



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MEXICO

PROGRAMA DE POSGRADO EN ECONOMÍA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS
ECONOMÍA FINANCIERA

PRESUPUESTO PÚBLICO Y EFICIENCIA DEL GASTO
DE INVERSIÓN EN MÉXICO 1990-2014.

TESIS
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:
DOCTOR EN ECONOMÍA.

PRESENTA:
JOSÉ PEDRO GARCÍA SORIANO

TUTORA PRINCIPAL
DRA. MARIA IRMA MANRIQUE CAMPOS. IIEC

MIEMBROS DEL COMITÉ TUTOR

DR. CARLOS BUSTAMANTE LEMUS. IIEC
DRA. MARCELA ASTUDILLO MOYA. IIEC
DR. JOSÉ LUIS MARTÍNEZ MARCA. FES ARAGON
DR. CONSTANTINO PÉREZ MORALES. UABJO

Ciudad Universitaria, Cd, MX, Febrero 2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

*Cuando el desarrollo del capital de un país se convierte
en un subproducto de las actividades de un casino,
es probable que el trabajo se haya hecho mal.*

John M. Keynes

Con cariño.

A mis padres:

Ángel García (†), mi mayor ejemplo

Petrita Soriano, mi ángel terrenal

A mis hermanos:

Crispín, el mayor de todos; Fanny, la mayor también;

Herme, linda consentidora; Álvaro, mi gran amigo;

Alejandra, la más peque.

A mi esposa:

Jubelina, compañera y cómplice de vida.

A mis hijos:

Mis estrellas.

Complemento mayor de mi existencia.

Cinthy & Pedro.

*Lo que quiere básicamente el capital
financiero es moneda estable, no crecimiento.*

Noam Chomsky

Agradecimientos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, orgullosa institución pública por permitirme ser parte de ella. Pese a múltiples recortes presupuestales continuará siendo nuestra máxima casa de estudios.

A mi tutora: Dra. María Irma Manrique Campos, por su ejemplar dirección de esta tesis doctoral, por sus valiosos e incondicionales consejos durante el proyecto, que se quedarán por siempre como parte de mi propio proyecto de vida. Sobre todo, agradezco su incuestionable calidad como ser humano.

A mi comité tutor: Dr. Carlos Bustamante Lemus, por sus sugerencias enriquecedoras; Dra. Marcela Astudillo Moya, por sus observaciones puntuales. Dr. José Luis Martínez Marca, por el impulso inicial al proyecto; Dr. Constantino Pérez Morales, por el cierre para finalizar la investigación.

La realización de esta obra no hubiera sido posible sin el financiamiento del CONACYT. El generoso apoyo financiero brindado por medio de una beca para la realización de mis estudios doctorales, es solo una muestra de su labor a favor del desarrollo de la investigación científica de México.

A mis compañeros, ahora amigos del seminario y reuniones de investigación: Dr. Ernesto Bravo, Dra. Evelia Rojas, Dra. Paola Martínez, Dra. Hortensia Expósito, Dr. Ricardo Álvarez.

Resumen.

Esta investigación busca demostrar que el gasto público de inversión en México; inmerso en un entorno de políticas económicas restrictivas, establecidas a partir del cambio estructural de 1982, ha limitado hasta nuestros días su participación en la economía, inhibiendo el incremento de la demanda agregada y reduciendo por tanto, su eficiencia como instrumento de crecimiento de la actividad económica.

Para su comprobación, se partió de la concepción actual de la política económica; en especial de la política fiscal y de gasto público, para lo cual se analizaron de manera cuantitativa los registros del gasto público de inversión del gobierno federal durante el periodo 1990-2014, y así corroborar la eficiencia del gasto público de inversión en el corto plazo, la presencia de sub y sobreejercicios durante el proceso presupuestal, debido a los mecanismos poco desagregados de asignación del GPI y el efecto desacelerador que ha mantenido con respecto a la demanda agregada dados los reiterados procesos de privatización. Y en el largo plazo comprobar la eficiencia del GPI con respecto al empleo, mediante un modelo econométrico tipo VAR (VECM). También se comprueba la hipótesis empíricamente con el estudio de caso de la realización del proyecto de construcción de la línea 12 del metro de la Ciudad de México.

Finalmente, esta tesis doctoral desarrollada desde el marco teórico poskeynesiano, no pretende regresar al modelo de la amplia participación del Estado en la economía. Sí en cambio, pretende regularizar la liberalización económica y retomar la participación activa en sectores estratégicos. Los postulados de las *finanzas funcionales*; que se han aplicado temporalmente para rescatar economías de países desarrolladas luego de la crisis 2008-2009, por ahora se encuentran subordinados a los preceptos neoliberales en países en desarrollo como México, representan una solución viable, pero significaría cambiar el paradigma al menos temporalmente.

Abstract.

This research seeks to prove that public expenditure on investment (PEI) in Mexico; immersed in an environment of restrictive economic policies, established from the structural change of 1982, has limited until today its participation in the economy, by inhibiting the growth of aggregate demand and therefore reducing its efficiency as an instrument of growth of economic activity.

