%, dándole soporte a la economía, los ingresos gubernamentales crecían a una tasa de 14.1%. Detrás de esta apariencia, se ocultaba la creciente vulnerabilidad, dependencia e insuficiencia de reformas administrativas y tributarias implantadas durante esos años. (Ayala, 2001: 421)

Las finanzas públicas fueron progresivamente más dependientes de las exportaciones petroleras, que consecuentemente abrían la puerta al financiamiento externo. Paradójicamente, las condiciones externas favorables permitieron que se pospusieran las reformas tributarias indispensables en esos momentos.⁴²

⁴² Por ejemplo, la reforma fiscal propuesta había sido frenada a finales de 1972 por una combinación de presiones del sector privado y de la banca central. (Fitzgerald, 1978: 203)

i) ingresos

En este periodo se registra una expansión de los ingresos fiscales, tanto por una recaudación más eficiente como por nuevos impuestos al gasto: mientras que entre 1965 y 1970 los ingresos del sector público fueron equivalentes al 21.6% del PIB, para el periodo 1971-1976 se elevaron al 27.7% del PIB y entre 1977-1982 llegaron al 37.4% del PIB.

Entre 1971 y 1982 los ingresos públicos del Gobierno Federal equivalieron al 18.4% del PIB en promedio. Estuvieron compuestos en un 67.3% por ingresos ordinarios (tributarios y no tributarios) y en un 32.6% por financiamiento interno y externo. Por su parte, los ingresos de los organismos y empresas de control presupuestario directo crecieron a una tasa de 10.2%.

En cuanto a la estructura de los ingresos públicos, los ingresos del gobierno federal representaron 53.3% y los organismos y empresas del control presupuestario directo aportaron el 46.6%. El financiamiento externo e interno representó para ambos rubros el 17.1% y el 16.0% de sus entradas, respectivamente. Los ingresos tributarios del gobierno federal aportaron el 30.7% de los ingresos públicos, mientras que los ingresos no tributarios el 5.4%.

Del mismo modo creció la participación de los ingresos ordinarios del Gobierno Federal, tributarios y no tributarios, que entre 1977 y 1982 pasaron del 12.0% al 15.4% del PIB. Asimismo, los ingresos del Gobierno Federal derivados del financiamiento externo e interno, en el mismo lapso, aumentaron su participación en el PIB, al pasar del 6.6% al 16.4%. Los ingresos totales fueron equivalentes en promedio al 39.3% del PIB.

Los ingresos de las empresas públicas que equivalieron entre 1965 y 1970 al 10.1% del PIB, pasaron al 13.1% entre 1971 y 1976, y aumentaron al 17.1% del PIB entre 1977 y 1982. Dentro de los ingresos de las empresas públicas, destaca el financiamiento externo e interno, que representa el 5.1% del PIB entre 1971 y 1982. La rápida expansión de la inversión pública elevó los requerimientos de endeudamiento del sector público.

ii) Gasto público

La política de gasto público fue orientada a conseguir cuatro objetivos: “a) influir en la marcha de la economía; b) la reestructuración del sector público; y c) en los últimos tres años del periodo apoyar la actividad petrolera y atender la crisis financiera.” (Ayala, 2001: 424)

El gasto público se aceleró durante la década de los setenta. En el periodo 1971-1982 el gasto público creció a una tasa promedio de 14.7% anual, mientras que el gasto primario hizo lo propio a una tasa de 11.6%. En el periodo 1965-1970 el gasto público equivalía al 18.1% del PIB, entre 1971-1976 llegó a significar el 24.1% del PIB y para el periodo 1977-1982 representó el 32.4% del producto.

El Boom petrolero permitió todavía una mayor expansión del gasto público, entre 1977 y 1982 el gasto público creció a una tasa de 18% anual, y su participación en el PIB pasó del 26.5% en 1977 al 36.6% en 1981 y al 43.3% en 1982. Sin embargo, en los dos últimos años una parte importante de los egresos públicos estaban dirigidos al servicio de la deuda pública externa.

Consecuentemente creció la participación de los intereses en el gasto, que en 1977 equivalían al 2.6% del PIB y que dado el impacto del aumento en las tasas de interés internacionales, llegaron a representar el 14.7%.

En el periodo 1971-1982 el gasto primario representó el 91.0% del los egresos público y el restante 9% estuvo dirigido al pago de intereses, comisiones y gastos.

Entre 1971 y 1982 por cada peso de gasto 82.6 centavos fueron dirigidos a gasto programable⁴³ y 17.4 centavos a gasto no programable.

En el periodo 1971-1981 la distribución del gasto público por sectores económico fue la siguiente: el sector energético 29.1%, la administración, defensa y poderes 22.1%, el

⁴³ El gasto programable es el que está dirigido a atender la provisión de bienes y servicios de la población.

desarrollo social 21.2%, el gasto agropecuario y pesquero 8.4%, transporte y comunicaciones 8.3%, en el sector industrial 7.1% y el comercio 5.2%.

La complementariedad entre la inversión pública y privada se fue transformando a lo largo de este periodo de estudio: en 1971 la inversión pública representaba el 27.4% de la inversión total, para 1976 ya había alcanzado la cifra del 40%, en 1982 era el 66.4%.

Cuadro 3.1
Gasto neto devengado del sector público presupuestario, 1971-1982
Como porcentaje del PIB

Año	Gasto neto total	Gasto primario	Gasto programable	Gasto no programable	Intereses, comisiones y gastos
1971-1976	24.07	22.26	20.60	3.47	1.80
1977-1982	32.44	27.38	25.25	7.19	5.06
1971-1982	28.25	24.82	22.92	5.33	3.43

Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No obstante, en ese mismo periodo el gasto público dirigido a fines productivos representó el 23%, mientras que durante el “desarrollo estabilizador” había representado el 50%. (Ayala, 2001: 426)

El sector público era altamente dependiente del crédito (interno y externo), que en buena medida provenía del encaje legal impuesto al sistema de intermediación financiera. El financiamiento del gasto requería de un sistema de captación altamente líquido, en pesos y en dólares, dada la garantía de libre convertibilidad bancaria. (Tello, 2009: 465)

Durante la década de los setenta, dado el estancamiento de la inversión privada, el gasto público expansionista se convirtió en el eje de la política económica. Sin embargo, ante el riesgo de restringir la captación de recursos en el sistema bancario, los ingresos públicos no pudieron adecuarse a las necesidades de gasto, generando crecientes déficits públicos.

“...En los sesenta fue posible mantener bajos los impuestos, las tasas de inversión pública y el déficit fiscal gracias a las reformas de “Estado” anteriores, pero, a su tiempo, el conservadurismo de la administración condujo, en los setentas a mayores

inversiones y, en ausencia de una reforma fiscal, a un mayor déficit presupuestario...”
(Fitzgerald, 1978: 220)

Ante la ausencia de medidas, como una reforma fiscal adecuada o la transformación de la política de precios de las empresas del Estado, que dieran soporte a la expansión del gasto público con fines de equidad social, el déficit público se disparó durante los años setenta. (Fitzgerald, 1978: 203)

El balance financiero que equivalía al 2.3% del PIB en 1971, representó el 9.1% en 1976, mientras que el balance económico primario, en el mismo lapso, pasó de un déficit de 0.4% al 4.6% del PIB. Posteriormente, en 1982 el balance financiero registró un déficit del 14.1% del PIB y el déficit primario económico equivalió al 8% del PIB.

Durante los años de “bonanza petrolera” el déficit público se dispara de manera importante: el déficit en balance financiero pasó del 6.3% del PIB en 1977 al 16.9% del PIB en 1982. Por su parte, el déficit en el balance primario creció en menor medida del 2.2% al 2.5% en el mismo periodo. Esto obligó al gobierno a cubrir la brecha fiscal con deuda externa y a mantener sobrevaluada la moneda, factores que al deteriorarse las condiciones internacionales contribuyeron a la crisis de 1982.

A principios de los años setenta, dada a disponibilidad de la banca estadounidense de fondos adicionales para los cuales había poca demanda en ese país y la reputación de conservadurismo monetario en México, ganada durante las décadas anteriores, el gobierno dispuso de suficiente crédito para financiar su déficit y solventar al peso. (Fitzgerald, 1978: 210)

La deuda pública, por su parte, pasó de los 20 mil millones de dólares en 1976 a los 78 mil millones en 1982.

También creció el crédito interno neto del Banco de México al Gobierno Federal: en el periodo 1971 y 1976 fue equivalente en promedio al 3% del PIB, mientras que entre 1977 y 1981 significó 6% del PIB y en 1982 representó el 17.5%. (Tello, 2009: 571)

El crecimiento de la deuda externa generó una mayor influencia de los bancos privados norteamericanos en la toma de decisiones y el carácter de la política económica. En 1981 el crecimiento de las tasas internacionales (Libor y US prime) incrementaron el servicio de la deuda, lo que a su vez agudizó la crisis de la finanzas públicas, la vulnerabilidad del sector externo y generó presiones sobre el tipo de cambio. (Álvarez, 1987:85)

Entre 1971 y 1982 el pago de amortizaciones del gobierno federal creció a una tasa real de 14% anual. Hasta 1977 la participación de las amortizaciones sobre el PIB se mantuvo por debajo del 1% del PIB, pero en el periodo 1978 -1982 su participación se duplicó.

También se transformaron las fuentes del crédito, entre 1971 y 1977 los acreedores internos recibían el 74% de los pagos por amortización. Posteriormente, dado el incremento en las tasas de interés internacionales, la disponibilidad de fondos a nivel internacional y la desintermediación bancaria, en los años 1978 y 1979, los acreedores externos recibieron cerca del 60% de los pagos por amortización. Finalmente, entre 1980 y 1981, la participación de los acreedores internos llegó al 65%, por la emisión de nuevos instrumentos de deuda pública, y para 1982 las amortizaciones a acreedores externos equivalieron al 51.9% del total. (Ayala, 2001: 425)

En síntesis, durante la década de los setenta la hacienda pública se petroliza y permite la expansión del gasto público y el endeudamiento externo. Esta expansión de las finanzas públicas responde al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, entonces el gasto público se convierte en el principal soporte de la acumulación. Sin embargo, no hubo, en contrapartida, una reforma fiscal profunda que diera fortaleza en las arcas públicas. La expansión del déficit público y, consecuentemente, del endeudamiento público y el servicio de la deuda, son sólo signos de un problema mucho más profundo, la falta de una estrategia que permitiera el crecimiento con estabilidad macroeconómica y que mejorara las condiciones de vida de amplias capas de la población.

iii) La empresa pública y paraestatal durante la crisis del modelo ISI

Durante los años setenta la empresa pública, además de promover y complementar al sector privado, también buscó estimular el desarrollo, reducir riesgos y asegurar ganancias adecuadas para la inversión privada. Ocurrió un cambio estructural en la orientación del gasto público., amplia su esfera de influencia y las empresas paraestatales participan en promedio con un 50% del gasto público

La empresa pública extendió su área de influencia en sectores rezagado que obstaculizaban la expansión del sistema: “a) retrasos en la producción de algunas áreas clave de la economía (petróleo, electricidad, siderurgia, fertilizantes, etc.) ; b) el agudo deterioro del sector agrícola; c) el progresivo debilitamiento de la inversión privada, particularmente en ramas productoras de bienes salario e intermedios, y d) un rezago en la oferta de bienes públicos y bienestar social. “ (Ayala, 2001: 427)

La empresa pública mantuvo una política de promoción y de precios y tarifas bajas, que por un lado estimuló la acumulación, pero por otra parte, deterioró las finanzas del propio sector. Esto con el objetivo de promover el crecimiento sin presiones inflacionarias e impulsar la industrialización a través de la provisión de insumos intermedios.

“El total de subsidios, vía precios, significó 28% de la inversión bruta total, 85% de la inversión privada, y 43.4% de la inversión pública.” (Ayala, 2001: 427) Una parte sustantiva de estos subsidios se canalizaron, principalmente, a través de PEMEX, CFE y las siderúrgicas.

El sector paraestatal registró un continuo deterioro financiero: se incrementaron sus necesidades de financiamiento externo, vía transferencias y subsidios del gobierno federal, y se agudizó la descapitalización.

La estructura de ingresos del sector paraestatal fue la siguiente: 57% provenía de la venta de bienes y servicios; 0.2% de los ingresos de capital; 13% de las transferencias y 28% del financiamiento. (Ayala, 2001: 431) En particular, los créditos externos fueron

una parte primordial de los ingresos del sector paraestatal. Este se concentró en seis paraestatales: CFE, CLyFC, PEMEX, FERTIMEX, Altos Hornos y Telmex.

En cuanto a las transferencias del Gobierno Federal en el presupuesto de ingresos del sector paraestatal, éstas se mantuvieron más o menos estables, representando el 13% en promedio, y complementaban los recursos presupuestarios de las paraestatales.

Dada la política de precios prevaleciente y la creciente dependencia al financiamiento externos, era prácticamente nula la capacidad de aportar ingresos tributarios del sector paraestatal. (Ayala, 2001: 433)

Excluyendo el creciente endeudamiento externo, el sector paraestatal registró un déficit del 45% en promedio entre 1970 y 1980. Por lo tanto, la evolución del gasto del sector estaba vinculada a las fluctuaciones del financiamiento internacional

El crecimiento de la deuda externa del sector paraestatal estaba relacionado con tres aspectos: a) la necesidades de crecimiento y mantenimiento de la planta productiva situada en sectores estratégicos; b) la necesidad de cumplir con los compromisos derivados del endeudamiento; y c) el efecto que tuvo el aumento de las tasas de interés sobre el servicio de la deuda. (Ayala, 2001: 434)

La participación del gasto corriente dentro del total de recursos erogados por las paraestatales, decreció del 57% en 1970 al 38% en 1982, mientras que el pago de intereses y la amortización de la deuda sumaba el 21% en 1970 y pasó al 41% en 1982. (Ayala, 2001: 434)

La inversión física del sector paraestatal se incrementó a una tasa promedio de 13% entre 1970 y 1982. “La inversión física del sector paraestatal fue un instrumento privilegiado para contrarrestar las tendencias al estancamiento frente a la retracción de la inversión privada...” (Ayala, 2001: 437) Este papel anticíclico tuvo límites inmediatos.

3. 4 Tránsito hacia el modelo de apertura y desregulación: ajustes del gasto público en el ámbito de la crisis

Tras el estallido de la crisis de deuda, la respuesta, en términos de las finanzas públicas, fue el ajuste en gastos públicos, el proceso de privatizaciones y el incremento de la deuda interna.

La combinación de déficit presupuestario creciente, aumento en el nivel de precios y por déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos durante los años setenta, llevó a algunos autores a atribuir la causalidad de estos factores al aumento de la demanda resultado de la monetarización del empréstito gubernamental.⁴⁴

Sin embargo, también otros autores han encontrado elementos que contradicen tal afirmación. Por ejemplo, Fitzgerald a finales de los setenta encontraba que la mayor parte del aumento precios en el periodo 1970-1976 estaba vinculado a factores externos. Asimismo, la oferta monetaria había disminuido como porcentaje del PIB y se registraban incrementos en los niveles de ahorro de la iniciativa privada. (Fitzgerald, 1978: 208)⁴⁵

Para Fitzgerald la mayor parte de la inflación registrada entre 1970 y 1975 se debe a factores externos. La piedra angular para manejar el déficit fiscal con una política

⁴⁴ Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (1992), han desarrollado argumentos en contra de lo que ellos denominan el uso de “políticas macroeconómicas populistas”. La crítica al “populismo mexicano” la podemos encontrar en textos desarrollados por Carlos Bazdresch y Santiago Levy (1992) y Enrique Cárdenas (1996), entre otros: “El populismo es identificado por los autores con una política económica que se relaciona con el uso dispendioso del gasto público, el uso intensivo de controles de precios, la sobrevaluación sistemática del tipo de cambio y por señales económicas que tienen efectos deprimentes sobre la inversión privada.” (Bazdresch y Levy, 1992: 256)

Enrique Cárdenas define al “populismo de la siguiente forma”: “...Se habla de un gobierno populista cuando este distribuye recursos entre los sectores menos favorecidos de la población, o cuando se beneficia a grupos específicos que lo apoyan políticamente, y cuando el gasto se realiza en grupos de baja productividad económica...” (Cárdenas, 1996: 86) Generalmente la crítica a la “macroeconomía del populismo” culmina con argumentos en favor de las políticas de libre mercado.

⁴⁵ “Hemos mencionado que los ahorros privados se elevaron hasta cubrir una parte considerable del déficit fiscal, pero este endeudamiento interno (a diferencia de la deuda externa) se monetarizó y formó una muy importante parte del aumento de la oferta de dinero,... Pero, ¿es ésta la verdadera causa de la inflación?...” (Fitzgerald, 1978: 204)

monetaria ortodoxa entre 1970-1976 fue “limitar los requerimientos del sector público nacional a, más o menos el aumento de la demanda para transacciones...”

La expansión de la demanda de dinero colocó al gobierno en una posición relativamente fuerte frente a la banca privada; en segundo lugar, por la expansión de los bancos de desarrollo estatales que permitieron al sector público concederse préstamos

El dogma de las finanzas sanas fue la respuesta de los economistas neoliberales. Desde la perspectiva de los economistas del FMI, la intervención del Estado en la economía había propiciado la crisis de balanza de pagos en que había estado sumido el país desde 1976, en particular, para ellos, el crecimiento del déficit presupuestal y la reglamentación del tipo de cambio fueron los principales elementos desestabilizadores. (Guillen, 1992: 35)

“Con el propósito de reestructurar la economía y “sanear” las finanzas, el equipo económico en el poder realizó una apuesta neoliberal centrada en la apertura comercial , la privatización de las empresas estatales, la reforma fiscal, la liberalización financiera, la liberalización de la inversión extranjera directa y la desreglamentación de las actividades económicas.” (Guillen, 1992: 36)

CONCLUSIONES

La implementación del modelo ISI se desenvuelve en medio de la necesidad de cerrar la brecha crónica entre las exportaciones de bienes privados y las importaciones de manufacturas, en la que la participación del Estado en la producción y el financiamiento configuró el soporte fundamental que diera solvencia a la producción industrial nacional.

La Segunda Guerra Mundial abrió oportunidades para que los países en desarrollo abastecieran sus propios mercados y produjeran manufacturas de exportación. Una vez terminada la conflagración bélica, el gobierno mexicano determinó continuar con el impulso al sector manufacturero por “medios artificiales”, como la protección mediante aranceles, las licencias que restringían las importaciones, las exenciones y subsidios fiscales, el establecimiento de empresas públicas en sectores estratégicos y la provisión de energía barata e infraestructura.

En los primeros años del modelo de sustitución de importaciones, entre la década de los cuarenta hasta mediados de los cincuenta, la economía mexicana estuvo caracterizada por el crecimiento económico (5.7% en promedio), pero acompañado de inflación (10% en promedio), un desequilibrio externo creciente y dos devaluaciones (en 1948 y 1954).

Bajo este contexto, las finanzas públicas estimularon el crecimiento económico, principalmente a través del gasto público de capital dirigido a la construcción de infraestructura. Dado que la carga impositiva registró serios retrocesos y que existía un pequeño mercado de bonos públicos, el gobierno tuvo que recurrir a la expansión monetaria. (Guillén, 1984)

Posteriormente, en la etapa de “desarrollo estabilizador” se caracterizó por crecimiento con un nivel de precios bajos. En el ámbito del gasto público estuvo definida por fuertes estímulos a las inversiones privadas, mediante la construcción de infraestructura, subsidios, bajas tarifas de bienes y servicios, estímulos a la reinversión de utilidades y el aprovisionamiento de insumos estratégicos básicos.

El “desarrollo estabilizador” se caracterizó por políticas fiscales relativamente conservadoras, comprometidas con la estabilidad del tipo de cambio, que por un lado, inhibían el crecimiento de los impuestos, y que por otro lado, mantenían relativamente restringidos los gastos. El déficit público se financiaba principalmente a través de la colocación de deuda pública en el sistema bancario, a través del encaje legal y la IED.

En el transcurso del “desarrollo estabilizador” el gasto público fue el gran promotor del desarrollo económico y social. Por un lado, se estimulaba la inversión a través del desarrollo de infraestructura y gastos en educación y la creación y consolidación de las grandes instituciones de seguridad social. Asimismo, el gasto público impulsaba a la industria, a través de la construcción de obra pública y el aprovisionamiento de insumos proporcionados por las empresas públicas. (Tello, 2008)

En el lapso del “desarrollo estabilizador” se multiplicó la presencia del Estado en la economía. El sector público pretendió concentrar su participación en áreas estratégicas, es por ello que se llevan a cabo la nacionalización de la industria eléctrica; la reafirmación de la expropiación petrolera, la consolidación de la industria siderúrgica y metalmecánica, y la mexicanización de la minería.

Finalmente, a partir de los años setenta, el proceso de sustitución de importaciones empieza a mostrar claros signos de agotamiento. La economía mexicana pasa a una etapa de alto crecimiento con fuertes desequilibrios macroeconómicos, entre 1970 y 1982 se registra un crecimiento promedio de 6.6%, una inflación de 14% y un creciente déficit en cuenta corriente, sobrevaluación cambiaria, y posteriormente, dos grandes devaluaciones en 1976 y 1982.

En la década de los setenta, dado el estancamiento de la inversión privada, el gasto público expansionista se convirtió en el eje de la política económica. Sin embargo, ante el riesgo de restringir la captación de recursos en el sector bancario y sin una reforma fiscal, los ingresos públicos no pudieron adecuarse a las necesidades de gastos, generando crecientes déficits públicos.

El gasto público se aceleró durante la década de los setenta. Las finanzas públicas registraron aparentemente una bonanza entre 1971 y 1981. Mientras el gasto público se

expandía a una tasa real de 15.5%, dándole soporte a la economía, los ingresos gubernamentales crecían a una tasa de 14.1%. Detrás de esta apariencia, se ocultaba la creciente vulnerabilidad, dependencia e insuficiencia de reformas administrativas y tributarias implantadas durante esos años.

En el ámbito de las finanzas públicas, el déficit en el balance financiero del sector público pasó de 2.3% del PIB en 1971 al 9.1% en 1976, alcanzando un 16.9% en 1982; la expansión de la deuda pública externa también registró un crecimiento explosivo.

En la década de los setenta, la hacienda pública se petroliza y permite la expansión del gasto público y el endeudamiento externo. Esta expansión de las finanzas públicas responde al agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, entonces el gasto público se convierte en el principal soporte de la acumulación. Sin embargo, no hubo, en contrapartida, una reforma fiscal profunda que diera fortaleza a las arcas públicas. La expansión del déficit público y, consecuentemente, del endeudamiento público y el servicio de la deuda, son sólo signos de un problema mucho más profundo, la falta de una estrategia que permita el crecimiento con estabilidad macroeconómica y que mejorara las condiciones de vida de amplias capas de la población.

Tras el estallido de la crisis de deuda de principios de los ochenta, la respuesta, en términos de las finanzas públicas, fue el ajuste en el gasto público, el proceso de privatizaciones y el incremento de la deuda interna. El dogma de las finanzas sanas fue la respuesta de los economistas neoliberales.

CAPITULO IV

ESTABILIZACIÓN Y AJUSTE FISCAL

Introducción

El presente capítulo tiene por objetivo investigar las transformaciones del funcionamiento de la economía mexicana a raíz de la financiarización, haciéndose énfasis en el análisis del ajuste fiscal. En primer lugar, se definen las características del modelo neoliberal. Posteriormente, se profundiza en el contenido de las medidas de cambio estructural, la liberalización financiera, la apertura comercial y la desregulación. En el tercer apartado se ahonda en el proceso de privatizaciones. También se dedica un apartado para las políticas de estabilización macroeconómica y su impacto en las finanzas públicas. Finalmente, se realiza una reflexión sobre el ajuste fiscal y la contracción del gasto público y un breve balance neoliberal.

4.1 El modelo neoliberal en México

A partir de la crisis económica de 1982, el modelo de sustitución de importaciones, basado en el proteccionismo y la fuerte participación del Estado en la economía, cede paso a una nueva estrategia de desarrollo que transformaría los patrones de especialización económica: el modelo neoliberal.

Omar Guerrero sostiene que el postulado básico del neoliberalismo es el funcionamiento del mecanismo de precios, bajo un entorno de mercados libres, como el garante de la coordinación y uso eficiente de los medios de producción para satisfacer al máximo los deseos de los hombres. El Estado debe de avalar por medio del régimen jurídico un conjunto de reglas, relativas a la propiedad, contratos, asociaciones, agrupaciones, personas morales, patentes, quiebras, moneda, bancos y régimen de impuestos, entre otras, que sirvan para el desarrollo libre de las actividades económicas y que garantice la máxima utilidad en la producción. (Guerrero, 2008: 120)

También el neoliberalismo se opone al “intervencionismo” estatal en la economía. El Estado está proscrito como actor en la economía porque distorsiona, ya sea por medio de controles, regulaciones, restricciones, privilegios sociales y subsidios, el funcionamiento de la libre empresa y los precios relativos.

Estos y otros principios que rigen la doctrina neoliberal, fundamentaron las profundas transformaciones en la economía mundial registradas desde principios de los años ochenta: el avance en la *reforma del Estado* que buscaba reducir el “tamaño” de su participación por medio de la privatización, desregulación y liberalización de actividades económicas; el impulso a la apertura comercial y al libre movimiento de capitales; el establecimiento de finanzas públicas equilibradas para garantizar la “estabilidad macroeconómica” y la “solvencia” de los gobiernos, entre otros.

En América Latina el fracaso económico registrado durante los años ochentas fue atribuido al agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones, la represión financiera y el déficit fiscal del gobierno ((Balassa, Bueno y Kuczynski, 1986, citado en Perrotini, 2010). El modelo económico de sustitución de importaciones había requerido una amplia intervención del Estado, regulando el comercio y promoviendo el desarrollo del aparato productivo.⁴⁶

A partir de entonces se aplican las políticas de cambio estructural, impulsadas por organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). La apertura comercial, la liberalización financiera, la desregulación económica y las privatizaciones y el principio de “finanzas públicas sanas”, son factores que han reconfigurado la gestión del Estado en la economía.

El arribo del neoliberalismo a nivel mundial significó, según Alejandro Álvarez, el predominio de los intereses del capital financiero, que desplazó a la burguesía industrial dentro del bloque dominante. El interés, la renta y la ganancia especulativa condicionaron el funcionamiento del conjunto del sistema. (Álvarez, 2007:14)

⁴⁶ Desde los años treinta, sobre todo a partir del gobierno de Cárdenas, la economía mexicana se había basado en “...un intervencionismo del Estado como rector y promotor económico, como regulador del comercio exterior y del mercado de bienes y servicios básicos, como inversionista en áreas estratégicas y como promotor del bienestar social mediante leyes laborales y agrarias e instituciones sociales de educación, salud y servicios básicos...” (Calva, 2004: 63)

Sin embargo, a poco más de dos décadas de vigencia del neoliberalismo, los resultados no son nada satisfactorios y configuran según Álvarez, un “cambio estructural paradójico”: las importaciones crecen más rápido que las exportaciones; prevalece una elevadísima concentración del comercio exterior con Estados Unidos; se presenta la ruptura de numerosos encadenamientos industriales; crece el peso de las finanzas sobre el PIB y disminuye la respectiva participación industrial, deformando la composición del producto total. (Álvarez, 2007:14)

El objetivo de este capítulo es hacer una presentación general del funcionamiento del modelo neoliberal en México, haciendo énfasis en las denominadas políticas de cambio estructural y las políticas macroeconómicas de estabilización. Todo ello con el objetivo de entender el contexto y la magnitud del ajuste fiscal y sus efectos sobre la dinámica del gasto público.

4.2 La reforma estructural neoliberal

A principios de los años ochenta, ante los problemas del modelo existente, la crisis de deuda y la coyuntura en los Estados Unidos, se plantean la desregulación y la liberalización como nuevos objetivos de la política económica en América Latina. La desregulación y la liberalización fueron impulsados paulatinamente a través de planes de estabilización que imponía el FMI a economías que habían registrado fuertes devaluaciones. (Girón, 2008: 54)

Las instituciones financieras internacionales y las altas finanzas, impulsaron una política económica que garantizara el reembolso de sus créditos y que ampliase su frontera de influencia en los países deudores. Las reformas estructurales han estado encaminadas a reducir la participación del Estado en la economía, impulsando el proceso de privatizaciones y la desregulación económica. (Huerta, 2005:22)

Las bases del modelo de acumulación dominante descansan sobre la liberalización comercial, integración de la economía nacional al comercio internacional, la racionalización del Estado y su retiro de las decisiones productivas, la desregulación

bancaria, globalización financiera y fortalecimiento del sistema financiero no bancario (Levy, 2005: 82)

En las postrimerías de la severa crisis de balanza de pagos de 1982, el gobierno de Miguel de la Madrid emprendió una serie de reformas económicas que transformarían el modelo de desarrollo vigente en el país.

Las políticas de cambio estructural impuestas por los organismos financieros internacionales, como el FMI y Banco Mundial, transformaron la dinámica y el funcionamiento de la economía nacional, que desde entonces giraría en torno a la disminución de la intervención del Estado en la economía, al equilibrio en las finanzas públicas y en las cuentas comerciales con el exterior, a la apertura comercial y financiera y a la imposición de un modelo exportador de manufacturas.

En especial, el equilibrio en las finanzas públicas es el punto de partida y la constante de la reforma económica. Un equilibrio que puede medirse de diferentes maneras, con o sin inversión pública, pero que impone principalmente terminar con los déficit públicos y con la ampliación del crédito del Banco Central al Gobierno. Detrás de la exigencia de presupuestos equilibrados se encuentra la transformación del papel del Estado en la acumulación de capital.

En este apartado se realiza un análisis de las medidas de cambio estructural: la apertura comercial, la liberalización financiera y la desregulación. El tema de las privatizaciones merece una mención aparte, dado que consideramos que eje para entender las transformaciones de la participación del Estado en la economía.

i) Liberalización financiera

El proceso de liberación y desregulación financiera se inicia desde la década de los setenta, pero se profundiza a finales de los años ochenta con la reestructuración de la deuda pública externa y el avance de la apertura comercial. A partir de entonces, el sistema financiero transitaría por un proceso nacionalización, reprivatización, crisis y reestructuración, y finalmente de extranjerización.

A raíz de la crisis de deuda de 1982, el sistema financiero mexicano entró en proceso de racionalización. La crisis bancaria fue administrada por medio de los decretos de nacionalización bancaria y de control de cambio. Esta operación, que aparentemente actuó a contracorriente del proceso de liberalización y desregulación, ocultó una operación de rescate de los grupos poseedores de la banca, que tenían grandes pasivos en dólares y que ante la devaluación estaban en peligro de caer en quiebra técnica.

Desde la etapa post-crisis hasta 1989 las principales características del sector bancario, según Héctor Guillén, fueron: i) la propiedad estatal de los bancos comerciales y de desarrollo; ii) la disminución del encaje legal que los bancos estaban obligados a depositar en el Banco Central del 50 al 10 por ciento; iii) las autoridades monetarias fijaban las tasas de interés pasivas y activas, y éstas, a su vez, determinaban las características de los instrumentos de ahorro ofrecidos; iv) la banca comercial fue sometida a intensas medidas de austeridad. (Guillén, 2002: 569).

Paralelamente se registra el despegue de los mercados financieros. El financiamiento del déficit presupuestal fue puesto en manos de los intermediarios no financieros, en especial de las casas de bolsa (que serían, posteriormente, las principales compradoras en el proceso de privatización de la banca comercial). A su vez, se redujo el papel del Banco de México y de la banca comercial en el financiamiento al gobierno (Álvarez, 1997: 04).

Durante el gobierno del Carlos Salinas, la reforma del sistema financiero se orientó por la desregulación, la apertura y la privatización.

La reforma financiera avanzó principalmente por medio de cuatro vías: a) la desregulación operativa, que comprendió la liberalización de las tasas de interés interbancarias, la eliminación del encaje legal y del coeficiente de liquidez y de la canalización selectiva del crédito; b) la reprivatización de la banca comercial, que significó una transformación operativa y una mayor concentración de los grupos financieros; c) la autonomía del Banco de México, que le asignó como único objetivo el

control de precios; y d) la desregulación y apertura del mercado de valores, seguida de la privatización bancaria.⁴⁷

Desde el punto de vista de A. Álvarez, un factor fundamental para la reforma del sistema financiero fue la reducción y reestructuración de la deuda externa, primero, y posteriormente, de la deuda interna, que fue posible gracias a la emisión de los bonos Brady. Esto posibilitó la reducción de las tasas de interés y la recuperación de los flujos de capitales hacia los países en desarrollo. (Álvarez, 1997: 05)

La reprivatización de los bancos comerciales se llevó a cabo entre 1991 y 1993. En este periodo el sector público dejó de ser el principal usuario del crédito bancario, el cual se canalizó principalmente al sector privado, y en particular, al consumo y la inversión residencial, así como para el comercio y los servicios (Guillén, 2002: 571).

La reprivatización de la banca cambió aceleradamente la composición y el tamaño de los intermediarios financieros; diversos grupos empresariales, con distintos intereses y ritmo de expansión, incursionaron en el negocio bancario transformando la dinámica del mismo.

Sin embargo, con el estallido de la crisis financiera a fines de 1994, los problemas de cartera vencida se generalizaron en todos los bancos, provocando inclusive quiebras. Los dueños de los bancos buscaron asociarse con capitales extranjeros para inyectar recursos en sus instituciones, pero pronto perdieron el control de las mismas.

Tras el estallido de la crisis de 1994, se reactivaron los problemas de la deuda pública. En 1996 el pago de intereses por concepto de la deuda interna, externa y la deuda bancaria ascendió a 24.8% del PIB. Eugenia Correa argumenta que este sobreendeudamiento fue enfrentado por medio de deflación de activos en moneda nacional, ingresos de los asalariados e ingresos públicos, lo cual significó una acelerada disminución del crédito bancario y el traslado de los activos improductivos al FOBAPROA, y de este, posteriormente, al IPAB (Correa, 2002: 80)

⁴⁷ La reforma del sistema financiero, entendida como un proceso de apertura, desregulación e innovación en los mercados financieros, tuvo como objetivo la desregulación de las operaciones del sistema bancario y la reforma en el marco regulatorio de los distintos intermediarios financieros.

La crisis financiera de 1994 se enfrentó transfiriendo pérdidas a fondos públicos o con esquemas de garantías públicas: Fobaproa, Procapte, ADE, UDIs y autopistas concesionadas. (Álvarez, 1997: 05)

Ante la crisis financiera, el gobierno optó por profundizar la apertura y la desregulación financiera pactada en el TLCAN, lo que abrió el paso a la banca extranjera a través de rescates financieros o por medio de alianzas estratégicas. (Álvarez, 1997: 06)

Ánima y Guerrero sostienen que la liberalización y la privatización del sistema financiero no garantizaron la existencia de mercados eficientes y competitivos. En el caso de la banca, subsistieron estructuras de mercado no competitivas, y tan sólo se transfirió un oligopolio público al sector privado. Estas estructuras determinaron la existencia de altos márgenes de intermediación, que incidieron negativamente sobre la productividad de la economía y por ende, sobre los niveles de cartera vencida (Ánima y Guerrero, 2004: 222).

En la época post-crisis, principalmente en la segunda mitad de los noventa se registra una caída del crédito y altos niveles de cartera vencida. En 1994 el crédito de la banca comercial representaba el 43.5% del PIB, en el año 2000 tan sólo fue el 22.2%; mientras que la cartera vencida había pasado del 2.4% a 3.9% del PIB, en el mismo periodo.

Las dificultades del elevado costo del endeudamiento fueron trasladadas al presupuesto público mediante los intereses que éste paga, por concepto del bono FOBAPROA y por el pago de los valores gubernamentales. Este traspaso de los recursos del rescate bancario a las finanzas públicas y el saneamiento de los bancos, para su posterior venta y control por extranjeros, continua transfiriendo los costos a los contribuyentes (Correa, 2002:81-82).

Paradójicamente, a partir de los últimos años de la década de los noventa, se contrajo el crédito pero se incrementaron las utilidades de los bancos. La banca estaba quebrada pero era rentable y estaba pasando rápidamente al poder de los intermediarios financieros extranjeros.

Actualmente, bajo el contexto de la crisis, la mayor parte del sistema bancario mexicano es filial de bancos globales, que actualmente son insolventes o están quebrados. El sector bancario “mexicano” se ha convertido en proveedor de liquidez y altos rendimientos para las matrices. Asimismo, el crédito otorgado al sector productivo declina y gran parte de su rentabilidad procede del soporte gubernamental (Correa, 2010: 92)

ii) Apertura económica

Otro de los grandes ejes del cambio estructural fue la apertura económica, cuyos momentos cruciales fueron la inserción de México al GATT en 1986 y la puesta en marcha en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La crisis económica de 1982 había generado, entre otros efectos, una severa escasez de divisas y la necesidad de cumplir con los pagos del servicio de la deuda externa. El gobierno de Miguel de la Madrid, con el fin de contar con estos recursos, aumentó las restricciones comerciales y mantuvo sujeto a licencia el total de las importaciones en 1983.

Fue en 1984 que se inicia el proceso de apertura comercial, pues se relajan los permisos de importación y las restricciones a las exportaciones. Posteriormente, a mediados de 1985 se sustituyen los permisos previos de importación por aranceles. La tasa de cobertura (importaciones sujetas a permiso previo/ importaciones totales) pasó del 90% en junio del 1985 a 45% en diciembre de ese mismo año. Asimismo, se inicia un proceso de reducción gradual de aranceles.

Finalmente, México se incorporó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1986, reduciendo un amplio espectro de su estructura tarifaria (el arancel máximo se redujo de 100% a 50%), y manteniendo la protección tan sólo en la industria de autopartes y productos farmacéuticos. (Ánima y Guerrero, 2004: 101)

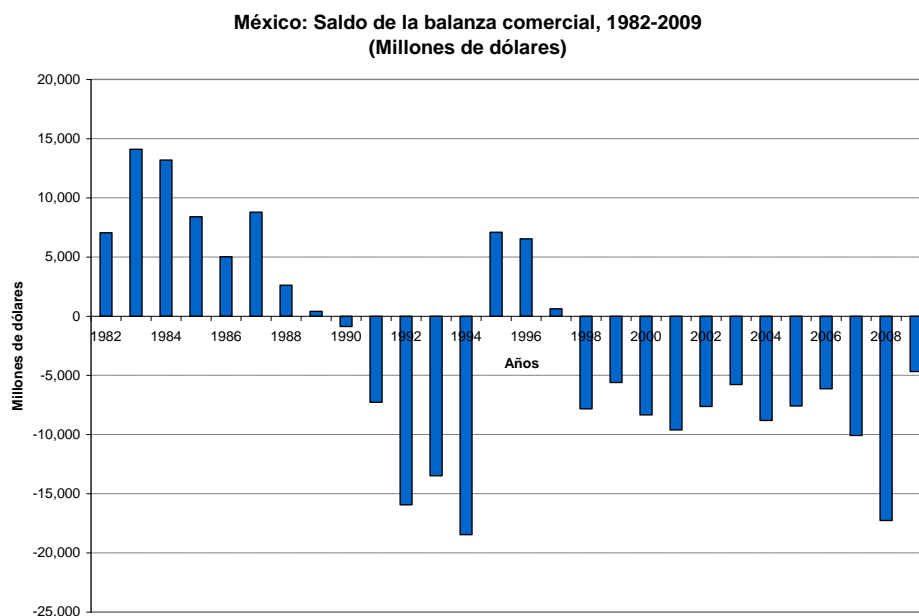
A raíz del GATT, se pactó una tasa máxima de 80% para 1986, pero la apertura comercial fue acelerada a raíz de los pactos de estabilización económica. Esto generó que en realidad se registrara un arancel del 11.8% en promedio. (Arellano, 1995: 124)

La entrada de México al GATT significó, en términos amplios, el abandono de una política de desarrollo que durante 40 años había enfatizado la intervención estatal, la priorización del mercado interno y la industrialización por sustitución de importaciones. El abandono de las políticas nacionalistas y populistas significó acabar con una serie de reglamentaciones que obstruían los intereses de las empresas y bancos trasnacionales. (Cypher, 1992: 237)

El inicio de la apertura comercial fue acompañado por la depreciación del tipo de cambio, esto aunado a la reducción del salario real y la contracción del mercado interno, determinó un impulso inaudito al crecimiento de las exportaciones en estos primeros años. (Arellano, 1995: 123) La apertura comercial suele ir acompañada de la depreciación del tipo de cambio, para compensar el efecto de la reducción de las tarifas arancelarias. En México, primero se mantuvo un tipo de cambio depreciado, que posteriormente se hizo de lado, al privilegiarse el objetivo de reducir la inflación.

La exportación de mercancías pasó de los 25.9 miles millones de dólares (mmd) en 1983 a los 27.5 mmd en 1987, mientras que la importación de mercancías, en el mismo lapso, se mantuvo en niveles moderados, pasando de los 11.8 a los 18.1 mmd. El aumento de las exportaciones junto con un menor nivel de las importaciones, derivaron en un superávit en la balanza comercial (véase la gráfica 4.1).

Gráfica 4.1



Fuente: Elaborado con datos de INEGI.

Sin embargo, la apertura comercial aunada a la recuperación del mercado interno y la apreciación del tipo de cambio originó un repunte de las importaciones a partir de 1988, y posteriormente, en el periodo 1990-1994, generó un saldo negativo en la balanza comercial (véase la gráfica 4.1).