For verification, it departed from the current conception of economic policy; especially fiscal policy and public expenditure, which quantitatively analyzed records of public investment spending of the federal government during the period 1990 to 2014, and thus confirm the efficiency of public investment spending in the short term, the presence of under and over-exercise during the budget process, due to little disaggregated mechanisms of allocation of the PEI and the decelerator effect that has kept claim agree which has maintained with respect to aggregate demand given repeated processes of privatization. And in the long run to test the efficiency of the PEI with respect to employment, through an econometric model type VAR (VECM). The hypothesis also empirically verifies with the case study of the realization of the project of construction of line 12 of the metro of México City.

Finally, this dissertation developed from the theoretical framework poskeynesian, does not intend to return to the model of the wide participation of the State in the economy. If on the other hand, it seeks to regulate economic liberalization and resume participation active in strategic sectors. The postulates of *functional finance*; which have been applied temporarily to rescue economies of countries developed after the 2008-2009 crisis, for now they are subordinated to the neoliberal precepts in countries in development as Mexico, they represent a viable solution, but it would mean at least temporarily change the paradigm.

Contenido

Resumen.....	4
Abstract.....	5
Índice de tablas.....	9
Índice de gráficas.....	9
Índice de anexos.....	10
Siglas y acrónimos.....	11
Introducción.....	13
I. Marco teórico del gasto público.....	27
1.1 Introducción.....	27
1.1.1 Los clásicos y el gasto público.....	29
1.1.2 Controversia: Neoclásicos, poskeynesianos.....	32
1.1.3 Milton Friedman y su controversia.....	40
1.2 Gasto público en el nuevo enfoque neoclásico:Del Consenso de Washington al Nuevo Consenso Monetario.....	43
1.2.1 La Política Monetaria basada en el modelo de metas de inflación.....	45
1.2.2 Ineficacia de la política fiscal expansiva.....	50
1.3 Gasto público en el enfoque poskeynesiano. Critica al NCM.....	52
1.3.1 La Política Fiscal expansiva en el nuevo consenso macroeconómico. .	53
1.3.2 Efecto desplazamiento de la inversión y de la tasa de interés contra cumplimiento de la meta inflacionaria por parte del banco central.....	56
1.3.3 El efecto desplazamiento de la inversión por la vía del deterioro de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio contra el ahorro interno endógeno.....	56
1.3.4 El efecto desplazamiento de la inversión vía inflación y el ajuste de la oferta de equilibrio y el nivel de demanda agregada contra la capacidad existente no utilizada.....	59
1.3.5 Efecto desplazamiento de la inversión por la vía del Teorema de la Equivalencia Ricardiana en el enfoque poskeynesiano.....	61
1.4 El gasto público como instrumento de <i>finanzas funcionales</i>	62
1.5 Papel anticíclico del gasto público.....	75
1.6 Conclusiones del capítulo.....	82
II. Participación del Estado en la economía: Presupuesto y gasto público de inversión (GPI).....	84
2.1 Aspectos teóricos de la participación del Estado en economías desarrolladas.....	85
2.1.1 Presupuesto público, <i>déficit</i> presupuestal.....	85

2.1.2	Contraste entre el viejo y el nuevo presupuesto de gobierno.....	91
2.1.3	De un GPI expansivo a un GPI eficiente.....	93
2.1.4	Presupuesto para estabilidad y crecimiento económico.....	95
2.2	Participación del Estado en la economía mexicana: Presupuesto público ...	98
2.2.1	Evolución reciente de la aplicación del presupuesto público.....	100
2.2.2	Marco normativo del presupuesto público.....	103
2.2.3	Ciclo presupuestal del PEF.....	106
2.3	Participación del Estado en la economía mexicana: Gasto público de inversión (GPI).	108
2.3.1	El GPI como mecanismo de crecimiento en el modelo del desarrollo estabilizador.....	109
2.3.2	El GPI ¿Mecanismo de estabilización o estancamiento en el modelo neoliberal?.....	112
2.3.3	GPI como instrumento de crecimiento económico. Un enfoque poskeynesiano de eficiencia.	116
2.4	Conclusiones del capítulo.....	121
III.	El gasto en el presupuesto público mexicano.	123
3.1	Equilibrio presupuestal y crecimiento económico 1990-2014.....	125
3.1.1	Ley de Ingresos: Conformación y análisis.....	127
3.1.2	Presupuesto de Egresos de la Federación: Análisis económico de los renglones del gasto.....	138
3.1.3	Balance presupuestario: Política de equilibrio y formas de solución al desequilibrio.....	149
3.2	Aportación al crecimiento del GPI en infraestructura.....	154
3.2.1	Análisis del GPI en infraestructura.....	155
3.2.2	Resultados del GPI en infraestructura en el periodo de estudio.....	158
3.2.3	Estructura y manejo de la deuda: Limitante del GPI.....	162
3.3	Métodos de medición de la eficiencia del GPI.....	169
3.3.1	Medición de la eficiencia del GPI en infraestructura.....	170
3.3.2	Transparencia de la información: Instrumento fundamental de la eficiencia del GPI.....	175
3.3.3	El costo financiero de la deuda y su incidencia en la eficiencia del GPI en infraestructura.....	176
3.4	Conclusiones del capítulo.....	180
IV.	Eficiencia del gasto publico de inversión, medición e indicadores.....	182
4.1	Introducción.....	183