En el periodo 1988-1992 el gobierno de Salinas terminó de liberalizar los precios internos todavía controlados y avanzó en la desregulación de los requisitos de la inversión extranjera directa, esto contribuyó a consolidar la apertura económica.

Posteriormente se empezó a negociar el TLCAN. El gobierno en turno estableció el compromiso de eliminar progresivamente, a partir de enero de 1994 hasta 2004, las tasas arancelarias, las barreras no arancelarias al comercio intrarregional y las restricciones a la IED. (Secofi, 1994, citado en Moreno Brid et al, 2006: 99) Las restricciones comerciales que quedaron vigentes fueron equivalentes al 7% del total de las importaciones.

A partir de 1994 entró en vigor el TLCAN. La apertura comercial fue un principal componente en la determinación de tipos de cambio competitivos para acceder al modelo industrialización orientada a la exportación (Álvarez, 1997: 09)

El TLCAN garantizó el acceso a sectores estratégicos como el financiero, el agrícola, la industria automotriz, el transporte aéreo y terrestre, así como las telecomunicaciones, entre otras.

También a partir de 1994 el gobierno aceptó la inversión de capitales externos en la mayor parte de los sectores de la economía nacional, sin ningún tipo de consideración estratégica, económica, política o ecológica.

Mediante el TLCAN, los Estados Unidos, según A. Álvarez, reforzó tres roles estratégicos para México: el papel de abastecedor de energía y mano de obra barata y abundante, y el papel de una economía exportadora de manufacturas, fuertemente adicta a las importaciones agrícolas y manufactureras. Además por medio del TLCAN, Estados Unidos amarró en México el cambio estructural que los organismos financieros internacionales habían impuesto a lo largo de los años ochenta. (Álvarez, 2004: 06)

El TLCAN destruyó parte de las capacidades domésticas de producción (Correa, 2010). Tanto la industria como la agricultura fueron desplazadas por oleadas de importaciones.

A partir de 1995 se consolida el proceso de apertura de la economía mexicana. En el periodo 1994-2000, la exportación de mercancías pasó de los 79.5 mmd a los 166.1 mmd en el año 2000. A su vez, México experimentó una penetración masiva de importaciones de bienes y servicios, principalmente manufacturas, que aumentaron de los 72.4 a 174.4 mmd. En ese último año, la balanza comercial registró un déficit de 8.3 mmd.

Dos factores explican el boom exportador en este periodo: el TLCAN y la depreciación del tipo de cambio del peso frente al dólar estadounidense. También destaca el hecho de que una gran proporción de esas exportaciones corresponde a la industria

maquiladora, cuyos insumos tiene muy bajo contenido local. De manera que el TLCAN impulsó las exportaciones y la IED, pero también las importaciones.

No obstante, de acuerdo con Enrique Dussel, el conjunto de las exportaciones está concentrado en unas 300 empresas, la mayoría de ellas ligadas a las corporaciones transnacionales (citado por Moreno Brid, Santamaría y Valdivia, 2006: 106) Esto ha reforzado una estructura industrial dominada por grandes empresas.

En el año 2008 la exportación de mercancías alcanzaron los 291.3 mmd, esto significó una tasa de crecimiento de 6.4% en promedio anual con respecto a 2001. Mientras que la tasa de crecimiento anual en el periodo 1994-2000 fue de 20.5%. De manera similar, las importaciones alcanzaron un monto de 308.6 mmd en el 2008, y una tasa de crecimiento anual de 6.5% con respecto a 2001. Además, el coeficiente de apertura en ese año fue cercano al 55.1%.

El proceso de apertura económico en México generó exportaciones altamente dependientes de las importaciones, con bajo contenido local, débiles encadenamientos internos y concentradas en el mercado norteamericano. La “ventaja comparativa” de los bajos salarios pronto fue superada por la incorporación de otras economías al espacio comercial norteamericano, generando procesos de desplazamiento de las exportaciones mexicanas y la desindustrialización en corredores industriales fronterizos.

James Cypher argumenta que el programa de promoción de exportaciones, iniciado durante el gobierno de Miguel de la Madrid, requirió de una amplia intervención estatal, lo que se contradice con el discurso de “libre mercado” enarbolado por sus promotores. Los beneficiarios del impulso exportador fue un grupo pequeño de compañías nacionales y transnacionales, un conjunto de gigantes industriales que contaron con el apoyo del Estado; mientras que para el resto de la economía solo hubo mercado. (Cypher, 1992: 239)

De acuerdo con A. Álvarez, la abundancia de mano de obra y una buena dotación de recursos naturales, bajo condiciones de apertura comercial unilateral y desregulación, provocó que en México la estrategia de industrialización orientada por la exportación que derivó en un crecimiento orientado por las importaciones. (Álvarez, 2004: 08)

ii) Desregulación

El proceso de desregulación, que implica modificar determinadas regulaciones específicas a los negocios privados, fue uno de los principales ejes de la autodenominada reducción de la intervención del Estado en la economía impulsada por los gobiernos neoliberales.

La desregulación involucró a los mercados financieros, productivos y laborales. Destacan, entre otras, las reformas en materia de telecomunicaciones, transportes y petroquímica realizadas en 1988. Posteriormente, en julio de 1989 en el sector transporte se liberalizan las tarifas, las rutas y la carga específica. Además el gobierno en turno eliminó las restricciones geográficas a la carga y descarga. Entre octubre y noviembre de 1990 en el sector telecomunicaciones se introdujo la competencia en telefonía celular y se reguló la estructura monopólica de Telmex. En la petroquímica entre agosto 1989 y enero de 1992, se liberaron 748 productos químicos y se redefinió la lista de productos básicos controlados por el gobierno de 19 a 5. (Arellano, 1995: 145)

Asimismo en mayo de 1989 se aprueba un nuevo marco para la regulación de la inversión extranjera: "...se eliminaron las restricciones para la participación de la inversión extranjera en el 75% de las actividades económicas" (SECOFI, 1989).⁴⁸

También, en esa misma regulación, destaca el hecho de que si los inversionistas extranjeros invertían menos de 100 millones de dólares, ya no requerían autorización previa y las empresas extranjeras establecidas en el país tampoco necesitarían autorización para expandir sus actividades en el país. (Arellano, 1995: 146)

En diciembre de 1993 se decreta una nueva ley para regular la inversión extranjera, que simplificó procedimientos administrativos y eliminó todas las restricciones para la inversión en manufacturas, con excepción de la producción de explosivos y

⁴⁸ Reglamento de Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera, Secofi. (Citado en Moreno, Santamaría y Rivas, 2008: 99)

petroquímicos básicos (Moreno Brid, Santamaría y Rivas, 2008: 99). En 1993 el 91% de las actividades económicas estaban abiertas a la participación de la IED.

Otro cambio fundamental fue que a mediados de los años noventa se permitió la participación de la inversión extranjera en el sector bancario. En la actualidad, cerca del 90% de los bancos son propiedad de extranjeros.

De acuerdo con Ánima y Guerrero, la desregulación es un proceso que sigue en marcha, y trata de abarcar actividades que tradicionalmente estaban bajo el control del Estado, como la salud, la seguridad social, la educación básica y superior y especialmente, la legislación laboral. (Ánima y Guerrero, 2004: 103)

4.3. Privatización de empresas públicas

El proceso de privatización empresas paraestatales forma una parte sustantiva de las transformaciones del papel del Estado en la economía y de la reestructuración de la economía mexicana. La venta de activos públicos es el componente más visible de reorganización del aparato estatal y de reducción de las actividades económicas del gobierno.

Diana Vicher, en su libro *De la reforma administrativa a la reforma neogerencial en Hispanoamérica*, recoge las definiciones de S. Bach y Paul Start sobre privatización. Para el primer autor la privatización es la transferencia de activos del sector público al sector privado, que puede ser en términos de propiedad, de gestión, de finanzas o control. Más específicamente, la privatización es identificada con la venta de activos públicos al sector privado y con la disminución del proceso regulatorio mediante las políticas de desregulación y de liberalización. Por su parte, para Paul Start la privatización es un cambio de lo público a lo privado en la producción de servicios y va más allá de la transferencia de activos públicos al sector privado. Vicher especifica que la privatización está presente en la interrupción de programas públicos; en el financiamiento de servicios privados (contratos y resguardos) en lugar de la provisión directa del gobierno y; en la desregulación del ingreso en las empresas privadas que antes funcionaban como monopolios gubernamentales (Vicher, 2009: 144)

La privatización mueve al Estado afuera del mercado, pero también mueve al mercado hacia adentro del Estado. Omar Guerrero, diferenciando ambos fenómenos, define la exoprivatización y la endoprivatización. La exoprivatización del Estado es la transferencia que realiza la administración pública de bienes y servicios a la administración privada; mientras que la endoprivatización del Estado, es "...la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y técnica de la gerencia privada. (citado en (Vicher, 2009: 146) La endoprivatización permite la explotación de las funciones internas del Estado por el capital.

La privatización de empresas públicas ha permitido la reestructuración de las actividades de los grandes consorcios internacionales. La adquisición de estos activos combinada con la apertura económica, les permite el control de nuevos mercados, la rearticulación de su producción a nivel internacional, el impulso a la fusión y adquisición de nuevas empresas y, ante todo, la expansión de sus negocios financieros.

La privatización en América Latina fue impulsada principalmente el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM). Bajo el argumento de que el Estado era incapaz de tener un manejo eficiente de las empresas a su cargo, supuestamente el sector privado, al buscar la acumulación de su capital, disminuiría sus costos y proporcionaría productos y servicios más baratos y accesibles para los consumidores.

El fenómeno de la privatización, desde la perspectiva de Gregorio Vidal, cobra una gran significación, ya que "... no sólo modifica el papel de los Estados nacionales en el proceso de acumulación, sino la estructura productiva y la propiedad en muchas ramas de la economía; reestructurando y conformando consorcios e incluso las propias estructuras financieras y los mercados de capital. " (Vidal, 2001: 122)

Durante el periodo 1970-1982, el sector público registró una expansión sin precedente (se habían creado 628 empresas estatales de un total de 1,155), y por ende, el gasto público se había constituido como el motor del crecimiento económico. Las empresas estatales estaban involucradas en amplios sectores de la economía: energía,

comunicaciones, transportes, manufacturas y el sector comercial, entre otras. Las estrategias de cambio estructural buscaron reducir el peso de estas actividades.

El primer gran cambio fue generado en el plano de las finanzas públicas: se impuso una férrea disciplina fiscal, se procedió a generar recortes en el gasto público en infraestructura y social, a incrementar el precio de los bienes y servicios públicos, y por consecuencia, se alcanzaron una finanzas públicas “sanas”. Un elemento fundamental en el ajuste de las finanzas públicas fue el proceso de privatización de empresas públicas.

El proceso inicia con la proclamación de la Ley de Entidades Paraestatales⁴⁹, donde se clasificó a los organismos descentralizados y a las empresas de estatal participación mayoritaria en clasificación entre empresas paraestatales estratégicas, prioritarias y no prioritarias, El proceso se inició con la privatización de las empresas no prioritarias.⁵⁰

Durante el régimen de Miguel de la Madrid se liquidaron, vendieron o transfirieron 205 entidades públicas: 185 empresas, 5 organismos descentralizados, 12 fideicomisos y 3 empresas de participación minoritaria.

Entre los objetivos del programa de desincorporación de entidades públicas durante el gobierno de Salinas, Rogozinski distingue entre los más importantes: fortalecer las finanzas públicas; canalizar los recursos públicos hacia áreas estratégicas y prioritarias; disminuir gastos y subsidios no justificables; aumentar la productividad de la economía y mejorar la eficiencia económica. Desde el punto de vista de Rogozinski, “...las empresas privadas son más eficientes que las públicas, porque tienen como prioridad maximizar la ganancia y no responden a las prioridades de la política económica.” (Rogozinski, 1993: 41-42)

⁴⁹ Publicada el 14 de mayo de 1986.

⁵⁰ Las áreas estratégicas son sectores cuyo funcionamiento, rendimiento y desarrollo afectan directamente la soberanía de la nación. Las áreas prioritarias son las que proporcionan un amplio beneficio social, como salud, educación vivienda, actividades de regulación y abasto de productos básicos, entre otros. (Rogozinski, 1993: 37)

En un primer momento, para llevar a cabo el proceso de privatización, se respetó la clasificación entre empresas paraestatales estratégicas, prioritarias y no prioritarias, hasta entonces vigente.

En el periodo 1982-1987 el número de empresas paraestatales pasó de 1,155 a 379. De las 775 empresas desvinculadas, 227 fueron liquidadas, 145 fueron extinguidas, 85 fusionadas y 30 fueron transferidas. (Rogozinski, 1993: 46).

También destaca la privatización del circuito de la deuda pública, debido a que se impidió que la banca estatizada o Sociedades Nacionales de Crédito (SNC) pudieran financiar directamente al gobierno. “Las SNC se veían obligadas a negociar en el modelo secundario a través de las casas de bolsa que fijaban libremente sus comisiones y las tasas de interés de la deuda...” (Ánima y Guerrero, 2004: 96)

Posteriormente, en el periodo 1988-1994, la privatización tendió a favorecer la monopolización de la economía. En general, la tendencia fue la formación de grandes grupos alrededor de grandes líneas de producción. Entre los activos privatizados destacan los casos de Telmex, Aeromexico, Mexicana de Aviación, Minera Cananea y sobre todo la privatización de la banca comercial. (Ánima y Guerrero, 2004: 97)

Durante la administración de Salinas, las privatizaciones avanzan con fuerza: destaca la privatización de los ingenios cañeros, de la siderúrgica Lázaro Cárdenas Las Truchas (SICARTSA), Fertilizantes Mexicanos, diversas empresas que fabricaban alimentos balanceados, las productoras de tabaco, minas y algunas firmas dedicadas a la explotación pesquera. Mexicana de Aviación, Teléfonos de México y Dina, entre otros.

El reforzamiento de ciertos grupos empresariales del país es un signo general del proceso que se realiza durante esta época.

La privatización de la banca se realizó buscando que quedara en manos de grupos financieros del país e incluso se establecieron salvaguardas en el capítulo financiero del TLCAN, para garantizar tal fin. Sin embargo, después de la crisis crece la presencia de los capitales extranjeros en los bancos privatizados. (Vidal, 2001:143)

Los principales compradores de la banca fueron grupos financieros vinculados a las casas de bolsa, es el caso de Banamex, Serfín, Comermex, Mexicano-Somex y Atlántico. En el caso de Bancomer y Mercantil del Norte, estos fueron comprados por grupos que contaban con grandes empresas en el país. Por último, en el caso de Cremi y Banpaís, fueron adquiridos por grupos empresariales que se estaban fortaleciendo en el país al calor del proceso de privatizaciones. (Vidal, 2001:143)

Por último, las privatizaciones de tercera generación, desde 1994 hasta la fecha presente, destacan los intentos de avanzar en la privatización de los sistemas de salud, la seguridad social, la educación y los servicios básicos. También resaltan por el monto de los recursos involucrado, el intento por privatizar PEMEX y la CFE. (Ánima y Guerrero, 2004: 98)

Resulta fundamental mencionar la privatización de la seguridad social de los trabajadores incorporados al régimen del IMSS, y posteriormente, en 2008 de los trabajadores bajo el régimen del ISSSTE. En 1997 se empezó a transitar de un sistema de reparto hacia un sistema de capitalización individualizada. En este sistema las cuentas de jubilación individualizada son manejadas por una Administradora de Fondos de Retiro (AFORE), que “elige” el trabajador. En el sistema de capitalización individualizada el monto de la jubilación depende de la cantidad acumulada a lo largo de la vida laboral.⁵¹

Para E. Correa la privatización de los fondos de pensión de los trabajadores proporcionó un flujo de liquidez para la movilidad de los flujos de capital y abrió un importante segmento de negocios que buscaba la ampliación y profundización del mercado de títulos y crecimiento de comisiones. El negocio de las AFORES es una porción del negocio bancario (Correa, 2010:129)⁵²

⁵¹ El esquema de los trabajadores del IMSS consta de cinco tipos de pensiones: cesantía y vejez, retiro programado, renta vitalicia, pensión por riesgo de trabajo e invalidez y viudez. Los fondos están formados por tres partes: una que aporta el trabajador, otra el Estado y una tercera que los patrones depositan en las cuentas de cotizaciones al INFONAVIT (González y Rodríguez, 2007: 198).

⁵² Para Correa la crisis financiera global iniciada en 2007 ha sumido en el desprestigio a los fondos privados de pensiones, pues se demostró que se pueden esfumar los ahorros de los trabajadores. Tan sólo en 2007, año en que se inició la crisis, disminuyó en 15% el volumen de los recursos manejados por los fondos de pensión. (Correa, 2010: 134)

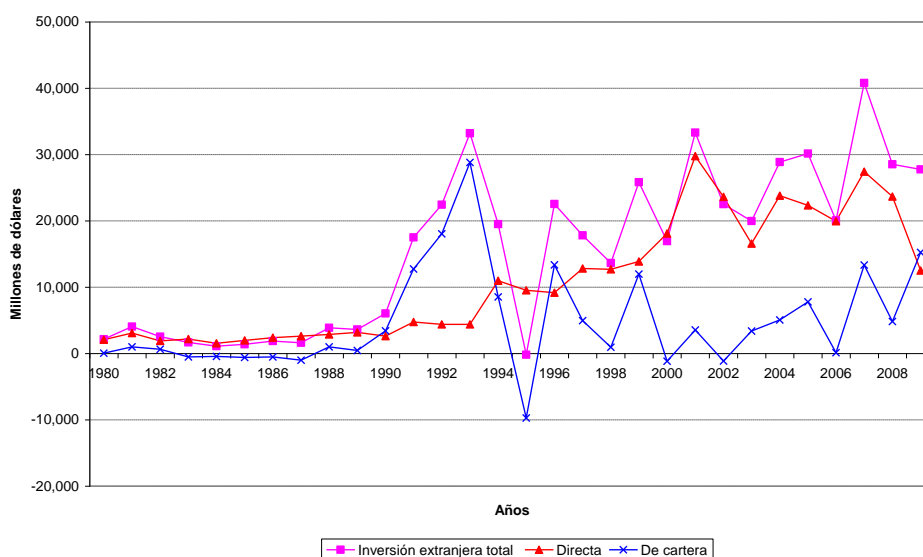
También destacan los cambios constitucionales realizados para vender ferrocarriles y la comunicación vía satélite.

Las privatizaciones contribuyeron al crecimiento de los mercados bursátiles, lo que no necesariamente fue correspondido por un proceso igualmente dinámico en el campo de las inversiones productivas. (Vidal, 2001: 127)

La venta de activos públicos también está vinculada a los flujos de IED, en especial, se relaciona con los procesos de fusiones y adquisiciones de grandes consorcios internacionales, contribuyendo a la concentración económica. Por ejemplo, parte del repunte de la IED a partir de 1990 se explica por la intensificación del proceso de privatizaciones durante el gobierno de Carlos Salinas y por la posterior extranjerización del sistema bancario. (Véase la gráfica 4.2)

Gráfica 4.2

México: Inversión Extranjera, 1980-2009
(Millones de dólares)



Fuente: Elaborado con datos de INEGI.

Como se ha señalado en el apartado sobre la desregulación, ha sido necesario generar una serie de cambios en las leyes para permitir la mayor participación del capital extranjero, especialmente en las actividades económicas que las corporaciones transnacionales están expandiendo por todo el mundo.

Durante las primeras fases de la privatización se buscó que las empresas vendidas fueran adquiridas por firmas, consorcios o grupos mexicanos. No obstante, conforme se fue consolidando modelo neoliberal, la presencia del capital extranjero fue cada vez mayor en distintas ramas de la economía, siendo el caso más significativo el de la extranjerización de la banca comercial.

D. Vicher afirma que la exprivatización terminó debilitando los ingresos fiscales del gobierno, pues se privatizaron, incluso empresas cuya rentabilidad estaba comprobada. Asimismo, los objetivos que se esgrimieron para llevar a cabo la privatización, como "...la profundización del modelo exportador, la liberalización y homogeneización del mercado interno, así como el incremento de la eficacia de las empresas vía la competencia, no se cumplieron..." Por el contrario, en algunos casos se transfirieron monopolios públicos al sector privado. (Vicher, 2009: 156)

La desnacionalización de la producción de bienes y servicios corre a la par de los procesos de cambios estructural. Los avances en el proceso de privatización, desregulación y liberalización, han consolidado la presencia de capitales extranjeros en la economía mexicana, que desplazan a los grupos y consorcios mexicanos.

4.4 Políticas macroeconómicas de estabilización

A lo largo de las tres últimas décadas, la aplicación de estas políticas de ajuste externo y estabilización han fracasado en alcanzar sus principales objetivos: la búsqueda del equilibrio presupuestal, la reducción de la inflación y contener el déficit externo. Esto se logra principalmente restringiendo la demanda agregada por medio de la implementación del ajuste fiscal y utilizando el anclaje del tipo de cambio o de la oferta monetaria. Sin embargo, los planes de estabilización neoliberales no han logrado restablecer los equilibrios macroeconómicos. En primer lugar, la reducción del gasto público contrae la actividad económica, esto, a su vez, genera un menor nivel de ingresos públicos y por lo tanto, el déficit en el balance presupuestal continua presente. En segundo lugar, tampoco se logra el control de la inflación puesto que no es una inflación monetaria, sólo se reduce cuando la economía se paraliza, creando recesión o depresión económica con la reducción del gasto que disminuye la demanda doméstica. Asimismo, manteniendo la depresión económica no se logra contener el déficit externo,

solamente se disminuyen las importaciones y con las devaluaciones se abarantan los precios de las exportaciones de bienes primarios. El equilibrio en las cuentas externas sólo se logra aumentando mucho las operaciones en la cuenta de capitales, impulsado las privatizaciones o el arribo de inversión externa directa.

En este apartado se examinan las estrategias económicas del mediano plazo implementadas durante la vigencia del modelo neoliberal. Con este objetivo clasificamos nuestro periodo de estudio en cinco etapas de acuerdo a los resultados obtenidos en cada periodo: a) estancamiento e inestabilidad, 1983-1988; b) crecimiento precario y control de precios, 1989-1993; c) la crisis de 1994 y sus consecuencias; d) recuperación económica e inflación moderada, 1996-2000; y e) estancamiento con estabilidad de precios, 2001-2007.

i) Estancamiento e inestabilidad, 1983-1987

La primera etapa de las políticas de estabilización neoliberal se inicia con el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado. El objetivo principal de los planes de estabilización durante esta administración fue generar los excedentes para sanear la deuda externa, mediante la contracción de la demanda interna.

A partir de la crisis de 1982, el escenario fue bastante complicado para la economía mexicana: se presentaba profundos ajustes en las finanzas públicas mientras que la balanza en cuenta corriente fue registrando las enormes transferencias netas, puesto que se habían suspendido los flujos de capitales y era muy grave el deterioro en términos de intercambio. Este periodo se caracteriza por una elevada inflación y el nulo crecimiento económico.

A partir de 1983 el gobierno de MMH aplicó el Programa de Reordenación Inmediata (PIRE), cuyos objetivos eran: reducir la inflación, restaurar el equilibrio fiscal y monetario y cubrir el servicio de la deuda externa. Posteriormente, entraría en vigor el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), donde se consolidó la política monetarista, vigente entre 1986 y 1987. Finalmente, en el último año de este sexenio, se aplicaría el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), un programa de corte heterodoxo (1987-1988).

También destacan medidas como el control salarial, la liberalización de precios de bienes y servicios, y la libre flotación del tipo de cambio nominal (subvaluación del tipo de cambio real), que perseguían los mismos fines. (Ánima y Guerrero, 2004:130)

Las medidas de ajuste y estabilización durante esta fueron: i) un tipo de cambio nominal fijo; ii) la reducción de la inversión pública y del gasto público programable; iii) el alza de tarifas y precios del sector público; iv) la reducción de los salarios reales mediante topes salariales; v) la restricción de la oferta monetaria y crediticia y por último, vi) la subvaluación cambiaria más protección comercial hasta 1983, y la subvaluación cambiaria más apertura comercial, posteriormente. (Calva, 2004: 72)

Los resultados de esta primera etapa fueron: i) estancamiento económico, con un crecimiento del PIB de 0.2% promedio anual entre 1983 y 1988; ii) la inflación se mantuvo fuera de control, llegando a 106 y 159 por ciento anual, entre 1986 y 1987; iii) en cuanto a las finanzas públicas, se registró un déficit público financiero de 12% del PIB en promedio anual, pero se “alcanzó”, mediante el ajuste fiscal, un superávit primario del 5.1% del PIB; iv) se eliminó el déficit en cuenta corriente y se registró un crecimiento de las reservas internacionales. Asimismo, se registraron altos niveles de desempleo y se perdió cerca de la tercera parte del poder adquisitivo de los salarios.

El superávit primario y en cuenta corriente obtenido permitió cumplir con los compromisos de deuda. Sin embargo, persistió una sangría neta de recursos, así como un proceso de estanflación. Este enfoque fracasó en conseguir la reducción de la deuda así como en el control de la inflación.

ii) Crecimiento moderado y control de precios, 1988-1994

La segunda estrategia macroeconómica de mediano plazo giró en torno, primero, del Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y posteriormente, del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), ambos tenían como objetivo principal fin lograr la estabilidad de precios.

Desde la perspectiva de Pedro Aspe, el PSE buscaba los siguientes objetivos: i) corregir las finanzas públicas de manera permanente; ii) aplicar una política monetaria restrictiva; iii) corregir la inercia salarial, por medio de una indexación ex ante; iii) definir acuerdos de precios en sectores líderes; iv) impulsar la apertura comercial; v) optar por el control de la inflación y la indexación, en lugar de congelar precios ; y vi) adoptar medidas basadas en control de precios negociados. (Aspe, 1993 :29)

En este periodo, Álava y Guerrero identifican tanto elementos ortodoxos (políticas monetaria y fiscal restrictivas) como heterodoxos (control salarial, precios administrados de bienes y servicios líderes del sector público, deslizamiento cambiario) en el diseño de los programas de estabilización. Los elementos heterodoxos trataban de romper las expectativas de inflación futura (Álava y Guerrero, 2004)

Las medidas implementadas en este periodo pueden resumirse en los siguientes puntos: i) ajuste fiscal permanente, por medio del recorte del gasto corriente, la privatización de las empresas paraestatales, el aumento de los precios y tarifas del sector público, la reducción de subsidios y transferencias y la reducción del empleo público, entre otros elementos; ii) utilización del tipo de cambio como ancla de precios; iii) eliminación de la inflación inercial por medio del PSE; v) una mayor apertura comercial, que a su vez, fue fundamental para el control de precios.

La estabilización de la inflación fue una pieza clave para garantizar el acceso a los mercados financieros internacionales. Para tal efecto se aplicaron las siguientes medidas: a) restricción monetaria; b) políticas de austeridad para conseguir superávit fiscal primario; c) un régimen de tipo de cambio como ancla de la inflación en el periodo 1988-1994; d) apertura unilateral del mercado interno; y e) la venta de activos públicos al capital extranjero. (Perrotini, 2003: 88)

Paralelo a esta estrategia, el gobierno intensificó la liberalización de los mercados financieros, instrumento esencial para atraer ahorro externo, y cerrar la brecha de divisas.

Los resultados macroeconómicos de esta segunda etapa de políticas de estabilización de mediano plazo fueron: i) se redujo la inflación, pero mediante la entrada de

importaciones baratas y capital especulativo; ii) se continuo con una política monetaria restrictiva, que aumentó las tasas de interés y el costo del crédito; iii) se logró mantener un superávit fiscal primario, principalmente a costa de la reducción de la inversión pública; iv) los pactos se tradujeron una enorme caída salarial y en el nivel de empleo; v) la consolidación de la apertura comercial disparó el déficit comercial y en cuenta corriente, además determinó la necesidad de mantener altas tasas de interés internas con el fin de atraer capitales golondrinos que solventaran la cuenta externa. (Levy,1995:39)

Cabe mencionar que un elemento central para el “éxito relativo” del PSE y después del PECE, fue la renegociación de la deuda externa y su servicio, a través del Plan Brady.

Durante el gobierno de Salinas se registraron las reformas estructurales más radicales: se profundizó la apertura comercial, la liberalización y reforma financiera. Estos y otros cambios institucionales, supuestamente, deberían reactivar el ahorro y la inversión. No obstante, el resultado final fue un crecimiento económico precario del 4% promedio anual, resultado que fue magnificado ante el estancamiento registrado durante el periodo anterior.

iii) La crisis de 1994 y sus consecuencias

Los objetivos de la estrategia macroeconómica de mediano plazo fueron cumplir con el servicio de la deuda externa y reducir la inflación. Consecuentemente, en enero de 1995 se establece el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSSE), que buscaría detener el impacto de la devaluación y sanear la deuda gubernamental:

Sin embargo, el AUSSE no fue suficiente para superar las restricciones internas, por lo cual se produce un sobreajuste en marzo del mismo año. El gobierno de Zedillo estableció el Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para reforzar la Emergencia Económica (PARAUSEE), que cuenta con el respaldo del FMI y con los recursos del “paquete de rescate financiero”, organizado por el Tesoro de los Estados Unidos por 50 mil millones de dólares.⁵³

⁵³ El “paquete de rescate financiero” tenía el propósito de defender las colocaciones de portafolio de residentes en el extranjero. A fines de 1994 éstos actores tenían 17 mil millones de dólares en Tesobonos, que significaban el 85% de la tenencia de valores gubernamentales en poder de residentes en el

El PARAUSSSE incluyó entre sus principales elementos: el mantener un régimen cambiario de libre flotación; ajustes fiscales (aumento de 10 a 15% del IVA, incremento en 35% en los combustibles, incremento de 20% en las tarifas de luz y gas, reducción del gasto de gobierno, etc.); apoyo a los bancos para evitar la suspensión de pago de sus clientes; utilizar el crédito de 50 mil millones para estabilizar el mercado cambiario, etc.

Asimismo, dentro de la estrategia de ajuste y estabilización se mantuvo una política monetaria y crediticia restrictiva y la reducción del poder adquisitivo de los salarios

La devaluación de la moneda determinó un drástico deterioro del sistema financiero mexicano y el gobierno mexicano decidió emprender varios programas de rescate del sector bancario, como el Acuerdo de Apoyo Inmediato para Deudores de la Banca (ADE), Programa de Reestructuración para los Débitos en Unidades de Inversión (UDI'S); el Fondo de protección bancario al ahorro (FOBAPROA). Estos programas tuvieron impacto en la deuda pública e incidieron directamente en las proporciones del ajuste fiscal.

Los resultados de las medidas de ajuste fueron: i) reducción del desequilibrio externo a costa de la recesión; ii) disminución del PIB por habitante; iii) descenso en la inversión fija bruta; iv) caída del empleo y del poder adquisitivo de los salarios; y v) mayor rezago en infraestructura. Durante 1995 la economía mexicana registró, entre los indicadores más significativos, una caída del PIB de 6.5%, una inflación anual del 52% y una tasa de desempleo de 6.2%.

extranjero. En 1995 tenencia de valores gubernamentales de residentes en el extranjero había disminuido a 3,200 millones de dólares, de los cuales 76% eran Cetes. Además, entre las condicionantes para enfrentar la crisis monetaria y bancaria están diversas medidas de apertura y desregulación de los mercados de dinero y capital. (Vidal, 2001: 119)

iv) Recuperación económica e inflación moderada, 1996-2000

Las medidas de estabilización y ajuste estructural fueron: i) restricción monetaria y crediticia; ii) estricta disciplina fiscal; iii) deterioro de los salarios reales; iv) flotación sucia del tipo de cambio nominal, mediante la manipulación de las tasas de interés e intervenciones directas en el mercado cambiario, y utilización del mismo con ancla de precios; v) uso de blancos inflacionarios para controlar la inflación; vi) control salarial y vii) liberalización de precios de bienes y servicios .

Dentro de la estrategia de largo plazo se mantuvo la apertura comercial y financiera, y la disminución del gasto público en inversión y en gasto social.

Los resultados de la estrategia económica de mediano plazo fueron: i) se recuperó el crecimiento económico y se logró reducir la inflación; ii) el déficit comercial y el déficit en cuenta corriente se disparó; y iii) aumento de la deuda pública no contingente.

El sexenio de Zedillo se caracterizó, en un principio, por el crecimiento de la deuda pública externa, posteriormente, por el crecimiento del endeudamiento interno, resultado del rescate bancario y del crecimiento de otros pasivos no contingentes.

En este periodo, la economía mexicana registró una tasa de crecimiento del 5.4% promedio anual, esto se debe, principalmente, a la expansión de la economía norteamericana, al consecuente crecimiento de las exportaciones nacionales y recuperación de los flujos de capital externo, y al crecimiento del financiamiento al sector privado. Asimismo, se logró reducir la inflación a 9% en el año 2000, cuando era de 52% y 27% entre 1995 y 1996.

v) Estancamiento con estabilidad, 2001 hasta 2007

Durante esta etapa la estrategia macroeconómica de mediano plazo fue muy similar a la aplicada durante la administración pasada: i) se mantuvo la disciplina fiscal; ii) se siguió una política de metas de inflación, incluso la inflación llegó a un mínimo histórico de

3.3% en 2005; iii) se conservó una política monetaria restrictiva; y iv) se mantuvo cierto nivel de apreciación del tipo de cambio.

Los resultados de esta estrategia fueron: i) se abatió la inflación con importaciones baratas y restringiendo la demanda agregada; ii) la economía registró un cuasi-estancamiento con una tasa de crecimiento anual de 2.2% del PIB; iii) se registró un aumento considerable de la deuda pública interna relacionada principalmente con el mecanismo la esterilización monetaria del capital especulativo ; iv) se registró un importante incremento de las reservas internacionales; v) la inversión se mantuvo estancada y la productividad también, vi) las exportaciones perdieron dinamismo, ante el desplazamiento de los mexicanos en el mercado norteamericano y por la desaceleración que registró esa economía.

En este periodo se mantuvo la estabilidad económica a costa del debilitamiento del PIB.

Una de las causas del mediocre crecimiento registrado es el bajo coeficiente de inversión en capital fijo, que en 2004 fue menos del 20% del PIB, mientras que en 1981 había sido del 26% del PIB. Esto se explica por la política fiscal restrictiva, y la política monetaria, especialmente la cambiaria seguida por el país (Perrotini, 2009)

Arturo Huerta señala que durante el modelo neoliberal, las políticas macroeconómicas de estabilidad (por ejemplo, la política monetaria restrictiva, la estabilidad del tipo de cambio y la disciplina fiscal) se sustentaron en factores exógenos, como las exportaciones, las remesas y la entrada de capitales. Desde el punto de vista de Huerta, la economía mexicana no cuenta con condiciones productivas, financieras y macroeconómicas que se sustenten para estabilizar el tipo de cambio y la apertura comercial. (Huerta, 2010)

Lo relevante de las estrategias macroeconómicas de ajuste y estabilización son sus efectos, que reestructuran la dinámica de la acumulación y las relaciones de poder económico.

4.5 El Ajuste fiscal y la contracción del gasto público

Durante la vigencia del modelo de apertura y desregulación se impuso el principio de las finanzas públicas equilibradas, éstas se subordinaron al objetivo de estabilidad macroeconómica y dejaron de impulsar a la producción.⁵⁴ En específico, los principales objetivos para las finanzas públicas durante la etapa neoliberal han sido: i) el estricto control del gasto público; ii) transformar la estructura fiscal, privilegiando la participación de los impuestos indirectos; iii) la desincorporación de las empresas públicas; iv) la reducción del déficit presupuestario (primario y operacional); y vi) la disminución de los subsidios a los precios de los bienes y servicios que proporciona el gobierno.

En los planteamientos del FMI el ajuste fiscal se refiere “...al papel que unas finanzas públicas saneadas y sostenibles desempeñan en la promoción de la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. Lograr y mantener dicha situación fiscal exige a menudo ajustar la política fiscal, así como fortalecer las instituciones fiscales. El ajuste fiscal puede conllevar el endurecimiento o flexibilización de la orientación de la política fiscal, según las circunstancias de cada país.” (Daniels, et. al., 2006)

Dentro del discurso neoliberal el ajuste fiscal siempre debe preservar el equilibrio en las finanzas públicas, que son fundamentales para conseguir la estabilidad macroeconómica, y con ella acceder, desde esta perspectiva, a los objetivos de largo plazo, el crecimiento y la reducción de la pobreza.

En México el ajuste fiscal siempre ha estado presente dentro de las estrategias de ajuste y estabilización macroeconómica.

La disciplina fiscal, para A. Huerta, implica que el gobierno adecua su gasto al nivel de sus ingresos, o gasta menos de lo que percibe. Para mantener finanzas equilibradas, el gobierno tiene que reducir su gasto en inversión, generando rezagos productivos y

⁵⁴ No está demás reiterar que desde la perspectiva convencional, la disciplina fiscal contribuye al control de precios, aumenta el poder adquisitivo de la población y baja las tasas de interés. En contraparte, el déficit público genera mayor inflación y aumenta las tasas de interés, a través del efecto desplazamiento que tiene, supuestamente, la demanda de crédito del sector público sobre el privado.

tecnológicos, y contribuyendo al estancamiento económico. También la disciplina fiscal y la menor participación del Estado garantizan las condiciones de solvencia del gobierno respecto a sus obligaciones financieras, así se mantiene la confianza y por lo tanto, la moneda nacional es aceptada para saldar las deudas. (Huerta, 2009: 82 y 78)

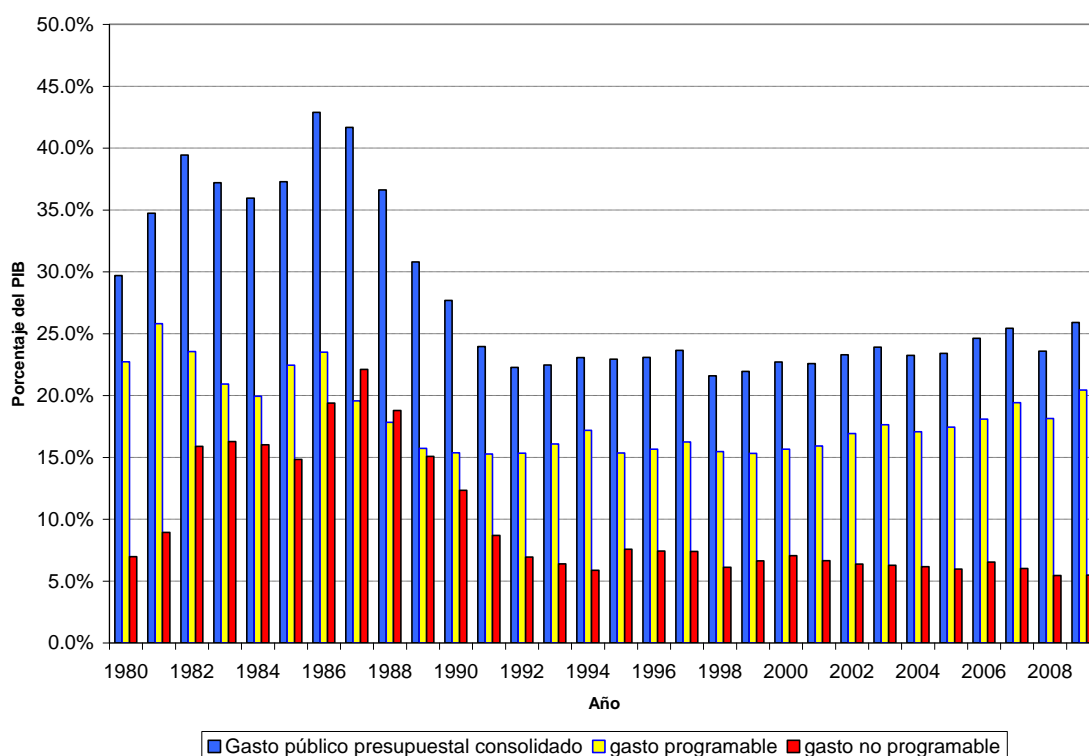
En este apartado se realiza un análisis del ajuste, siguiendo las principales tendencias del gasto, ingreso y balance públicos.

i) Finanzas públicas, 1983-1987

La corrección de las finanzas públicas fue un elemento central de los programas de ajuste ortodoxo. Los recortes al gasto público, particularmente, al gasto primario, el aumento de las tarifas de los bienes y servicios públicos y el inicio de la privatización de las empresas paraestatales, fueron elementos centrales para reducir el déficit primario presupuestal y obtener un superávit operacional en 1987.

Entre 1983 y 1988 el gasto público, en términos reales, se mantuvo prácticamente estancado, pero si tomamos en cuenta solamente el gasto público primario, se observa una pérdida de 2.8% anual. En términos per cápita, la caída es mayor, el gasto público presupuestario disminuyó a una tasa 2.2% anual y el gasto público primario hizo lo propio, a una tasa de 5.0% anual. En ese mismo periodo, el gasto del sector público presupuestario consolidado fue equivalente en promedio al 38.6% del PIB.

Gráfica 4.3
Gasto del sector público presupuestario en México, 1980-2009
(Como porcentaje del PIB)



Fuente: Elaborado con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En el periodo referido, el gasto público programable disminuyó, en términos reales, en 20.2%. Destaca la reducción del gasto de capital dirigido a la inversión física, que se contrae en un 50%. El gasto corriente fue equivalente en promedio al 15.3% del PIB.

Por su parte, el gasto público presupuestario no programable creció, en términos reales, a una tasa de 3.3% promedio anual, y representó el 17.9% del PIB. La enorme brecha entre el gasto público presupuestario total y el gasto no programable está determinada, principalmente, por el alto costo financiero de la deuda pública.

En cuanto a la estructura del gasto del sector público presupuestario, en este periodo de cada 100 pesos de egresos públicos, 53.7 eran destinados al gasto programable. A su vez, el gasto programable estaba compuesto en 39.7 pesos de gasto corriente y 13.6 pesos de gasto de capital. El gasto no programable representaba el 46.3 de cada 100

pesos de gasto, de los cuales 27 pesos eran destinados al costo financiero del sector público y 6.8 pesos a las participaciones.

Por otra parte, los ingresos públicos, que fueron equivalentes al 30.2% del PIB en 1983, disminuyeron al 27.9% en 1988. En términos reales se registra una pérdida de 1.2% de los ingresos anuales. Destaca la caída de los ingresos petroleros de 44.6%, mientras que los ingresos no petroleros se incrementaron en 26.8%.

Entre 1983 y 1988, los ingresos tributarios, en términos reales, crecieron a una tasa de 3.5%, en particular, el IVA y el ISR, se incrementaron a una tasa de 3.7 y 4.4%, respectivamente. La combinación de un gasto público descendiente con crecientes impuestos implica que se prosiguió una política procíclica que contribuyó asimismo a la mayor profundización de la recesión, pero al mismo tiempo impulsó las propias fuerzas inflacionarias de esos años.

En este periodo la estructura porcentual de los ingresos fue la siguiente: 42.5% provino de los ingresos petroleros, 57.5% de los ingresos no petroleros. Los ingresos tributarios representaron el 29.7 % de los ingresos totales, de los cuales el ISR aportaba el 13.7% y el IVA el 10.4%. Por último, los ingresos de los organismos y empresas no petroleras representaron el 24.2% de los ingresos totales. La petrolización de los ingresos públicos que se inicio aún antes de la crisis de deuda, se agudiza durante los siguientes años en los que la propia recesión económica disminuye la captación tributaria en relación a otros ingresos.

Por lo que toca al balance público, en esta etapa se registra un déficit en el sector público presupuestal del 9.1% en promedio, destacando los años de 1986 y 1987, donde el déficit alcanza un nivel de 12.8 y 13.5% del PIB.

Ahora, si excluimos el costo financiero del sector presupuestal y extrapresupuestal, obtenemos el balance del sector público presupuestal primario económico, que entre 1983 y 1988 registra un superávit de 4.8% del PIB, que se logró con base a recortes del gasto primario presupuestal, pues el balance financiero fue negativo en 11.3 puntos del PIB.

ii) Finanzas públicas, 1988-1994

En términos de las finanzas públicas, durante la etapa de crecimiento moderado y control de precios, el gobierno se comprometió a realizar un ajuste fiscal permanente: a reducir algunas partidas del gasto corriente, a profundizar el proceso privatización de empresas públicas y a disminuir el costo financiero de la deuda pública.

Durante esta etapa el gasto público del sector público presupuestario disminuyó un 8.7 por ciento en términos reales, pero el gasto primario del gobierno federal se recuperó en un 36.8 por ciento. En 1989 el gasto público consolidado que era equivalente al 30.8 % del PIB, para 1994 significaba el 23.1 %.

El gasto fiscal del sector público presupuestario primario fue equivalente al 19.2 % del PIB en promedio, cifra relativamente baja si la comparamos con el promedio registrado en los países de América Latina que fue de 22.09%, mientras que en los países de la OCDE significó el 39.84% del PIB.

El gasto programable del gobierno federal representó el 79.7% del gasto total, creció a una tasa de 5.9% anual, mientras que sus componentes, el gasto corriente y gasto de capital, hacían lo propio, a una tasa de 5.3 y 8.5%, respectivamente. A pesar de la moderada recuperación en el gasto de capital, la inversión física se mantuvo en niveles muy bajos, equivalentes al 3.1% del PIB en promedio.

En cuanto al gasto no programable del sector público presupuestario, como ya se ha mencionado, se redujo considerablemente el costo financiero de la deuda pública. En 1989 de cada peso de gasto público devengado, 38.7 centavos se destinaban a cubrir el servicio de la deuda; para 1994, de cada peso se destinaban 10.6 centavos. Durante este periodo el costo financiero representó el 5.9% del PIB en promedio, relativamente menor comparado con el 14.1% registrado durante la etapa de estanflación.

Los ingresos del sector público presupuestario crecieron, en términos reales, un 8.5% y fueron equivalentes en este periodo al 25.1% del PIB. Sin embargo, los ingresos públicos per cápita se contrajeron a una tasa de 0.2% anual.

Entre 1989 y 1991 se realizó una reforma fiscal que enfatizó el descenso de las tasas para las empresas y las familias de altos ingresos, al tiempo que se quería aumentar la recaudación fiscal total mediante bases impositivas más amplias, tanto para las empresas como para los individuos. En el periodo, 1989-1993, la tasa máxima del impuesto sobre la renta bajó de 50 al 35%, y la tasa impositiva para las empresas, pasó del 42 a 35%. (Aspe, 1993: 35)

En este periodo se rompió en alguna medida con el grado de dependencia de los ingresos públicos petroleros, que en este periodo representaron el 27% de los ingresos totales, mientras que en la etapa de ajuste significaban el 42.5%. Los ingresos no petroleros en términos reales crecieron un 15.2%.

Cuadro 4.1
Ingresos presupuestales del sector público presupuestario, 1983-2009
Participación porcentual

Título	1983-1988	1989-1994	1995-2000	2001-2009
Ingreso presupuestal	100.0	100.0	100.0	100.0
Ingresos petroleros	42.5	27.0	32.5	34.0
Ingresos no petroleros	57.4	72.9	67.4	66.0
Ingresos no petroleros del Gobierno Federal	33.3	50.5	47.8	48.9
Tributarios	29.7	39.9	40.4	43.1
Impuesto sobre la Renta	13.7	19.7	19.8	20.8
Impuesto Empresarial a Tasa Única				0.3
Impuesto a los Depósitos en Efectivo				0.8
Impuesto al Valor Agregado	10.4	12.0	14.2	16.2
Impuesto especial sobre producción y servicios	2.6	2.4	1.6	2.4
Impuestos al comercio exterior, Importaciones	2.0	3.7	2.6	1.6
Otros	0.8	1.9	2.0	1.6
Ingreso presupuestal (% del PIB)	29.5	25.1	21.9	23.9

Fuente: Elaborado con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

En este periodo la composición porcentual de los ingresos públicos fue la siguiente: el 40% provenía de los ingresos tributarios; el ISR y el IVA aportaban, respectivamente, el 19.7% y el 12.1%; los impuesto especiales sobre la producción y los servicios el 2.4%,

los impuestos a las importaciones el 3.8%, y los ingresos presupuestales de los organismos y empresas no petroleras representaban el 22.4%.

En la etapa crecimiento moderado y control de precios se registró un déficit en el balance del sector público presupuestario de 0.9% del PIB, mientras que el balance primario económico registra un superávit de 5.1% del PIB. La restricción de los recursos públicos mexicanos fue mayor que el promedio en los países de América Latina y de la OCDE, que en ese mismo lapso, registran un déficit en el balance primario de 1.12 y 1.43% del PIB, respectivamente.

iii) Finanzas públicas 1995-2000

El gasto del sector público presupuestario consolidado alcanzó la cifra de los 1,248.1 miles de millones de pesos en el año 2000, equivalentes al 22.7% del PIB. En términos reales, el gasto público creció un 28.7% con respecto a 1995.

La estructura de gastos del sector público presupuestario fue la siguiente: el consumo de gobierno representó el 47.7 % del gasto total, las transferencias de ingresos el 22.9%, el pago de intereses 13.9% y el gasto de capital el 14.3%. Destaca el aumento del costo financiero de la deuda pública que en 1995 llegó a representar la quinta parte del gasto total, pero que termina disminuyendo al 16% en el año 2000.

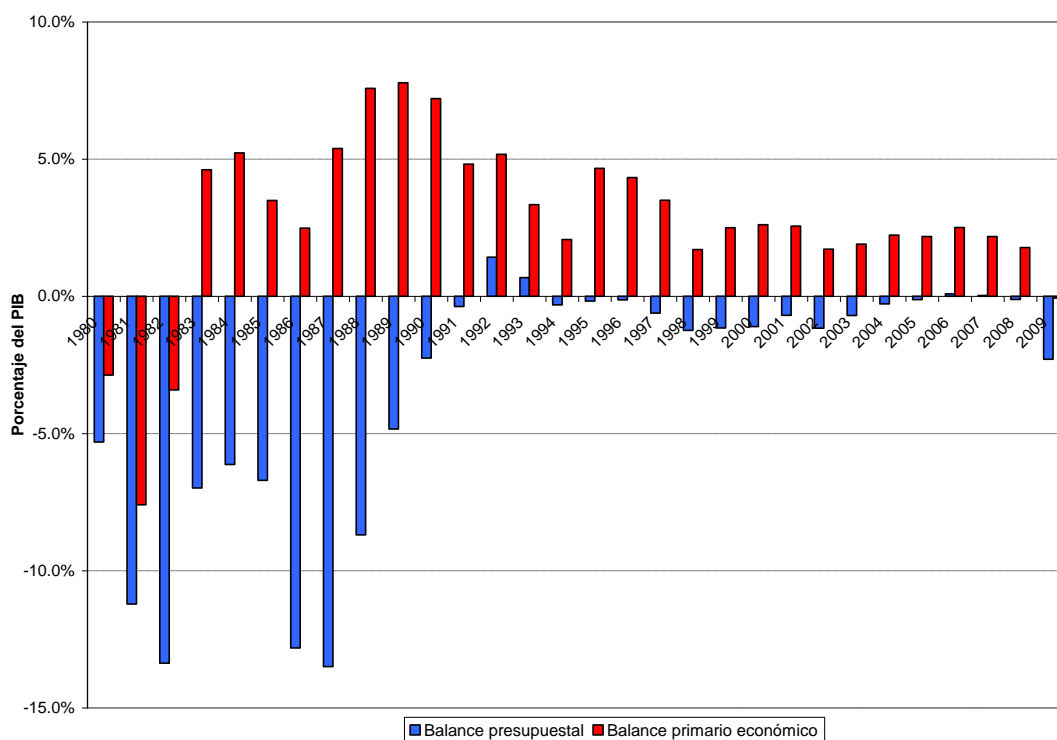
Los ingresos del sector público presupuestario fueron equivalentes al 21.0% del PIB, entre 1995 y el año 2000, y crecieron, en términos reales a una tasa de 4.3% anual. En términos per cápita creció a una tasa de 3.5% anual.

En esta etapa, por cada peso de ingresos del sector público presupuestario, 73 centavos provinieron de los ingresos no petroleros, 40 centavos provinieron de ingresos tributarios, de los cuales 19.5 centavos correspondieron al ISR y 12 al IVA. Las empresas y organismos no petroleros aportaron 22.4 centavos por cada peso de ingresos públicos.

En relación con los países líderes de América Latina, México se encontraba rezagando en términos del monto del gasto e ingresos públicos. Mientras que en Brasil y Argentina, el gasto público, entre 1995 y 2000, equivalían al 37.0 y 26.1 del PIB, respectivamente; el gasto público mexicano representaba tan sólo 22.6%. Asimismo, en términos de los ingresos público se registra rezagos: en Brasil registra equivalen al 31.4% del PIB y en Argentina de 23.2%, por su parte, los ingresos mexicanos tan sólo representan el 20.0% del PIB.

En cuanto al balance presupuestal entre 1995 y el año 2000 se registró un déficit presupuestal de 0.7% del PIB y un superávit primario económico de 3.2% del PIB (véase grafica 4.4). En América Latina, en promedio, se contó con un superávit presupuestal del 0.9% y en los países de la OCDE contaron con un superávit de 2.0% del PIB.

Gráfica 4.4
Balance del sector público presupuestal y primario económico, 1983-2009
Como porcentaje del PIB



Fuente: Elaborado con datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

v) Finanzas públicas, 2001-2009

En el año 2009 el gasto del sector público presupuestario alcanzó la cifra de los 3.0 billones de pesos, equivalentes al 25.9 % del PIB. Con respecto al año 2001, el gasto del sector público presupuestario creció, en términos reales, a una tasa de 3.9% promedio anual, aunque permanece estancado con respecto del PIB y en relación con el periodo anterior.

En el periodo 2001-2009, el gasto presupuestal del sector público presupuestario fue equivalente al 24.0% del PIB, monto que todavía está muy rezagado con respecto al registrado en Brasil y Argentina, que fue de 38.74% y 27.19% del PIB en promedio, respectivamente.

Dentro de las partidas de gasto programable del sector público presupuestario, destaca el crecimiento del gasto corriente en los conceptos de servicios personales y ayudas servicios y transferencias, que representaron 39% del gasto público programable. En cuanto al gasto de capital, la inversión física se mantuvo estancada, representando 11.9 centavos de cada peso gastado. En términos del PIB, la inversión física apenas representó el 2.9% en promedio.

Por parte del gasto no programable del sector público presupuestario, continuo el crecimiento de las participaciones a entidades federativas, que incluso en términos del PIB, superaron el costo financiero del sector público presupuestal, 3.4 y 2.7%, respectivamente. Las participaciones a entidades federativas representaron el 11.1% del gasto público presupuestario total.

Los ingresos públicos del sector público presupuestario pasaron de 19.2% del PIB en 2001 a 23.6% en 2009, ascendiendo 2.8 billones de pesos en ese último año. En términos reales, los ingresos públicos crecieron a una tasa de 3.3% anual. Asimismo, en este periodo, se incrementó la dependencia de los ingresos petroleros, estos significaron un poco más de la tercera parte de los ingresos presupuestales consolidados.

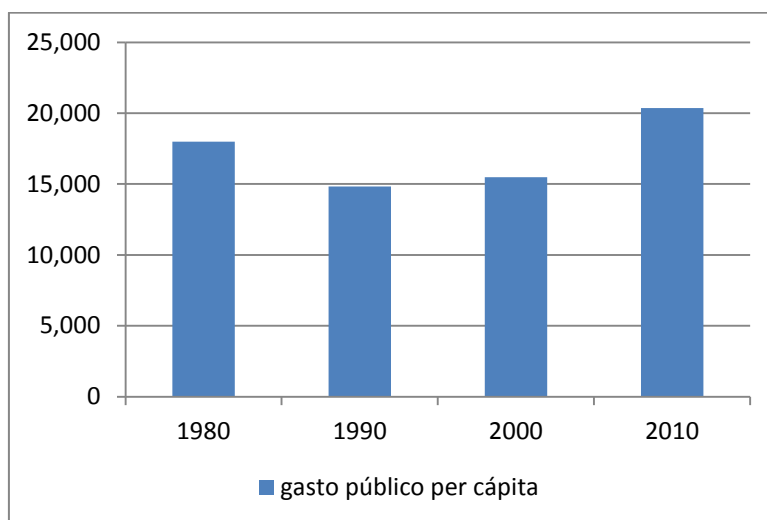
Cabe mencionar que en México, dado el monto de los ingresos petroleros, el gobierno gasta más de lo que recauda, pero el efecto multiplicador de este flujo de recursos es absorbido por las crecientes importaciones. (Huerta, 2009: 84)

El ingreso del sector público presupuestario fue equivalente al 23.9% en promedio del PIB durante este periodo, esta cifra se encuentra todavía muy rezagada con respecto al promedio de los países de América Latina, que fue de 24.78% del PIB y de los países de la OCDE que ascendió al 42% del PIB.

En este periodo, los ingresos no petroleros del sector público presupuestario equivalieron al 15.6% del PIB, mientras que los ingresos tributarios significaron el 10.1% del PIB. México padece una de las cargas fiscales más bajas en el mundo, lo que le impide implementar una política fiscal anticíclica e incidir en una distribución más equitativa del ingreso.

Por cada peso de ingreso del sector público presupuestal, 48.1 centavos provinieron de los ingresos no petroleros del gobierno federal, 42.3 centavos de los ingresos tributarios, 20.8 centavos del ISR y 16.2 centavos del IVA. Asimismo, los organismos y empresas paraestatales no petroleros aportaron 17.3 centavos.

Gráfica 4.5
Gasto público per cápita, 1980-2010
(Pesos a precios de 2003)



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP

En cuanto al balance del sector público presupuestal, en la etapa de estancamiento con estabilidad, el balance presupuestal registró un déficit de 0.4% del PIB y un superávit fiscal económico de 2.3% del PIB. Se mantuvieron “finanzas públicas sanas”, pero la economía tan sólo creció a una tasa de 2.4% en promedio.

También es importante recalcar el rezago en el gasto del sector público presupuestal primario, que en México fue equivalente al 21.6% del PIB, en el periodo referido, mientras que en Argentina y Brasil fue equivalente al 24.3% y 31.48% del PIB.

4.7 Modelo de apertura y desregulación: un breve balance

El modelo económico implementado manifiesta graves debilidades: el crecimiento económico se ha hecho dependiente de factores externos, como la demanda del mercado estadounidense y el financiamiento externo; al promoverse exportaciones bajo la base de una estructura industrial débil, los insumos importados desplazan a la economía nacional; el mercado interno se ha mantenido estancado y prácticamente desvinculado

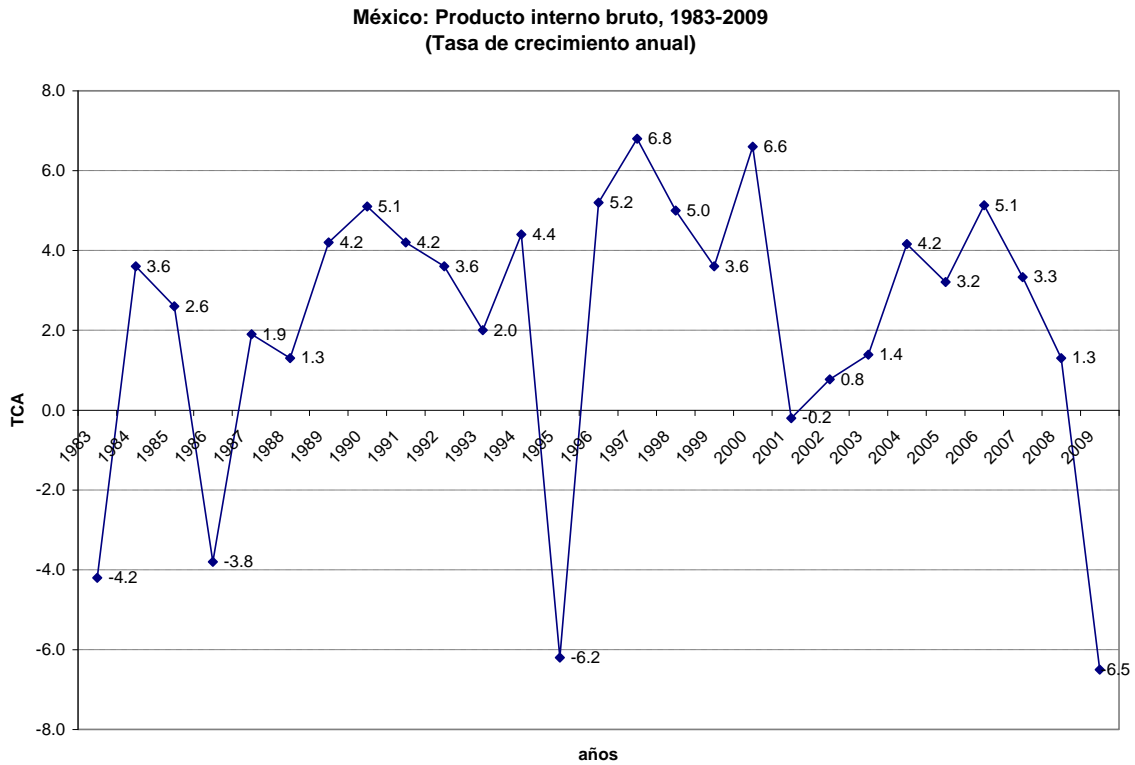
de la producción industrial; y no existen mecanismos para equilibrar el déficit en cuenta corriente.

En México el dinamismo del sector exportador, con el crecimiento de polos maquiladores, o segmentos de las actividades vinculadas a la exportación de bienes primarios, o partes de expansión de corporaciones transnacionales como es la industria automotriz y autopartes, no se tradujo en mayor crecimiento económico por el alto contenido importado de sus productos. Por otro lado, el mercado interno se ha mantenido estancado, estrangulando a los pequeños y medianos empresarios.

El modelo de apertura y desregulación en México no ha generado una dinámica de crecimiento sostenido. En los últimos 26 años el PIB creció apenas alcanzó una tasa de crecimiento de 2.2% promedio anual y el PIB per cápita prácticamente permaneció estancado. Si comparamos el crecimiento del producto por décadas, en el periodo 1983-1989, cuando empezó la transición hacia el nuevo modelo, la economía creció a una tasa del 0.8% en promedio. En los años noventa, cuando se consolida la liberalización financiera, la apertura comercial y se acelera el proceso de privatizaciones, se registró una tasa promedio del 3.4%. Por último, en la década del 2000, cuando se trata de impulsar las reformas de tercera generación, el desempeño no mejoró, apenas fue del 1.9% en promedio anual (véase la gráfica 4.6).

Uno de los principales “logros” del modelo exportador-importador mexicano ha sido el control de la inflación: en 1986 y 1987, la inflación había alcanzado niveles de 105.7% y 159.2% anual, para el año 1994 el nivel de precios fue de 7.1%. Posteriormente, con los efectos de la crisis, en 1995 la inflación repuntó a 52% anual, para disminuir al 12.3% en 1999. El freno inflacionario fue producto de la inmensa caída de la actividad económica, de los salarios y del empleo. En la década del 2000 el crecimiento promedio de los precios fue de 5.1%. Sin embargo, los gobiernos neoliberales han confundido la estabilidad macroeconómica, relacionada con los llamados fundamentales de la economía (tasas de interés, tipo de cambio, déficit externo etc.) con la estabilidad de precios.

Grafica 4.6



Fuente: Elaborado propia con datos de INEGI.

El modelo de apertura y desregulación genera exclusión social, que se expresa en el crecimiento del desempleo, la economía informal, la pobreza y la migración. Según Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en 2009, 51 millones de mexicanos viven en pobreza de patrimonio en el país y cerca de 20 millones sufren pobreza alimentaria, es decir, 47.4 % de la población del país no tiene suficientes ingresos para satisfacer sus necesidades básicas.

También la exclusión social que genera el también denominado modelo exportador mexicano, se expresa en un mayor un mayor deterioro en la distribución del ingreso: en 1984 el decil más rico de la población concentraba el 25.8% del ingreso corriente, para el año 2008 la cifra llegaba al 39.1%. Por otro lado, el decil más pobre de los hogares que captaba el 3.2% del ingreso en 1984, redujo su participación al 1.5% en 2008.⁵⁵

⁵⁵ Las cifras para 1984 se obtuvieron de un texto de José Valenzuela publicado en 2009.

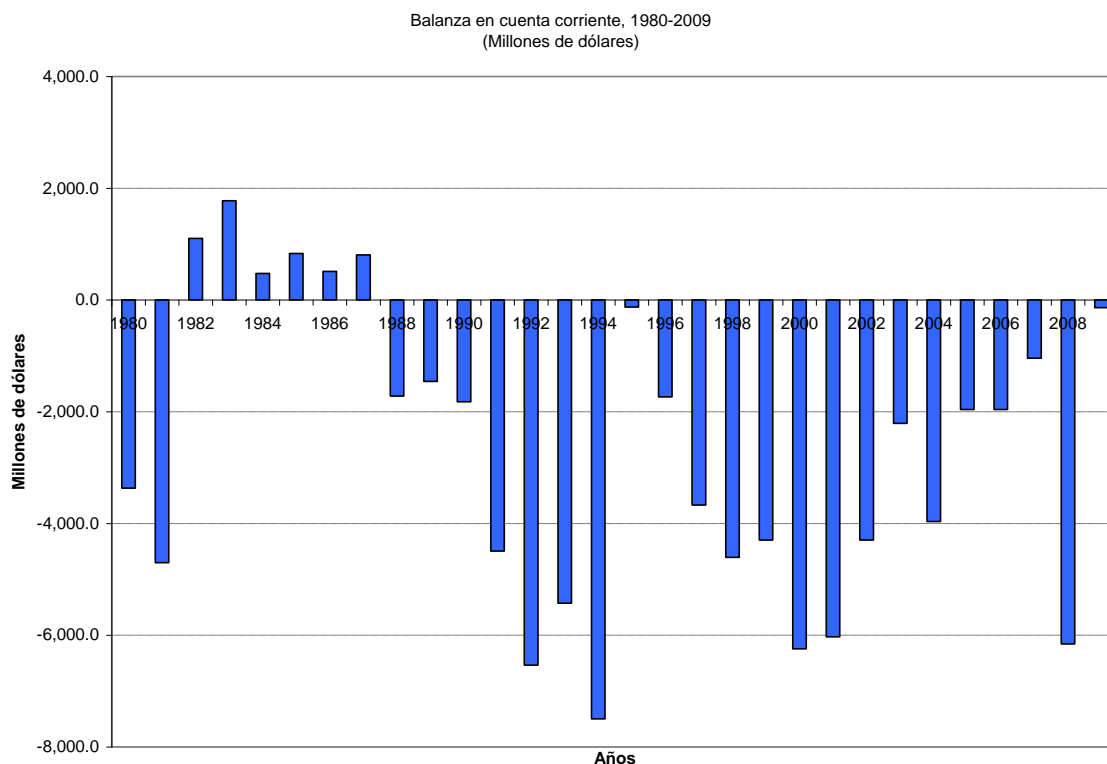
El proceso de liberalización financiera ha llevado a la extranjerización del sistema bancario. Correa considera que la pérdida de la banca nacional ha generado contracción del crédito doméstico, la deslocalización de la desintermediación financiera y el amplio crecimiento del endeudamiento privado externo. (Correa, 2010: 46)

Asimismo, el modelo neoliberal se caracteriza por una creciente y elevada necesidad de divisas, tanto para financiar el déficit en cuenta corriente como para mantener o aumentar las reservas internacionales. Ante las crisis financieras, para mantener el flujo de capital externo, los organismos financieros internacionales como el FMI y el Banco Mundial, imponen acuerdos para mantener políticas monetaria y fiscal restrictivas que calme “el nerviosismo de los mercados”. La economía mexicana tiene un severo problema para financiar su crecimiento (véase gráfica 7).

Para Arturo Huerta la libre movilidad de capitales, así como las altas tasas de interés, la estabilidad del tipo de cambio y la disciplina fiscal, actúan en favor del sector financiero. Sin embargo, estos factores contraen el mercado interno y atentan sobre la competitividad y la esfera productiva. (Huerta, 2009)

E. Correa sostiene que el desempeño de la economía mexicana genera sustanciales ganancias para algunas grandes empresas locales, para filiales de corporaciones transnacionales y a las filiales de los bancos que operan localmente. Una medida de rentabilidad puede verse en las rentas transferidas por concepto de la inversión extranjera directa y de cartera y los intereses pagados que representan entre 20 y 25 mmdd (50 a 70% de las ventas de crudo). Otra medida de las ganancias obtenidas, es el costo financiero del sector público, que fluctúa entre el 10 y 12% del gasto público total y que para 2010 se estima que alcance la cifra de 23 mmdd. (Correa, 2010_b: 42)

Gráfica 4.7



Fuente: Elaborado con datos de INEGI.

Álvarez considera que el patrón de acumulación neoliberal en México se encuentra agotado y esto se evidencia en cinco saldos fundamentales: el estancamiento económico, el despilfarro del excedente, la desigualdad en la distribución del ingreso, el parasitismo financiero y la monopolización creciente. (Álvarez, 2007: 221)

J.L. Calva sostiene que ha sido un error el mantener sin cambio fundamentales la estrategia neoliberal: a) el librecambismo a ultranza; b) el persistente achicamiento de las funciones del Estado; c) el recurrente ajuste recesivo (plasmado en repetidos ciclos de arranque y freno); y d) la percepción por el peso fuerte (Calva, 2004: 80)

Otro de los elementos que ha contribuido al lento crecimiento de la economía nacional son las restricciones para ejercer el gasto público contracíclico. El gasto público se mantiene restringido y se justifica así por las autoridades económicas como la única forma de controlar la generación de inflación. Se justifica asimismo como la única forma de garantizar que las calificadoras mantengan un buen nivel en la calificación que

otorgan. El superávit fiscal primario garantiza que el gobierno cuente con recursos para responder ante sus compromisos financieros. De igual manera, el gasto público cuando se ejerce es un ambiente dominado por grandes consorcios, principalmente extranjeros, por lo que pierde su capacidad redistributiva y hasta puede tener un efecto concentrador.

Finalmente, desde el punto de vista de A. Huerta, la economía nacional no tiene motor de crecimiento: "...El sector privado está ahorrando para pagar la deuda, por lo que disminuye inversión y consumo. El sector público mantiene políticas monetaria y fiscal restrictivas, tipo de cambio estable, y reduce los aranceles a las importaciones, todo lo cual actúa en detrimento de la actividad económica." (Huerta, 2009)

CONCLUSIONES

El balance macroeconómico del modelo de apertura y desregulación resulta negativo, a pesar de que se ha logrado estabilizar la inflación por debajo de un dígito desde el año 2000, la economía mexicana se mantiene cuasi estancada, con una tasa de crecimiento promedio de 2.5% durante los últimos 25 años, mientras que la población ha crecido a una tasa de 1.7% anual. También se han acumulado una gran cantidad de rezagos: en términos de la dependencia de recursos externos para financiar el déficit en cuenta corriente, en el impulso a la inversión productiva, en la generación de empleos y la caída del poder adquisitivo de los salarios, entre otros.

En este contexto, la política fiscal articulada bajo el principio de las finanzas equilibradas, se ha subordinado a los objetivos de la estabilidad económica. Durante esta etapa el Estado disminuyó su participación en la economía, impulsó un proceso de privatización de las empresas públicas; realizó importantes recortes en el gasto primario; disminuyó los subsidios sobre los precios y tarifas de los bienes públicos; impulsó una reforma fiscal basada en impuestos indirectos y transformó sus mecanismos de financiamiento.

En particular, el gasto público ha quedado rezagado con relación a las necesidades sociales, y no sólo eso, sino con respecto al monto de recursos que se ejerce en otros países de América Latina, como Argentina y Brasil. En términos reales, entre 1983 y 2009, el gasto público per cápita en México creció a una tasa de 0.4% anual.

Asimismo, México padece de una de las cargas fiscales más bajas del mundo. Esto es sumamente grave si consideramos los rezagos sociales y la falta de desarrollo de infraestructura (carretera, energética y de comunicaciones, etc.). Resulta impostergable una reforma fiscal integral a fondo, que redefina la carga tributaria de manera progresiva y transforme las prioridades del ejercicio presupuestal.

A pesar de los continuos recortes en el gasto del sector público presupuestario programable, la deuda pública crece, en particular la deuda pública interna y los pasivos contingentes (Fobaproa-IPAB, Pidiregas, FARAC, el relacionado al sistema de

pensiones, entre otros). En 2009 la deuda pública total fue equivalente al 41.1% del PIB. El costo financiero derivado de estos pasivos distrae recursos, que podrían impulsar la inversión en infraestructura, la educación, el desarrollo científico o impulsar a la agricultura, por mencionar algunos puntos.

Bajo el principio de las “finanzas públicas sanas”, el Estado ha dejado de cumplir con su tarea de promover el desarrollo económico. La política fiscal restrictiva ha contribuido al estancamiento económico, al no generar espacios de rentabilidad para la inversión productiva y al contraer la demanda agregada. Por lo tanto, es necesario que el gasto público reactive al mercado interno, sobre todo, que retome su papel contracíclico.

CAPÍTULO V

DEUDA PÚBLICA, COSTOS FINANCIEROS Y GASTO PÚBLICO

Introducción

La financiarización ha transformado al gasto público en garante de rentas financieras y esto tiene múltiples expresiones tales como: i) una deuda pública creciente, a pesar de contar con un superávit fiscal primario, y consecuentemente, el predominio de un alto costo financiero en la estructura del gasto público; ii) el gasto público asociado al capital privado, como soporte de la titulización de activos y ligado a los contratos de riesgo, entre otros; iii) el gasto público asociado al manejo del tipo de cambio y la acumulación de reservas; y iv) la transformación del gasto público en la acumulación en múltiples espacios de acción. Por ejemplo, en el desarrollo de infraestructura y en el mantenimiento de los bienes salario.

El objetivo del presente capítulo es analizar el crecimiento de la deuda pública y su impacto en las transformaciones de la estructura del gasto público, como una de los signos de la financiarización en el gasto.

5.1 Deuda pública externa y cambio estructural

Las transformaciones en los mercados financieros mundiales marcan la pauta de la dinámica de la deuda en los países en desarrollo. Desde los años setenta los flujos de deuda externa no responden a las necesidades de financiamiento del déficit externo ó del déficit público, una gran parte de los créditos ofrecidos por los bancos transnacionales al gobierno y al sector privado, están destinados al pago de los vencimientos de capital e incluso los intereses. (Correa, 2003:03)

La desregulación y la liberalización de los mercados e intermediarios financieros, que inicia a partir del rompimiento de Bretton Woods, está directamente relacionada con el

proceso de sobreendeudamiento que domina a economías como la mexicana, y se hacen recurrentes a través de las crisis cambiarias y financieras.

Los años setenta se caracterizaron por la expansión mundial acelerada del crédito privado en manos de grandes bancos trasnacionales y por el crecimiento de la inflación y la consecuente restricción monetaria en los EEUU y en Europa. En México el creciente desequilibrio externo fue financiado con deuda externa, principalmente pública, que en 1980 alcanzaría la cifra de los 33,813 millones de dólares. Estos recursos estarían crecientemente vinculados a la expansión del sector estatal, que buscaba superar los rezagos estructurales del proceso de sustitución de importaciones.

El periodo 1980-1982 marca la fase final del periodo de expansión económica generado por el petróleo y el crecimiento de la deuda, así como por el largo ajuste bursátil.

A finales de 1982 la deuda pública externa bruta ascendió a 58,874.2 millones de dólares. México se encontraba ante un gran problema de liquidez y no contaba con los recursos para cubrir sus obligaciones del pago del servicio de la deuda. A partir de entonces, se realizarían una serie de negociaciones y renegociaciones de la deuda externa, que transformarían la política económica para garantizar el pago del débito y mantendrían flujos de negativos capital y a la economía estancada.

En 1983 se registraban vencimientos por 10,000 millones de dólares, equivalentes a un poco más del 20% del PIB. El gobierno de Miguel de la Madrid buscó renegociar la deuda externa, y ello desembocó en el plan Baker. Posteriormente México enfrentó dos choques importantes nuevamente: el terremoto de 1985 que devastó la Ciudad de México y la caída en más de 50% en los precios del petróleo en 1986. Estos factores contribuyeron al cierre del crédito externo (Hernández, 2000: 12)

En 1987 el gobierno mexicano implementó un programa de corte heterodoxo que buscaba restablecer las líneas de crédito. Uno de sus principales ejes fue el establecimiento de finanzas públicas equilibradas. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid se llegó a destinar cerca del 50% del presupuesto para pagar el servicio de la deuda. Esto mermo gravemente la capacidad de inversión del sector público en infraestructura y en gasto social.

A partir de principios de 1988 se iniciaron las acciones para renegociar la deuda externa y en febrero de 1990 se logró concretar un acuerdo de reducción de la deuda con la banca comercial. “El monto renegociado ascendió a los 48,231 millones de dólares, de los que se descontaron 7,190 millones del principal y las transferencias al exterior se redujeron en un promedio de 4,071 millones al año entre 1990 y 1994.” (Hernández Trillo, 2000: 12)

La renegociación de 1989 llevada a cabo en el marco del plan Brady no alivió el servicio de la deuda externa, lo que se logró fue reinsertar a México en los mercados internacionales de capital, pero a través de la apertura a flujos privados de capital, iniciando un nuevo ciclo de endeudamiento interno y externo, especialmente de inversión de cartera, a la cual acudió tanto el sector privado como público (Guillén, 2002: 03)

A principios de los noventa, los países de América Latina retornarían a los mercados de capital. Desde la óptica neoliberal esto sería resultado del saneamiento de las finanzas públicas y la política económica puesta en marcha. No obstante, como comenta Alicia Girón, “... el endeudamiento externo es parte del ciclo económico internacional que permite, en determinadas etapas, expandir la economía vía el crédito y, en otras, restringir el patrón de desarrollo y provocar recesión y crisis.” (Girón, 1995: 53)

El problema del servicio de la deuda pública externa abrió la puerta para las reformas estructurales en los años ochentas. Desde la óptica neoliberal la liberalización y la privatización buscaban sentar las bases para una expansión económica sostenida. El endeudamiento externo condujo a la crisis de 1982 y en los años noventa al desmantelamiento del sistema bancario y de las finanzas públicas.

El nuevo auge en los flujos de capital hacia México estuvo relacionado con la disminución de la deuda pública externa, el crecimiento del endeudamiento privado y el proceso de privatizaciones, destacando la compra de la banca comercial doméstica.

Posteriormente, la crisis económica de 1995 implicó la salida de capitales, devaluación del peso, crecimiento de la inflación y de las tasas de interés. Para 1995 los

vencimientos de deuda externa ascendían a 41 400 millones de dólares. El gobierno de los Estados Unidos junto con los organismos financieros internacionales organizaron un “paquete de rescate” financiero por 51 000 millones de dólares. Los ingresos por la venta del petróleo fueron el colateral para acceder a estos recursos. En ese mismo año la deuda pública externa registró un crecimiento extraordinario de 17.5%, llegando a alcanzar la cifra de los 100,934 millones de dólares y un de pago de intereses externos por 6,574 millones de dólares.

Del monto ofrecido el gobierno utilizó 20,000 millones de dólares provenientes del gobierno estadounidense y ofreció como garantía el pago de la renta petrolera futura. En febrero de 1997 se efectuó el pago anticipado del “rescate financiero”, mediante la contratación de nueva deuda, pero a un plazo mayor y con menores tasas. La renegociación de la deuda permitió al gobierno reducir las transferencias netas al exterior y disminuir el peso del servicio de la deuda externa.

En el periodo 1996-2008 la deuda externa pública bruta mostró una clara tendencia descendente, pasando de 98,284.5 millones de pesos a 56,939.2 millones de dólares, situación que en buen grado se explica por la estrategia del gobierno de conversión de deuda externa por deuda interna. Destaca la disminución de la deuda pública externa registrada a partir de 2004 aprovechando la expansión de la liquidez internacional, que permitió el crecimiento de los excedentes petroleros, y con ello la renegociación de los plazos y las tasas.

En 2009 la deuda pública externa pública bruta ascendió a 96,353.7 millones de dólares, esto significó extraordinario crecimiento de 69.2 % en tan sólo un año. Tal repunte de los requerimientos externos fue resultado principalmente de la crisis financiera internacional y en mucho menor grado del reconocimiento contable de los pasivos de Pemex.⁵⁶

Es un hecho que la deuda pública externa con el Gobierno Federal y las empresas y organismos estatales no ha aumentado de manera importante, pero si la deuda contingente contratada mediante el mecanismo de PIDIREGAS (Proyectos de Impacto

⁵⁶ En 2008 el gobierno federal tuvo que reconocer los pasivos de Pemex como parte de la deuda pública ante la exigencia del Congreso de la Unión de integrarlos contablemente.

Diferido en el Gasto), principalmente por los proyectos de Pemex. Además se presenta un endeudamiento muy fuerte en los mercados de capital por parte de los consorcios privados (a través de la emisión de bonos, obligaciones y otros papeles (Guillén, 2002: 03).

En el periodo 1990-2009, el principal usuario de la deuda pública externa fue el Gobierno Federal, que ocupó tres cuartas partes del financiamiento, mientras que los organismos y empresas controlados el 15.3%, la banca de desarrollo el 10.1% y el restante 0.2% corresponde a los organismos y empresas no controlados.

La deuda externa abrió la puerta a los bancos transnacionales en los países en desarrollo, permitió la imposición de políticas económicas restrictivas, el retraimiento de la actividad estatal y la contracción del sector privado. Asimismo contribuyó a desnacionalización y pérdida de control del sistema de pagos. El pago de la deuda externa ha significado un excedente perdido para la reinversión-inversión y generación de empleos locales.

También cabe destaca el papel de México como deudor en América Latina. En el año 2008 la deuda pública externa del gobierno central mexicano fue de 41,733.6 millones de dólares, mientras que los niveles de endeudamiento de Argentina y Brasil fueron de 55,733.5 y 54,129 millones de dólares. En este año, la deuda externa, pública y privada, de estas naciones ascendió a 125,233, 124,922 y 198,340 millones de dólares, respectivamente. Dichos recursos constituyen el soporte de los procesos de apertura y liberalización financiera.

El modelo neoliberal, contrariamente a su discurso, ha promovido una alta participación del Estado, pero orientada a mantener la rentabilidad del capital financiero. En las últimas dos décadas los pasivos gubernamentales han contribuido con tres quintas partes de la deuda externa total. También durante la última década se han tenido que asumir amortizaciones por 26,219.0 dólares en promedio anual.