4.2 Modelo de análisis de la eficiencia del GPI.....	185
4.2.1 Modelo econométrico básico.....	188
4.2.2 Modelo tipo VAR (VECM).....	189
4.3 Revisión de resultados del modelo de análisis del GPI.....	192
4.3.1 En el corto plazo.....	192
4.3.2 En el largo plazo.....	196
4.4. Distorsionantes a la eficiencia del GPI.....	206
4.4.1 En materia de Obra Pública	206
4.4.2 Gastos extrapresupuestarios.	208
4.4.3 Fideicomisos	210
4.4.4 Provisión privada de infraestructura pública:Hacia las Asociaciones Público-Privadas.	211
4.5 Conclusiones del capítulo.....	215
V. Asociaciones Público-Privadas.....	217
5.1 Desmantelamiento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas a favor de la Ley de Asociaciones Público-Privadas.....	217
5.2 Evolución reciente de las Asociaciones Público-Privadas.	221
5.3 Modalidades de Asociaciones Público-Privadas.	224
5.4 Del efecto “ <i>crowding in</i> ” de la inversión pública, al efecto “ <i>crowding out</i> ” de la inversión privada.....	228
5.5 Estudio de caso: Línea 12 del Metro	231
5.5.1 Antecedentes	233
5.5.2 Medición de eficiencia en el ejercicio del GPI asignado y	239
GPI ejercido en el proyecto Línea 12 del Metro.	239
5.5.3 Informe público de la problemática.....	241
5.5.4 Resultados de la problemática del estudio de caso.	243
5.6 Conclusiones del capítulo.....	246
Conclusiones Generales.	248
Bibliografía:	257
Anexos	274

Índice de tablas

Tabla2.1 Contraste entre la economía convencional y la economía masiva de producción.....	90
Tabla3.1 Ingresos presupuestarios del año 2014.....	126
Tabla3.2 Gasto presupuestario del año 2014. Clasificación económica...	140
Tabla3.3 Balance presupuestal 1990-2014.....	148
Tabla3.4 Gasto público en dimensión económica 1990-2014.....	152
Tabla3.5 Rubros asignados al gasto de capital 1990-2014.....	154
Tabla3.6 Inversión física directa en infraestructura 1990-2014.....	157
Tabla4.6 Estimación básica de la eficiencia del gasto público de inversión 2000:1 a 2014:4.....	195
Tabla4.7 Estimación del GPI considerando sobreejercicios 2000- 2014...	196
Tabla5.1 Cronología de la expansión del sistema de transporte colectivo Metro.....	230
Tabla5.2 Avances anuales proyecto Metro 2009-2013.....	235

Índice de gráficas

Gráfica3.1 Evolución de la deuda del sector público 1980-2014.....	161
Gráfica3.2 Evolución de la estructura de la deuda interna y externa del sector público durante el periodo 1990-2014.....	164
Gráfica3.3 Componentes principales del costo financiero de la deuda 1994-2014.....	174
Gráfica4.4 Porcentaje de avance trimestral del GPI de 2000-2014.....	190
Gráfica4.5 Variación trimestral del GPI en el periodo 2000-2014.....	191
Grafica4.8 Respuesta del empleo a los efectos de la inversión privada, eficiencia del GPI y costo financiero.....	200

Índice de anexos

Anexo3.1 Comparativo ley de ingresos de la federación 1990-2014.....	268
Anexo3.2 Comparativo presupuesto de egresos de la federación 1990-2014.....	268
Anexo4.1 Datos agregados de las principales variables consideradas en el modelo econométrico tipo VAR (VECM) ,1990-2014.....	269
Anexo4.2.a Estimación básica de la eficiencia del gasto público de inversión de 2000-2014.....	271
Anexo4.2.b Estimación básica de la eficiencia del gasto público de inversión considerando los sobreejercicios de 2000-2014 3n periodos trimestrales.....	271
Anexo4.3 Criterios de selección de datos óptimos.....	272
Anexo4.4 Test de Johanson.....	272
Anexo4.5 Descomposición de la varianza del empleo, tabla con 4 periodos.....	273
Anexo4.6 Datos de INEGI en forma de avance proyectado acumulado respecto del ejercicio del año fiscal.....	274
Anexo4.7 Datos acumulados únicamente en la variable empleo, manteniendo datos absolutos en las otras variables en base 2008.	274

Siglas y acrónimos.

APP	Asociación Público-Privada
ASF	Auditoría Superior de la Federación
ALDF	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
ALSTOM	Fabricación y mantenimiento de trenes de ferrocarril y material eléctrico
ASCM	Auditoría Superior de la Ciudad de México
AUSEE	Acuerdo de Unidad para Superar Emergencia Económica
BANXICO	Banco de México
BM	Banco Mundial
CARSO	Consortio de infraestructura y construcción
CFE	Comisión Federal de Electricidad
CEFP	Centro de Estudios de Finanzas Públicas
CESOP	Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública
CGPE	Criterios Generales de Política Económica
CHPF	Cuenta de la Hacienda Pública Federal
CPDF	Cuenta Pública del Distrito federal
CONAC	Consejo Nacional de Armonización Contable
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación Social
FARAC	Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas
FOBAPROA	Fondo Bancario de Protección a Ahorradores
FMI	Fondo Monetario Internacional
FONADIN	Fondo Nacional de Infraestructura
GDF	Gobierno del Distrito federal
GPI	Gasto Público de Inversión
ICA	Ingenieros Civiles Asociados
IDE	Impuesto a Depósitos en Efectivo
IEPS	Impuesto Especial a Productos y Servicios
IETU	Impuesto Especial de Tarifa Única
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
INEGI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
IPAB	Instituto para Protección al Ahorro Bancario
IPP	Inversión Público-Privada
ISR	Impuesto Sobre la Renta
ISAN	Impuesto Sobre Automóviles Nuevos
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social al Servicio de Trabajadores del Estado
IVA	Impuesto al Valor Agregado
LAPP	Ley de Asociaciones Público-Privadas
LAASSP	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
LGTAI	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información