La contraparte de la deuda externa es la necesidad de acumular divisas, ya sea, atrayendo inversión extranjera o de cartera e impulsando al sector exportador, en especial la producción de petróleo. Una parte de las IED adquiere activos privados o

aprovecha el proceso de privatización de empresas públicas. Sin embargo, el pago de intereses por estos pasivos genera crecientes presiones sobre la balanza de pagos, que generalmente inducen al país a un círculo vicioso de endeudamiento.

El déficit en la cuenta corriente implica la dependencia de un país al financiamiento externo. Por lo tanto, la balanza de capital tiene que compensar el saldo negativo de la cuenta corriente. La dependencia a la deuda externa aumenta, cuando los recursos recibidos no se canalizan a inversiones productivas, lo que genera un flujo negativo por concepto del principal e intereses. De esta forma, aparecen las dificultades de reembolso.

5.2 Liberalización financiera, flujos de capital externo y acumulación de divisas

El proceso de liberación y desregulación financiera inicia desde la década de los setenta y se profundiza a finales de los ochenta, con la apertura comercial y la renegociación de la deuda externa. A partir de entonces, el avance en la libre movilidad de capitales y los procesos de apertura, desregulación e innovación en los mercados financieros, dejaron a la economía mexicana expuesta ante las exigencias de los mercados financieros internacionales.

A principios de los noventa, las condiciones internacionales fueron propicias para impulsar la liberalización y desregulación en México. En el marco de la crisis financiera, el gobierno de los Estados Unidos impulsaba una relajación en la política monetaria y fiscal, lo que significaría un creciente volumen de liquidez para los mercados emergentes.

Para los teóricos de la liberalización financiera, como McKinnon, Shaw y Fry, la fragmentación de capitales generaba desajustes entre la capacidad de ahorro y la inversión. Los gobiernos creaban una serie de distorsiones para la correcta asignación de recursos en el mercado financiero, como los techos a las tasas de interés, los cajones selectivos de crédito y el encaje legal. La liberalización financiera fue identificada con la libre movilidad de capitales, la cual permitiría que las economías con capital

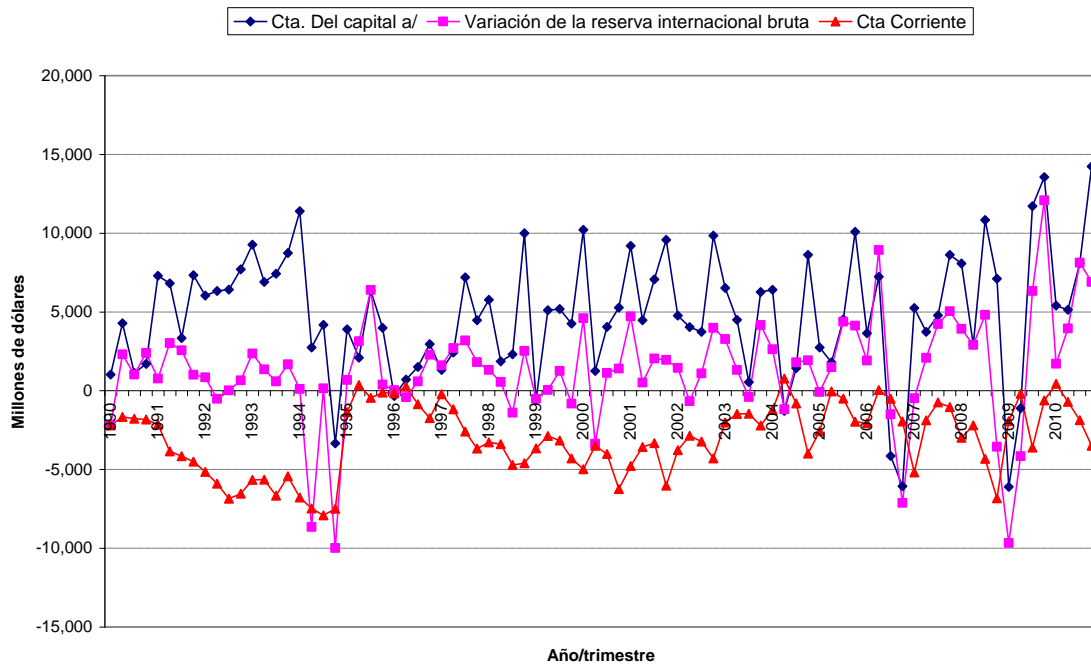
abundante dejaran fluir recursos a los países con escasez de capital, dados los diferenciales en el rendimiento esperado.

En la década de los noventa, la economía mexicana registra la consolidación de los procesos de apertura comercial y liberalización financiera. Los flujos de capital externo superaron la capacidad de absorción de la economía y fue necesario incrementar la colocación de valores gubernamentales con el fin de estabilizar la base monetaria. La aplicación de políticas monetaria y cambiaria para estabilizar la economía, ante un entorno de capitales volátiles, incrementó el déficit en cuenta corriente y determinó la necesidad de aplicar una política proteccionista de las reservas internacionales por parte del Gobierno Federal. (López 2006, 241).

En la gráfica 5.1 se muestra la dinámica de los flujos de capital externo en la economía mexicana. A principios de los noventa, una vez que se recupera el crecimiento económico, se dispara el déficit en cuenta corriente, el cual es compensado por medio de flujos de capital externo, principalmente por inversión extranjera de cartera. Posteriormente, una vez que estalla la crisis en diciembre de 1994, la inversión extranjera se retira, el producto se contrae y el déficit en cuenta corriente se revierte. A partir de 1996, cuando se recupera la actividad económica, sucede lo contrario, pero ahora se privilegia el financiamiento de la economía vía inversión extranjera directa. En la gráfica mencionada también se muestra como los niveles de reservas internacionales están directamente vinculados a la tendencia de la cuenta de capital, tendencia que queda definida desde 1997.

Gráfica 5.1

Flujos de capital externo, 1990-2010
Millones de dólares



Fuente: Elaboración con datos de INEGI.

Bajo el contexto de un sistema financiero desregulado, aunado a la imposición de finanzas públicas equilibradas a raíz del cambio estructural emprendido en los ochenta, la deuda pública interna está en gran medida vinculada a esterilizar los efectos de las entradas masivas de capital externo sobre la base monetaria y por ende, a garantizar la rentabilidad de los activos financieros, pero con claro efecto negativo sobre las finanzas públicas.

Painceira considera que "...en los primeros años de este siglo, la financiarización en los países en desarrollo se ha basado en el incremento de la deuda pública; sin embargo, el aspecto más impresionante del fenómeno es que la deuda pública se ha aumentado para sostener los flujos de capital de los países en desarrollo a los países industrializados..."

(Painceira, 2011: 337)

5.3 Acumulación de reservas de divisas y aumento de la deuda pública interna

El rompimiento Bretón Woods, provocado por el incremento de la liquidez a nivel internacional, modificó no sólo la estructura del sistema financiero internacional, sino también las reglas de valorización del capital (López, 2006: 01) ⁵⁷Con el fin de los tipos de cambio fijo y tasas de interés estables, las finanzas dejaron de estar subordinadas a las actividades industriales, y poco a poco fueron ganando terreno los procesos de desregulación y liberalización financiera.

Históricamente la deuda pública estimulaba el crecimiento económico por medio del gasto público deficitario. A partir de la desregulación financiera, la deuda interna protege las reservas internacionales del Banco de México, que mantiene un tipo de cambio estable con claros propósitos antiinflacionarios, pero con un alto costo fiscal (López, 2006: 247)

Bajo un sistema financiero desregulado, la emisión de valores gubernamentales responde a la necesidad de proteger las reservas internacionales del banco central. Éstas garantizan la estabilidad del tipo de cambio y por tanto, funcionan como un mecanismo estabilizador del sector externo y la inflación (López 2006: 246).

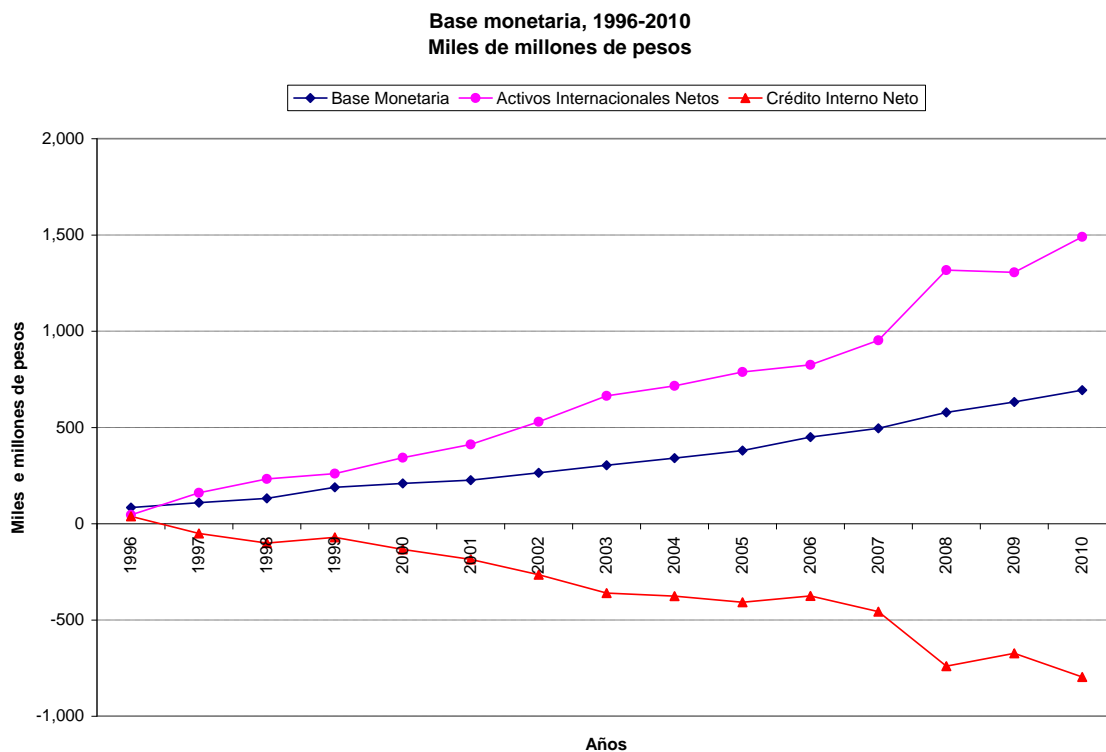
El crecimiento de los flujos de capitales internacionales impacta sobre la base monetaria, lo que repercute en las tasas de interés, el nivel de precios, las expectativas del tipo de cambio y la demanda agregada. Por esta razón, el banco central tiene que realizar movimientos inversos en el crédito interno neto. A esto se le denomina operaciones de esterilización monetarias.

Las operaciones de esterilización monetaria tiene tres principales objetivos: a) ejercer un control sobre la base monetaria, evitando que las fluctuaciones en el tipo de cambio afecten a la inflación y/o balanza comercial; b) generar un intercambio de deuda externa

⁵⁷ El rompimiento de Bretón Woods se inicia con la decisión de los Estados Unidos de poner fin a la convertibilidad oro dólar. Un factor importante que explica la creciente liquidez internacional es la expansión del mercado de eurodólares, que generó en buena medida las crisis bancarias de principios de los años setenta (López, 2006)

neto por deuda interna no monetaria; y c) evitar que las variaciones en la tasa de interés incidan sobre la base monetaria (López, 2003)

Gráfica 5.3



Fuente: Elaborado con datos de Banco de México.

En la gráfica 5.3 se muestra como ante el crecimiento de los activos internacionales, el banco central promueve movimiento inversos en el crédito interno neto que mantiene estable la dinámica de la base monetaria. La contracción en el crédito interno neto se logra por medio de la colocación de valores públicos con fines de regulación monetaria y contrayendo el crédito al Gobierno Federal.

El crecimiento de las operaciones de esterilización genera importantes desajustes en las finanzas públicas. El banco central acumula una gran cantidad de divisas para mantener la confianza en la estabilidad del tipo de cambio. Para ello tiene que emitir valores públicos para regular la moneda, cuyo rendimiento es mayor que lo que obtiene por acumular dólares.

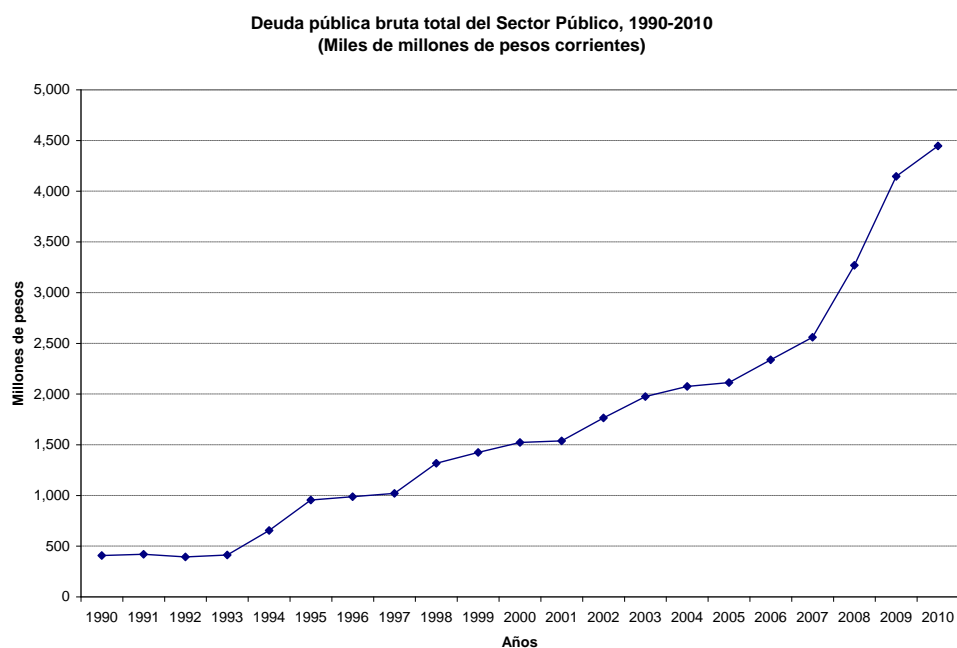
Asimismo, se restringe el gasto y la inversión pública con el fin de no generar movimientos en la base monetaria que pongan en peligro la estabilidad del tipo de cambio y el consecuente control de precios. En ese sentido, la autonomía del banco central ha jugado un papel relevante para contraer los recursos hacia sector público y empujar su lineamiento con los procesos de cambio estructural, como las privatizaciones de empresas paraestatales, las asociaciones público privadas, la titulación de activos públicos y la administración del sector público con criterios privados, entre otros factores.

Hasta principios de los años ochenta la deuda pública interna era contraída principalmente por la banca comercial y el propio banco central. A mediados de los años ochenta, a raíz de los avances en la liberalización financiera, empieza a cobrar importancia la deuda contraída por medio de la emisión de valores públicos. El gobierno, en lugar de solicitar financiamiento al banco central, empieza a financiar su déficit con instrumentos de deuda colocados en el mercado de dinero.

A raíz de los procesos de liberalización y desregulación financiera, la tendencia de la deuda pública interna es influenciada por varios factores: la emisión de valores públicos para regular la moneda, las presiones de los fondos de pensiones, el rescate bancario, el rescate carretero, las obligaciones de la banca de desarrollo y por el crecimiento del costo de la de deuda pública, derivado de la política de altas tasas de interés relativas. En especial, el crecimiento de la deuda pública interna desde los años noventa a la fecha responde a la necesidad de atraer capitales para mantener un cierto nivel de las reservas internacionales en el banco central, estabilizar el tipo de cambio, y por lo tanto, controlar el nivel de precios, asegurando así el rendimiento de los activos financieros

Desde mediados de los noventa la estrategia de los gobiernos neoliberales ha sido recurrir crecientemente al mercado financiero doméstico. La deuda pública interna del sector público presupuestario significaban en 1996 el 7.6% del PIB, para 2009 llegó a representar el 24.1% del PIB en 2009. En la última década, la deuda pública interna ha oscilado alrededor del 15.5% del PIB y ha definido la tendencia de la deuda total del sector público (véase grafica 5.4). En términos absolutos, la deuda pública interna se triplicó en las últimas dos décadas, pasó de los a 60.5 mmd en 1990 a 221.1 mmd en 2009.

Gráfica 5.4



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

En especial, los bonos públicos y otros papeles de deuda inyectan dinamismo a los mercados de valores, porque ofrecen rendimientos estables y líquidos, y siempre son negociables en los mercados secundarios. (López, 2006:229)

Destaca el hecho de que desde mediados de la década de los noventa el proceso de endeudamiento público se da básicamente en moneda nacional. Dadas las altas tasas de interés interna y la apreciación cambiaria, resulta más atractivo al capital nacional comprar deuda en moneda nacional, que prestarle al gobierno en dólares. El crecimiento de la deuda pública interna es resultado de las políticas de estabilización económica.

La deuda pública interna ha tomado un papel preponderante en el actual manejo de la política económica. Las presiones que ejercen un sistema financiero desregulado y la apertura comercial sobre la economía han determinado una creciente necesidad de recursos públicos para estabilizar la moneda. Estos recursos, desde principios de los noventa, se han obtenido a través de la colocación de valores gubernamentales en el mercado de deuda.

5.4 Las privatizaciones y el crecimiento de la deuda pública contingente

Bajo el marco del Consenso de Washington se transformó la participación del Estado en la economía: i) se impulsó un proceso de privatización de empresas paraestatales, replegándose el papel del Estado como motor del crecimiento; ii) se impulsó la apertura comercial y financiera, en función de los intereses de las grandes corporaciones industriales y financieras; iii) se debilitaron los marcos de regulación de la competencia; iv) el Estado abandonó las políticas de promoción de sectores específicos; y v) se deterioraron los logros del Estado benefactor.

La participación del Estado en la economía ha estado determinada en gran medida por las funciones de estabilización. En el entorno de alta volatilidad de capitales, es necesario garantizar la estabilidad monetaria, la solvencia del Estado y la rentabilidad de las inversiones que impulsa. Por estas razones, una parte muy creciente de recursos se destina al pago de la deuda con fines de regulación monetaria, a garantizar la solvencia del sistema bancario y rescatar a distintos sectores cuyo proceso de privatización no derivó en mecanismos “eficientes de mercado” y que son considerados “clave” para el crecimiento económico.

Durante la vigencia del modelo de desregulación y apertura, el Estado ha tenido que asumir gran parte de la deuda privada, para sostener el proceso de acumulación de capitales y la reproducción de los intereses hegemónicos. El crecimiento desde la década de los noventa de los denominados pasivos contingentes está asociado a la deuda contraída por medio de los programas de rescate financiero (FOBAPROA-IPAB, rescate carretero, rescate de los ingenios azucareros, etc), por los fondos de Sistema de Ahorro para el Retiro (SAR) y por las Sociedades de Inversión Especializada en Fondos para el Retiro (Siefores).

Dentro de los componentes de los pasivos contingentes, destaca el crecimiento de los requerimientos financieros del FOBAPROA-IPAB, que el periodo 1999-2002 representaron el 10.3% del PIB, su punto más alto. En 2009 disminuyó dicha proporción, significó el 5.9% del PIB. Igualmente, en la última década por concepto de

Farac/Fonadin y banca de desarrollo, fondos y fideicomisos los pasivos significaron, en promedio, el 1.5% y 1.2% del PIB, respectivamente.

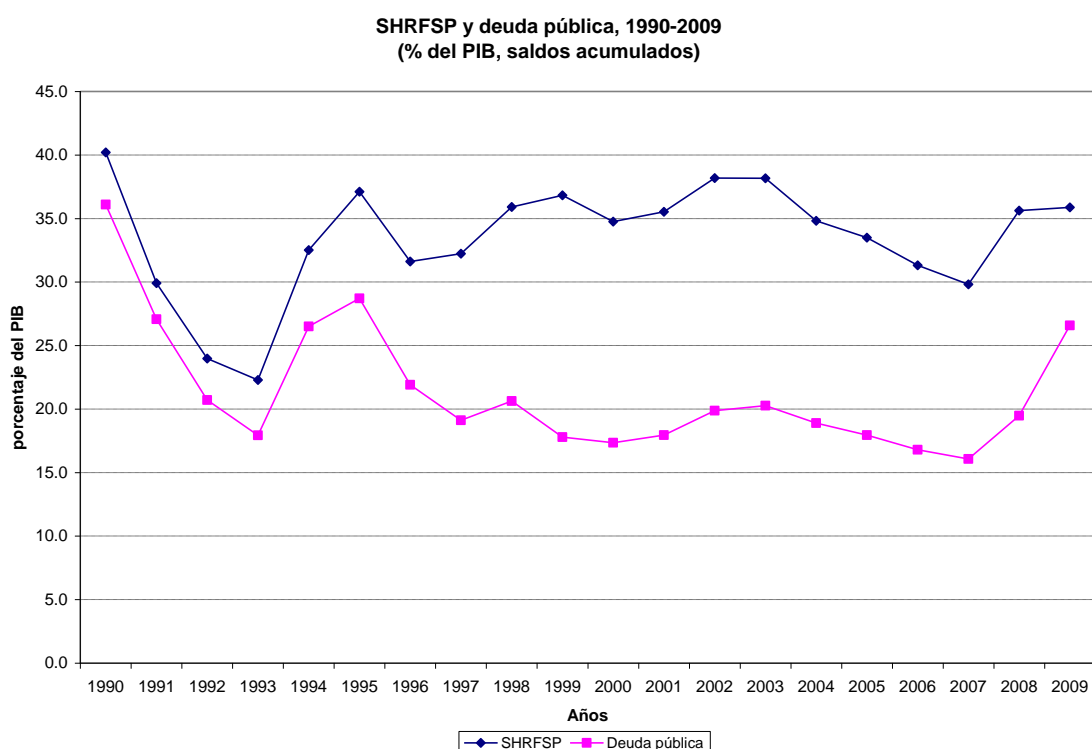
Las obligaciones contingentes se han convirtiendo en una carga insostenible para el Estado mexicano e inevitablemente agravan la crisis de las finanzas públicas. El gasto público se ve mermado por los pasivos en el esquema de seguro de depósito bancario, en el sistema de pensiones del ISSSTE, en las garantías públicas para la realización de inversiones privadas y el desarrollo de la infraestructura pública y social del país, entre otros.

Los pasivos contingentes explican en buena medida el crecimiento del débito público durante las últimas dos décadas. Bajo un proceso económico en el que predominan los intereses de las altas finanzas, el Estado recurre al rescate del mismo sistema bancario o acude al rescate de grandes corporaciones cuyos negocios, en el marco del proceso de privatizaciones, no respondieron a la rentabilidad esperada, como fue el caso del rescate carretero.

El crecimiento de la composición del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP) ⁵⁸, que además de la deuda pública oficialmente reconocida, incluye los pasivos implícitos del sector público, como son los pasivos del rescate bancario IPAB-FOBAPROA, las deudas del Fideicomiso de apoyo al Rescate Carretero (FARAC), los Pidiregas, las obligaciones de la Banca de Desarrollo, así como diversos fideicomisos para el fomento económico y el programa de apoyo a los deudores de la banca, da cuenta del conjunto de obligaciones que ha tenido que asumir el Estado mexicano. En 1990 los elementos que constituyen el SHRFSP, independientes de la deuda pública oficialmente reconocida, representaron el 11% de dicho saldo. Posteriormente, en el periodo 1999-2001, se duplicó el monto de dichos requerimientos, principalmente por la carga de los pasivos de FOBAPROA-IPAB y por el crecimiento de Pidiregas. Finalmente, en el año 2009 estos elementos antes referidos, significaron el 35% el SHRFSP. (Véase la gráfica 5.5).

⁵⁸ “El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP), representa el acervo neto de las obligaciones contraídas para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades privadas que actúan por cuenta del Gobierno Federal, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles, por concesión de préstamos y por fondos para la amortización de la deuda, como reflejo de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los RFSP. El SHRFSP ahora agrupa a la deuda neta del sector público presupuestario y las obligaciones netas del IPAB, del FONADIN, los asociados a PIDIREGAS y a los Programas de Apoyo a Deudores, así como la pérdida esperada de la banca de desarrollo y fondos de fomento..” (SHCP, 2012: 26)

Gráfica 5.5



Nota: Se refiere a la deuda pública ampliada.

Desde 2009 Pemex ya no realiza inversiones bajo el esquema de PIDIREGAS, debido a las modificaciones en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en dicho año, que reconoce este tipo de pasivos como pasivos como deuda pública directa de la paraestatal, y la inversión realizada bajo dicho esquema ahora se registra como inversión presupuestaria.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

Como se ha enfatizado, la deuda pública contingente abarca el rescate bancario (Fobaproa-IPAB), el rescate carretero (Farac/Fonadin) y los PIDIREGAS (hasta 2008), FARAC, entre otros. En este apartado se analiza los pasivos contingentes vinculado a FOBAPROA-IPAB y PIDIREGAS. El crecimiento de los “pasivos contingentes” está relacionado con el avance de la titulización de los activos públicos y los efectos que tiene el avance de las asociaciones público privadas en las asignaciones de gasto público, factores en los que profundizaremos en el último capítulo.

En los siguientes apartados se profundiza en las dos principales componentes de los “pasivos contingentes”: el FOBAPROA-IPAB y PIDIREGAS.

i) Fobaproa-IPAB

Después los primeros años de la década de los noventa hasta 1994, se registró un crecimiento explosivo de créditos que otorga la banca comercial: el crédito que era equivalente al 18.5% del PIB en 1989 pasó a representar el 43.5% en 1994. Esta tendencia fue interrumpida a raíz de la crisis financiera. Los problemas de cartera vencida se generalizaron en todos los bancos, llevando incluso a algunos de ellos a la bancarrota.

La crisis financiera mexicana no terminó con el sobreendeudamiento externo, sino que agregó el sobreendeudamiento en moneda local de las empresas y de los consumidores. Al finalizar 1995 la cartera de crédito representaba cerca del 50% del PIB pero devengaba intereses equivalentes al 17% del PIB. Por su parte, la deuda interna ascendió a 140,000 millones de pesos al finalizar 1995, y se debían pagar por concepto de intereses unos 50 millones, lo que equivalía a 2.3% del PIB. (Correa, 2002: 79)

En 1996 el pago de intereses por concepto de la deuda interna, externa y la deuda bancaria ascendió a 24.8% del PIB. Este sobreendeudamiento fue enfrentado por medio de deflación de activos en moneda nacional, de ingresos de los asalariados y de ingresos públicos. Esto significó una acelerada disminución del crédito bancario y el traslado de los activos improductivos al FOBAPROA, y de este, posteriormente al IPAB (Correa.2002: 80).

El FOBAPROA había sido creado en 1990 como fondo de contingencia para superar los problemas financieros extraordinarios. A raíz de la crisis del 1995 a través del FOBAPROA el Gobierno Federal absorbió deudas, capitalizó al sistema financiero y garantizó el dinero de los ahorristas.

En los criterios generales de política económica de 1997 se estimó que las diferentes operaciones de rescate durante 1996 habían costado alrededor de 210,300 millones de pesos, equivalentes al 8.4% del PIB de ese año.

En la época post-crisis, principalmente en la segunda mitad de los noventa se registra una caída del crédito y altos niveles de cartera vencida. En 1994 el crédito de la banca comercial representaba el 43.5% del PIB, en el año 2000 tan sólo fue el 22.2%; mientras que la cartera vencida había pasado del 2.4% a 3.9% del PIB, en el mismo periodo.

En contraparte, durante la segunda mitad de los noventa creció la tenencia de valores bancarios de la banca múltiple. Los bancos habían intercambiado su cartera vencida por valores gubernamentales no negociables (FOBAPROA), que llegaron a representar el 77% de sus valores totales.

Paradójicamente, a partir de los últimos años de la década de los noventa, se contrajo el crédito pero se incrementaron las utilidades de los bancos. La banca estaba quebrada pero era rentable y estaba pasando rápidamente al poder de los intermediarios financieros extranjeros. Sin duda, una de las explicaciones de dicha paradoja es el cobro del pagare IPAB-FOBAPROA y las onerosas comisiones que cobran estos bancos.

Los problemas de cartera vencida provocados tanto por factores macroeconómicos como por los errores en la administración de los bancos, llevaron a la banca comercial a manos de los inversores extranjeros y deterioraron a las finanzas públicas, ya que el costo de la quiebra del sistema financiero fue socializado a través de los paquetes de rescate financiero.

Las dificultades del elevado costo del endeudamiento fueron trasladadas al presupuesto público mediante los intereses que se continúan pagando por concepto del bono FOBAPROA y por el pago de los valores gubernamentales. Este traspaso de los recursos del rescate bancario a las finanzas públicas y el saneamiento de los bancos, para su posterior venta y control por extranjeros, transfiere los costos a los contribuyentes (Correa, 2002:81-82).

“El Estado impidió la bancarrota de los bancos comerciales y de desarrollo mediante instrumentos de mercado que no diferenciaron la iliquidez de la insolvencia, lo cual amparó numerosos créditos fraudulentos otorgados por estas instituciones.” (Girón y Levy, 2005: 45)

Con la creación del IPAB el gobierno asumió en los hechos como deuda interna los costos generados por el rescate bancario. El FOBAPROA hoy se ha transformado en IPAB, el FIDELIC, y el Programa de Capitalización Temporal (PROCAPTE).⁵⁹ En 1998 los pasivos del IPAB, que en ese momento ascendía a 552 mil millones de pesos, fueron convertidos en deuda pública. Estos pasivos fueron canjeados por pagarés ante el Banco de México.

Las políticas de rescate emprendidas no modificaron los procesos que condujeron a la quiebra bancaria, entre las cuales destacan: a) los crecientes requerimientos de financiamiento de la deuda interna (ahora en bonos IPAB) constituyen una presión importante en la fijación de las tasas de interés; b) la sobrevaluación cambiaria sigue siendo el instrumento para frenar el alza de precios; y c) las tasas activas en pesos continúan muy elevadas, tanto por los márgenes como por las elevadas tasas piso del papel gubernamental (Correa, 2002).

Los estados financieros del IPAB revelan que este organismo se ha constituido en un parásito financiero. El análisis de sus activos entre 1999 y 2009 revela que el 91% de los ingresos que requería el instituto provinieron del presupuesto.. La parte restante fue generada por operaciones del IPAB.

El IPAB ha pagado préstamos bancarios y de otras entidades por 93,383 millones de pesos. Para algunos bancos los intereses que paga el IPAB por la cartera FOBAPROA representan sus principales activos en México. En 2009 los bancos acreedores fueron beneficiarios directos de 65 mil millones de pesos por los intereses del IPAB.

Asimismo el instituto ha emitido sus propios bonos, en la última década el monto de emisiones netas ascendió a 762, 610 millones de pesos

El costo pagado por la deuda del Fobaproa entre 1998 hasta 2009 según cálculos propios ascendió a 17.5% del PIB. Cifras que son bastante conservadoras si tomamos en

⁵⁹ “El instituto emite tres tipos de Bonos de Protección al Ahorro (bonos), cuyos acrónimos son: i) BPAs pago mensual de interés; ii) BPAT pago trimestral de interés, con tasa de referencia CETES de 91 días y plazo de hasta cinco años, y iii) BPAT182 pago trimestral del interés y protección contra la inflación, con tasa de referencia CETES de 182 días y plazo de hasta siete años...” (IPAB, 2009:17)

cuenta el cálculo realizado por Moreno, que fue de 18.5% del PIB para marzo del 2004. (Moreno, 2004)

La deuda IPAB FOBAPROA ha significado una creciente transferencia de recursos públicos hacia el sector bancario, que en muy poco ha contribuido a impulsar el crédito y a reactivar el crecimiento económico. La conversión de los pasivos del FOBAPROA en deuda pública ha pasado a ser uno de los mayores fraudes perpetrado en el seno mismo del Estado mexicano.

Una parte importante del crecimiento de la deuda pública ha estado asociada a perseguir un objetivo primordial para el Gobierno Federal: el control de precios. En las últimas tres décadas se ha generado un círculo vicioso donde se tiene que emitir más instrumentos de deuda para pagar deuda, este crecimiento del endeudamiento interno posibilita la estabilidad del sistema financiero.

Una parte importante del gasto público se destina al pago de intereses. El Estado reduce su gasto primario, para comprometerse con el pago del costo financiero. El Estado retira más dinero de la economía y de la sociedad del que posteriormente le devuelve.

ii) PIDIREGAS

Los Proyectos de Inversión con Registro Diferido en el Gasto (PIDIREGAS) se comienzan a implementar desde principios de 1997 y han permitido que las empresas paraestatales, como PEMEX y la CFE, recurran crecientemente a los mercados financieros para saldar sus necesidades de financiamiento. Cuando los proyectos entran en operación se inicia el pago de obligaciones a través de recursos presupuestales. Supuestamente los ingresos que generarían dichos proyectos asegurarían un menor impacto en el gasto público.

Los PIDIREGAS, que posteriormente fueron denominados Proyectos de Inversión de Largo Plazo, son un producto de las políticas de finanzas públicas equilibradas. Durante la segunda mitad de los años noventa el gobierno mexicano siguió una política de exprimir fiscalmente a Pemex para financiar el rescate bancario. El régimen fiscal aplicado dejó a Pemex sin recursos para la inversión. Entonces el gobierno mexicano

decidió utilizar el esquema de los PIDIREGAS. Mediante este mecanismo la mayor parte de la inversión realizada en PEMEX y CFE, se ha hecho mediante inversión privada. La deuda pública ha quedado contratada de manera “diferida”, maquillando de esa manera la contabilidad de esas paraestatales.⁶⁰ (Moreno, 2004)

Puede haber dos tipos de PIDIREGAS: los de inversión directa y los de inversión condicionada.

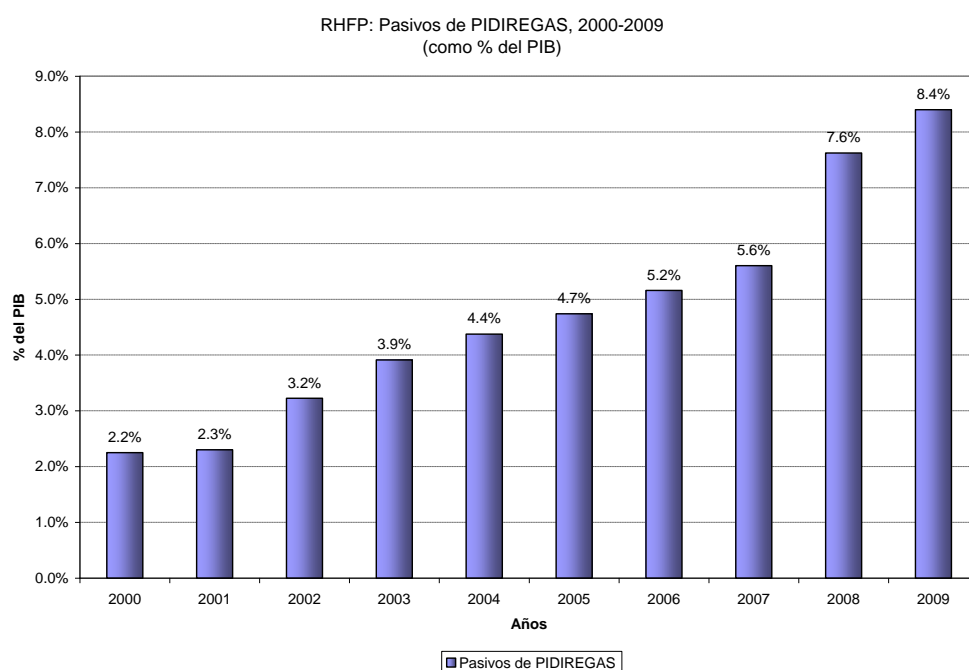
Los PIDIREGAS por inversión directa consisten en un trato con un agente privado, que se compromete a realizar la inversión requerida buscando su propio financiamiento. PEMEX, o en su caso la CFE, se comprometen a adquirir los activos, con un calendario de pago determinado. Asimismo, las paraestatales se comprometen a pagar los intereses de la deuda contratada.

El esquema de PIDIREGAS por inversión condicionada son proyectos en que los activos son de propiedad privada y las empresas paraestatales se comprometen a adquirir los productos o servicios derivados de esa inversión o a garantizar los insumos necesarios para dicha actividad. En caso de alguna eventualidad, también existe el compromiso de adquirir los activos en cuestión. Tal es el caso de las plantas de nitrógeno que PEMEX ha requerido para complementar sus tareas de extracción de petróleo.

En el caso de PEMEX casi toda la inversión es directa, mientras que en la CFE, la mitad de la inversión realizada mediante PIDIREGAS es condicionada

⁶⁰ “La regla contable consiste en registrar como deuda solo la amortización programada para ese año y el siguiente, dejando el resto de los pasivos debajo de línea como deuda contingente, en cuentas de orden.” (Moreno, 2004: 201) Con este esquema el gobierno puede aumentar su inversión y su deuda, sin que signifique contablemente un mayor gasto y un mayor déficit fiscal.

Gráfica 5.6



Nota:” Los RFSP agrupan, entre otros, al balance público tradicional, los requerimientos financieros del Instituto de Protección al Ahorro Bancario (IPAB) una vez descontadas las transferencias del Gobierno Federal, a los proyectos de inversión pública financiados por el sector privado (PIDIREGAS) y a los requerimientos financieros del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN)* y la pérdida o ganancia esperada del crédito otorgado de los bancos de Desarrollo y fondos de fomento.” (SHCP, 2012: 19)

Fuente: propia con datos de SHCP.

En 2009 la inversión financiada en proyectos de infraestructura productiva de largo plazo en la CFE fue por 21,140.7 millones de pesos: de los cuales 18,749.2 estuvieron destinados a la inversión directa y 2,391.5 a la inversión condicionada. La mayor parte de estos recursos fueron destinados a la generación, trasmisión y transformación.

Entre 1997 y 2008, Pemex contrató 47 proyectos por medio de PIDIREGAS, siendo 43 de ellos de condicionalidad directa. Por su parte, en el mismo lapso, la Comisión Federal de Electricidad contrató 282 proyectos por medio de PIDIREGAS de los cuales 246 fueron de condicionalidad directa.

En 2008 el congreso mexicano decidió convertir los PIDIREGAS en deuda pública. Se acordó que Pemex ya no realice inversiones a través del esquema PIDIREGAS y las inversiones de los proyectos PIDIREGAS contratados con anterioridad se registren en el

presupuesto cuando se realizan, en lugar de cuando se amortizan, que es lo que sucedía hasta ese momento.⁶¹

Según un estudio realizado en 2007 por el CEFP “Estimación de la deuda de PIDIREGAS”: los compromisos de largo plazo de PIDIREGAS son parte de la deuda soberana del Gobierno Federal y están considerados dentro de los Requerimientos Financieros del Sector Público y sus saldos históricos; por ello no tienen impacto en el déficit presupuestario. Adicionalmente, los ingresos que generan cada uno de los proyectos pagan el costo del financiamiento, es decir no hay una transferencia de ingresos tributarios para el pago de los mismos.” (CEFP, 2007:12)

Los PIDIREGAS han resultado un esquema de una gran opacidad y con altos intereses. En 2008 se registró un pasivo total (Pemex y CFE) de 1.7 billones de pesos, que deben amortizarse en 23 años. En la gráfica 5.6 se presentan los pasivos de Pidiregas como porcentaje del PIB.

Los proyectos de Pemex están sujetos a una elevada carga fiscal que absorbe el 77.5% de sus ingresos. Los plazos de vencimiento de los financiamientos superan los 20 años de reservas probadas de petróleo.

5.5 Deuda de Estados y Municipios y titulización

El endeudamiento de los estados y municipios o también denominada la deuda subnacional es resultado de los procesos de descentralización fiscal impulsados a mediados de la década de los noventa. La mayor parte de los ingresos de los estados y municipios provienen de las participaciones federales, esto complica su autonomía en el ejercicio de gasto y los hace dependientes de los ingresos del gobierno federal. De ahí surge la necesidad de allegarse de recursos emitiendo su propia deuda. El gobierno

⁶¹ “El balance público pasó de un déficit de 0.1 por ciento del PIB en 2004 a un déficit de 2.7 por ciento en 2010. Este incremento obedece principalmente a que en octubre de 2008 se adecuó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria para que a partir de 2009 Pemex ya no realice inversiones a través del esquema Pidiregas y las inversiones de los proyectos Pidiregas contratados con anterioridad se registren en el Presupuesto cuando se realizan, en lugar de cuando se amortizan que es lo que marca la norma para el registro de la inversión Pidiregas. Asimismo, se reformó la regla fiscal para que la meta del balance público se evalúe excluyendo la inversión física de Pemex.” (CGPE 2011, p. 110)

federal adquiere la responsabilidad de rescatar a las entidades subnacionales en problemas financieros.

La emisión de deuda de los Estados y Municipios se realiza con garantía en las participaciones, en los ingresos propios, con los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF).

El saldo de la deuda pública de los estados y municipios pasó de 99,062.8 millones de pesos en el año 2000 a 253,153 millones de pesos en 2009, que fueron equivalentes al 1.9% y 2.1% del PIB, respectivamente. Asimismo, la razón de las obligaciones financieras de los Estados y Municipios respecto a las participaciones federales ha pasado del 50.3% al 60.9%, en ese mismo lapso (véase la gráfica 5.7). Sin embargo, estos registros no incluyen la deuda de corto plazo en donde prevalece un alto grado de opacidad.