LGDS	Ley General de Desarrollo Social
LGFRFC	Ley General de Fiscalización y Rendición de cuentas
LFASF	Ley de la Auditoría Superior de la Federación
LFPRH	Ley de Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPSRM	Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas
LIF	Ley de Ingresos de la Federación
NCM	Nuevo Consenso Macroeconómico
OCDE	Organización de Estados para la Cooperación Económica
PARAUSSE	Programa de Acción para Reforzar el AUSSE
PECE	Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PIB	Producto Interno Bruto
PIDIREGAS	Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto
PIRE	Programa Inmediato de Recuperación Económica
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PPS	Proyectos de Prestación de Servicios
PROFISE	Programa de Financiamiento para la Infraestructura y Seguridad de los Estados.
PSE	Pacto para la Solidaridad Económica
RFSP	Requerimientos Financieros del Sector Público
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SFP	Secretaría de la Función Pública
SYSTRA	Empresa Francesa de ingeniería y consultoría en el ámbito de la movilidad sostenible
SHRFSP	Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TSO	Empresa Francesa especializada en la construcción, renovación y mantenimiento de las vías de alta velocidad, ferrocarril, metro, tren urbano y tranvía
VAR	Vector de auto-regresión
VECM	Vector de corrección de errores

Introducción.

La presente investigación doctoral surgió por la obligación de explicar, desde una perspectiva económica diferente de la teoría convencional, en específico desde la postura poskeynesiana, que la participación limitada del gasto público de inversión como instrumento de aporte al crecimiento de la actividad económica, se encuentra subordinada a las políticas económicas neoliberales adoptadas a partir del cambio estructural de los años ochenta del siglo XX, lo cual ha llevado a presentar bajos índices de crecimiento de la economía en México durante el periodo 1990-2014.

Desde esta postura económica no convencional, se enfoca la propuesta de estudio dentro de los postulados de la teoría poskeynesiana, la cual considera; que los factores que inciden en la eficiencia del gasto público de inversión especialmente el destinado a infraestructura, pueden provocar no solo un efecto multiplicador, sino con el principio acelerador una función de arrastre a la inversión privada y un incremento del empleo y producto; y no como lo manejan los postulados de la economía convencional que sólo destacan: la eficiencia productiva y rentabilidad.

Independiente de la postura teórica que se adopte, el crecimiento del gasto público en las economías de mercado ha sido un rasgo característico desde finales de la segunda guerra mundial. En la actualidad, comprende una parte relevante de los recursos económicos de la sociedad, abarcando desde un 35% del PIB en Estados Unidos hasta un 55% en países como Francia o Suecia, que incluyen factores productivos y de apoyo social de apropiación pública. En México durante el periodo denominado de desarrollo estabilizador, se dio igualmente en ese sentido, alcanzando a principios de la década de los ochenta del siglo pasado participaciones estatales del 44% del PIB.

A nivel mundial, el proceso expansivo del gasto público se reflejó en un crecimiento de sus actividades económicas, mostrando que el crecimiento económico no solo dependía de las transacciones económicas del mercado y la participación del sector privado de la economía, sino también de los bienes y servicios públicos, de las leyes y normas, de la educación, del bienestar social y de la infraestructura que proporciona la mayoría de los países; es decir, una participación activa del Estado en la economía.

En México, en la década de los años noventa; la participación del gasto público disminuyó hasta niveles de 22%, lo que representó una reducción del 50% de su participación con respecto a la década de los ochenta; en este tenor, el país inmerso en una línea de austeridad presupuestal, ha favorecido el estancamiento de la economía mexicana, con crecimientos reducidos de 2.2% promedio los últimos 25 años.

La participación reducida del gasto público, limitó mayormente al gasto público de inversión, que es la que puede proveer recursos para que el mecanismo se reactive y funcione; por tanto, si el sector público limita o expande un gasto productivo, provoca condiciones proporcionales para la inversión, que incide en los ingresos de los agentes económicos, en el ahorro, en el producto, el empleo y la actividad económica en general.

La línea de austeridad que había caracterizado al gasto público las últimas dos décadas, en la actualidad se ha profundizado, pues no solo se continuarán fomentando acciones de ahorro y disciplina presupuestaria, sino que, debido a la falta de ingresos, se buscará complementarlos con mayores tributaciones y endeudamiento, con la finalidad de mantener los gastos de los requerimientos financieros del gobierno y programas asistenciales, no así el gasto público de inversión que se reducirá mayormente.

Considerando la participación del gasto público de inversión como una variable endógena¹ que influye positivamente en la economía, porque se sabe de la importancia del gasto de inversión, del efecto multiplicador y principio acelerador hacia el incremento del producto, pero no se ejerce apropiadamente. La pregunta central de investigación es ¿Por qué la participación del gasto público de inversión se ha visto limitada en su incidencia hacia un incremento de la actividad económica; qué razones obstaculizan tanto su eficiencia en su asignación como su eficiencia en el ejercicio, y qué mecanismos se pueden instrumentar para favorecer la generación de una mayor demanda agregada, e incentivar el crecimiento del producto de México?

Para dar respuesta al cuestionamiento, la presente investigación presenta los aspectos teóricos referentes al marco de estudio de la problemática y se precisan los elementos empíricos que comprueban que las políticas económicas implementadas luego del cambio estructural en la economía mexicana, contribuyeron a dismantelar la participación del Estado.

El proceso de liberalización económica que inició en 1983, llevó consigo la liberalización comercial, la desregulación financiera y la privatización de empresas públicas. Propuestas que se materializaron mediante la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); la reforma del reglamento sobre la inversión extranjera, que aumentó la circulación de capitales con mayor presencia de inversiones en nuevas adquisiciones de empresas locales y; la venta masiva de empresas del Estado a la iniciativa privada.

En un entorno de globalización financiera que otorgó un papel más importante al sector privado en la asignación de recursos y una mayor preponderancia al mercado. Se da arranque al análisis de la eficiencia del gasto público en general, en específico del gasto de inversión, que, pese a haber sido estudiado por

¹De acuerdo con los modelos económicos poskeynesianos, se considera al gasto de gobierno como un instrumento de política que genera cambios en el ingreso nacional. Mientras que la *ley de Wagner* establece que la causalidad fluye de forma contraria, debido a que será el crecimiento económico lo que propiciará los cambios en los niveles de gasto gubernamental.

múltiples autores, en la relación que guarda con el incremento de la actividad económica, no especifican de forma clara la incidencia que tiene el gasto público de inversión en su aporte al incremento del empleo y al crecimiento del producto; por lo contrario, muestran resultados normalmente circunscritos en un entorno de revalorización del capital financiero.

La literatura menciona que es Adam Smith (1723-1790) quien propuso que la participación del Estado en la economía, mediante la aplicación del gasto público, sólo se debía restringir a aspectos de seguridad, educación, salud y defensa nacional. Adolph Wagner (1835-1917) estableció mediante la ley que lleva su nombre, que era el crecimiento económico de los países, el que provocaba el incremento del gasto público, debido a que las poblaciones crecían, se volvían más complejas e iban incrementando sus necesidades y demandaban mayores bienes públicos, por lo que el Estado debía proveer estos bienes públicos para no frenar el crecimiento económico

Desde el primer tercio del siglo XX, existía una histórica controversia sobre los efectos que generaba el gasto público sobre la actividad económica: por un lado se encontraba el pensamiento de ascendencia keynesiana, el cual, basado en modelos de demanda agregada, colocaba al gasto público como una herramienta de política económica efectiva para mitigar las fluctuaciones de la actividad económica y, por el otro lado, se encuentra la vertiente ortodoxa que concebía al gasto público como generador de efectos *crowding out* sobre la actividad privada.

De manera similar, esta controversia ha estado presente en el desenvolvimiento de la economía mexicana que ha transitado por diversas etapas: de manera especial el cumplimiento discrecional de la ley de Wagner (crecimiento del producto, causa el crecimiento del gasto), de la postura keynesiana (crecimiento del gasto, provoca el crecimiento del producto) y el modelo neoclásico de crecimiento con gobierno y gasto público (Barro, 1990).

Por tanto, y dejando de lado las posturas económicas radicales; la vertiente social de la vertiente neoliberal, abordar la problemática desde una postura heterodoxa con una óptica poskeynesiana, cuyos principios opuestos al pensamiento neoclásico, dieron paso a una concepción diferente del proceso de crecimiento económico y del papel de la intervención del Estado. Procuraron mantener las condiciones del sistema, enmarcada en una visión que no sólo se limitó al análisis y justificó el equilibrio, sino a aspectos que tomaron en cuenta la interrelación social y la historia.

En términos generales se afirma que la postura poskeynesiana está a favor de una política de gasto público expansiva; es decir, aceptaba los incrementos del *déficit* público para impulsar la demanda agregada; que impulsara el empleo y mantuviera adecuados niveles de crecimiento. Las alzas del gasto público mejoraban la provisión de servicios y reflejaron eficiencia marginal del capital por medio de inversión en infraestructura, llevaron a aumentar la productividad no solo del sector público, sino como efecto de arrastre al sector privado.

Ante ésta visión paradigmática, Estado y Mercado parecían competir en igualdad de condiciones, se consideraban eficientes según el lugar y el momento histórico, por tanto no era, ni lo es ahora, el considerar tan válidas condiciones de equilibrio u óptimas, sino adecuarse, comparar y elegir entre soluciones no óptimas pero posibles (Berglund, 2007).

Aplicar una política fiscal expansiva, es decir, incrementar el gasto público es poco probable, ya que los gobiernos se han autolimitado, por tanto resulta importante analizar, indagar acerca de: los obstáculos que impiden la mejora en la eficiencia del gasto de inversión; que factores evitan hacerlo productivo y limitan la creación de ahorro; para poder ser reinvertido en nuevas asignaciones presupuestarias; y que detonen paulatinamente en el incremento de la actividad económica.