En el 2009 el 50.9% de la deuda subnacional estaba contratada con la banca comercial, el 24.5% con la banca de desarrollo, las emisiones bursátiles y los Fideicomisos, representaron el 17.8% y el 6.7%, respectivamente.

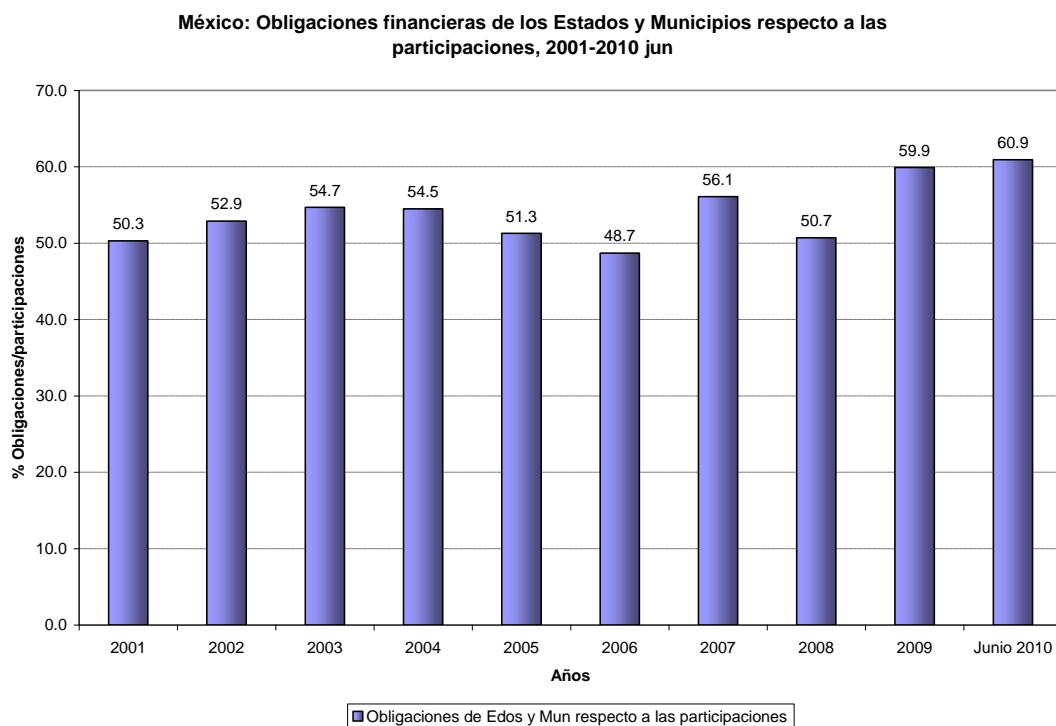
Las obligaciones financiera de los gobiernos subnacionales se encuentran concentradas en cuatro entidades el Distrito Federal (18.3%), el Estado de México (12.2%), Nuevo León (11%) y Jalisco (7.8%), entidades en donde se concentra la producción y la población nacional. El 88.9% de las obligaciones financieras de los Estados y Municipios corresponden a pasivos de las entidades estatales.

Los estados con una razón deuda pública/participaciones federales más alta son: Nuevo León, que tiene comprometidos 135.8% de sus participaciones, seguido por Chihuahua, con 108.3%, el Distrito Federal con 92.6% y Sonora con el 89.5%.

Entre las distintas fuentes de deuda de los gobiernos subnacionales destacan las implicaciones de la bursatilización. En México, el financiamiento bursátil a los Estados y Municipios comenzó en junio de 2001, cuando una modificación a la Ley del Mercado de Valores permitió la creación de un nuevo instrumento denominado

Certificado Bursátil, que puede ser emitido por las entidades paraestatales, los gobiernos estatales y los municipios, y también por las sociedades anónimas y por las entidades financieras cuando actúan en su carácter de fiduciarias. (CEFP, 2009b:8)

Gráfica 5.7



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

La bursatilización es un esquema de financiamiento que permite dar liquidez a activos no líquidos. Los gobiernos se endeudan de manera indirecta y a mediano y largo plazo a cambio a de ceder ingresos futuros provenientes de fuentes seguras, como las aportaciones o los impuestos, a un tercero que da valor presente a los ingresos futuros de dichos activos.

Las principales desventajas de la bursatilización para los gobiernos estatales y municipales son la complejidad de las transacciones y los requerimientos de organización que se requiere; la falta de un marco normativo; que los ingresos públicos queden comprometidos y por lo tanto, que las generaciones futuras se queden sin recursos para acceder a los bienes y servicios públicos.

En 2008 la emisión de Certificados Bursátiles pública y privada ascendió a 145 millones 627 mil pesos, que equivalen al 87.4% de los títulos de deuda. La deuda subnacional por medio de Certificados Bursátiles pasó de 90 millones de pesos en 2001 a 32,281 millones de pesos en 2008.

La mayoría de las entidades subnacionales que han bursatilizado sus deudas han comprometido recursos provenientes de las participaciones federales del Ramo 28 “Participaciones a Entidades Federativas y Municipios”. También se han comprometidos los ingresos sobre los impuestos sobre nómina y los Impuestos sobre Tenencia y Uso Vehicular.⁶²

En 2008 los Estados con mayor monto de emisiones bursátiles fueron: Distrito Federal (30% del total), Veracruz (16%), Nuevo León (12.6%), Chiapas (9.2%) e Hidalgo (6.7%), entre otros. Entre los municipios que han emitido Certificados Bursátiles destacan: Guadalajara, Aguascalientes, Monterrey, San Pedro y Tlanepantla. (CEFPb, 2009: 14)

⁶² También resulta importante considerar que parte de los ingresos por particiones de los Estados y Municipios proceden los Impuestos Especiales sobre la Producción y Servicios. En ese sentido, parte de los recursos que se han obtenido por los aumentos a las gasolinas durante 2010 están vinculados a los ingresos de los gobiernos estatales. Ernesto Cordero, actual Secretario de Economía, declaró: “...Por cada litro de gasolina, los estados reciben 36 centavos en el caso de la Magna; 43.92 centavos, en el de la Premium, y 21.8 centavos en el caso del diesel.” El Universal, 28 de septiembre de 2010.

Cuadro 5.1
Emisiones Bursátiles de Obligaciones Financieras Estatales y Municipales
Saldos vigentes al mes de Junio de 2010
(Millones de Pesos)

Año	Emisor	Fecha de la Emisión	Monto de la Emisión	Saldo de la Emisión	Tipo de Garantía	Plazo (Años)
2002	Chihuahua 1_/	19 de Noviembre	1,400.0	915.8	Peaje Vehicular	10.0
2002	Chihuahua 1_/	20 de Noviembre	1,100.0	713.5	Peaje Vehicular	10.0
2003	Nuevo León	21 de Agosto	978.0	815.0	ISN	11.8
2003	Nuevo León	28 de Noviembre	738.0	676.5	ISN	11.8
2004	Nuevo León 2_/	16 de Diciembre	2,250.0	2,481.8	Peaje Vehicular	20.0
2005	Chihuahua	18 de Noviembre	1,032.7	786.3	Participaciones	10.0
2005	Distrito Federal	15 de Diciembre	800.0	800.0	Participaciones	10.0
2006	Nuevo León 3_/	10 de Agosto	2,676.1	2,718.3	Ingresos Propios	30.0
2006	Nuevo León	1° de Octubre	2,413.0	2,413.0	Participaciones	18.0
2006	Distrito Federal	28 de Noviembre	1,400.0	1,400.0	Participaciones	9.0
2006	Veracruz	30 de Noviembre	5,193.1	6,057.6	Impuesto sobre Tenencia	30.0
2006	Veracruz	27 de Diciembre	1,100.9	1,094.3	Impuesto sobre Tenencia	30.0
2007	Hidalgo	9 de Mayo	2,450.0	2,365.1	Participaciones	12.0
2007	Chiapas	28 de Junio	4,200.0	4,847.8	ISN	30.0
2007	Chiapas	28 de Junio	800.0	794.2	ISN	30.0
2007	Michoacán	3 de Diciembre	3,500.0	3,877.8	ISN	30.0
2007	Oaxaca	11 de Diciembre	2,800.0	3,041.3	ISN y Tenencia Vehicular	30.0
2007	Distrito Federal	17 de Diciembre	575.0	575.0	Participaciones	20.0
2007	Distrito Federal	17 de Diciembre	2,425.0	2,425.0	Participaciones	10.0
2008	Veracruz	16 de Diciembre	995.5	1,054.1	Participaciones y Tenencia Vehicular	28.0
2008	Municipios de Veracruz	16 de Diciembre	212.5	211.4	Participaciones y Tenencia Vehicular	28.0
2009	Distrito Federal	16 de Diciembre	1,000.0	1,000.0	Participaciones	5.0
2009	Chihuahua 1_/	5 de Noviembre	4,200.0	4,200.0	Peaje Vehicular	12.0
2009	Chihuahua 1_/	17 de Diciembre	1,300.0	1,300.0	Peaje Vehicular	12.0
2010	Distrito Federal	22 de Junio	2,000.0	2,000.0	Participaciones	10.0
TOTAL			47,539.8	48,563.8		

1_/ Se trata de emisiones bursátiles en bonos carreteros que fueron originalmente colocadas en 2004 y 2006 que ya fueron liquidadas, y renovadas en 2009.

2_/ Emisión colocada por la Red Estatal de Autopistas.

3_/ Emisión colocada por el Instituto de Control Vehicular.

Fuente: Elaborado por la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas, SHCP con información proporcionada por las Entidades Federativas y por la Bolsa Mexicana de Valores.

5.6 Crecimiento de la deuda pública y superávit fiscal primario

En el contexto de la financiarización, el costo financiero se ha convertido en una pesada carga para el presupuesto, porque se requiere de un mayor endeudamiento para hacer frente al refinanciamiento de las obligaciones, a las variaciones del tipo de cambio y a los movimientos internacionales de los tipos de interés.

Desde la década de los ochenta, el compromiso con la “corrección permanente de las finanzas públicas” ha sido uno de los ejes de la política económica neoliberal. En los hechos, la restricción fiscal significó, entre otros factores, el deterioro del gasto en múltiples áreas del fomento económico y social, el proceso de privatización de empresas estatales y el consecuente despido masivo de trabajadores al servicio del Estado. En términos generales, la transformación del papel del gasto público en el proceso de acumulación de capital.

El capital financiero reclama finanzas públicas equilibradas para garantizar el pago del servicio de la deuda pública. En consecuencia los gobiernos repliegan la provisión pública de bienes: salud, educación, transporte e infraestructura, entre otros.⁶³ Sin embargo, para los gobiernos neoliberales, el déficit financiero del sector público no tiene los mismos “efectos perversos” que les son atribuidos al déficit primario por la economía convencional: efectos inflacionarios, de contracción de la demanda o de desplazamiento de la inversión del sector privado.

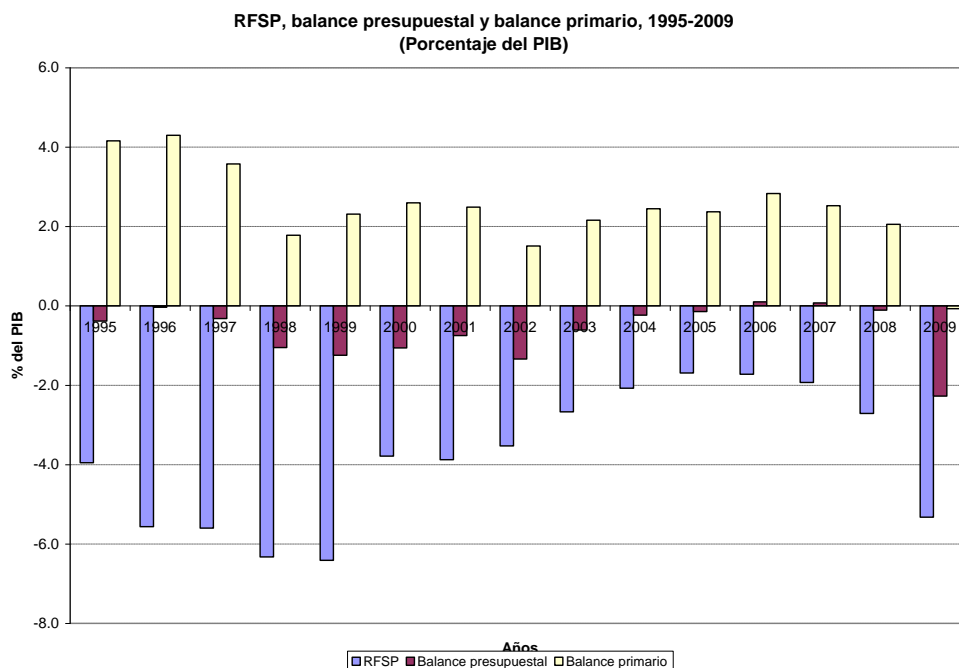
La economía mexicana presenta desde mediados de los ochenta superávit en el balance público primario y déficit en balance financiero. No obstante, si consideramos además las erogaciones destinadas a cubrir los servicios de los pasivos del IPAB, Pidiregas y el FARAC, contenidos en los Requerimientos Financieros del Sector Público⁶⁴, el déficit se dispara. Por ejemplo, entre 1998 y 1999, los RFSP fueron superiores a los seis

⁶³ A su vez, esto se combina con el estancamiento de los salarios, para llevar a los trabajadores a adquirir una deuda creciente con las finanzas privadas.

⁶⁴ Los RFSP miden las necesidades de financiamiento para alcanzar los objetivos de las políticas públicas, tanto de las entidades adscritas al sector público como de las entidades del sector privado y social que actúan por cuenta del gobierno. Los RFSP se calculan a partir del balance público tradicional, agregando las necesidades de financiamiento de Pidiregas, IPAB, FARAC, banca de desarrollo y fondos de fomento, programas de apoyo a deudores y adecuaciones a los registro presupuestarios. (SHCP, 2002: 22)

puntos del PIB, mientras que el balance presupuestal fue de 1.1% del PIB en promedio. (Véase gráfica 5.8)

Gráfica 5.8



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

Los gobiernos neoliberales han perdido su capacidad de generar políticas contracíclicas. Las necesidades de estabilización de la moneda determinan que los gobiernos se vean obligados a gastar más durante el boom y menos durante la recesión. Se ha obtenido un superávit fiscal primario asociado a bajos niveles de crecimiento y un cuasi equilibrio fiscal en el balance presupuestal.

En el contexto de la financiarización, la política fiscal ha dejado de impulsar el crecimiento económico, para subordinarse al objetivo de estabilidad de precios que persigue el banco central. El gobierno restringe su gasto e inversión con el fin de no generar mayores presiones sobre la base monetaria que pongan en peligro la estabilidad del tipo de cambio.⁶⁵

⁶⁵ Como se mencionó en el segundo capítulo, desde la perspectiva de la teoría convencional, la disciplina fiscal contribuye al control de precios, aumenta el poder adquisitivo de la población y reduce las tasas de interés, por lo que dinamiza la demanda, la inversión y la actividad económica. El déficit público, además de generar mayor inflación, presiona sobre la demanda de crédito, aumenta las tasas de interés y genera un efecto crowding out sobre el sector privado.

5.7 Transformaciones del gasto público e intereses de las altas finanzas

Durante las últimas tres décadas podemos encontrar varias tendencias en el costo financiero del sector público presupuestario: en el periodo 1983-1988 este concepto representó el 14.37% del PIB en promedio, teniendo su punto máximo en 1987, cuando fue equivalente al 17.9 % del PIB. En estos años cerca de la tercera parte del presupuesto estuvo destinada este rubro. Posteriormente, en el periodo 1989-1994, el costo financiero disminuyó al 5.86% del PIB en promedio, como resultado de la renegociación de la deuda pública, de los ingresos percibidos por las privatizaciones y la consolidación del proceso de ajuste fiscal. Durante la administración de Zedillo, a pesar de los efectos de la crisis de 1995, el costo financiero mantuvo una tendencia declinante como proporción del PIB, 3.8% en promedio. Finalmente, en el periodo 2000-2009, el pago de intereses representó el 2.8% del PIB en promedio (véase el cuadro 5.2).

A finales de los años setenta el costo financiero del sector público representaba el 10% del gasto público. Con la crisis del servicio de la deuda externa y el consecuente quiebre del modelo económico, los costos financieros llegan a representar hasta un 45% de los egresos públicos en 1987. Si consideramos el compromiso de los gobiernos neoliberales con el equilibrio fiscal, veremos hasta que punto tuvo que llegar el ajuste fiscal.

Cuadro 5. 2

Costo financiero como porcentaje del gasto del sector público presupuestario,1983-2009

(Participación porcentual)

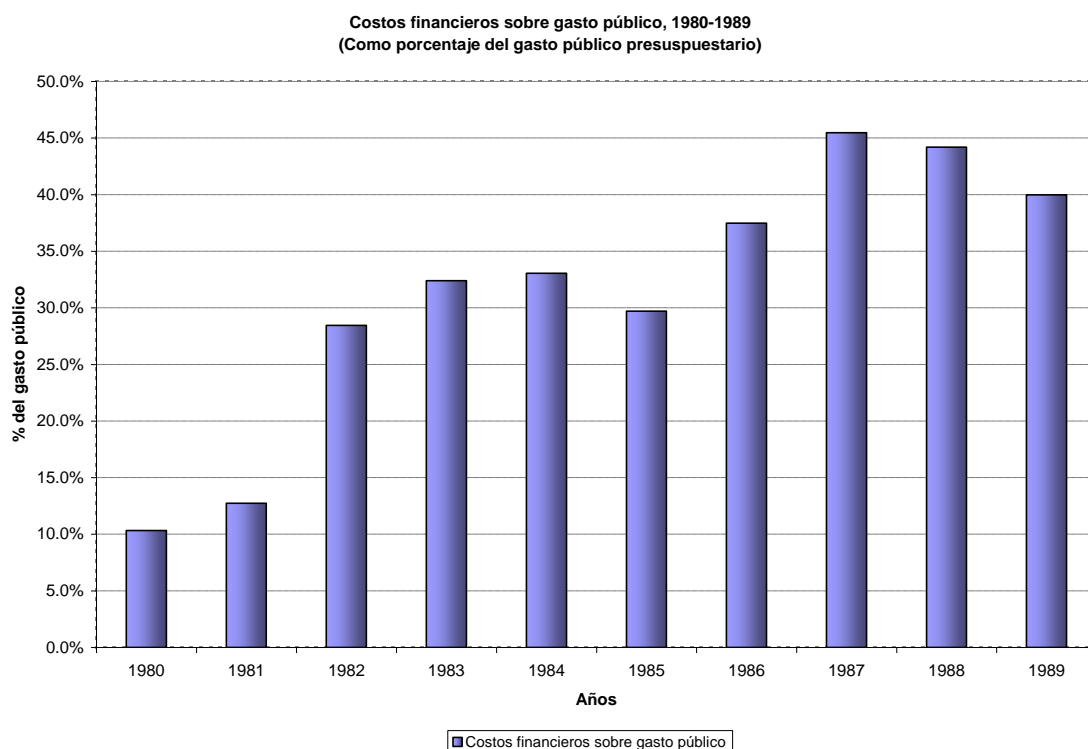
Periodo	Gasto total	Gasto programable		Gasto no programable			Costo financiero del sector público (% PIB)
		Gasto corriente G	Gasto de capital GP	Total	Costo financiero del sector público	Otros *	
1983-1988	100.0	39.75	13.55	46.28	37.05	9.23	14.37
1989-1994	100.0	50.03	14.17	35.80	22.07	13.72	5.86
1995-2000	100.0	68.99	13.92	31.01	17.02	13.99	3.86
2001-2009	100.0	73.96	14.67	26.04	11.13	14.91	2.67

*Incluye participaciones a entidades federativas y Adefas (Adeudos fiscales anteriores), estímulos y ajustes netos.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

La renegociación de la deuda pública a finales de los ochenta, permitió reducir los recursos del presupuesto absorbidos por los costos financieros del sector público. En 1994 la relación costos financieros representó el 10% de los egresos fiscales. Posteriormente con la crisis de mediados de los noventa, se presenta un repunte de la relación costos financieros sobre gastos, que alcanza en 1996 hasta el 20%. Otro repunte importante se presenta en el bienio 1999 y 2000. Finalmente entre 2001 y 2009 la relación costos financieros gasto público alcanza el 11%. (Véase la gráfica 5.9 y 5.10)

Gráfica 5.9



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

El costo financiero del sector público presupuestario en 2009 ascendió a 262,812.5 millones de pesos corrientes⁶⁶, equivalentes al 1.9% del PIB. El 69.9% correspondió al Gobierno Federal, 19.3% a organismos y empresas de control presupuestario directo y 10.8% al programa de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

⁶⁶ A un tipo de cambio promedio para solventar adeudos en moneda extranjera de 13.51 pesos por dólar, equivale a 19,493.1 millones de dólares.

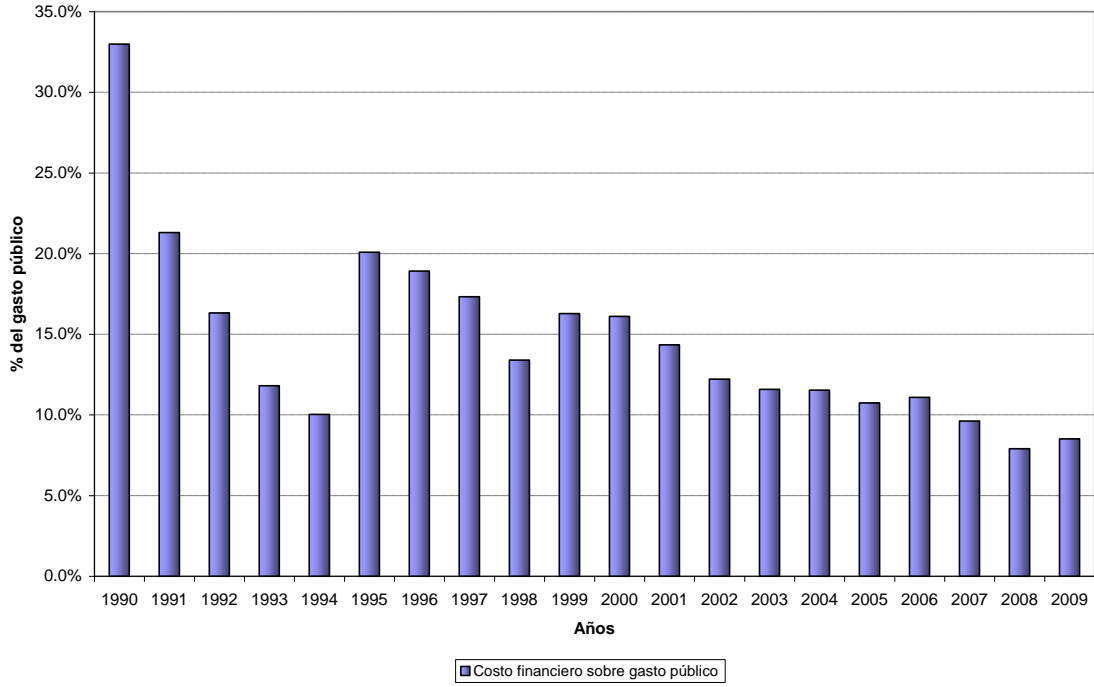
También dentro del costo financiero del sector público tenemos que considerar los intereses que pagan los gobiernos estatales y municipales por sus obligaciones financieras. Estos compromisos son cubiertos y garantizados principalmente mediante las participaciones que reciben del gobierno central. En términos absolutos, las obligaciones financieras de los estados y municipios ascendieron a 314,664.5 millones de pesos en 2009 pagando una tasa nominal de interés de 6.9% promedio anual. En la última década, como resultado de las restricciones que enfrentan las haciendas locales, la relación entre sus obligaciones financieras y las participaciones se ha elevado, pasando del 50.3% en 2001 al 59.9% en 2009.

Durante los periodos de ajuste económico y de estabilización y cambio estructural, el costo financiero del sector público absorbió un poco más de la tercera y la quinta parte del gasto del sector público presupuestario. A partir 1995, aunque el pago de intereses y el saneamiento financiero, sea relativamente menor, la presión sobre los recursos públicos continua siendo importante, derivada principalmente del crecimiento de la deuda pública interna y en especial, de los pasivos contingentes (IPAB-Fobaproa, FARAC, sistema de pensiones y Pidiregas).

La alta participación de los intereses en el gasto público significa que el gobierno deja de contribuir a la base colectiva de la productividad. También representa una transferencia de ingresos de los asalariados y el gobierno a las rentas de los inversionistas. Asimismo, concentra la riqueza, agrava los problemas de financiamiento, debilita al Estado, a la moneda y al sistema financiero. (Correa, 2008)

Gráfica 5.10

Costo financiero sobre gasto público, 1990-2009
(Como porcentaje del gasto público presupuestario)



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP.

El costo de la deuda pública interna se agrava, si consideramos que el Banco de México mantiene altas tasas de interés para estabilizar el tipo de cambio. (Huerta, 2009: 90) La austeridad monetaria y las altas tasas de interés, son el resultado del combate a la inflación que realiza el banco central.

En el combate de corte monetarista a la inflación, los recortes al gasto público aunados a la sobrevaluación del peso son factores centrales para inducir efectos deflacionarios y mantener la rentabilidad de los activos financieros.

La predominio de una alta participación del pago de intereses dentro el gasto público responde a las transformaciones de la acumulación de capital en el contexto de la financiarización.

La política fiscal está ligada a los negocios de los inversionistas institucionales, por el crecimiento de la deuda pública, amplía la titulación de activos, transfiere los ingresos de los asalariados y del gobierno a las rentas de los inversionistas (Correa, 2008)

Sin embargo, a pesar de que la disciplina fiscal garantiza la estabilidad monetaria cambiaria, también actúa en detrimento del mercado interno y la producción. La contracción de la inversión y el gasto público al no dinamizar la demanda agregada, reduce el ingreso de la población. Esto determina que las empresas que abastecen el mercado interno, no puedan realizar sus ventas y cumplir con sus compromisos de pago, por lo tanto, no acceden al crédito, lo que desincentiva la inversión. A su vez, la disciplina fiscal reduce la liquidez de la economía, aumentando la tasa de interés y disminuyendo los depósitos y reservas bancarias, lo que reduce la disponibilidad crediticia (Huerta, 2006: 45).

A pesar de la estricta disciplina fiscal, la deuda pública interna crece. Por un lado, se mantiene un superávit en el balance fiscal primario, recortando el gasto social y en infraestructura, y por otra parte, la deuda pública, principalmente interna, absorbe una creciente cantidad de recursos por concepto de intereses. Las finanzas públicas, así configuradas, restringen el crecimiento económico y la capacidad tributaria del Estado Este cuadro se agrava si consideramos que tenemos un sistema fiscal frágil y dependiente de los ingresos petroleros.

CONCLUSIONES

La financiarización ha transformado al gasto público en garante de rentas financieras y esto tiene múltiples formas de expresión: el predominio del pago de intereses de la deuda pública dentro de la estructura de gasto; la imposición bajo los lineamientos del Consenso de Washington del principio de finanzas públicas equilibradas como un elemento que contribuye a la expansión de los activos financieros; y la transformación del gasto público como soporte a la expansión de la ganancia en múltiples espacios de acción, entre otros.

El alto costo financiero de la deuda pública es una de las principales expresiones de la financiarización del gasto público en México. Es el resultado de una política económica destinada a mantener las rentas del capital financiero por medio de altas tasas de interés, sobrevaluación cambiaria, baja inflación y un fuerte compromiso de pago, el superávit fiscal primario. Distrayendo recursos que podrían destinarse al fomento económico, el Estado deja de contribuir a la base colectiva de la productividad

La alta participación de los intereses en el gasto público concentra la riqueza, agrava los problemas de financiamiento, debilita al Estado, a la moneda y al sistema financiero doméstico. Asimismo significa una transferencia de ingresos de los asalariados y del gobierno a las rentas de los inversionistas. (Correa, 2008) El crecimiento del sector financiero está estrechamente soportado por la expansión de la deuda pública, habiéndose cerrado la expansión crediticia del Estado a través del banco central.

En el ámbito de la deuda pública, se observa que si bien el peso de la deuda externa no es tan apremiante como lo fue en la década de los años ochenta, los problemas de sobreendeudamiento persisten para la economía mexicana. Actualmente al endeudamiento externo se le agrega una abultadísima y creciente deuda interna, que está directamente relacionada con la emisión de valores gubernamentales y con el crecimiento de los pasivos contingentes, como la deuda del IPAB-FOBAPROA, Pidiregas, Farac, entre otros. La deuda pública crece a un mayor ritmo que la economía y no tiene fines productivos, lo que acelera la insolvencia de la tesorería pública que se comporta como tesorería privada al perder la soberanía monetaria y crediticia.

El alto costo de la deuda pública reduce la disponibilidad de recursos que deberían de estar comprometidos con el desarrollo de infraestructura productiva y el gasto social. El gobierno mexicano, para reducir el déficit público, recorta el gasto primario y se compromete con obtener un superávit fiscal primario, a pesar de que conserva un creciente déficit financiero.

CAPÍTULO VI

ASOCIACIONES PÚBLICO PRIVADAS Y FINANCIARIZACION

Introducción

La financiarización ha transformado al gasto público en garante de rentas financieras y una de las expresiones de este proceso, es el gasto público asociado al capital privado, como soporte de la titulación de activos y ligado a los contratos de riesgo, entre otros. El proceso de privatización empresas paraestatales, que se inició durante la década de los ochenta, forma una parte sustantiva de las transformaciones del papel del Estado en la economía y de la reestructuración de la economía. La venta de activos públicos es el componente más visible de reorganización del aparato estatal y de simplificación de las actividades del gobierno.

Las Asociaciones Público Privadas (APP) se iniciaron en el Reino Unido con la Private Finance Initiative (PFI) en 1982. Las APP se han generalizado alrededor del mundo, siendo los proyectos más significativos los realizados en Australia, Irlanda y los Estados Unidos. También destacan los programas desarrollados en Finlandia, Alemania, Grecia, Italia, España y Portugal.

En América Latina destaca el papel de México y Chile en la promoción de esquemas de APP. En Chile las APP fueron utilizadas para el desarrollo transportación, aeropuertos, prisiones e irrigación. En México las APP fueron primero implementadas para el financiamiento de carreteras en los años ochenta y desde mediados de los años noventa, se realizan un creciente número de proyectos de inversión relacionados con el sector de energía.

Las APP son una consecuencia de la implementación del principio de “finanzas públicas equilibradas” y son principalmente impulsadas por los grandes organismos financieros internacionales, los cuales esgrimen los argumentos de la “eficiencia, calidad y superioridad” en la gestión del capital privado sobre el sector público.

Sin embargo, estos mismos organismos advierten sobre el riesgo de que las APP sean implementadas para eludir el control de gastos y mover la inversión pública fuera del presupuesto y la deuda fuera del balance del gobierno. Además, el gobierno conserva la mayor parte del riesgo y se enfrenta a costos fiscales potencialmente grandes. (FMI, 2010: 03)

6.1 Asociaciones público privadas: conceptos básicos

Las asociaciones público privadas son esquemas o mecanismos donde se combinan los recursos públicos y privados para alcanzar un objetivo común o proporcionar un servicio público, como ocurre en las concesiones a particulares y los proyectos de infraestructura de largo plazo. En los últimos años a través de las asociaciones público privadas se han desarrollado proyectos de infraestructura ligados al sector energético, concesiones en el sector carretero y de agua, fondos de inversión para estimular la inversión privada (FINFRA, FONCAR y FONATUR) y también contratos de suministros de servicios en diversos sectores.

En la Ley de las Asociaciones Público Privada publicada el 16 de enero de 2012, se establece lo siguiente:

“Artículo 2: Los proyectos de asociación público-privada regulados por esta Ley son aquellos que se realicen con cualquier esquema para establecer una relación contractual de largo plazo, para la prestación de servicios al sector público o al usuario final y en los que se utilice infraestructura provista total o parcialmente por el sector privado con objetivos que aumenten el bienestar social y los niveles de inversión en el país.” (Cámara de Diputados, 2012)⁶⁷

El término APP se utiliza para describir una amplia variedad de esquemas y modalidades. (Véase la tabla 6.1)

⁶⁷ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAPP.pdf>

Tabla 6.1
Asociaciones Público-Privadas, Esquemas y modalidades

Esquemas	Modalidades
Construir, poseer y operar (CPO) Construir, desarrollar y operar (CDO) Diseñar, construir, manejar y operar (DCMO)	El sector privado diseña, construye, posee, desarrolla, opera y maneja un activo sin la obligación de transferir su propiedad al gobierno.
Comprar, construir y operar (CCO) Arrendar, desarrollar y operar (ADO) Wrap-around addition (WAA)	El sector privado compra o arrienda un activo existente del gobierno, renueva, moderniza y/o expande éste, y opera el activo, nuevamente sin la obligación de transferir su propiedad al gobierno.
Construir, operar y transferir Construir, poseer, operar y transferir Construir, rentar, poseer y transferir Construir, arrendar, operar y transferir Construir, transferir y operar	El sector privado construye y diseña un activo, opera éste y después lo transfiere al gobierno cuando el contrato de operación termina o en algún otro momento preestablecido. El socio privado puede subsecuentemente rentar o arrendar el activo al gobierno.

Fuente: Cuadro tomado del FMI, Public –Private Partnership, march 12, 2004, pág. 8

En un esquema típico de diseñar, construir, operar y transferir, se establece un vehículo para fines específicos, que tiene a cargo todos los componentes del proyecto, como levantar los fondos, pagar las deudas y a los accionistas, contratar y supervisar al constructor, deberá diseñar, construir, operar el activo y proveer el servicio derivado de él. En contraste con la inversión pública tradicional en donde el gobierno contrata con el sector privado para la construcción de un activo, pero el diseño y el financiamiento es totalmente asumido por el gobierno.

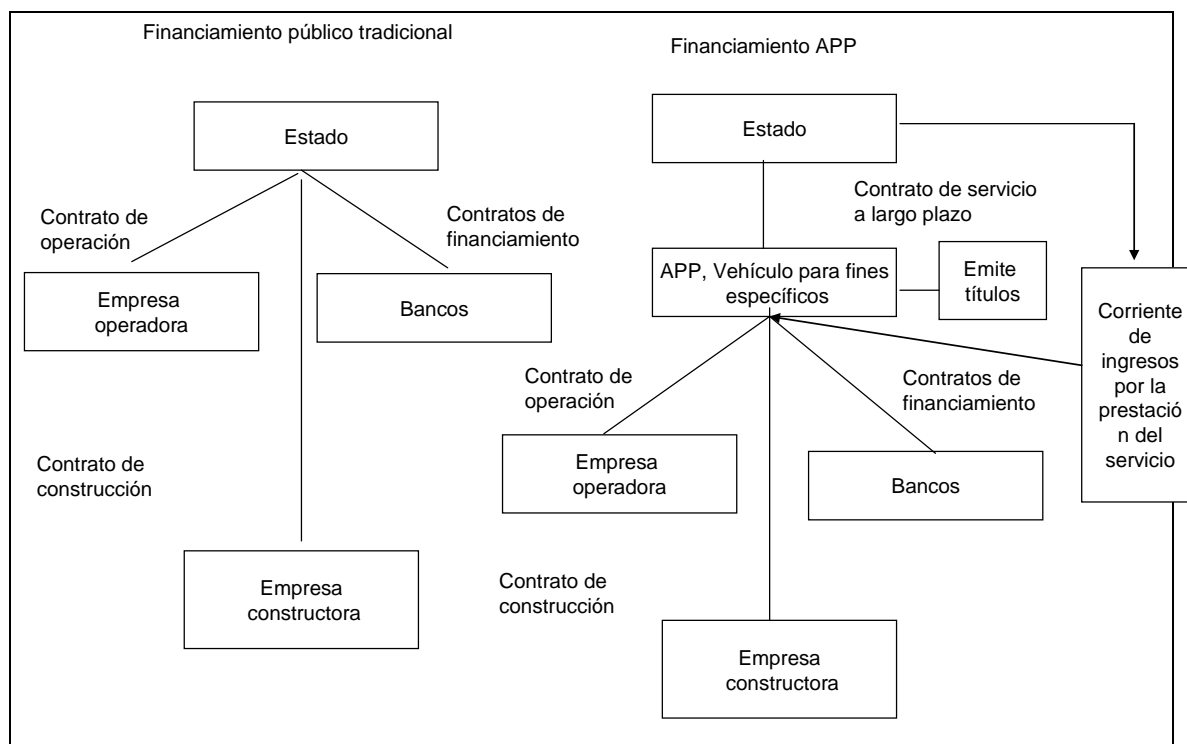
El sector privado puede complementar el financiamiento para la inversión en APP en una variedad de formas. Cuando los servicios son vendidos al público, el sector privado puede emitir una deuda usando el flujo de ingresos proyectados de una concesión como garantía. Cuando el gobierno es el principal comprador de los servicios, esta corriente de ingresos puede ser utilizada como colateral. También el gobierno puede hacer una contribución directa a los costos del proyecto o garantizar los préstamos al sector privado. (FMI, 2004: 9)

La participación del gobierno en las APP puede adoptar distintas formas: pagos complementarios a los peajes o tarifas pagados por los usuarios; establecimiento de peajes “sombra”; cesiones en uso de terrenos, equipos; compromisos de compra de lo producido; etc.

El financiamiento de los esquemas APP muchas veces se realiza por medio de los vehículos para fines específicos (SPV por sus siglas en inglés). “...Un SPV es un típico consorcio de bancos y otras instituciones financieras, creado para combinar y coordinar el uso de su capital y experiencia...” (FMI, 2004:09) Los SPV adquieren los activos o derechos de cobro y su vez financian la compra por medio de la emisión de bonos de titulización.⁶⁸

En la gráfica 6.1 se muestra el funcionamiento de los esquemas tradicionales de contratación de obra pública, en donde los costos de mantenimiento, operación y obra pública son pagados por el gobierno desde el inicio de la prestación del servicio. El Estado obtiene financiamiento de los bancos, ya sea la banca de desarrollo o la banca privada, y establece contratos con las empresas operadoras y constructoras. Posteriormente, paga la deuda y gestiona el bien producido, bien sea de manera directa o bien a través de concesionarios.

Gráfica 6.1 Comparación entre esquema tradicionales de obra pública y APP



Basado en Hana Palockova Brix, Nina Budina y Timothy Irwin, “Managing Fiscal Risk in PPPs”, en Current Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic States 2005 (Washington: Banco Mundial, 2005), págs. 135–156.

⁶⁸ Un SPV puede ocultar el control del gobierno de sus operaciones por medio de la participación directa de instituciones financieras públicas, una garantía explícita del gobierno de los préstamos para un SPV, o la presunción de que el gobierno está detrás de él. (FMI, 2004: 09)

Por su parte, en los esquemas de asociaciones público privadas, el Estado paga en el largo plazo, conforme le son entregados los servicios. Los vehículos para fines específicos establecen contratos de operación, financiamiento y construcción. En muchos casos se emiten títulos de deuda que son respaldados por la corriente de ingresos que genera la prestación del servicio en el largo plazo.

Las APP se distinguen de la obra pública en el sentido en que esta última constituye un bien intermedio que hace posible que el sector público asegure directamente la prestación de un determinado servicio o uso de una infraestructura específica. También una APP se distingue del outsourcing de servicios que el sector público puede contratar, por ejemplo, servicios informáticos, de limpieza y de contabilidad.

La implementación de un proyecto APP lleva implícita la comparación entre los costos de inversión pública y de la provisión pública de los servicios con los costos de los servicios que provee el sector privado. Para ello es necesario conocer el riesgo específico del proyecto y el riesgo de mercado. Asimismo, es necesario comparar los costos de financiamiento del gobierno con el financiamiento privado.

Las APP no sólo se implementan para la construcción, operación y en su caso, transferencia o no, de obras de infraestructura, también son implementadas para la prestación de servicios. En la mayoría de los casos el gobierno es el comprador de los servicios provistos por las APP.

En México se implementan los Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) que son una modalidad de las APP, en las que se establece un contrato de largo plazo que permite al sector privado proveer un conjunto de servicios al sector público. En los PPS la propiedad de los activos con que se prestan los servicios puede ser pública o del inversionista. Los PPS se han enfocado principalmente a los sectores de infraestructura carretera, salud y educación. De acuerdo con las autoridades de México, los PPS se desarrollan ante las restricciones en el presupuesto (SHCP,2010)⁶⁹

⁶⁹ Tenemos como ejemplos de los proyectos PPS los que se desarrollan en el Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío y Unidad de Apoyo, la Universidad Politécnica de San Luis Potosí (prestación de servicios para contruir el campus) y ampliación de ramos carreteros como PPS Tapachula- Talismán, Río

6.2 Argumentos a favor y en contra de las APP

Existe un amplio debate en torno a las APP. Los promotores de las APP básicamente esgrimen los argumentos de la eficiencia en la gestión y calidad de servicios y productos del sector privado sobre el sector público. También políticamente son una “oportunidad” muy atractiva para incrementar la cobertura de servicios e infraestructura de los gobiernos, “sin tener un impacto directo sobre el presupuesto y la deuda pública”. Detrás de esta concepción, se encuentran los intereses del capital financiero internacional por mantener finanzas públicas equilibradas y generar nuevos espacios de rentabilidad.