Quedar ajeno, a la aplicación o no, de políticas que redireccionen la tendencia actual; significa seguir en la misma línea, en este sentido la política económica debe estar encaminada a alcanzar objetivos con base a resultados, así como también llevarse a cabo de manera responsable, porque de ello depende el bienestar de la población y el desarrollo de los diferentes sectores productivos. Los teóricos poskeynesianos, argumentan que el trabajo puede aportar y es compatible con los requerimientos del capital, de manera similar una baja demanda de productos en el mercado, análogo a un alto desempleo reprime a las empresas de mantener sus precios y sus reales márgenes de utilidad.

Arestis & Sawyer (2010) señalan que el principal objetivo de la política económica es la búsqueda del pleno empleo de la fuerza de trabajo disponible; es decir, se reconoce que la fuerza de trabajo disponible en las condiciones sociales y la forma como es influenciada por la actividad económica, asume que para lograr tal objetivo, se debe mantener un alto nivel de demanda agregada consistente con el pleno empleo de trabajo y la provisión de suficiente capacidad productiva disponible para el pleno empleo (Kalecki, 1939), donde “suficiente” es interpretado en términos de cantidad, calidad y distribución geográfica.

Por eso en la investigación resultó de importancia, no solo analizar el efecto del monto del gasto público de inversión, que es reducido; sino de analizar su eficiencia, e incidencia en el producto y sobre todo; que se pudo establecer una postura sobre los efectos de los cambios alcanzados por el Estado, considerando factores como: las restricciones presupuestarias, las posibilidades de elevar los ingresos públicos, y el monto de deuda requerida por el gobierno.

Es la razón por la que, se revisaron alternativas que impulsaron el crecimiento económico por la vía de la eficiencia del gasto público de inversión; que por su gran participación en el PIB, fue y sigue siendo, un elemento fundamental (aún cuando se ha reducido su participación al 22% del PIB global), para reactivar y no dejar de influir en la economía.

El porcentaje asignado de gasto público con respecto al PIB es reducido y sólo comparable con la asignación que los países desarrollados tenían en los años sesenta. En gran medida se debe al enfoque de las políticas económicas adoptadas, que, bajo el influjo de políticas neoliberales asignaron al mercado el papel principal como regulador de la actividad económica, lo que limitó la participación del Estado y redujo su accionar a la de un agente económico común.

Mientras México transitaba del modelo de desarrollo estabilizador a un modelo de corte neoliberal, se encontró, que no estaba preparado para su incursión en los mercados globales, con esa desventaja, aceptó las reglas impuestas por los países desarrollados mediante los organismos multilaterales y; abrió sus fronteras al comercio de manera indiscriminada, desmanteló la participación del gasto público en inversión, y privatizó sus empresas públicas, todo con la finalidad de dar cabida al capital privado, que comenzaba a mostrar gran liquidez. Con estas decisiones se volvió víctima, por qué no decirlo, de sus propias carencias mostrando una gran falta de visión estratégica.

El sector privado, a quien se confió priorizar el crecimiento económico no cubrió la necesidad de inversión que necesita el país, lo que reafirmó que el presupuesto público continuaría siendo el instrumento más importante para la estabilidad y el crecimiento de la economía (Nell,2007a;Forstater,2007a) y que la participación del gasto de inversión siguiera incidiendo en el crecimiento económico, aunque pudieran verse afectadas de manera indirecta por otros factores como: la apertura económica, el marco institucional ó los niveles de corrupción.

Es importante subrayar que la búsqueda del incremento de la producción exige una fuerte intervención gubernamental, ya que los modelos de crecimiento enfocados al consumo, no asumen la presencia de fuerzas automáticas que la estimulen; es decir, se requiere de un factor que la impulse, en este caso el Estado es quien debe asumir la responsabilidad (Keynes, 1936; Kalecki, 1939; Robinson, 1937).

La inacción del gobierno cuando la demanda crece poco, está estancada o en contracción, no hace sino agravar la tendencia negativa del crecimiento y retarda su recuperación. El gasto público como instrumento del presupuesto público se puede volver un instrumento muy poderoso del Estado para influir en la asignación y distribución de los ingresos e impactar en la economía. Lo que se postula es que más que la restricción que impera en una economía con insuficiente flujo de capital para generar mayor riqueza, es su incapacidad para ejercer política económica que estimule proyectos no solo rentables a la inversión, sino, con aporte al empleo y al producto; y es en este punto en particular, donde la eficiencia del gasto público tiene un papel de vital importancia tanto en su asignación como en su ejercicio.

El *objetivo general* de esta investigación es demostrar que el gasto público de inversión en México; inmerso en un entorno de políticas económicas restrictivas, establecidas a partir del cambio estructural a partir de 1982, ha limitado hasta nuestros días su participación en la economía, inhibiendo el incremento de la demanda agregada y reduciendo por tanto, su eficiencia como instrumento de crecimiento de la actividad económica. Los objetivos particulares se refieren; 1) al análisis de la relación gasto público de inversión asignado y gasto de inversión ejercido; 2) a determinar el grado de relación que se ha establecido entre la inversión pública en infraestructura y el incremento del empleo y el producto durante el periodo de estudio: 1990-2014.

La hipótesis principal de la investigación es que: El gasto público de inversión (GPI) en México durante el periodo 1990-2014, en un contexto de políticas económicas restrictivas; ha adoptado hasta la actualidad, la aplicación de un gasto público subordinado al entorno externo que, por mantener la disciplina y sostenibilidad de las finanzas públicas, distorsiona la eficiencia del GPI como instrumento de aporte al incremento del empleo y como mecanismo de impulso a la economía en general.