Algunos de los principales argumentos a favor de las APP son:

- Mejoras en la relación calidad-precio y en las habilidades gestoras y operativas del sector privado, frente a la provisión de bienes y servicios públicos.
- La entrega de servicios e infraestructura que de otro modo no se suministrarían.
- Mejora en la gestión de riesgos.
- La competencia que prevalece en los mercados privados como un vehículo de la eficiencia.
- Permiten la reducción del gasto público, reorientando el presupuesto a otras prioridades.
- Entrega más rápida de bienes y servicios. (Fitzpatrick, 2006:11)

Los principales argumentos en contra de las APP son:

- Los gobiernos y autoridades públicas adquieren compromisos irrenunciables de pago a largo plazo, que pueden llevar al deterioro en la calificación de los créditos o el nivel de gasto en servicios públicos.

Verde-Cd. Valles, PPS Nueva Italia- Apatzingán, PPS Nuevo Necaxa – Avila Camacho, PPS Queretaro – Irapuato, y PPS Irapuato - La Piedad. (Unidad de Inversiones, SHCP)

- Generan una mayor rigidez presupuestaria, ante un entorno donde disminuyen los ingresos por impuestos y es posible que se tenga que reducir el gasto público en otros rubros de gasto, como en servicios públicos y en empleo.
- Las APP tienen un impacto potencial más amplio cuando cae el crédito.
- Las APP son una forma de ocultar el endeudamiento público y convierten al gobierno tan sólo en una caja de pagos.
- Permiten el avance del proceso de privatizaciones.
- En la recesión las APP tienen un efecto de control del gasto, cuando es necesario ejercer un gasto público contracíclico.
- Los vehículos especiales de depósito pueden ser utilizados para ocultar deuda del gobierno y los inherentes riesgos de una APP

6.3 APP y el proceso de privatizaciones

Las APP ocultan el avance de las privatizaciones. En los hechos, con las APP está latente el abandono del Estado de espacios económicos, para que el sector privado nacional o extranjero controle sectores estratégicos como el agua, la electricidad, las carreteras y las telecomunicaciones, entre otros sectores.

La privatización de empresas públicas ha permitido la reestructuración de las actividades de los grandes consorcios internacionales. La adquisición de estos activos combinada con la apertura económica, les permite el control de nuevos mercados, la rearticulación de su producción a nivel internacional, el impulso a la fusión y adquisición de nuevas empresas y, ante todo, la expansión de sus negocios financieros.

La privatización, en el concepto de S. Bach, es la transferencia de activos del sector público al sector privado, que puede ser en términos de propiedad, de gestión, de finanzas o control. Más específicamente, la privatización es identificada con la venta de activos públicos al sector privado y con la disminución del proceso regulatorio mediante las políticas de desregulación y de liberalización (Vicher, 2009: 144)

Para Paul Start la privatización es un cambio de lo público a lo privado en la producción de servicios y va más allá de la transferencia de activos públicos al sector privado. También está presente en la interrupción de programas públicos; en el financiamiento de servicios privados (contratos y resguardos) en lugar de la provisión directa del gobierno y; en la desregulación del ingreso en las empresas privadas que antes funcionaban como monopolios gubernamentales. (Vicher, 2009: 144)

La privatización mueve al Estado afuera del mercado, pero también mueve al mercado hacia adentro del Estado. Omar Guerrero, diferenciando ambos fenómenos, define la exprivatización y la endoprivatización. La exprivatización del Estado es la transferencia que realiza la administración pública de bienes y servicios a la administración privada; mientras que la endoprivatización del Estado, es "...la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y técnica de la gerencia privada. (Guerrero, 2004: 217-218)

La endoprivatización permite la explotación de las funciones internas del Estado por el capital.

D. Vicher afirma que la exprivatización terminó debilitando los ingresos fiscales del gobierno, pues se privatizaron, incluso empresas cuya rentabilidad estaba comprobada. Asimismo, los objetivos que se esgrimieron para llevar a cabo la privatización, como "...la profundización del modelo exportador, la liberalización y homogeneización del mercado interno, así como el incremento de la eficacia de las empresas vía la competencia, no se cumplieron..." Por el contrario, en algunos casos se transfirieron monopolios públicos al sector privado. (Vicher, 2009: 156)

6.4 Asociaciones público privadas en México

Las APP en México se han desarrollado en diversos sectores de la economía: carreteras concesiones, esquemas de proyectos de prestación de servicios y esquemas mixtos; hospitales de alta especialidad, instalaciones universitarias, centros carcelarios, sector energético, aeropuertos, ferrocarriles y proyectos estatales.

Desde mediados de los noventa los esquemas de APP se aplican en el sector de comunicaciones y transportes con las concesiones y privatización de carreteras; en el sector energético mediante aplicado en los proyectos de infraestructura de largo plazo (Pidiregas) y los Contratos de Servicios Múltiples. En el sector salud destaca la subrogación de infraestructura hospitalaria y de servicios médicos en Proyectos de Prestación de Servicios.⁷⁰ También se ha subrogado la construcción de infraestructura educativa (véase el cuadro 6.2).

⁷⁰ En la segunda quincena de marzo de 2007 el ejecutivo Federal firmó un convenio con la Asociación Nacional de Hospitales Privados (ANHP) y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), para validar el convenio que promete brindar atención de primer nivel a 743 mil niños que nazcan anualmente durante este sexenio.

Tabla 6.2
Algunos proyectos APP desarrollados por el Gobierno Federal

Proyectos Federales de Concesión de Carreteras y Puentes internacionales	Puente Internacional de San Luis Río Colorado Libramiento de Mexicali Aut. Tepic Villa Unión Libramiento de Irapuato Autopista Morelia Salamanca Libramiento de Matehuala Libramiento de Tecpan Auto. Arriaga- Ocozocoautla Aut. Monterrey Saltillo y Libr. Libramiento Norte de la Ciudad de México Puente Internacional Río Bravo-Donna Puente Internacional Reynosa-Mc Allen “Anzaldúas” Aut- Amozoc- Perote Aut. Perote-Xalapa y libr.
Concesión	El Tren Suburbano Buenavista-Cuautitlán
Paquetes Federales de Aprovechamiento de Activos	Paquete 1:Aut. Guadalajara- Zapotlanejo (26 km) Aut. Zapotlanejo- Lagos de Moreno (118 km) Autopista León – Aguascalientes (103 km) Auto. Maravatío-Zapotlanejo (309 km) Páquete 2: Aut. San José del Cabo (20.2) Aut. Culiacán-Mazatlán (185.1) Aut. Guadalajara- Tepic (168.6 km)
Proyectos Federales de Prestación de Servicios	Carr. Irapuato-La Piedad Carr. Nueva Italia-Apatzingán Carr. Queretaro-Irapuato Carr.-Río Verde-Cd. Valles Carr. Nuevo Necaxa-Tihuatlán Carr. Mitla -Ent Tehuantepec Tapachula –Talisman-Cd. Hidalgo
Otros proyectos Federales de prestación de servicios	H. Chihuahua, H. Torreón, Coah., H. Culiacán, Sin ; Hospital Regional de Alta Especialidad de Cd. Victoria Tamaulipas; H. Querétaro, Qro, ; H. Ixtapaluca, Edo de México; H. Acapulco, Gro; la Universidad Politécnica de San Luis Potosí; H. Regional de Alta Especialidad de San Luis Potosí, SLP.
Proyectos de Infraestructura Productiva del Largo Plazo (PIDIREGAS):	Proyectos para PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad
Contratos incentivados*	Pemex

Nota :* en proceso /71

Fuente: Elaboración propia con datos de la SCy T y PIAPPEM, <http://www.piappem.org/>

⁷¹ El 1ro de marzo de 2011 Pemex arrancó el proceso de asignación de contratos incentivados , mediante los cuales se abre a la iniciativa privada la exploración y explotación de campos maduros en la región sur del golfo de México. En esta primera ronda de licitación se permitirá la participación privada en campos “maduros”

Ante las restricciones presupuestarias, los gobiernos estatales y municipales han decidido implementar esquemas APP para la prestación de servicios y el desarrollo de infraestructura. Por ejemplo, en el Estado de México se ha construido el Viaducto elevado Bicentenario o el Circuito Exterior Mexiquense, mientras que en el Distrito Federal destaca la construcción de la Supervía Poniente. (Véase el cuadro 6.3)

Cuadro 6.3
Algunos ejemplos de APP impulsadas por los gobiernos estatales

Distrito Federal	Supervía Mejoramiento Urbano y Mantenimiento Integral del Circuito Interior de la Ciudad de México
Estado de México	Centro Cultural Mexiquense de Oriente, HRAE Zumpango Libramiento Atizapán de Zaragoza-Nicolás Romero Ampliación y Modernización Integral de la Vialidad las Torres Puente Vehicular en las Avenidas Prolongación Madero y James Watt Circuito Exterior Mexiquense Viaducto Elevado Bicentenario
Oaxaca	Ciudad Administrativa del Municipio de Tlalixtac

Fuente: <http://www.piappem.org>

De esta forma progresivamente una parte importante del gasto público, tanto a nivel local como federal, ha quedado comprometida en el largo plazo por los proyectos APP. La pregunta obligada es si estos proyectos en realidad mejoran la provisión y el acceso a la oferta de bienes públicos, como así lo pregonan organismos como el BID o el Banco Mundial.

i) APP y sector carretero

Durante el sexenio de Carlos Salinas se concesionaron 52 autopistas de la red carretera federal con una vigencia de hasta 50 años. Posteriormente, ante los problemas financieros que enfrentaban las empresas concesionarias se decidió rescatar 23 de las autopistas concesionadas, asumiéndose un adeudo de 57.7 millones de pesos (36.6 mil millones de deuda bancaria por el Programa de Rescate Carretero y 21.1 mil millones para el pago de Pagares de Indemnización de Carreteras PIC's).⁷²

⁷² La mayoría de las empresas rescatadas estaban en manos de empresas como Ingenieros civiles y Asociados (ICA), Grupo Mexicano de Desarrollo, Sociedad Controladora y Triturados Basálticos, S.A. (Tribasa)

En julio de 1997 se creó el Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) en el Banco Nacional de Obras y Servicios. En un inicio este fideicomiso tenía como objetivo la indemnización a los concesionarios y la administración de los recursos provenientes de los caminos, puentes y autopistas rescatados, así como la emisión de títulos de crédito para solventar las obligaciones del rescate carretero.

En 2002 las autoridades gubernamentales autorizaron que el FARAC pudiera realizar operaciones de reporto y préstamo de valores con los Certificados Bursátiles de Indemnización carretera, emitidos por Banobras en su carácter de fiduciario. Posteriormente, fueron trasladados de Caminos y Puentes Federales (CAPUFE) al FARAC, 26 tramos carreteros, considerados como las autopistas más redituables, no incluidos en el decreto original de 1997.

El costo total del rescate financiero de FARAC pasó de 58.1 millones de pesos en 1997 a 140.8 mdp en 2009, generando intereses acumulados por 79,131 mdp. Los requerimientos financieros de Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC), ascendieron a 6.0 mdp en promedio anual durante el periodo referido.

En la actual administración al programa carretero tiene una profunda trascendencia. El programa carretero del gobierno de Calderón contempla tres tipos de APP para atraer capitales a la inversión de carreteras: i) las concesiones, ii) los proyectos de prestación de servicios, y iii) el aprovechamiento de activos.

En el modelo de concesiones carreteras, éstas son otorgadas bajo una licitación pública y pueden requerir la participación o no de recursos públicos. Además, se entregan según la norma, a la empresa que ofrezca la mayor contraprestación a la la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Las concesiones se otorgan hasta por un plazo de 30 años y es la propia SCT la que fija las tarifas medias máximas y la regla para su actualización. Cuando son requeridos fondos público, estos se otorgan a través del Fondo Nacional de Infraestructura (Fonadin). El gobierno se compromete a efectuar, en su caso, una aportación subordinada (CAS) para cubrir el servicio de la deuda. El riesgo

en temas de caso fortuito y fuerza mayor son solventados a través de seguros y de un fondo contingente establecido por el mismo Fonadin. (SCT:2010)

Los PPS carreteros son contratos otorgados que aseguran al concesionario el derecho de que se le adjudique el contrato de prestación de servicios, con un plazo de contratación de 15 a 20 años. Bajo esta APP, la SCT y una empresa privada se asocian para diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera. La empresa privada realiza la prestación de servicios a cambio de pagos periódicos trimestrales. Una vez terminada la construcción, la carretera modernizada sigue operando como vía libre de peaje. En el caso de que se trató de autopistas de cuota, el pago periódico se realiza mediante una combinación de tarifas y recursos presupuestales. (SCT, 2010)

El modelo de aprovechamiento de activos consiste en que SHCP y SCT acuerdan desincorporar activos carreteros de la red del Fonadin a cambio del pago de una indemnización o por la integración por parte de la SCT de paquetes conformados por la red Fonadin y por nuevas autopistas de cuota. La SCT concesiona al sector privado estos paquetes y obtiene una contraprestación con la que paga al Fonadin. El concesionario operar, conservar y explotar los activos en cuestión, así como construye y posteriormente explota las nuevas autopistas que forman parte del paquete. (SCT, 2010).

Parte de las empresas que se encontraban dentro del FARAC ha sido licitada dentro de los proyectos de aprovechamiento de activos.

Bajo el modelo de concesiones se han entregado 17 concesiones con una longitud de 1,203 kilómetros. Bajo el modelo de prestación de servicios se han otorgado 7 concesiones con una longitud de 605 kilómetros. Modelo de aprovechamiento de activos se han otorgado dos paquetes con una longitud de 891 kilómetros. (SCT, 2010) en totales han entregado 26 concesiones, con 2700 kilómetros y una inversión de 69,819 millones de pesos.⁷³

⁷³ Entre los proyectos en concesión se encuentran: en el modelo de concesiones, la autopista Salamanca León y el libramiento Ciudad Valles y Tamuín. En el modelo de aprovechamiento de activos se encuentran: los proyectos Noreste: el Proyecto de Infraestructura Carretera I, el Proyecto de Infraestructura Carretera II y el Proyecto de Infraestructura Carretera III. En Michoacán, la autopista Pazcuaro-Uruapan-Lázaro Cárdenas. El Proyecto de Libramiento de Morelia y el Proyecto de

ii) APP y el sector energía

Como se ha mencionado en el capítulo V, los PIDIREGAS se han implementado en la CFE y en Pemex desde principios de 1997. La participación del sector privado fue a través de dos modalidades: la inversión directa, donde las paraestatales se comprometen a adquirir los activos generados por el sector privado; y la inversión indirecta, donde las paraestatales compran los productos o servicios derivados de la inversión privada.

iii) APP y sector educativo

En el sector educativo se presentan cuatro principales modalidades de participación en APP: i) la gestión privada de asociaciones público privadas; ii) el gobierno contrata escuelas privadas; iii) las APP para el desarrollo de infraestructura; iv) apoyo administrativo y curricular del sector privado. Con las APP el gobierno contrata servicios de gestión escolar o servicios auxiliares y profesionales; servicios de operación de escuelas; el gobierno compra vacantes escolares en escuelas privadas; compra disponibilidad de instalaciones,

En México las APP han sido utilizadas para la prestación de servicios de infraestructura, por ejemplo, en el Proyecto para Prestación de Servicios-Universidad de San Luis Potosí

iv) APP y sector salud

En el sector salud destacan la construcción y prestación de servicios en los hospitales regionales de alta especialidad del Bajío, Cd. Victoria, Ixtapaluca, Guerrero, Torreón, Chihuahua, Queretaro, Culiacán y Zumpango

Los promotores de las APP argumentan que las APP son necesarias por la inyección de capital que representan para el desarrollo de infraestructura.⁷⁴

libramiento de Uruapan. En el Pacífico Sur, la autopista Guadalajara-Tepic, Proyecto libramiento Sur de Guadalajara, Proyecto Libramiento de Tepic y Proyecto Tepic-Entronque Compostela II .

⁷⁴ En México el Banco interamericano de Desarrollo impulsa las APP a través del Programa de Asociaciones Público Privadas para los Estados Mexicanos (PIAPPEM), proporcionando apoyo técnico y financiero.

Hay que recordar que más de la mitad de la deuda pública está asociada con esquemas APP.

6.5 APP y cambios en el marco jurídico

En México catorce entidades cuentan con un marco jurídico que permite a las administraciones estatales y municipales, contratar un servicio con el sector privado bajo el esquema de APP, lo que les permite transformar el gasto de inversión en gasto corriente y por lo tanto, omitir el crecimiento contable de la deuda pública, que implicarían los esquemas tradicionales de obra pública (véase cuadro 6.4).

Cuadro 6.4
Marco Jurídico de las Asociaciones Público Privadas en México

Septiembre de 2005	Oaxaca	Adecuación la Ley de Adquisiciones, Ley de Presupuesto y Ley de Deuda • (Contratos para la prestación de servicios a largo plazo)
Junio de 2006	Durango	Junio de 2006: Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios (PIPS)
Agosto de 2006:	Estado de México	Agosto de 2006: Constitución Política: PPS - Previa aprobación del Congreso, erogaciones plurianuales y mecanismo alterno de pago. Adecuaciones al Código Financiero y Administrativo.
Noviembre de 2006	Nayarit	Ley de Asociaciones Público Privadas Regula esquemas en todas las modalidades de APP: Diciembre
Marzo 2007:	Michoacán	Ley de Proyectos para Prestación de Servicios del Estado de Michoacán de Ocampo y sus Municipios
Mayo 2007	Tabasco	Ley de Proyectos para Prestación de Servicios Del Estado de Tabasco y sus Municipios
Junio 2007:	Aguascalientes	Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Aguascalientes
Julio 2007:	Coahuila	Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios para el Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza
Julio 2007	Chiapas	Ley de Proyectos de Prestación de Servicios del Estado de Chiapas
Noviembre 2007:	Veracruz	Ley de Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave
Diciembre 2007	Tamaulipas	Ley de Asociaciones Público-Privadas en Proyectos para la Prestación de Servicios del Estado de Tamaulipas
Julio 2008	Morelos	Ley de Contratos de Colaboración Público Privada para el Estado de Morelos.
Abril 2008:	Jalisco	Se expide la Ley de Proyectos de Inversión y de Prestación

		de Servicios del estado de Jalisco y sus Municipios.
Julio 2008:	Sonora	Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora
Diciembre 2008:	Querétaro	Ley de Proyectos de Inversión y Prestación de Servicios para el Estado de Querétaro
Feb 2009	Entidades federativas sin reforma PPS	Baja California Borrador de iniciativa de Ley de Proyectos de Asociaciones Público-Privadas en el Estado de Baja California, Campeche y Quintana Rooo <ul style="list-style-type: none"> • Chihuahua • Colima • Hidalgo • Nuevo León • Sinaloa • Tlaxcala

Fuente: Elaborado con datos del Programa para el Impulso de Asociaciones Público Privadas en México PIAPPEM, Primer Encuentro Técnico Sobre La Estructuración De Proyectos De Asociación Público-Privada, 19 y 20 de febrero de 2009.

La aprobación de la Ley de Asociaciones Públicas en el Senado implicó la reforma, adición y derogación de diversos artículos de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; de la Ley de Expropiación; de la Ley General de Bienes Nacionales y del Código Federal de Procedimientos Civiles

Cabe mencionar que en diciembre de 2012 fue aprobada la Ley de Asociaciones Público Privadas por la Cámara de Diputados.

6.6 APP y titulación de activos públicos

La titulación de activos es el proceso mediante el cual se obtienen recursos mediante la emisión de valores respaldados con activos que generan un flujo futuro de rentas. Mediante la titulación las empresas financieras o no financieras, pueden externalizar activos o derechos de cobro futuros y obtener financiación. Una gran variedad de activos o flujos de ingresos futuros puede ser titulizados, entre otros: préstamos hipotecarios comerciales y residenciales, préstamos al consumo, préstamos al gobierno, derivados de crédito y rentas futuras.

En el proceso de titulización de activos conlleva la emisión de título fuera de balance contable mediante el uso de una entidad instrumental especializada (SPV) o un fideicomiso (Trust), que adquiere los activos o derechos de cobro y su vez financia la compra por medio de la emisión de bonos de titulización. El financiamiento de las APP a menudo se realiza a través de SPV

Los sistemas de titulización se pueden agrupar en tres tipos: i) on-balance sheet securitisation, involucra la emisión de valores de deuda respaldados por un flujo de ingresos generados por los activos. En este tipo de emisiones, no hay ninguna empresa de titulización y ni transferencia de activos; ii) true-sale securitisation, que se refiere a la emisión de valores de deuda por una sociedad de titulización en donde los activos subyacentes han sido transferidos de la hoja de balance de los propietarios originales de los activos; y iii) Synthetic securitisation, implica la transferencia del riesgo de crédito relacionada a un pool de activos, sin la transferencia de los activos mismos. El propietario original compra protección contra posibles pérdidas de default sobre un pool de activos, usando Credit Default Swaps (CDS). (BIS,2009:16)

El gran mercado de los bonos de titulización son los inversores institucionales. En primer lugar, porque facilitan la gestión de los fondos de pensiones y entidades aseguradoras. Asimismo, ofrecen la posibilidad de invertir en activos de largo plazo con rentabilidades superiores a las emisiones de deuda pública.

Los valores emitidos en un proceso de titulización son conocidos como Asset-Backed Securities (ABS), que son emisiones de títulos de renta fija respaldados por activos. Si un ABS es respaldado por créditos hipotecarios, se utiliza el término Mortgage-Backed Securities (MBS).

Otro elemento del financiamiento estructurado lo constituyen los Credit-Linked Notes (CLN) que son títulos de deuda respaldados por activos de referencia, tales como préstamos y bonos, con un Credit Default Swaps (CDS) integrado que permite el riesgo de crédito se transfiere desde el emisor a los inversores.

La titulización de los activos públicos es promovida bajo los argumentos de "...un mayor control sobre los bienes públicos y facilita la desinversión del gobierno en el

orden de hacer inversiones de infraestructura autofinanciada a una tasa de mercado justa e independiente de la hoja de balance soberano.” También se argumenta que asignar un valor de mercado para los bienes y servicios públicos, facilita una gestión más eficiente de los mismos que la financiación tradicional por medio de los ingresos fiscales y el crédito tradicional (Jobst, 2006: 16)

Autoridades federales, estatales y locales han titulado los ingresos fiscales, cuentas por cobrar de préstamos y otros flujos de efectivo de otra variedad de activos existentes y futuros.

Como lo comenta Jobs la titulación de activos públicos se está convirtiendo en una pieza fundamental de las finanzas públicas:

“En los últimos años, autoridades federales, estatales y locales (municipios y provincias), así como los organismos gubernamentales en varios países de mercados emergentes han titulado los futuros ingresos de nacionales y / o inversores minoristas. En la mayoría de los casos, los organismos del sector públicos se han alistado de titulación con el fin de obtener beneficios económicos de los créditos fiscales (las participaciones de impuestos federales), impuesto sobre las ventas los ingresos diferidos, el petróleo y las regalías de gas, cuentas por cobrar futuras de agua, los ingresos de peaje, créditos soberanos de arrendamiento, los préstamos del gobierno, cuentas por cobrar préstamos para la vivienda , y los activos bancarios de realizar de los sistemas estatales de seguro de depósitos.” (Jobst, 2006: 6)

La titulación ha servido como vehículo de la privatización. El uso del financiamiento estructurado de los bienes públicos supone la exposición de las operaciones del gobierno a las presiones del mercado comercial. Esto resulta evidente cuando se analizan el balance que las calificadoras hacen de la deuda de los Estados y Municipios.⁷⁵

⁷⁵ Cuando un gobierno tiene un derecho sobre los ingresos de proyectos futuros, puede contribuir a la financiación de una APP mediante la titularización de ese derecho. Con una típica operación de titulación, el gobierno vendería un activo financiero -su derecho sobre los ingresos futuros del proyecto- hacia un SPV. El SPV entonces vende valores respaldados por este activo para los inversores privados, y utiliza las ganancias para pagar el gobierno, que a su vez son utilizadas para financiar las APP. Intereses y amortizaciones serían pagados por el SPV a los inversores de la participación del gobierno de los ingresos

“La implementación de un valor de mercado basado en la estrategia asset-liability management requiere de un portafolio complementario para la inversión y desinversión, que va desde fondos de inversión inmobiliaria para la venta de activos públicos y la concesión o subcontratación directa de las actividades de gestión, por un lado, a la disminución del costo de financiamiento para la infraestructura pública y para el financiamiento estructurado, por el otro...”(Jobst, 2006: 3)

En el avance del proceso de titulización destaca el impulso al sector inmobiliario.⁷⁶

También destaca la presencia de los títulos carreteros son las cuotas de peaje, que se reciben diariamente de los usuarios y son acumuladas para proporcionar la operación, mantenimiento y servicio de la deuda. El FARAC colocó deuda en el mercado de valores para cubrir los compromisos heredados de los antiguos concesionarios.

Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad ha emitido certificados bursátiles colocados a través de NAFIN.⁷⁷

La titulización ha servido como vehículo de la privatización. El uso del financiamiento estructurado de los bienes públicos supone la exposición de las operaciones del gobierno a las presiones del mercado financiero.

del proyecto. Desde el derecho de los inversionistas está en contra de la SPV, la participación del gobierno en el PPP parece limitada. (FMI, 2004: 10)

⁷⁶ En México, como en otros países emergentes, el gobierno ha impulsado el desarrollo de la titulización de las hipotecas para garantizar un suministro estable de fondos para la vivienda. Según reportes de HSBC México, las primeras bursatilización de la cartera hipotecaria en México se realizaron en 2003 por MXN\$500 millones. En 2006 se llegó a MXN\$8,000 millones. El mismo reporte refiere que la “La mitad de las colocaciones hechas hasta el momento son entre inversionistas extranjeros” “La distribución de las inversiones en bursatilizaciones hipotecarias en México las lidera el Infonavit, siguiéndole la Banca Comercial con 22% y las Sofoles con 11%.” En 2007 HSBC realizó una emisión por MXN\$2,500 millones. Ésta es la primera emisión de RMBS por parte de HBMX (HSBC,2007) EL INFONAVIT es un buen ejemplo de instituciones que facilitan las asociaciones público privadas.

⁷⁷ Hasta finales del 2003, la CFE había colocado un total de 6 mil millones de pesos en el mercado especulativo de dinero. Posteriormente, en marzo de 2004 se colocó otra emisión a 10 años por 665 millones de pesos que elevó el monto total hasta 6 mil 665 millones de pesos.

6.7 APP y Gasto público

Las APP en México se han desarrollado en diversos sectores de la economía. En el largo plazo, las asociaciones público privadas comprometen mayores segmentos del presupuesto y si se realizan en un entorno dominado por grandes corporaciones, pueden reducir el efecto multiplicador del gasto y provocar un efecto concentrador del ingreso.

El impacto de las APP en el presupuesto, en términos contables, depende de qué tipo de combinación público privada se aplique. Si se trata de APP que en donde al final la infraestructura desarrolla es propiedad del sector privado, entonces los respectivos contratos y pagos futuros previstos deben registrarse como gasto primario. En el caso, de que la infraestructura desarrollada por la APP quede al final en manos de sector público, los contratos de prestación de servicios deben registrarse como gasto primario, mientras que el componente del servicio de la deuda debe incluirse como costo financiero. (Akitoby, Hemming y Schwartz, FMI 2007: 19)

No obstante, para poder medir el impacto preciso de las APP en los egresos públicos, se necesita contar con un registro preciso que distinga entre este tipo de actividades y las operaciones públicas tradicionales. Como en el caso mexicano aún no contamos con el mismo, podemos resaltar algunos signos de que el las APP están comprometiendo mayores segmento del gasto: i) el crecimiento de la deuda de los Estados y Municipios, ligada a los proyectos de infraestructura; ii) la titulización de la deuda tanto del Gobierno Federal, de los organismos y empresas paraestatales, así como de los Estados y Municipios, que comprometen en el largo plazo recursos de la tenencia vehicular, los ingresos propios, las participaciones e incluso la renta petrolera, entre otros.

La titulización ha servido como vehículo de la privatización. El uso del financiamiento estructurado de los bienes públicos supone la exposición de las operaciones del gobierno a las presiones del mercado bursátil. Genera mayor rigidez presupuestaria, pues compromete el gasto público en el largo plazo. La bursatilización de los activos

públicos oculta el crecimiento de la deuda pública y convierte al gobierno en una caja de pagos. La titulización es otra faceta del avance de las asociaciones público privadas que están comprometiendo recursos presupuestales de 25 a 30 años, mediante proyectos carreteros, Pidiregas, contratos de riesgo, construcción de infraestructura educativa y sanitaria, etc.

El gasto público puede perder su potencial para reactivar a la economía por las formas en que se ejerce y por el destino de los recursos públicos, cuando una parte substancial de éste es destinada al pago de intereses o a la subrogación y subcontratación de servicios y funciones o cuando la inversión pública está comprometida con los grandes consorcios, principalmente extranjeros. En esos casos la expansión de gasto público puede tener un poder concentrador del ingreso. (Correa, 2010: 43)

Como se ha argumentado anteriormente, una de las principales fuerzas contractivas de la economía ha sido la caída del gasto público per. cápita diferente a los costos financieros, fue hasta el año de 2008 que se recuperaron los niveles de gasto registrados antes de la crisis de deuda de 1982. En la última década el gasto público ha crecido a una tasa de 4.3% anual real. No obstante, la forma en que se enlaza en la acumulación el gasto público cambió radicalmente. El avance del proceso de privatizaciones, y con ello, el control de los sectores claves de la economía por las grandes corporaciones, como es el caso de la energía, las carreteras, las telecomunicaciones y los recursos naturales, entre otros; transforma el gasto público en una fuerza subsidiaria de un pequeño núcleo de empresas, sin que esto garantice una adecuada oferta de bienes públicos y a un precio accesible a la mayoría de la población.

La falta de un gasto público que reactive el mercado interno y el poder de compra de los sueldos y salarios, así como la ganancia de los empresarios en moneda local, genera una menor recaudación de impuestos y con ello restringe el gasto social y en infraestructura. Así ante la restricción de recursos, se tiene que recurrir a las privatizaciones y a las APP, comprometiendo grandes segmentos del gasto público y reduciendo aún más las capacidades endógenas de crecimiento.

CONCLUSIONES

Una de las expresiones del impacto de la financiarización en el gasto público, son los egresos públicos asociados al capital privado, en especial, porque permite la expansión de la rentabilidad del capital financiero por medio de la titulización.

La financiarización transforma el papel del gasto público en el proceso de acumulación de capital: i) en la formación de capital, infraestructura y servicios básicos; ii) en la creación y mantenimiento de la ganancia empresarial; iii) en el sostenimiento del salario y el empleo; iv) en la disponibilidad de los bienes salario, v) en la distribución del ingreso (Correa, 2007)

En las últimas dos décadas y de manera creciente, el desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios públicos han estado vinculado con el establecimiento de Asociaciones Público Privadas (APP).

Las APP son una consecuencia de la implementación del principio de “finanzas públicas equilibradas” y son principalmente impulsadas por los grandes organismos financieros internacionales, los cuales esgrimen los argumentos de la “eficiencia, calidad y superioridad” en la gestión del capital privado sobre el sector público.

En México las APP fueron primero implementadas para el financiamiento de carreteras en los años ochenta y desde mediados de los años noventa, se realizan un creciente número de proyectos de inversión relacionados con el sector de energía, educativo y salud, entre otros. Este tipo de proyectos se implementan tanto a nivel local como federal.

Para permitir la expansión de las APP en México se ha impulsado profundos cambios en el marco jurídico, tanto en el ámbito local como estatal. Actualmente más de la mitad de los Estados del país cuenta con una Ley de Asociaciones Público Privadas, que les permite registrar como gasto en inversión proyectos, que dados el esquema tradicional, incrementarían la deuda pública o el gasto corriente.

La falta de recursos del gobierno es la justificación principal para la aplicación de los esquemas APP. Sin embargo, la recaudación tributaria es escasa, precisamente por aplicar una política fiscal restrictiva, que está más prometida con la estabilidad y rentabilidad del sector financieros, que con el crecimiento económico y la generación de empleos.

El crecimiento de las APP ha abierto la puerta para la titulización de activos públicos, es decir, se emite deuda respaldada con los ingresos públicos para desarrollar todo tipo de proyectos. El uso del financiamiento estructurado de los bienes públicos supone la exposición de las operaciones del gobierno a las presiones del mercado bursátil. No obstante, la titulización del gasto público genera una mayor rigidez presupuestaria, pues “amarra” importantes franjas del gasto público en el largo plazo.

La titulización es otra faceta del avance de las privatizaciones, en la que se están comprometiendo recursos presupuestales en un periodo de 25 a 30 años, mediante proyectos carreteros, Pidiregas, contratos de riesgo, construcción de infraestructura educativa y sanitaria, etc. Sin embargo, hasta el momento han predominado una gran diferencia entre las múltiples promesas de eficiencia, bajos precios y mejoras en las elecciones de mercado, y los precios y la calidad del servicio que prevalecen en las tarifas de luz, el sector carretero, los servicios médicos otorgados al sector privado, entre los más representativos.

La titulización es un vehículo de la especulación y pone a los mercados financieros a dirigir las acciones de gobierno. Los intereses financieros determinan así y de manera directa cuales son las estrategias de gasto público “más responsables”. Las APP, y en particular, las APP ligadas a la titulización de activos públicos, son un mecanismo que subordina las estrategias de gasto público a los intereses del capital financiero.

CONCLUSIONES GENERALES

En la etapa actual del capitalismo, caracterizada por el predominio de los intereses financieros, el gasto público ha transformado su papel en el proceso de acumulación económica, convirtiéndose en garante de las rentas de las altas finanzas.

De acuerdo con Chesnais, la era neoliberal está sustentada en un *régimen mundializado de dominación financiera*, un nuevo modo de funcionamiento sistémico del capitalismo mundial, resultado del proceso de desregulación y liberalización emprendido por Estados Unidos y el Reino Unido, a finales de la década de los setenta. Los determinantes centrales del nuevo régimen de acumulación son la reconstitución de un capital financiero altamente concentrado y el libre movimiento de capitales permitido por los Estados. (Chesnais, 1999:2)

Durante la también denominada financiarización del capitalismo, la lógica de la reproducción de capital ha quedado subordinada a las necesidades de valorización del capital financiero, marcando la pauta sobre dinámica del capital productivo y generando transformaciones profundas en los circuitos de crédito, en el manejo y la realización de la ganancia de las grandes corporaciones, en las relaciones capital-trabajo y en el papel del Estado en la economía.

La alianza entre el capital financiero internacional y los bloques de poder locales, impulsó la transformación del Estado para hacerlo funcional con el rentismo financiero. En términos de las finanzas públicas, el Estado neoliberal se comprometió con el predominio de presupuestos equilibrados, impulsó un proceso de privatización de empresas estatales, liberó de la carga tributaria a las altas finanzas y transformó su gasto.

La financiarización transforma el papel del gasto público en el proceso de acumulación de capital: i) en la formación de capital, infraestructura y servicios básicos; ii) en la creación y mantenimiento de la ganancia empresarial; iii) en el sostenimiento del salario y el empleo; iv) en la disponibilidad de los bienes salario, v) en la distribución del ingreso (Correa, 2007)

Durante la financiarización, el gasto público ha concentrado el ingreso, retrocediendo en contra de la justicia social y en la creación y mantenimiento de servicios públicos básicos y en la infraestructura. Además ha contribuido al estancamiento económico y es un factor fundamental en la sustentabilidad financiera de los inversores institucionales

En tanto al debate teórico sobre el gasto público, la concepción del dinero de la que parten las distintas escuelas del pensamiento económico resulta fundamental para comprender las potencialidades de políticas de gasto público.

Desde el punto de vista de la economía convencional el dinero es exógeno, neutral, su valor se explica por las leyes del mercado y, por ende, se supedita a las necesidades de la “economía real”. Por lo tanto, el déficit fiscal no tendrá incidencia sobre la actividad económica, pero si podrá generar inflación o un efecto “crowding out” sobre la inversión o disminuirá el consumo privado, dada la necesidad de incrementar los impuestos para compensar la expansión del gasto público.

De manera alterna, se puede considerar al dinero como endógeno, no neutral e integral al proceso productivo, cuya base es la credibilidad. El dinero es endógeno porque los bancos tienen la capacidad de crear medios de pago, bajo la supervisión del Estado, que responden a la necesidad de inversión del sector privado. Esta es la postura de Keynes en *The Treatise On Money*, que es retomada por los autores de escuela postkeynesiana.

Keynes considera que el aumento del gasto público puede reconducir la demanda agregada hacia un nivel de producción sostenida con pleno empleo. La política de gasto público incide sobre la operación de las empresas privadas a través de la regulación del volumen de gasto. El equilibrio fiscal es sólo recomendable en tiempos de plena ocupación.

Los autores postkeynesianos consideran a la política fiscal como la más potente herramienta para la coordinación macroeconómica y la estabilización

Bajo el contexto del pensamiento postkeynesiano, algunos autores proponen el retorno de las Finanzas Funcionales de Abba Lerner (1943), donde el gasto público y los impuestos tienen la función el nivel de gasto en la economía, y el gobierno tiene la

responsabilidad de mantener un nivel de gasto que permita que se realice la producción potencial. A su vez, la deuda pública tiene la función de regular la cantidad de moneda y bonos de gobierno en manos del público, buscando mantener una tasa de interés que induzca a la inversión. Consecuentemente, es necesario mantener un déficit presupuestario en una situación donde hay una diferencia entre el ahorro ex ante y la inversión ex ante, para cerrar la brecha de producto.

En la teoría del circuito monetario, la creación de dinero permite la acumulación privada y la producción de bienes colectivos por parte del Estado. En la fase de flujo, se crea dinero que permite a las empresas cubrir sus costos de producción y realizar la inversión privada y al Estado cubrir los costos de bienes colectivos y la inversión en capital colectivo. En la fase de reflujo el dinero es destruido: el valor de la producción se realiza en las compras, por parte de las empresas, y en los impuestos, que son los precios de los bienes colectivos que impone el Estado. (Parguez, 2006).

El Estado, siguiendo con el enfoque circuitista, controla el gasto privado que dispone la sociedad para su consumo y las empresas para su acumulación, por medio de los impuestos. Cuando se registra un déficit fiscal, supone que la sociedad dispone más dinero para sus gastos que el que fue creado por los bancos. Por ende, por medio de déficits estatales planificados se puede recuperar el consumo, impulsar las ganancias de las empresas e incrementar el empleo sin comprometer la estabilidad macroeconómica. (Parguez, 2009:15)

Para contar con un referente histórico de las transformaciones del gasto público a raíz de la financiarización en México, se analizó cómo se enlazaba el gasto público a la acumulación de capital durante la vigencia del modelo de Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI).

Durante los primeros años del modelo ISI, entre la década de los cuarenta hasta mediados de los cincuenta, las finanzas públicas estimularon el crecimiento económico, principalmente a través del gasto público de capital dirigido a la construcción de infraestructura. Dado que la carga impositiva registró serios retrocesos y que existía un pequeño mercado de bonos públicos, el gobierno tuvo que recurrir principalmente a la expansión monetaria. (Guillén, 1984)

Posteriormente, en la etapa de crecimiento sin inflación a la que se ha denominado “desarrollo estabilizador”. El gasto público estimuló a las inversiones privadas, mediante la construcción de infraestructura, subsidios, bajas tarifas de bienes y servicios, estímulos a la reinversión de utilidades y el aprovisionamiento de insumos estratégicos básicos. El Estado multiplicó su presencia en sectores estratégicos de la economía con la nacionalización de la industria eléctrica, la reafirmación de la expropiación petrolera, la consolidación de la industria siderúrgica y metalmecánica, y la mexicanización de la minería.

Durante los años del “desarrollo estabilizador” el gasto público fue el gran promotor del desarrollo económico y social. Por un lado, se estimulaba la inversión a través del desarrollo de infraestructura y gasto en educación y la creación y consolidación de las grandes instituciones de seguridad social. Asimismo, el gasto público impulsaba a la industria, a través de la construcción de obra pública y el aprovisionamiento de insumos proporcionados por las empresas públicas. (Tello, 2008)

Finalmente, a partir de los años setenta el proceso de sustitución de importaciones comienza a mostrar claros signos de agotamiento. Dado el estancamiento de la inversión privada, el gasto público expansionista se convirtió en el eje de la política económica. Sin embargo, ante el riesgo de restringir la captación de recursos en el sector bancario, los ingresos públicos no pudieron adecuarse a las necesidades de gasto, generando crecientes déficits públicos.

El agotamiento del modelo ISI junto con las significativas transformaciones del sistema financiero internacional, determinaron la petrolización de la hacienda pública, la expansión del gasto público y el aumento del endeudamiento externo.

La crisis financiera de 1982 abrió la puerta al modelo de austeridad, cuyos principales ejes fueron: la apertura comercial, el ajuste fiscal, la privatización de empresas estatales, la liberalización financiera y la desregulación económica.

Durante la vigencia del modelo de austeridad, el balance macroeconómico ha sido negativo: a pesar de que se ha logrado estabilizar la inflación por debajo de un dígito a

partir del año 2000, la economía mexicana se mantiene cuasi estancada, con una tasa de crecimiento promedio de 2.5% durante los últimos 25 años. También se han acumulado una gran cantidad de rezagos, en términos de la dependencia de recursos externos para financiar el déficit en la cuenta corriente, en el impulso a la inversión productiva, en la generación de empleos y la caída del poder adquisitivo de los salarios, entre otros.

Durante la financiarización, la política fiscal ha estado articulada bajo el principio de las finanzas equilibradas, subordinándose a los objetivos de la estabilidad económica. Durante esta etapa, el Estado disminuyó su participación en la economía, impulsó un proceso de privatización de las empresas públicas; realizó importantes recortes en el gasto primario; disminuyó los subsidios sobre los precios y tarifas de los bienes públicos; impulsó una reforma fiscal basada en impuestos indirectos y transformó sus mecanismos de financiamiento.

Bajo el principio de las “finanzas públicas sanas”, el Estado ha dejado de cumplir con su tarea de promover el desarrollo económico. La política fiscal restrictiva ha contribuido al estancamiento económico, al no generar espacios de rentabilidad para la inversión productiva y al contraer la demanda agregada. Por lo tanto, es necesario que el gasto público reactive al mercado interno, en especial, que retome su papel contracíclico.

La financiarización ha transformado al gasto público en garante de rentas financieras y esto tiene múltiples expresiones como: i) la expansión de la deuda pública y consecuentemente, el predominio de un alto costo financiero en la estructura del gasto público, ii) el gasto público asociado al capital privado, como soporte de la titulación de activos y ligado a los contratos de riesgo, entre otros; iii) el gasto público asociado al manejo del tipo de cambio y la acumulación de reservas; y iv) la transformación del gasto público en la acumulación en múltiples espacios de acción. Por ejemplo, en el desarrollo de infraestructura y en el mantenimiento de los bienes salario.

El alto costo financiero de la deuda pública es una de las principales expresiones de la financiarización del gasto público en México. Es el resultado de una política económica destinada a mantener las rentas del capital financiero por medio de altas tasas de interés, sobrevaluación cambiaria, baja inflación y un fuerte compromiso de pago: el superávit

fiscal primario. Distrayendo recursos que podrían destinarse al fomento económico, el Estado deja de contribuir a la base colectiva de la productividad

La alta participación de los intereses en el gasto público concentra la riqueza, agrava los problemas de financiamiento, debilita al Estado, a la moneda y al sistema financiero doméstico. Asimismo significa una transferencia de ingresos de los asalariados y del gobierno a las rentas de los inversionistas. (Correa, 2008)

El crecimiento de la deuda pública alimenta a la financiarización. Si bien es cierto que el peso del servicio de deuda externa no es tan apremiante como lo fue durante la década de los años ochenta, los problemas de sobreendeudamiento persisten para la economía mexicana. Actualmente al endeudamiento externo se le agrega una abultadísima y creciente deuda interna, que está directamente relacionada con la emisión de valores gubernamentales y con el crecimiento de los pasivos contingentes, como la deuda del IPAB-FOBAPROA, Pidiregas, Farac, entre otros. La deuda pública crece a un mayor ritmo que la economía y no tiene fines productivos, lo que acelera la insolvencia del Estado.

El alto costo de la deuda pública reduce la disponibilidad de recursos que deberían estar comprometidos con el desarrollo de infraestructura productiva y el gasto social. Para reducir el déficit público el gobierno mexicano recorta el gasto primario y se compromete con obtener un superávit fiscal primario, a pesar de que conserva un creciente déficit financiero.

Otra de las expresiones del impacto de la financiarización en el gasto público, son los egresos públicos asociados al capital privado, en especial, porque permite la expansión de la rentabilidad del capital financiero por medio de la titulización. En las últimas dos décadas y de manera creciente, el desarrollo de infraestructura y la prestación de servicios públicos han estado vinculados al desarrollo de Asociaciones Público Privadas (APP).

En México las APP fueron primero implementadas para el financiamiento de carreteras en los años ochenta y desde mediados de los años noventa, se realizan un creciente número de proyectos de inversión relacionados con el sector de energía, educativo y

salud, entre otros. Este tipo de proyectos se implementan tanto a nivel local como federal.

El crecimiento de las APP ha abierto la puerta para la titulización de activos públicos, es decir, se emite deuda respaldada con los ingresos públicos para desarrollar todo tipo de proyectos. El uso del financiamiento estructurado de los bienes públicos supone la exposición de las operaciones del gobierno a las presiones del mercado bursátil. No obstante, la titulización del gasto público genera una mayor rigidez presupuestaria, pues compromete importantes franjas del gasto público en el largo plazo.

La titulización de activos públicos es otra faceta del avance del proceso de privatizaciones, que compromete los recursos presupuestales en el largo plazo, mediante proyectos carreteros, Pidiregas, contratos de riesgo, construcción de infraestructura educativa y sanitaria, entre otros. La titulización de activos es otro signo del avance de los intereses de las altas finanzas en las estrategias de gasto público.

BIBLIOGRAFIA

Akitoby, Bernandin; Hemming, Richard; Schwartz, Gerd (2007), *Inversión pública y asociaciones público-privadas*. Fondo Monetario Internacional, Temas de Economía número 40, Washington, D.C. EEUU.

Álvarez, Ignacio y Buendía, Luis (2000), *Financiarización y regresión social: la economía de los EEUU durante los años noventa*. Programa de Economía Internacional y Desarrollo. Departamento de Economía Aplicada, Facultad de Ciencias Económica, UCM. Buscar dirección electrónica.

Álvarez Bejar, Alejandro (2007), “México: crisis de legitimidad y agotamiento del neoliberalismo depredador”, revista *Memoria* 221, julio y agosto de 2007. Pp. 9-16.

Álvarez Bejar, Alejandro (2004), “A 10 años del TLCAN ¿apetitiva neocolonia de jóvenes sin futuro?” en Revista *MEMORIA/CEMOS* Num. 187 Septiembre de 2004.

Álvarez Bejar, Alejandro (1997), “Desarrollo Económico y reformas económicas en México”, ponencias presentada en el primer foro Corea-México organizado por el Centro de Estudios de Asia y África, colmes del 10 al 11 de noviembre de 1997.

Álvarez Bejar, Alejandro (1995), “México 1995: Entre los desequilibrios macroeconómicos y la crisis política”, en *Investigación Económica* 212, abril-junio de 1995, pp. 197-219.

Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económico, México, 215 págs.

Aglietta, Michel (2001), “El capitalismo en el cambio de siglo: la teoría de la regulación y el desafío del cambio social” en *New Left Review*, número 7, marzo abril de 2001, págs. 16 -70.

Arestis, Philip y Sawyer, Malcolm (2006), “Fiscal Policy Matters”. *Public Finance*, 2006, 54 (3-4), Pp.133-153.

Arestis, Philip y Sawyer, Malcolm (mayo 2003), “Reinventing Fiscal Policy”. The Levy Economics Institute and University of Leeds, *Working Paper* No. 381.

Arestis, Philip y Sawyer Malcolm (mayo 2003), “The Case for Fiscal Policy”. The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper 382.

Arellano, Rogelio (1995), “Las reformas estructurales en Chile, México y Colombia” en: Ariel Banda y otros, *Lecciones de la crisis: los programas de ajuste estructural en América Latina*, CEMLA, México 1995 pp. 111-159.

Ayala Espino, José (2001), *Economía del sector público mexicano*. Facultad de Economía, UNAM.

Banco Mundial (noviembre del 2006), *México: Revisión del Gasto Público para Infraestructura*. Banco Mundial, Departamento De México y Colombia, Región De América Latina Y El Caribe.

Blanchard, Olivier (2006), *Macroeconomía*. Editorial Pearson Prentice Hall.

Bazdresch, Carlos y Santiago Levy (1982), “El Populismo y la Política Económica de México, 1970-1983”. En: Dornbusch, Rudiger y S. Edwards, *Macroeconomía del Populismo en América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas 75, Edit. FCE, México, 1992.

Bielschowsky, Ricardo (2009), Evolución de las ideas de la CEPAL, Revista de la CEPAL, octubre, número extraordinario, 1998.

Boltvinik, Julio y Hernández, Enrique (1981), “Origen de la crisis industrial: el agotamiento de la sustitución de importaciones. Un análisis preeliminar” en Cordera Rolando (compilador), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. El trimestre económico, número 39, Fondo de Cultura Económica, México.

Bustelo, Pablo (2003), “Desarrollo económico: del Consenso de Washington y más allá” en WAA. Estudios de historia y pensamiento económico, Editorial Complutense, Madrid, págs. 741-755.

Cámara, Alcino E. y Vernengo, Matías (2004), “Fiscal Policy and the Washington consensos: a Post Keynesian perspective” en *Journal of Post Keynesian Economics*, Invierno 2004-5, Vol 27, Nro. 2.

Calva, José Luis (2004), “La economía mexicana en perspectiva” en: *Economía UNAM*, Num. 1 Enero-Abril 2004 Págs. 63-85.

Cárdenas, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1994* / En coedición con: Fideicomiso Historia de las Américas y el Fondo de Cultura Económica. 236 p.

Chapoy, Alma y Girón, Alicia (2009), “Financiarización y titulación: un momento Minsky” *Economía UNAM*, Vol. 6, número 16, pp-44-56.

Cedillo, Eduardo (2008), “Las finanzas publicas sanas y la controversia con el déficit fiscal en economías emergentes” en *Comercio Exterior*, vol. 58, num. 3, marzo de 2008, pp. 173- 186.

Chesnais, François et all. (2002), “¿Una nueva fase del capitalismo? Tres interpretaciones marxistas”, en *La globalización y sus crisis*. Interpretaciones desde la economía crítica, Catarata, Madrid, págs. 97 – 121.

Chesnais, François (1999), Los peligrosos espejismos de la “relativa funcionalidad de las finanzas”, Dossier: Crisis, en *Razón y Revolución*, nro. 3, reedición electrónica.

Chesnais, François y Plihon, Dominique (2003), *Las trampas de las finanzas mundiales*. Diagnósticos y remedios. Ediciones Akal.

Cypher, James (1992), *Estado y capital en México: política del desarrollo desde 1940*. Editorial Siglo XXI, México.

CEFP (julio de 2010). Aspectos Relevantes de la Cuenta Pública por Ramos Presupuestarios, 2003 – 2009. Palacio Legislativo de San Lázaro, julio de 2010. CEF / 011 / 2010

CEFP (2009), *La Deuda Subnacional en México*. CEF / 125 / 2009.

CEFP (2009_a), *Bursatilización de la Deuda Subnacional*. CEF / 121 / 2009.

CEFP (2007), *PIDIREGAS 2007-2008*. H. Cámara De Diputados LX Legislatura Comité del Centro de Estudios de Las Finanzas Públicas, Centro De Estudios de las Finanzas Públicas.

CEFP (2006), *La Deuda de Sector Público Presupuestario, 1980-2005*, CEF/035/2006.

CEPAL-PNUD (marzo de 2002), *Financiamiento para el Desarrollo Sostenible: Asociaciones Público Privadas para la Inversión ambiental en América Latina y el Caribe*.

Correa, Eugenia (2010), “Burbujas y negocios financieros“ en Girón, Alicia; Correa, Eugenia y Rodríguez, Patricia (coordinadoras), *México: filiales exitosas y fracaso económico*, UNAM-IIEc, Pp. 17-34.

Correa, Eugenia (2010_a), “México, crisis económica y financiera” en Revista electrónica *Ola financiera*, número 6, mayo-agosto de 2010. Pp. 83 a 104.

Correa, Eugenia (2010_b), “Estancamiento económico y políticas pro-cíclicas” Revista *Economía Informa*, número 362, enero febrero de 2010. Pp. 40-47.

Correa, Eugenia (2010_c), “Seguridad social y reformas financieras en América Latina” en Vidal, Gregorio y León Naveiro, Omar (eds.), *América Latina: Democracia, economía y desarrollo social*, Trama Editorial. Pp. 125-140.

Correa, Eugenia.(2008), “México: la crisis fiscal del Washington Consensus” en *Red Eurolatinoamericana Celso Furtado*, <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/>

Correa, Eugenia (2005), “México: la crisis fiscal del Consenso de Washington” en Manrique, Irma y López, Teresa (coordinadoras), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*. Editorial Porrúa Pp. 139-154.

Correa, Eugenia (2003), *Deuda Externa y Mercados Financieros* <http://www.redcelsofurtado.edu.mx/archivosPDF/correa11.pdf>

Correa, Eugenia.(2002), “FOBAPROA e IPAB: crisis y ocaso de los bancos mexicanos” en Eugenia Correa y Alicia Girón, *Crisis y futuro de la banca en México*, México, UNAM-IIEc-Grupo Editorial Porrúa, pp. 67-88.

Correa, Eugenia (1984), "El endeudamiento de América Latina" en *Investigación Económica* 170, octubre-diciembre, pp. 187-217.

De la Peña, Sergio y Aguirre, Teresa (2006), "De la revolución industrial a la industrialización" en Semo, Enrique, *Historia Económica de México*. UNAM-Editorial Océano de México, S.A de C.V.

Dornbusch, Rudiger; Fischer, Stanley; y Startz, Richard (2002), *Macroeconomics*. Eight Edition McGraw Hill Irwin

Duménil, Gérard y Lévy, Dominique (2007), *Crisis y salida de la crisis. Orden y desorden neoliberales*. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición 2007, 322 págs.

Epstein G., y Jayadev, A. (2005), "The rise or rentier incomes in OECD countries: financiarization, central banks policy and labor solidarity", en Epstein, G. *Financiarización and the World Economy*, Ed. Edgar Edwards. Massachusetts, 2005. pp. 46-76.

Ergünes, Nuray (2011), "La integración mundial de la economía turca en la era de la financiarización" en Lapavistas y Morera (coordinadores). *La crisis de la financiarización*. IIEc, CLACSO-UNAM, pp. 33-90.

Fitzgerald, E.V.K. (1978), "La política de estabilización en México: el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico de 1960 a 1977", *Investigación Económica*, No. 144, Abril-Junio

FMI (2004) *Public-Private Partnerships*, Fiscal Affairs Department, INTERNATIONAL MONETARY FUND

FitchRatings (2004), *Asociaciones Público Privadas: La Próxima Generación en Financiamiento de Infraestructura*, Informe Especial Financiamiento de Proyectos/Finanzas Públicas. www.fitchratings.com

Fitzpatrick, S. (2006), "Asociaciones público-privadas: Principales Aspectos económicos y directrices básicas", Universidad de Hamburgo 2006

Furtado, Celso (1998), *El capitalismo global*; Fondo de Cultura Económica, México, 1998.

Furtado, Celso (1974), *Teoría y política del desarrollo económico*. Editorial Siglo XXI.

Guillén Romo, Arturo (2007), *Crisis, teorías de las crisis y crisis financieras, en Mito y realidad de la globalización neoliberal*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor y UAM, pp. 275-322

Guillén Romo, Arturo (2007), *Mito y realidad de la globalización neoliberal*. Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Guillén Romo, Arturo (2006), La necesidad de una estrategia alternativa de desarrollo en el pensamiento de Celso Furtado. *Red Eurolatinoamericana de Estudios para el Desarrollo Celso Furtado*. <http://www.redcelsofurtado.edu.mx>

Guillén Romo, Arturo (2002), *México: Deuda Y Desarrollo Económico*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional Amerique Latine et Caraibe: Sortir de l'impasse de la dette et de l'ajustement organizado por el Comité para la Anulación de la Deuda del Tercer Mundo (CADTM) con la colaboración del Centro Nacional de la Cooperación y el Desarrollo (CNCDD). Bruselas, Bélgica, 23 -25 de mayo de 2002, 18 páginas,

Guillén Romo, Héctor (1984), *Orígenes de la Crisis en México. 1940-1982*, Ediciones Era, Tercera Reimpresión, México, 1988.

Guillén Romo, Héctor:(2002), “Evolución del régimen microfinanciero mexicano” en *Comercio Exterior*, México, Bancomext, julio, pp. 564-574.

Girón, Alicia y Chapoy, Alma (2009), Financiarización y titulización: un momento Minsky, *Revista EconomíaUNAM*, Facultad de Economía-IIIEc, UNAM, vol. 6 núm. 16, enero abril 2009. Pp 44-56.

Girón González, Alicia (2008), Fondo Monetario Universal: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur, en Gladys Lechini, compiladora, *La globalización y el Consenso de Washington: sus influencias sobre la democracia y el desarrollo en el Sur*, Buenos Aires : CLACSO pp. 45-59.

<http://biblioteca.clacso.edu.ar/ar/libros/sursur/lechES/03giron.pdf>

Girón González, Alicia; Levy Orlik, Noemi (2005), *México: ¡Los bancos que perdimos! De la desregulación a la extranjerización del sistema financiero*. IIEC, Instituto de Investigaciones Económicas. Facultad de Economía, UNAM, Universidad Nacional Autónoma de México, México. 2005.

Girón González, Alicia y Correa Vázquez Eugenia (1999), *Mercados financieros globales: desregulación y crisis financieras*. México

Girón González, Alicia (1995), *Fin de siglo y deuda externa. Historia sin fin. Argentina, Brasil y México*. Instituto de Investigaciones Económicas Editorial Cambio XXI, 190 Págs.

Guerrero, Omar (2004), Los gerentes públicos pintados por sí mismos”, *Convergencia*, septiembre-diciembre, vol 11, número 36, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 213-245.

Guttman, Robert (2008), “Introducción al capitalismo conducido por las finanzas”, en *Ola Financiera*, No. 2, enero-abril, 2009. www.olafinanciera.unam.mx

Hernández Trillo, Fausto (2000), *La Estructura de la Deuda Pública en México: Lecciones y Perspectivas*, División de Economía Centro de Investigación y Docencia Económicas. Inter-American Development Bank Banco Interamericano de Desarrollo

Latin American Research Network Red de Centros de Investigación Research Network
Working paper #R-405

Hierro, Jorge y Allen Sanginés Krause (1990), "El comportamiento del sector público en México: 1970-1985", en Larrain y Selowsky (comp.) (1990) *El sector público y la crisis de América Latina*, el Trimestre Económico, Fondo de Cultura Económica.

Hodge Graeme A., Greve Cartens y Boarman E. Anthony (2010), *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Edward Elgar Cheltenham, UK Northampton, MA, USA.

Huerta Gonzáles, Arturo (2009), "Las lecciones no aprendidas de la crisis en México" *Revista Metapolítica*, número 69, debates, abril-junio 2010. http://www.metapolitica.com.mx/?method=display_articulo&idarticulo=790&idpublicacion=1&idnumero=48, bajado el 5 de mayo de 2010.

Huerta Gonzáles, Arturo (2009), "La Liberalización económica y la estabilidad macroeconómica: modelo fracasado de desarrollo" en *ECONOMÍAUNAM*, volumen 6, numero 18, Pp. 89-105

Huerta Gonzáles, Arturo (2006), *Por qué no crece la economía mexicana y cómo puede crecer*, México, Editorial Diana, 214 Págs.

Huerta Gonzáles, Arturo (2005), "Reformas estructurales y soberanía del consumidor" en *Economía Informa*, número 336, septiembre-octubre de 2005.

Huerta Gonzáles, Arturo (2004), *Liberalización e inestabilidad Financiera en México*, Editorial Diana.

Huerta Moreno, Ma. Guadalupe (2004), "*La política económica del Consenso de Washington y las reformas del Estado y administración pública en México: entre el límite y la contradicción*" IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 -5 Nov. 2004
Documento Libre

Iglesias, Enrique (2006), "El papel del Estado y los paradigmas económicos en América Latina", *Revista de la CEPAL* 90, diciembre.

Ingham, Geoffrey (2004), *The natural of Money*, Cambridge: Polity

Izquierdo, Rafael (1995), *Política Hacendaria del Desarrollo Estabilizador 1958-1970*; Edit. FCE-El Colegio de México; México.

Jobst Andreas A. (2006), "Sovereign Securitization in Emerging Market". *Journal of Structured Finance*, Vol. 12, No. 3. FMI, Washington, D.C. USA.

Kaplan, Marcos (2004), "Estado y globalización", en Correa, Eugenia y Girón, Alicia, *Economía Financiera Contemporánea*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, pp. 211-260.

Keynes, J. Maynard (1986), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. Fondo de Cultura Económica.

Keynes, J. Maynard (1965), *A Treatise On Money*, Volumen I The Pure Theory of Money, Londres, Macmillan.

Keynes, J. Maynard (1994), *Tratado de Dinero*, España, Ediciones Acosta

Lapavitsas, Costas (2011), “El capitalismo financiarizado. Crisis y expropiación financiera.” en Lapavitsas y Morera (coordinadores). *La crisis de la financiarización*. IIEc, CLACSO-UNAM, pp. 33-90.

Lerner A. (1943). "Functional Finance and the Federal Debt." *Social Research*.

Levy Orlik, Noemí (2005), “La segunda generación de reformas al modelo de exportación y su efecto sobre el crecimiento económico” en *Economía Informa*, número 337, noviembre-diciembre de 2005.

López González, Teresa (2006), “Deuda pública interna en México: el alto costo de los flujos de capital externo” en Correa, Eugenia y Girón, Alicia (coordinadoras), *Liberalización Financiera y déficit público*, México, Miguel Ángel Porrúa UNAM. ENEP Aragón.

López González, Teresa (2005), “Efectos de la desregulación financiera en la política fiscal. Implicaciones de la política económica en México” en Manrique, Irma y López, Teresa (coordinadoras), *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*. Editorial Porrúa Pp. 19-66.

Moreno-Brid, Juan Carlos; Santamaría, Jesús; y Rivas Valdivia, Juan (2006), “Manufactura y TLCAN: un camino de luces y sombras” en *Economía UNAM*, mayo-agosto 2006. Pp- 95-114

Moreno Brid, Juan Carlos; Pérez Caldente, Esteban y Ruiz Nápoles, Pablo (2004), “El Consenso de Washington: yerros, aciertos y omisiones”. *Perfiles Latinoamericanos*, diciembre, número 025, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México, D.F. PP. 149-168.

Moreno Pérez, Juan (julio de 2009), *FOBAPROA: El costo del rescate bancario*. Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, volumen I y II.

Moreno Pérez, Salvador (noviembre de 2008), “La infraestructura y la competitividad en México”. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Documento de trabajo núm. 60.

Moreno Pérez, Juan (2004), “Las secuelas del rescate bancario y la necesaria reforma fiscal” en García de Alba Pascual, Gutiérrez, Lucino y Torres, Gabriela (coords.) *El nuevo milenio mexicano, análisis económico, tercer cuatrimestre, año/vol. XIX, número 042*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, Distrito Federal México.

Ortiz Mena, Antonio (1970), Desarrollo Estabilizador. Una Década de Estrategia Económica en México. En: El Trimestre Económico, Vol. XXXVII, num. 146, Edit. FCE, México.

O'Connor, James (1981), La crisis fiscal del Estado, Barcelona, editorial península, 374 Págs.

OECD (2009), Latin American Economic Outlook 2009. Development Centre Of The Organisation For Economic Co-Operation And Development. ISBN: 978-92-64-03917-9 © OECD 2008. Fiscal Policy and Development in Latin America: What is the Link?

Palley, Thomas (2007), Financialization: What It Is and Why It Matters. The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper No. 525, Washington, D.C.

Parguez, Alain (2009), The true meaning of the General Theory of the Monetary Circuit; Planned State Money Creation as the anchor of the monetary circuit process. Por publicarse en la edición especial del Journal of Post Keynesian Economics sobre la Teoría del Circuito Monetario.

Parguez, Alain, (2006), “Moneda y capitalismo: la teoría general del circuito”, en Confrontaciones Monetarias: marxistas y post-keynesianos en América Latina, Buenos Aires, CLACSO.

Parguez, Alain (2004), “Moneda y crédito en el capitalismo contemporáneo” en Eugenia Correa y Alicia Girón, Economía financiera contemporánea, tomo II, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-54.

Perrotini Hernández, Ignacio (2009), “Un drama mexicano: Estancamiento estabilizador” Revista Metapolítica, núm. 69, abril junio 2010. http://www.metapolitica.com.mx/index.php?method=display_articulo&idarticulo=789&idpublicacion=1&idnumero=48, obtenido 15 de mayo 2010

Perrotini Hernández, Ignacio (Marzo-Abril 2009), “La Crisis de Financiarización y su Impacto en México”, en Economía Informa, No. 357, UNAM.

Perrotini Hernández, Ignacio (2004) “Restricciones estructurales del crecimiento en México”, 1980-2003, Revista ECONOMIA UNAM, No. 1, enero-abril de 2004, pp. 86-100

Ramírez Cedillo, Eduardo (marzo de 2008), “Las finanzas públicas sanas y la controversia con el déficit fiscal en economías emergentes” en Revista Comercio Exterior. Vol. 58, núm. 3.

Reynolds, Clark W.; Por Qué el Desarrollo Estabilizador de México fue en Realidad Desestabilizador. En: El Trimestre Económico, Vol. XLIV, núm. 146, Edit. FCE, México, 1977

Rochon, Louis-Philippe (2009), Multiplicador Keynesiano, Crédito Bancario y Producto. Revista electrónica Ola financiera, número 4, septiembre-diciembre. Pp. 43-66

Rodríguez, O. (2001), Fundamentos del estructuralismo latinoamericano, Comercio exterior, vol. 51, N° 2, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT).

Scatigna, Michela y Tovar, Camilo E (septiembre de 2007), “Titulización en América Latina”. Informe Trimestral del BPI, septiembre de 2007

Salama, Pierre (2008), “Financiarización, comportamientos rentistas, volatilidad y nueva tendencia al estancamiento”, en El desafío de las desigualdades, Siglo XXI, México, págs. 38 – 53.

Salama, Pierre (2006), ¿Por qué América Latina no puede alcanzar un crecimiento elevado y sostenido? En publicación: Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires.

Salama, Pierre (1999), “La financiarización excluyente: las lecciones que brindan las economías latinoamericanas”, en Chesnais, F. (comp.) (1999), La mundialización financiera. Genesis, costes y desafíos, Ed. Losada, Buenos Aires.

Samuelson, Paul A. (2001), Macroeconomía con aplicaciones a México. McGraw-Hill. 528 págs.

Sach D., Jeffrey y Larrain B., Felipe (1994), Macroeconomía en la economía global. Prentice Hall Hispanoamérica, S.A. Primera Edición en Español,

Samuelson, Paul y Nordhaus, William (1994), Macroeconomía con aplicaciones a México. Editorial McGraw Hill.

Seccareccia, Mario (1995), "Keynesianism and Public Investment: A Left-Keynesian Perspective on the Role of Government Expenditures and Debt", Studies in Political Economy, No. 46 (Spring, 1995), pp. 43-78.

Serfati, Claude (2009), Globalization: an unsustainable trayectory”, Ponencia presentada en el Coloquio “La crisis global y América Latina”, 19 al 21 de enero de 2009, UAM-I, México.

SCT (2010), “Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo carretero en México”. Dirección General de Desarrollo Carretero, octubre de 2010

SHCP (abril de 2012), Balance fiscal en México. Definición y Metodología. 30 págs. http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Metodologia/1bfm.pdf

Tanzi, Vito (2000), “El papel del Estado y la calidad del sector público” Revista de la Cepal 71, agosto, pp. 7-22.

Tello, Carlos (2009), Estado y desarrollo económico: México 1920-2006. Facultad de Economía, UNAM.

Tcherneva, Pavlina R. (2008), The Return of Fiscal Policy: Can the New Developments in the New Economic Consensus Be Reconciled with the Post-Keynesian View? The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper 539.

Unzué, Martín (2006), Nueva racionalidad en el Estado poskeynesiano, en la *revista Periferias*, Número 1, Buenos Aires, mayo.

Valenzuela, Feijóo José, México (2006), *2006: ¿Una crisis Mayor? Economía, Política y Elecciones*, Ed CEDA, Ciudad de México 2006.

Vázquez Repizo, Jaime (Julio de 2010), Estudio sobre la Constitucionalidad de la Ley de Asociaciones Público Privadas. Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República. Dirección General de Estudios Legislativos: Política y Estado.

Vernengo, Matias y Camara Alcino (2004), Fiscal Policy and the Washington Consensus: A Post Keynesian Perspective, DEPARTMENT OF ECONOMICS WORKING PAPER SERIES, Working Paper No: 2004-09, University of Utah Department of Economics

Vicher, Diana (2009), De la reforma administrativa la reforma neogerencial en Hispanoamérica, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Vidal Bonifaz, Gregorio (2001), Privatizaciones, fusiones y adquisiciones. Coedición Editorial Anthropos, UAM- Iztapalapa. Impreso en Barcelona, 229 Págs.

Vidal, Gregorio (1981), “Notas sobre el desarrollo del capitalismo monopolista de Estado en México” en *Investigación Económica*, octubre-diciembre, pp. 37-56.

Williamson, John. (1990), “What Washington Means by Policy Reform?”, en J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics, Washington DC, pp. 5-20.

Williamson, John. (2003), “From Reform Agenda. A short history of the Washington Consensus and suggestions for what to do next” *Finance & Development* September 2003, pp. 10-13

Woodhouse Derek M (febrero de 2009), “Marco regulatorio para el desarrollo de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos” Primer Encuentro Técnico sobre la Estructuración de Proyectos de Asociación Público-Privada.

Wray, L. Randall (2000), “Keynes y el pleno empleo: una lectura contemporánea” *Comercio Exterior*, vol. 50, núm. 12, México, diciembre de 2000

Randall Wray (2006), “El papel del dinero hoy: la clave del pleno empleo y la estabilidad de precios”, UNAM FE.

ANEXO ESTADÍSTICO

Cuadro A.1
Gastos presupuestales del sector público, 1980-2011
Millones de pesos acumulados al mes de diciembre

Año	Gasto presupuestal consolidado	Gasto programable				
		Total	Gasto corriente			
			Servicios personales	Otros gastos	Ayudas, subsidios y transferencias	
1980	1,401.1	1,072.4	704.6	267.6	273.9	163.1
1981	2,251.1	1,672.0	998.0	384.7	457.5	155.8
1982	4,066.0	2,427.9	1,591.7	675.5	667.5	248.7
1983	6,990.7	3,932.1	2,816.6	1,025.5	1,317.1	474.0
1984	11,070.0	6,139.1	4,519.6	1,660.8	2,337.6	521.2
1985	18,698.0	11,258.5	7,876.9	2,725.1	4,079.9	1,071.9
1986	35,729.4	19,580.7	15,297.3	4,439.9	8,905.6	1,951.8
1987	84,401.1	39,611.1	29,725.2	11,089.1	14,787.2	3,848.9
1988	151,484.5	73,758.8	56,356.4	20,018.6	28,728.2	7,609.6
1989	167,894.0	85,710.8	69,423.3	26,028.2	34,265.2	9,129.9
1990	203,451.5	112,867.5	85,467.5	33,101.8	42,402.4	9,963.3
1991	226,368.2	144,259.3	109,337.8	44,979.4	47,456.2	16,902.2
1992	250,265.0	172,332.6	130,459.9	56,289.0	54,821.8	19,349.1
1993	282,177.6	201,967.9	163,163.1	71,720.3	61,739.2	29,703.6
1994	328,190.5	244,630.2	192,270.0	85,377.8	69,748.8	37,143.4
1995	422,057.0	282,614.7	223,357.1	116,924.7	81,589.1	24,843.3
1996	583,982.3	396,132.3	303,019.8	156,995.1	109,298.6	36,726.1
1997	751,525.8	516,317.3	405,675.0	216,821.4	136,426.9	52,426.8
1998	830,609.6	595,275.8	476,414.4	265,732.8	147,568.6	63,112.9
1999	1,009,345.8	704,684.4	575,623.4	337,175.6	160,123.9	78,323.7
2000	1,248,157.2	860,920.2	714,571.7	392,121.8	226,030.1	96,419.8
2001	1,311,669.8	925,257.2	774,389.2	423,008.7	228,962.3	122,418.2
2002	1,459,951.1	1,060,771.8	862,713.9	478,171.6	244,383.4	140,158.9
2003	1,648,243.1	1,216,023.2	1,006,575.0	506,355.2	339,211.2	161,008.7
2004	1,792,296.7	1,317,011.1	1,044,632.4	517,897.4	348,273.3	178,461.7
2005	1,958,012.1	1,458,540.1	1,171,190.4	557,421.9	411,162.9	202,605.7
2006	2,255,221.3	1,656,938.0	1,321,396.7	610,651.5	487,153.2	223,592.1
2007	2,482,503.5	1,894,952.9	1,489,975.9	653,559.9	576,250.0	260,165.9
2008	2,872,608.4	2,210,197.0	1,678,213.8	709,820.4	638,395.8	329,997.6
2009	3,088,876.8	2,436,548.8	1,829,908.8	765,430.8	694,641.3	369,836.7
2010	3,333,948.4	2,618,907.4	1,958,838.7	800,072.3	758,858.4	399,908.1
2011	3,629,849.9	2,859,828.9	2,155,507.5	861,847.6	825,876.4	467,783.5

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP

Continúa

Gastos presupuestales del sector público, 1980-2011

Millones de pesos acumulados al mes de diciembre

Año	Gasto no programable		Gasto no programable					
	Gasto de capital		Total	Adefas, estímulos y ajenas netas	Participacio nes a entidades federativas	Costo financiero del sector público presupuestario		
	Total	Inversión física				Total	pago de intereses, internos	pago de intereses, externos
1980	367.8	354.7	328.7	81.9	102.1	144.8	94.1	50.6
1981	674.0	657.3	579.1	139.4	152.9	286.8	165.2	121.6
1982	836.2	790.4	1,638.1	263.2	218.2	1,156.6	838.9	317.7
1983	1,115.5	1,039.7	3,058.6	294.2	499.3	2,265.2	1,457.0	808.2
1984	1,619.5	1,503.8	4,931.0	429.9	842.9	3,658.2	2,495.8	1,162.3
1985	3,381.6	2,561.3	7,439.6	609.8	1,275.4	5,554.3	3,847.6	1,706.7
1986	3,966.3	3,222.1	16,148.7	717.0	2,042.4	13,389.3	9,737.8	3,651.6
1987	9,885.9	7,876.3	44,790.0	1,282.0	5,133.4	38,374.7	29,932.4	8,442.3
1988	14,893.5	12,796.9	77,725.7	-344.6	11,132.1	66,938.2	52,010.2	14,928.0
1989	16,287.5	14,186.4	82,183.2	574.9	14,498.9	67,109.5	49,208.3	17,901.1
1990	27,400.0	22,843.1	90,584.0	2,748.7	20,717.4	67,118.0	50,299.4	16,818.6
1991	34,921.5	31,836.4	82,109.0	7,141.7	26,740.7	48,226.6	29,872.1	18,354.5
1992	41,872.7	37,832.9	77,932.4	4,113.0	32,972.4	40,847.0	24,496.5	16,350.6
1993	38,804.8	36,080.1	80,209.7	9,184.8	37,691.5	33,333.3	18,597.6	14,735.7
1994	52,360.2	47,771.3	83,560.3	9,032.6	41,607.8	32,919.9	16,253.3	16,666.6
1995	59,257.6	51,891.0	139,442.3	5,514.3	49,158.9	84,769.0	48,542.5	36,226.5
1996	93,112.5	75,883.7	187,850.0	6,486.9	70,900.6	110,462.5	58,202.6	52,259.9
1997	110,642.2	101,054.9	235,208.5	10,448.0	94,528.5	130,187.2	80,750.8	49,436.3
1998	118,861.4	112,216.8	235,333.9	10,404.7	113,578.2	111,264.3	57,412.0	53,852.3
1999	129,061.1	117,366.9	304,661.4	-355.6	140,670.9	164,346.1	101,314.6	63,031.4
2000	146,348.5	139,356.2	387,237.0	8,083.8	178,136.2	201,017.1	128,478.5	72,538.5
2001	150,868.0	141,276.4	386,412.6	1,419.3	196,931.2	188,062.1	121,556.0	66,506.1
2002	198,057.9	146,276.1	399,179.3	5,894.6	214,909.8	178,374.9	116,718.1	61,656.7
2003	209,448.2	186,830.0	432,219.9	16,128.9	225,227.8	190,863.1	117,119.7	73,743.4
2004	272,378.7	227,633.3	475,285.6	28,565.1	239,890.2	206,830.3	130,221.8	76,608.5
2005	287,349.6	234,545.1	499,472.0	10,393.3	278,892.4	210,186.3	138,123.0	72,063.3
2006	335,541.2	273,340.3	598,283.3	18,880.9	329,337.3	250,065.0	171,775.2	78,289.8
2007	404,977.1	338,764.1	587,550.6	15,836.9	332,757.7	238,956.0	166,841.8	72,114.2
2008	531,983.2	373,961.1	662,411.4	11,843.9	423,454.9	227,112.6	159,355.4	67,757.2
2009	606,640.0	549,325.0	652,328.0	13,798.2	375,717.3	262,812.5	195,173.7	67,638.7
2010	660,068.7	622,501.0	715,041.0	21,958.3	437,327.6	255,755.1	191,171.2	64,583.9
2011	704,321.4	650,786.3	770,020.9	18,812.9	477,256.2	273,951.9	210,286.1	63,665.7

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP

Cuadro A. 2
Gastos Presupuestales del Sector Público, 1980-2011
Participación porcentual

Año	Gasto presupuestal consolidado	Gasto programable				
		Total	Gasto corriente			
			Total	Servicios personales	Otros gastos	Ayudas, subsidios y transferencias
1980	100.0	76.5	50.3	19.1	19.5	11.6
1981	100.0	74.3	44.3	17.1	20.3	6.9
1982	100.0	59.7	39.1	16.6	16.4	6.1
1983	100.0	56.2	40.3	14.7	18.8	6.8
1984	100.0	55.5	40.8	15.0	21.1	4.7
1985	100.0	60.2	42.1	14.6	21.8	5.7
1986	100.0	54.8	42.8	12.4	24.9	5.5
1987	100.0	46.9	35.2	13.1	17.5	4.6
1988	100.0	48.7	37.2	13.2	19.0	5.0
1989	100.0	51.1	41.3	15.5	20.4	5.4
1990	100.0	55.5	42.0	16.3	20.8	4.9
1991	100.0	63.7	48.3	19.9	21.0	7.5
1992	100.0	68.9	52.1	22.5	21.9	7.7
1993	100.0	71.6	57.8	25.4	21.9	10.5
1994	100.0	74.5	58.6	26.0	21.3	11.3
1995	100.0	67.0	52.9	27.7	19.3	5.9
1996	100.0	67.8	51.9	26.9	18.7	6.3
1997	100.0	68.7	54.0	28.9	18.2	7.0
1998	100.0	71.7	57.4	32.0	17.8	7.6
1999	100.0	69.8	57.0	33.4	15.9	7.8
2000	100.0	69.0	57.3	31.4	18.1	7.7
2001	100.0	70.5	59.0	32.2	17.5	9.3
2002	100.0	72.7	59.1	32.8	16.7	9.6
2003	100.0	73.8	61.1	30.7	20.6	9.8
2004	100.0	73.5	58.3	28.9	19.4	10.0
2005	100.0	74.5	59.8	28.5	21.0	10.3
2006	100.0	73.5	58.6	27.1	21.6	9.9
2007	100.0	76.3	60.0	26.3	23.2	10.5
2008	100.0	76.9	58.4	24.7	22.2	11.5
2009	100.0	78.9	59.2	24.8	22.5	12.0
2010	100.0	78.6	58.8	24.0	22.8	12.0
2011	100.0	78.8	59.4	23.7	22.8	12.9

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP

Continúa
Gastos Presupuestales del Sector Público
Participación porcentual

Año	Gasto programable		Gasto no programable					Costo financiero del sector público presupuestario		
	Gasto de capital	Gasto de capital, Inversión física	Total	Adefas, estímulos y ajenas netas	Participaciones a entidades federativas					
							pago de intereses, internos	pago de intereses, externos		
1980	26.3	25.3	23.5	5.8	7.3	10.3	6.7	3.6		
1981	29.9	29.2	25.7	6.2	6.8	12.7	7.3	5.4		
1982	20.6	19.4	40.3	6.5	5.4	28.4	20.6	7.8		
1983	16.0	14.9	43.8	4.2	7.1	32.4	20.8	11.6		
1984	14.6	13.6	44.5	3.9	7.6	33.0	22.5	10.5		
1985	18.1	13.7	39.8	3.3	6.8	29.7	20.6	9.1		
1986	11.1	9.0	45.2	2.0	5.7	37.5	27.3	10.2		
1987	11.7	9.3	53.1	1.5	6.1	45.5	35.5	10.0		
1988	9.8	8.4	51.3	-0.2	7.3	44.2	34.3	9.9		
1989	9.7	8.4	48.9	0.3	8.6	40.0	29.3	10.7		
1990	13.5	11.2	44.5	1.4	10.2	33.0	24.7	8.3		
1991	15.4	14.1	36.3	3.2	11.8	21.3	13.2	8.1		
1992	16.7	15.1	31.1	1.6	13.2	16.3	9.8	6.5		
1993	13.8	12.8	28.4	3.3	13.4	11.8	6.6	5.2		
1994	16.0	14.6	25.5	2.8	12.7	10.0	5.0	5.1		
1995	14.0	12.3	33.0	1.3	11.6	20.1	11.5	8.6		
1996	15.9	13.0	32.2	1.1	12.1	18.9	10.0	8.9		
1997	14.7	13.4	31.3	1.4	12.6	17.3	10.7	6.6		
1998	14.3	13.5	28.3	1.3	13.7	13.4	6.9	6.5		
1999	12.8	11.6	30.2	0.0	13.9	16.3	10.0	6.2		
2000	11.7	11.2	31.0	0.6	14.3	16.1	10.3	5.8		
2001	11.5	10.8	29.5	0.1	15.0	14.3	9.3	5.1		
2002	13.6	10.0	27.3	0.4	14.7	12.2	8.0	4.2		
2003	12.7	11.3	26.2	1.0	13.7	11.6	7.1	4.5		
2004	15.2	12.7	26.5	1.6	13.4	11.5	7.3	4.3		
2005	14.7	12.0	25.5	0.5	14.2	10.7	7.1	3.7		
2006	14.9	12.1	26.5	0.8	14.6	11.1	7.6	3.5		
2007	16.3	13.6	23.7	0.6	13.4	9.6	6.7	2.9		
2008	18.5	13.0	23.1	0.4	14.7	7.9	5.5	2.4		
2009	19.6	17.8	21.1	0.4	12.2	8.5	6.3	2.2		
2010	19.8	18.7	21.4	0.7	13.1	7.7	5.7	1.9		
2011	19.4	17.9	21.2	0.5	13.1	7.5	5.8	1.8		