La aplicación de políticas económicas fundamentadas en finanzas públicas equilibradas y que implica la reducción de la participación del GPI en infraestructura principalmente, inhibe su efecto multiplicador y favorece por lo contrario, un principio desacelerador de la demanda agregada, que al privatizar las transferencias del GPI lo reduce sólo a aspectos de rentabilidad financiera, lo que genera opacidad en el proceso presupuestal y dificulta el seguimiento y evaluación del GPI ejercido y el GPI asignado, aspecto que reduce su eficiencia en materia de obra pública e incide en bajos niveles de empleo y prolongado estancamiento de la actividad económica, que se refleja en bajos índices de crecimiento del PIB durante los últimos 25 años.

Para comprobar la hipótesis, se parte de conocimientos teóricos y conceptuales de la política económica; en especial de la política fiscal y de gasto público, para lo cual se analizaron de manera cuantitativa los registros del gasto público de inversión del gobierno federal durante el periodo 1990-2014, y así corroborar la eficiencia del gasto público de inversión en el corto plazo, la presencia de sub y sobreejercicios durante el proceso presupuestal, debido a los mecanismos poco desagregados de asignación del GPI y el efecto desacelerador que ha mantenido con respecto a la demanda agregada dados los reiterados procesos de privatización. Y en el largo plazo corroborar la eficiencia del GPI con respecto al empleo, mediante un modelo econométrico tipo VAR (VECM). También se comprueba la hipótesis empíricamente con el estudio de caso de la realización del proyecto de construcción de la línea 12 del metro de la Ciudad de México.

La investigación se desarrolló con una técnica descriptiva y de análisis que nos permitió responder el por qué de la hipótesis establecida; se empleó el método cuantitativo, ya que propició la medición de lo observado, mediante técnicas estadísticas, que relacionan las variables y las predicciones del modelo econométrico propuesto. Esto no limitó que la investigación pudo emplear el método cualitativo para dar mayor validez al resultado.

Posteriormente, se realizó una investigación, selección y análisis de textos especializados relacionados a la política fiscal y de gasto público. Se investigaron los efectos de los cambios más relevantes, con la finalidad de contar con la base de explicación de los factores que impactaron la actividad económica de México durante el periodo de estudio; con ello se obtuvo un panorama amplio de la investigación. Se focalizó el análisis a la eficiencia en el ejercicio del gasto público de inversión y se relacionó con los periodos del ciclo de presupuesto de egresos para encontrar su incidencia y vinculación con la búsqueda del crecimiento del producto y del empleo durante el periodo de estudio.

La demostración de la hipótesis se desarrolla a través de cinco capítulos, cuyo contenido es el siguiente:

En el primer capítulo, el marco teórico del gasto público de inversión, inició con el análisis de la postura de los teóricos clásicos, que destacaron el papel acotado del gasto público, de neutralidad impositiva y de equilibrio presupuestal. Posteriormente la controversia teórica suscitada entre las posturas neoclásicas y poskeynesiana, con la forma como el Estado participaría en la economía, y que se reflejaría en el manejo de las finanzas públicas. Como consecuencia de la “*gran depresión*” de 1929, la postura keynesiana con la propuesta de un nuevo papel del Estado; se fundamentó en un gasto público expansivo y un sistema impositivo progresivo, en contraste con la postura convencional, que se fundamentaba en los presupuestos balanceados (equilibrados) como base para fomentar el crecimiento económico; la postura poskeynesiana buscó incentivarlo, apoyado en el manejo creativo e innovador del presupuesto, aún cuando se incurría en *déficit o superávit* para mantener niveles de inversión productiva que reflejará primeramente mayores niveles de crecimiento, para así, posteriormente buscar equilibrar el presupuesto.

Se destacó de igual manera, la controversia que se suscitó en el pensamiento económico de Milton Friedman, respecto del contraste entre las posturas

mencionadas. Para finalizar el capítulo, con el desempeño presentado por el gasto público en las nuevas posturas de vanguardia. El pensamiento neoclásico, mediante el Nuevo Consenso Monetario justificó de acuerdo a sus preceptos acotados de equilibrio, el efecto *crowding out* que ejerce el gasto público expansivo sobre la inversión privada, cuando se busca incrementar la demanda agregada. Sin embargo la postura poskeynesiana destaca que las variaciones de la demanda agregada se pueden estabilizar con la política de un gasto público expansivo, ya que los recursos en la realidad no se emplean totalmente, representan un instrumento poderoso para incrementar la demanda, aun cuando sí se emplearan en su totalidad, sería más benéfico.

En el capítulo dos se realiza la revisión teórica de la participación del Estado en la economía en países desarrollados y la manera que emplean el presupuesto público para influir en beneficio del crecimiento de sus economías, esto es; cómo incentivan la producción y el empleo, apoyándose en la influencia que puede ejercer la soberanía de su moneda, que, aunque se incurra en cierto nivel de *déficit* presupuestal, se logra incrementar el consumo interno y con ello la demanda agregada. En la mayor parte de los países en desarrollo en cambio, dada las condiciones de intercambio adoptadas, la elevada dependencia que se tiene de los países desarrollados y la presión de mantener tanto el equilibrio presupuestal como las condiciones de certidumbre para la inversión privada preferentemente foránea, hacen que estas ventajas no se presenten.