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP

Cuadro A.4
Gastos Presupuestales del Sector Público, 1980-2011
Como porcentaje del PIB

Año	Gasto presupuestal consolidado	Gasto programable						
		Total	Gasto corriente				Gasto de capital	
			Total	Servicios personales	Otros gastos	Ayudas, subsidios y transferencias	Total	Gasto de capital, Inversión física
1980	29.7	22.7	14.9	5.7	5.8	3.5	7.8	7.5
1981	34.7	25.8	15.4	5.9	7.1	2.4	10.4	10.1
1982	39.4	23.5	15.4	6.6	6.5	2.4	8.1	7.7
1983	37.2	20.9	15.0	5.5	7.0	2.5	5.9	5.5
1984	35.9	19.9	14.7	5.4	7.6	1.7	5.3	4.9
1985	37.3	22.4	15.7	5.4	8.1	2.1	6.7	5.1
1986	42.9	23.5	18.4	5.3	10.7	2.3	4.8	3.9
1987	41.7	19.6	14.7	5.5	7.3	1.9	4.9	3.9
1988	36.6	17.8	13.6	4.8	6.9	1.8	3.6	3.1
1989	30.8	15.7	12.7	4.8	6.3	1.7	3.0	2.6
1990	27.7	15.4	11.6	4.5	5.8	1.4	3.7	3.1
1991	23.9	15.3	11.6	4.8	5.0	1.8	3.7	3.4
1992	22.3	15.3	11.6	5.0	4.9	1.7	3.7	3.4
1993	22.5	16.1	13.0	5.7	4.9	2.4	3.1	2.9
1994	23.1	17.2	13.5	6.0	4.9	2.6	3.7	3.4
1995	22.9	15.4	12.1	6.4	4.4	1.3	3.2	2.8
1996	23.1	15.7	12.0	6.2	4.3	1.5	3.7	3.0
1997	23.6	16.2	12.8	6.8	4.3	1.6	3.5	3.2
1998	21.6	15.5	12.4	6.9	3.8	1.6	3.1	2.9
1999	21.9	15.3	12.5	7.3	3.5	1.7	2.8	2.6
2000	22.7	15.7	13.0	7.1	4.1	1.8	2.7	2.5
2001	22.6	15.9	13.3	7.3	3.9	2.1	2.6	2.4
2002	23.3	16.9	13.8	7.6	3.9	2.2	3.2	2.3
2003	21.8	16.1	13.3	6.7	4.5	2.1	2.8	2.5
2004	20.9	15.4	12.2	6.0	4.1	2.1	3.2	2.7
2005	21.2	15.8	12.7	6.0	4.4	2.2	3.1	2.5
2006	21.7	16.0	12.7	5.9	4.7	2.2	3.2	2.6
2007	21.9	16.7	13.2	5.8	5.1	2.3	3.6	3.0
2008	23.6	18.1	13.8	5.8	5.2	2.7	4.4	3.1
2009	25.9	20.4	15.3	6.4	5.8	3.1	5.1	4.6
2010	25.5	20.0	15.0	6.1	5.8	3.1	5.0	4.8
2011	25.3	19.9	15.0	6.0	5.8	3.3	4.9	4.5

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP

Continúa
 Gastos Presupuestales del Sector Público, 1980-2011
 Como porcentaje del PIB

año	Gasto no programable						
	Total	Gasto no programable, Adefas, estímulos y ajenas netas	Participaciones a entidades federativas	Costo financiero del sector público presupuestario			
				Total	pago de intereses, internos	pago de intereses, externos	
1980	7.0	1.7	2.2	3.1	2.0	1.1	
1981	8.9	2.2	2.4	4.4	2.5	1.9	
1982	15.9	2.6	2.1	11.2	8.1	3.1	
1983	16.3	1.6	2.7	12.1	7.8	4.3	
1984	16.0	1.4	2.7	11.9	8.1	3.8	
1985	14.8	1.2	2.5	11.1	7.7	3.4	
1986	19.4	0.9	2.5	16.1	11.7	4.4	
1987	22.1	0.6	2.5	18.9	14.8	4.2	
1988	18.8	-0.1	2.7	16.2	12.6	3.6	
1989	15.1	0.1	2.7	12.3	9.0	3.3	
1990	12.3	0.4	2.8	9.1	6.8	2.3	
1991	8.7	0.8	2.8	5.1	3.2	1.9	
1992	6.9	0.4	2.9	3.6	2.2	1.5	
1993	6.4	0.7	3.0	2.7	1.5	1.2	
1994	5.9	0.6	2.9	2.3	1.1	1.2	
1995	7.6	0.3	2.7	4.6	2.6	2.0	
1996	7.4	0.3	2.8	4.4	2.3	2.1	
1997	7.4	0.3	3.0	4.1	2.5	1.6	
1998	6.1	0.3	3.0	2.9	1.5	1.4	
1999	6.6	0.0	3.1	3.6	2.2	1.4	
2000	7.0	0.1	3.2	3.7	2.3	1.3	
2001	6.6	0.0	3.4	3.2	2.1	1.1	
2002	6.4	0.1	3.4	2.8	1.9	1.0	
2003	5.7	0.2	3.0	2.5	1.6	1.0	
2004	5.5	0.3	2.8	2.4	1.5	0.9	
2005	5.4	0.1	3.0	2.3	1.5	0.8	
2006	5.8	0.2	3.2	2.4	1.7	0.8	
2007	5.2	0.1	2.9	2.1	1.5	0.6	
2008	5.4	0.1	3.5	1.9	1.3	0.6	
2009	5.5	0.1	3.2	2.2	1.6	0.6	
2010	5.5	0.2	3.3	2.0	1.5	0.5	
2011	5.4	0.1	3.3	1.9	1.5	0.4	

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP

Cuadro A.5

Ingresos Presupuestales del Sector Público, 1980-2011

Miles de millones de pesos, flujos acumulados al mes de diciembre

año	Ingreso presupuestal consolidado	Ingresos petroleros	Ingresos no petroleros								
			Total	Ingresos no petroleros del Gobierno Federal	Tributarios	Ingresos No tributarios	Derechos	Productos	Apropiaciones	Ingresos presupuestales de los Organismos y Empresas,	
1980	1.2	0.4	0.8	0.5	0.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3
1981	1.5	0.5	1.1	0.7	0.6	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4
1982	2.7	1.1	1.6	1.0	0.9	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.6
1983	5.7	2.8	2.8	1.7	1.6	0.2	0.1	0.1	0.0	0.0	1.1
1984	9.2	4.3	4.9	2.8	2.6	0.2	0.1	0.0	0.0	0.0	2.1
1985	15.3	7.1	8.3	4.6	4.2	0.4	0.2	0.0	0.1	0.1	3.7
1986	25.1	10.5	14.6	8.2	7.5	0.8	0.4	0.0	0.2	0.2	6.3
1987	57.1	22.1	35.0	19.6	17.5	2.1	1.0	0.1	0.7	0.7	15.3
1988	115.5	37.0	78.5	47.4	40.1	7.3	2.4	0.3	1.4	1.4	31.2
1989	141.6	42.8	98.7	64.5	53.2	11.3	2.4	0.5	7.6	7.6	34.2
1990	186.9	56.6	130.3	86.6	74.1	12.5	3.7	1.9	5.5	5.5	43.7
1991	252.8	63.1	189.7	139.4	94.7	44.7	4.1	2.5	36.0	36.0	50.3
1992	296.5	72.5	224.0	163.5	114.1	49.4	4.6	3.8	41.1	41.1	60.4
1993	290.7	76.2	214.5	146.6	129.8	16.8	4.9	1.8	10.1	10.1	68.0
1994	328.8	85.2	243.6	167.6	138.5	29.0	4.4	3.4	21.2	21.2	76.0
1995	418.9	139.0	279.9	190.4	153.0	37.5	5.2	8.8	23.4	23.4	89.4
1996	580.7	206.6	374.1	259.3	205.6	53.7	7.2	7.1	39.4	39.4	114.8
1997	732.0	249.0	483.0	339.6	277.7	61.9	9.4	8.4	44.1	44.1	143.4
1998	783.0	233.1	550.0	394.2	342.6	51.6	16.2	12.0	23.3	23.3	155.8
1999	956.5	286.2	670.3	489.3	434.2	55.1	15.9	7.9	31.3	31.3	181.0
2000	1,187.7	393.1	794.6	583.7	515.5	68.2	14.8	7.3	46.1	46.1	210.9
2001	1,271.4	386.6	884.8	656.1	567.7	88.4	16.1	6.6	65.6	65.6	228.7
2002	1,387.2	410.0	977.2	729.3	616.1	113.3	18.6	5.2	89.4	89.4	247.9
2003	1,600.3	533.4	1,066.9	775.3	679.0	96.3	19.2	5.2	71.9	71.9	291.5
2004	1,771.3	637.4	1,134.0	823.6	716.8	106.8	16.6	5.4	84.8	84.8	310.3
2005	1,947.8	726.5	1,221.3	871.5	793.0	78.5	19.9	7.3	51.3	51.3	349.8
2006	2,263.6	861.3	1,402.3	1,015.2	930.7	84.5	20.3	6.9	57.2	57.2	387.1
2007	2,485.8	880.7	1,605.1	1,205.4	1,047.3	158.1	24.8	6.8	126.5	126.5	399.7
2008	2,860.9	1,054.6	1,806.3	1,357.8	1,207.7	150.1	29.3	6.9	114.0	114.0	448.5
2009	2,817.2	874.2	1,943.0	1,508.2	1,125.4	382.8	29.7	6.7	346.4	346.4	434.8
2010	2,960.4	973.0	1,987.4	1,492.4	1,314.3	178.1	32.0	4.1	141.9	141.9	495.0
2011	3,269.6	1,100.3	2,169.4	1,613.8	1,436.9	176.9	35.9	4.6	136.3	136.3	555.6

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP

Cuadro A.6
Ingresos Presupuestales del Sector Público, 1980-2011
Participación porcentual

año	Ingreso presupuestal consolidado	Ingresos petroleros	Ingresos no petroleros								
				Gobierno Federal	Tributarios	Ingresos No tributarios	Derechos	Productos	Apropiaciones	Accesorios	Ingresos presupuestales de los Organismos y Empresas
1980	100.0	32.3	67.7	43.7	40.7	3.0	1.5	0.7	0.6	0.2	24.0
1981	100.0	30.9	69.1	44.6	41.1	3.6	1.2	1.4	0.7	0.3	24.5
1982	100.0	40.6	59.4	35.7	31.7	4.0	1.1	0.9	1.7	0.4	23.8
1983	100.0	49.9	50.1	30.7	27.5	3.2	1.2	0.9	0.8	0.4	19.4
1984	100.0	46.6	53.4	30.8	28.3	2.5	1.4	0.5	0.3	0.4	22.6
1985	100.0	46.0	54.0	30.0	27.3	2.7	1.5	0.2	0.6	0.3	24.0
1986	100.0	41.8	58.2	32.9	29.9	3.1	1.6	0.1	0.8	0.6	25.3
1987	100.0	38.7	61.3	34.4	30.7	3.6	1.7	0.2	1.2	0.5	26.9
1988	100.0	32.0	68.0	41.0	34.7	6.3	2.1	0.3	1.2	0.5	27.0
1989	100.0	30.3	69.7	45.6	37.5	8.0	1.7	0.3	5.4	0.6	24.2
1990	100.0	30.3	69.7	46.3	39.6	6.7	2.0	1.0	3.0	0.7	23.4
1991	100.0	25.0	75.0	55.1	37.5	17.7	1.6	1.0	14.2	0.8	19.9
1992	100.0	24.5	75.5	55.2	38.5	16.7	1.5	1.3	13.9	0.0	20.4
1993	100.0	26.2	73.8	50.4	44.6	5.8	1.7	0.6	3.5	0.0	23.4
1994	100.0	25.9	74.1	51.0	42.1	8.8	1.3	1.0	6.5	0.0	23.1
1995	100.0	33.2	66.8	45.5	36.5	8.9	1.2	2.1	5.6	0.0	21.4
1996	100.0	35.6	64.4	44.7	35.4	9.3	1.2	1.2	6.8	0.0	19.8
1997	100.0	34.0	66.0	46.4	37.9	8.5	1.3	1.2	6.0	0.0	19.6
1998	100.0	29.8	70.2	50.3	43.8	6.6	2.1	1.5	3.0	0.0	19.9
1999	100.0	29.9	70.1	51.2	45.4	5.8	1.7	0.8	3.3	0.0	18.9
2000	100.0	33.1	66.9	49.1	43.4	5.7	1.2	0.6	3.9	0.0	17.8
2001	100.0	30.4	69.6	51.6	44.7	7.0	1.3	0.5	5.2	0.0	18.0
2002	100.0	29.6	70.4	52.6	44.4	8.2	1.3	0.4	6.4	0.0	17.9
2003	100.0	33.3	66.7	48.5	42.4	6.0	1.2	0.3	4.5	0.0	18.2
2004	100.0	36.0	64.0	46.5	40.5	6.0	0.9	0.3	4.8	0.0	17.5
2005	100.0	37.3	62.7	44.7	40.7	4.0	1.0	0.4	2.6	0.0	18.0
2006	100.0	38.0	62.0	44.8	41.1	3.7	0.9	0.3	2.5	0.0	17.1
2007	100.0	35.4	64.6	48.5	42.1	6.4	1.0	0.3	5.1	0.0	16.1
2008	100.0	36.9	63.1	47.5	42.2	5.2	1.0	0.2	4.0	0.0	15.7
2009	100.0	31.0	69.0	53.5	39.9	13.6	1.1	0.2	12.3	0.0	15.4
2010	100.0	32.9	67.1	50.4	44.4	6.0	1.1	0.1	4.8	0.0	16.7
2011	100.0	33.7	66.3	49.4	43.9	5.4	1.1	0.1	4.2	0.0	17.0

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP.

Cuadro A.7
Ingresos Presupuestales del Sector Público, 1980-2011
Porcentaje del PIB

año	Ingresos presupuestal consolidado	Ingresos petroleros	Ingresos no petroleros								
				Ingresos no petroleros del Gobierno Federal	Tributarios	Ingresos No tributarios, No petroleros	Derechos no petroleros	No petroleros, Productos	Aprovisionamientos	Accesorios	Ingresos presupuestales de los Organismos y Empresas, No petroleros
1980	24.4	7.9	16.5	10.7	9.9	0.7	0.4	0.2	0.2	0.1	5.8
1981	23.5	7.3	16.3	10.5	9.7	0.8	0.3	0.3	0.2	0.1	5.8
1982	26.1	10.6	15.5	9.3	8.3	1.0	0.3	0.2	0.4	0.1	6.2
1983	30.2	15.1	15.1	9.3	8.3	1.0	0.4	0.3	0.2	0.1	5.9
1984	29.8	13.9	15.9	9.2	8.4	0.7	0.4	0.1	0.1	0.1	6.7
1985	30.6	14.1	16.5	9.2	8.3	0.8	0.5	0.1	0.2	0.1	7.3
1986	30.1	12.6	17.5	9.9	9.0	0.9	0.5	0.0	0.2	0.2	7.6
1987	28.2	10.9	17.3	9.7	8.7	1.0	0.5	0.1	0.3	0.1	7.6
1988	27.9	8.9	19.0	11.4	9.7	1.8	0.6	0.1	0.3	0.2	7.5
1989	26.0	7.9	18.1	11.8	9.7	2.1	0.4	0.1	1.4	0.2	6.3
1990	25.4	7.7	17.7	11.8	10.1	1.7	0.5	0.3	0.8	0.2	6.0
1991	26.7	6.7	20.1	14.7	10.0	4.7	0.4	0.3	3.8	0.2	5.3
1992	26.4	6.5	19.9	14.6	10.2	4.4	0.4	0.3	3.7	0.0	5.4
1993	23.1	6.1	17.1	11.7	10.3	1.3	0.4	0.1	0.8	0.0	5.4
1994	23.1	6.0	17.1	11.8	9.7	2.0	0.3	0.2	1.5	0.0	5.3
1995	22.8	7.6	15.2	10.3	8.3	2.0	0.3	0.5	1.3	0.0	4.9
1996	23.0	8.2	14.8	10.3	8.1	2.1	0.3	0.3	1.6	0.0	4.5
1997	23.0	7.8	15.2	10.7	8.7	1.9	0.3	0.3	1.4	0.0	4.5
1998	20.3	6.1	14.3	10.2	8.9	1.3	0.4	0.3	0.6	0.0	4.0
1999	20.8	6.2	14.6	10.6	9.4	1.2	0.3	0.2	0.7	0.0	3.9
2000	21.6	7.2	14.5	10.6	9.4	1.2	0.3	0.1	0.8	0.0	3.8
2001	21.9	6.7	15.2	11.3	9.8	1.5	0.3	0.1	1.1	0.0	3.9
2002	22.1	6.5	15.6	11.6	9.8	1.8	0.3	0.1	1.4	0.0	4.0
2003	21.2	7.1	14.1	10.3	9.0	1.3	0.3	0.1	1.0	0.0	3.9
2004	20.7	7.4	13.2	9.6	8.4	1.2	0.2	0.1	1.0	0.0	3.6
2005	21.1	7.9	13.2	9.4	8.6	0.8	0.2	0.1	0.6	0.0	3.8
2006	21.8	8.3	13.5	9.8	9.0	0.8	0.2	0.1	0.6	0.0	3.7
2007	22.0	7.8	14.2	10.6	9.3	1.4	0.2	0.1	1.1	0.0	3.5
2008	23.5	8.7	14.8	11.1	9.9	1.2	0.2	0.1	0.9	0.0	3.7
2009	23.6	7.3	16.3	12.6	9.4	3.2	0.2	0.1	2.9	0.0	3.6
2010	22.6	7.4	15.2	11.4	10.0	1.4	0.2	0.0	1.1	0.0	3.8
2011	22.8	7.7	15.1	11.2	10.0	1.2	0.3	0.0	0.9	0.0	3.9

Fuente: Elaborado con datos de la Dirección General de Planeación Hacendaria, SHCP

Cuadro A.8
BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO, 2000-2011
Como porcentaje del PIB

CONCEPTO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Balance público	-1.0	-0.6	-1.1	-0.6	-0.2	-0.1	0.1	0.0	-0.1	-2.3	-2.8	-2.5
Balance presupuestario	-1.0	-0.6	-1.1	-0.6	-0.2	-0.1	0.1	0.0	-0.1	-2.3	-2.9	-2.5
Gobierno Federal	-1.3	-0.9	-2.0	-1.3	-1.2	-1.1	-1.7	-1.9	-1.6	-2.2	-2.7	-2.5
Organismos y empresas	0.4	0.3	0.9	0.7	1.0	1.0	1.8	2.0	1.5	-0.1	-0.1	0.0
Pemex	0.1	0.0	0.5	0.4	0.6	0.5	1.4	1.5	1.2	-0.3	-0.4	-0.3
Otras entidades	0.3	0.3	0.4	0.3	0.4	0.4	0.4	0.5	0.3	0.2	0.3	0.3
Entidades bajo control presupuestario indirecto	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Balance primario	2.3	2.2	1.6	1.9	2.2	2.2	2.5	2.2	1.8	-0.1	-0.9	-0.5
Balance presupuestario	2.2	2.2	1.6	1.9	2.2	2.2	2.5	2.1	1.8	-0.1	-0.9	-0.6
Gobierno Federal	1.5	1.6	0.3	0.8	0.8	0.8	0.1	-0.3	0.1	-0.2	-1.1	-0.9
Organismos y empresas	0.8	0.6	1.2	1.1	1.3	1.4	2.4	2.4	1.7	0.2	0.2	0.3
Pemex	0.4	0.2	0.7	0.7	0.9	0.9	1.9	1.9	1.4	0.0	-0.2	-0.1
Otras entidades	0.4	0.4	0.5	0.4	0.5	0.5	0.4	0.5	0.3	0.2	0.4	0.4
Entidades bajo control presupuestario indirecto	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1

Fuente: Elaborado con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuadro A.9

Deuda pública consolidada del sector público presupuestario según su origen
(SalDOS en miles de millones de pesos)

Año	Sector Público Económico Amplio			Sector Público Consolidado con el Banco de México,		
	Deuda total	Deuda interna	Deuda externa	Deuda total	Deuda interna	Deuda externa
1980	1.4	0.6	0.8	1.4	0.6	0.7
1981	2.3	0.9	1.5	2.3	1.0	1.3
1982	8.7	2.6	6.1	8.4	2.4	6.0
1983	13.7	4.1	9.6	13.4	4.3	9.0
1984	20.0	5.7	14.2	19.4	6.6	12.8
1985	37.8	9.7	28.1	36.8	10.0	26.8
1986	94.5	21.2	73.3	92.5	22.2	70.2
1987	229.9	41.2	188.7	220.8	52.3	168.5
1988	276.5	83.0	193.5	265.1	76.6	188.5
1989	321.5	108.8	212.8	307.1	97.3	209.7
1990	352.0	138.1	213.9	333.5	131.7	201.8
1991	330.0	117.5	212.5	307.3	130.7	176.6
1992	270.9	64.0	206.9	245.4	79.8	165.6
1993	263.7	50.9	212.8	236.3	87.4	148.9
1994	459.9	59.8	400.1	443.7	59.8	383.9
1995	680.9	11.2	669.8	657.6	-12.5	670.1
1996	696.9	70.0	626.9	651.6	73.6	578.0
1997	701.8	83.0	618.8	658.3	199.6	458.6
1998	943.7	149.9	793.8	869.3	307.3	562.0
1999	1,005.8	262.3	743.5	965.9	482.8	483.1
2000	1,183.7	474.3	709.4	1,146.9	775.0	371.9
2001	1,187.1	501.7	685.4	1,191.0	922.2	268.8
2002	1,436.5	670.0	766.5	1,388.0	1,157.0	231.0
2003	1,585.3	745.6	839.7	1,518.8	1,345.5	173.3
2004	1,624.9	774.2	850.8	1,619.2	1,486.3	132.9
2005	1,575.6	836.5	739.1	1,640.5	1,691.9	-51.4
2006	1,697.2	1,171.8	525.4	1,732.8	2,035.0	-302.2
2007	1,684.5	1,307.4	377.1	1,718.9	2,296.1	-577.2
2008	2,217.5	1,817.1	400.4	2,097.0	3,018.1	-921.1
2009	3,459.1	2,244.4	1,214.7	3,486.7	3,528.2	-41.5
2010	3,995.6	2,641.6	1,354.0	4,162.6	4,252.9	-90.3
2011	4,629.5	3,014.8	1,614.7	4,567.5	4,982.9	-415.4

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

CuadroA.10

Deuda pública consolidada del sector público presupuestario según su origen
(Saldos como porcentaje del PIB)

Año	Sector Público Económico Amplio			Sector Público Consolidado con el Banco de México,		
	Deuda total	Deuda interna	Deuda externa	Deuda total	Deuda interna	Deuda externa
1980	31.3	13.4	17.9	31.3	13.4	15.7
1981	37.2	14.6	24.3	37.2	16.2	21.0
1982	87.4	26.1	61.3	84.4	24.1	60.3
1983	74.8	22.4	52.4	73.2	23.5	49.1
1984	65.7	18.7	46.7	63.7	21.7	42.1
1985	76.6	19.7	57.0	74.6	20.3	54.3
1986	113.7	25.5	88.2	111.3	26.7	84.5
1987	112.4	20.1	92.3	108.0	25.6	82.4
1988	66.4	19.9	46.5	63.7	18.4	45.3
1989	58.6	19.8	38.8	56.0	17.7	38.2
1990	47.6	18.7	28.9	45.1	17.8	27.3
1991	34.8	12.4	22.4	32.4	13.8	18.6
1992	24.1	5.7	18.4	21.8	7.1	14.7
1993	21.0	4.1	16.9	18.8	7.0	11.9
1994	32.4	4.2	28.2	31.2	4.2	27.0
1995	37.1	0.6	36.5	35.8	-0.7	36.5
1996	27.6	2.8	24.8	25.8	2.9	22.9
1997	22.1	2.6	19.5	20.7	6.3	14.4
1998	24.5	3.9	20.6	22.6	8.0	14.6
1999	21.9	5.7	16.2	21.0	10.5	10.5
2000	21.5	8.6	12.9	20.9	14.1	6.8
2001	20.4	8.6	11.8	20.4	15.8	4.6
2002	22.8	10.7	12.2	22.1	18.4	3.7
2003	22.9	10.8	12.1	22.0	19.5	2.5
2004	21.0	10.0	11.0	20.9	19.2	1.7
2005	18.8	10.0	8.8	19.5	20.2	-0.6
2006	18.5	12.8	5.7	18.9	22.2	-3.3
2007	17.2	13.3	3.9	17.6	23.4	-5.9
2008	21.0	17.2	3.8	19.9	28.6	-8.7
2009	33.6	21.8	11.8	33.9	34.3	-0.4
2010	35.4	23.4	12.0	36.9	37.7	-0.8
2011	37.4	24.3	13.0	36.9	40.2	-3.4

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP.

Cuadro A.11
Deuda pública bruta per cápita de sector público
Miles de millones de pesos a precios constantes de 2003

Años	Deuda pública total a precios corrientes	Deuda pública interna a precios constantes	Deflactor implícito del 2003=100	PIB corrientes 2003	Deuda pública total constantes	Deuda pública bruta per cápita corrientes	Deuda pública bruta per cápita constantes
1990	407.0	178.4	15.3	734.8	2,660.3	4,847.10	31,680.98
1991	419.7	174.0	18.2	945.2	2,311.1	4,910.23	27,040.42
1992	393.4	157.4	20.7	1,123.9	1,903.3	4,522.16	21,879.14
1993	412.7	168.1	22.3	1,256.2	1,846.5	4,660.92	20,854.81
1994	655.0	200.0	24.3	1,423.4	2,693.9	7,267.99	29,892.61
1995	954.1	182.7	36.5	1,840.4	2,616.2	10,402.06	28,521.82
1996	986.5	214.9	46.2	2,529.9	2,134.1	10,604.13	22,939.49
1997	1,019.6	305.6	53.0	3,179.1	1,924.0	10,805.81	20,391.22
1998	1,316.9	406.5	61.2	3,848.2	2,151.1	13,761.73	22,478.89
1999	1,424.7	546.7	69.4	4,600.5	2,051.5	14,679.24	21,136.74
2000	1,521.9	712.0	76.7	5,497.7	1,985.4	15,459.97	20,169.19
2001	1,537.2	802.7	80.0	5,811.8	1,920.7	15,446.94	19,300.39
2002	1,763.1	950.2	87.7	6,267.5	2,009.9	17,524.36	19,978.31
2003	1,974.0	1,086.1	93.6	6,895.4	2,108.8	19,409.09	20,734.02
2004	2,073.8	1,181.3	102.1	7,713.8	2,031.1	20,168.76	19,753.93
2005	2,111.9	1,339.4	111.4	8,366.2	1,895.8	20,317.17	18,238.04
2006	2,337.3	1,741.4	115.5	9,157.6	2,023.7	22,139.89	19,168.74
2007	2,559.5	1,958.0	122.7	9,762.9	2,086.0	23,871.49	19,455.16
2008	3,269.5	2,498.7	129.8	10,504.5	2,518.9	30,024.97	23,131.72
2009	4,146.1	2,887.9	135.7	11,889.0	3,055.4	37,489.26	27,626.57

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP e INEGI.

Cuadro A.12
México: Servicio de la deuda externa, 1970-2009
(Doláres corrientes)

Año	Largo plazo (servicio de la deuda total, doláres corrientes)	Corto plazo	privada no garantizada (PGN) (servicio de la deuda total, doláres corrientes)	Pública y con garantía pública (servicio de la deuda total, doláres corrientes)	Total (servicio de la deuda total, doláres corrientes)
1980	9,340.0	1,622.4	1,450.0	7,890.0	10,962.4
1981	10,621.7	3,718.8	2,090.0	8,531.7	14,340.4
1982	12,300.3	3,384.0	2,889.9	9,410.4	15,684.3
1983	12,971.5	1,853.9	1,545.8	11,425.7	14,825.4
1984	15,907.3	1,052.4	4,630.0	11,277.3	16,959.7
1985	14,454.4	838.3	3,882.0	10,572.4	15,292.6
1986	12,096.5	847.0	3,490.0	8,606.5	12,943.5
1987	11,086.7	1,000.2	2,453.0	8,633.7	12,086.9
1988	13,740.7	1,732.6	3,829.0	9,911.7	15,473.2
1989	13,348.8	2,214.6	3,858.0	9,490.8	15,563.4
1990	8,618.5	2,694.4	778.0	7,840.5	11,312.9
1991	10,476.6	3,068.5	1,219.0	9,257.6	13,545.1
1992	18,192.8	2,558.5	2,890.0	15,302.8	20,751.4
1993	20,658.0	3,422.9	10,129.1	10,528.9	24,080.9
1994	16,190.6	3,885.5	4,496.7	11,693.8	20,076.0
1995	21,810.0	4,300.0	6,435.3	15,374.7	26,110.0
1996	34,751.6	5,666.5	8,107.3	26,644.3	40,418.1
1997	35,596.8	6,153.0	7,559.4	28,037.4	41,749.8
1998	25,886.3	3,260.8	8,497.9	17,388.4	29,147.1
1999	28,038.4	7,295.8	12,177.1	15,861.3	35,334.2
2000	50,971.9	7,537.6	26,881.3	24,090.6	58,509.5
2001	46,537.4	837.2	22,377.2	24,160.1	47,374.6
2002	43,344.1	500.0	24,367.8	18,976.3	43,844.1
2003	41,898.1	340.0	19,984.3	21,913.7	42,238.1
2004	50,030.5	450.0	25,494.0	24,536.5	50,480.5
2005	44,488.5	643.6	22,047.8	22,440.7	45,132.1
2006	55,560.4	534.7	17,578.6	37,981.8	56,095.1
2007	39,168.2	801.0	19,192.5	19,975.7	39,969.2
2008	40,550.8	780.9	20,965.2	19,585.6	41,331.7
2009	39,356.5	596.8	22,550.0	16,806.5	39,953.2

Fuente: Elaborado con datos de Banco Mundial

Cuadro A.13

Pago de intereses de la deuda externa, 1970-2009

Miles de dólares

Año	largo plazo (servicio de la deuda total, dólares corrientes)	privada no garantizada (PGN) (Pago de intereses sobre la deuda externa,dólares corrientes)	pública y con garantía pública (Pago de intereses sobre la deuda externa,dólares corrientes)	corto plazo (Pago de intereses sobre la deuda externa,dólares corrientes)	total (Pago de intereses sobre la deuda externa,dólares corrientes))
1980	4,579,850	700,000	3,879,850	1,484,100	6,068,050
1981	6,117,478	1,300,000	4,817,478	3,649,000	9,766,478
1982	7,769,120	1,600,000	6,169,120	3,384,000	11,153,120
1983	8,140,294	1,545,800	6,594,494	1,828,000	9,994,174
1984	10,249,761	2,870,000	7,379,761	937,900	11,302,191
1985	9,382,136	1,866,000	7,516,136	636,100	10,220,386
1986	7,675,366	1,500,000	6,175,366	434,000	8,375,236
1987	7,692,661	1,369,000	6,323,661	350,000	8,326,082
1988	7,542,870	911,000	6,631,870	830,000	8,712,195
1989	7,915,795	828,000	7,087,795	997,000	9,310,437
1990	5,797,442	582,000	5,215,442	982,000	7,301,096
1991	6,222,622	610,000	5,612,622	1,423,000	8,186,144
1992	5,844,188	832,000	5,012,188	1,160,000	7,506,730
1993	5,780,114	1,145,923	4,634,191	1,821,500	8,027,596
1994	6,296,791	1,184,949	5,111,842	2,448,100	8,977,823
1995	7,645,249	1,406,500	6,238,749	2,611,028	10,800,997
1996	7,945,021	1,597,500	6,347,521	2,963,700	11,559,267
1997	8,373,885	2,162,860	6,211,025	2,231,400	11,087,711
1998	8,899,871	3,007,173	5,892,698	1,774,100	11,097,330
1999	9,797,523	3,660,373	6,137,150	1,924,200	11,997,439
2000	12,014,045	4,251,030	7,763,015	1,891,749	14,058,866
2001	11,844,075	4,510,828	7,333,247	837,200	12,681,275
2002	10,668,801	4,284,140	6,384,661	500,000	11,168,801
2003	10,363,653	3,918,868	6,444,785	340,000	10,703,653
2004	10,193,659	3,761,366	6,432,293	450,000	10,643,659
2005	9,694,030	2,935,570	6,758,460	643,605	10,337,635
2006	10,984,729	4,573,095	6,411,634	534,717	11,519,446
2007	11,207,754	4,772,686	6,435,068	800,997	12,008,751
2008	9,799,117	4,047,325	5,751,792	780,873	10,579,990
2009	9,768,335	4,831,359	4,936,976	596,762	10,365,097

Fuente: Elaborado con datos de Banco Mundial.

Cuadro A.14

Tenencia de valores gubernamentales en manos de residentes en el extranjero, 1999-2010

Millones de pesos

Saldos nominales al final del periodo

Años	GUBERNAMENTAL	% Valores gubernamentales en manos de extranjeros	CETES, Total en Circulación	% de CETES en manos de extranjeros	BONDES, Total en Circulación	BONDES, en manos de residentes en el extranjero	BONDES D, Total en Circulación	BONDES D, en manos de residentes en el extranjero	UDIBONOS, Total en Circulación	% de UDIBONOS en manos de Residentes en el Extranjero
1999	538.63	1.95	135.21	6.91	335.75	0.30			29.28	0.23
2000	709.06	1.27	182.74	3.54	416.49	0.21			29.44	0.02
2001	733.35	2.07	201.25	3.00	346.21	0.04			29.83	0.45
2002	833.16	1.78	201.81	1.36	340.17	0.11			28.72	0.04
2003	965.60	2.40	216.65	1.97	354.72	1.46			25.02	0.12
2004	1,003.89	7.62	257.46	2.77	310.52	0.09			23.92	0.61
2005	1,125.68	9.23	306.24	1.15	287.56	0.86			26.21	2.98
2006	1,568.50	8.19	365.69	1.73	214.82	0.03	204.99	0.24	41.01	2.87
2007	1,809.87	12.09	359.44	2.60	137.51		354.89	0.03	59.83	2.21
2008	2,046.21	13.20	377.19	4.61	58.00		434.23	0.19	80.04	2.66
2009	2,378.64	13.17	518.97	2.23	20.60		469.55	0.02	100.01	2.83
2010	2,397.58	24.80	565.12	17.81			400.75	1.52	117.48	4.61
2011	2,539.12	33.02	644.17	31.12			542.29	1.50	126.80	5.70

Fuente: Elaborado con datos de Banco de México.

Cuadro A.15
Agregados monetarios y flujo de fondos, 2000-2010
Fuentes y usos de recursos financieros en la economía
Miles de millones de pesos

Años	Reserva internacional	Financiamiento al SHRFSP	Financiamiento al sector público interno	Financiamiento externo al sector público	Financiamiento a Estados y Municipios	Financiamiento a Estados y Municipios crédito de intermediarios financieros	Financiamiento a Estados y Municipios valores emitidos por los Estados y municipios	Financiamiento al sector privado
2000	322.5	2,045.0	1,298.0	747.0	74.2	74.2	0.0	1,679.2
2001	374.8	2,185.3	1,458.2	727.0	79.6	79.5	0.1	1,681.8
2002	500.9	2,473.9	1,581.2	892.7	90.8	85.4	5.4	1,848.0
2003	645.4	2,738.4	1,689.4	1,048.9	110.0	96.1	14.0	1,975.0
2004	685.7	2,854.6	1,753.6	1,101.0	128.0	107.7	20.3	2,128.8
2005	730.3	2,974.2	1,972.1	1,002.1	135.2	114.1	21.1	2,325.4
2006	731.7	3,135.4	2,232.1	903.3	141.4	105.0	36.4	2,747.2
2007	851.3	3,314.5	2,442.2	872.2	150.2	105.6	44.6	3,316.8
2008	1,181.9	4,063.4	2,997.7	1,065.7	177.2	125.7	51.6	3,812.0
2009	1,186.9	4,382.3	3,197.3	1,185.0	272.3	217.0	55.3	3,753.0
2010	1,402.9	4,813.4	3,572.1	1,241.3	325.6	266.2	59.4	4,076.2

Fuente: Elaborado con datos de Banco de México.

Cuadro A.16
Crédito interno neto, 1997-2010
Miles de millones de pesos
Saldos al final del periodo

Año	Crédito interno neto	Valores gubernamentales	Valores IPAB	Financiamiento a FOBA PROA-IPAB	Gobierno Federal	Reporto de valores	Brems	Financiamiento a la banca	Finan. A Fideicomisos	Otros activos	Reservas internacionales
1997	-112.9	-35.2		33.0	-61.4	-8.9		-18.9	38.0	-59.6	159.9404
1998	-166.7	-19.7		39.2	-63.0	-2.0		-56.5	23.6	-88.4	232.364
1999	-103.2	-93.8		54.1	-90.2			10.7	26.1	-10.1	260.0684
2000	-113.5	-140.9		69.7	-127.4		-21.8	48.4	22.8	35.8	342.3862
2001	-138.1	-46.4		73.3	-93.4		-156.7	-19.0	27.8	76.4	411.315
2002	-202.4	-35.3		77.3	-39.2		-224.9	-33.7	29.2	24.2	529.5028
2003	-316.7			69.6	-117.3		-235.7	-70.1	26.0	10.7	663.657
2004	-345.5			59.4	-112.0		-233.0	-127.4	22.5	45.1	716.17
2005	-350.2			61.1	-125.3	65.5	-260.1	-220.9	20.0	109.5	788.1668
2006	-281.9	-60.1		63.6	-236.9	167.6	-111.8	-245.3	17.5	123.5	824.9668
2007	-347.2	-167.6		66.0	-243.4	186.7	-13.8	-262.6	16.7	70.8	952.2274
2008	-553.4	-246.5	145.6	63.5	-341.2	177.7	-1.2	-228.2	15.0	-138.0	1317.2925
2009	-554.8	-246.2	121.7		-348.8	203.6	-1.2	-223.6	10.0	-70.4	1304.8924
2010	-709.4	-363.5	82.4		-202.4	24.0	-1.0	-287.6	7.5	31.0	1489.6154
2011	-888.9	-556.5	75.1		-128.2			-386.6	4.2	103.1	

Fuente: Elaborado con datos de Banco de México.

Cuadro A.17

Activos internacionales, crédito interno y base monetaria

Agregados monetarios y flujo de fondos

Miles de millones de pesos y dólares

Año	BM	Activos Internacionales Netos	CIN	Activos Internacionales Netos	Reserva Internacional	BM	Activos Internacionales Netos	CIN	Activos Internacionales Netos
1996	84.0	45.9	38.1	6.3	17.5	17.2	45.4	-28.3	6.3
1997	108.9	159.9	-51.0	19.8	28.0	24.9	106.0	-81.1	13.5
1998	131.5	232.4	-100.8	23.5	30.1	22.6	33.3	-10.7	3.7
1999	188.7	260.1	-71.4	27.4	30.7	57.2	37.0	20.2	3.9
2000	208.9	342.4	-133.4	35.6	33.6	20.2	77.4	-57.2	8.2
2001	225.6	411.3	-185.7	44.9	40.9	16.6	88.2	-71.5	9.2
2002	263.9	529.5	-265.6	50.7	48.0	38.4	59.2	-20.9	5.9
2003	303.6	663.7	-360.0	59.1	57.4	39.7	92.6	-53.0	8.3
2004	340.2	716.2	-376.0	64.2	61.5	36.6	57.6	-21.0	5.2
2005	380.0	788.2	-408.1	74.1	68.7	39.9	104.9	-65.1	9.9
2006	449.8	825.0	-375.1	76.3	67.7	69.8	25.9	43.8	2.2
2007	494.7	952.2	-457.5	87.2	78.0	44.9	118.5	-73.6	10.9
2008	577.5	1317.3	-739.7	95.2	85.4	82.8	82.2	0.6	8.0
2009	632.0	1304.9	-672.9	99.9	90.8	54.5	42.4	12.0	4.6
2010	693.4	1489.6	-796.2	120.6	113.6	61.4	266.4	-205.0	20.8

Fuente: Elaboración con datos de Banco de México.