A continuación, y en el contexto de “*economías en desarrollo*”, se revisa la evolución reciente del presupuesto público mexicano, su marco normativo y el proceso del ciclo presupuestal. Se destaca lo referente al desempeño que tuvo el gasto público de inversión durante el periodo de estudio, la transición sufrida; el cambio, de ser un instrumento económico de crecimiento durante el periodo del desarrollo estabilizador a ser un instrumento estabilizador desde la aplicación del modelo económico neoliberal, que ha buscado mantener las condiciones de

estabilidad en beneficio de la productividad y rentabilidad de los flujos de capital mercantil y financiero.

En el capítulo tercero se examina el desempeño del gasto en el presupuesto público federal considerando sus principales rubros. En el primer apartado se revisó la Ley de Ingresos de la Federación (LIF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), que constituyen los principales instrumentos políticos que tiene el gobierno para incidir en la vida económica. En el segundo apartado, se estudió el desempeño del gasto público de inversión, considerando la postura teórica adoptada para la investigación, el aporte al crecimiento económico a mediano y largo plazo.

El análisis se enfocó al gasto público de inversión (GPI) en infraestructura, principalmente; desagregándolo a partir de su estructura económica. Considerando que en 2014, el gasto público total representó el 25% del PIB, de los cuales el 20% correspondió a gasto programable y el restante 5% es gasto no programable (compuesto por 2% de costo financiero de la deuda y 3% a participaciones federales). Del 20% del gasto programable respecto al PIB, 15% correspondía a gasto corriente y el 5% se refirió al GPI o gasto de capital. De los cuales 3% consistió en GPI en infraestructura distribuido en energía (2.2%), comunicaciones y transportes (0.4%), educación, salud, agua y alcantarillado (0.1% PIB cada uno), y el restante 2% se encontró en el rubro de “*otros*” y correspondió a asignaciones indirectas o transferencias, que con poca o nula contraprestación en su ejercicio resaltó el entorno de opacidad y falta de desagregación de datos en el análisis de la eficiencia del GPI.

Se finaliza el capítulo con la revisión de los métodos de análisis de eficiencia del gasto público. A nivel macro, mediante estudios comparativos, que involucran una frontera de posibilidades de producción, y a nivel micro, con uso de indicadores de desempeño que se refieren a categorías específicas.

En el capítulo cuarto se analizó de manera estadística el desempeño del gasto público de inversión, en concordancia con el marco teórico adoptado. El objetivo se centró en revisar su eficiencia de manera cuantitativa en México a nivel federal durante el periodo 1990-2014. Este proceso involucró la interpretación del diferencial entre el gasto público de inversión asignado y el gasto público de inversión ejercido durante el periodo fiscal; esto es, se compararon los montos asignados modificados de gasto público de inversión contra los montos ejercidos reportados durante el proceso presupuestal.

Para tal propósito, en la primera sección se estableció el marco metodológico a emplear para la medición de la eficiencia. La eficiencia del gasto público en este sentido se considera en función, no solo como factor de arrastre a la inversión privada y de rentabilidad a los capitales financieros, sino a su capacidad de generar empleos e incidir hacia aquellos que más necesitan los bienes y servicios.

A continuación se presentó el análisis econométrico sustentado, inicialmente en una regresión básica uniecuacional entre el gasto público de inversión y la eficiencia del mismo. Posteriormente con un modelo tipo VAR restringido (VECM), indaga la influencia que ejercen las variables de inversión productiva respecto al empleo, donde las variables no sólo dependen de los valores actuales, sino también de valores pasados. Se revisaron los resultados que entregó el modelo econométrico y sus variantes establecidas en el corto y en el largo plazo.

Para finalizar el apartado, se revisaron los distorsionantes a la eficiencia del GPI en infraestructura, al que se sumaron, además de las deficiencias técnicas en materia de obra pública, los gastos extrapresupuestarios, fideicomisos y la provisión privada de infraestructura pública.

En el capítulo cinco, se analiza uno de los principales distorsionantes de la eficiencia del GPI, las Asociaciones Público-Privadas que dado su crecimiento, representan cada vez un mayor porcentaje de la inversión total. Se estima que en

México representan el 37 % de la obra pública que se realiza. Han mostrado gran crecimiento desde hace 35 años, luego de los procesos de privatización de las empresas públicas, ya que durante el periodo de auge de las políticas económicas keynesianas, éstas se manejaban por los gobiernos que al adoptarlas: proveían infraestructura contratando a una empresa privada para la construcción de un proyecto; se financiaban con impuestos o emisión de deuda pública; la empresa construía el proyecto, recibía el pago acordado y se daba fin al contrato. El gobierno asumía la operación y mantenimiento del proyecto, por tanto, también los riesgos y beneficios. Luego del retiro paulatino de las políticas mencionadas y con el ascenso de las políticas económicas de índole neoliberal, las modalidades para proveer servicios de infraestructura pública han tendido a la privatización.

La sección finaliza con el estudio de caso de la Línea 12 del Metro, obra realizada mediante un consorcio compuesto por una APP, que reflejó algunas de las principales problemáticas que envuelven una obra de esta magnitud. De una obra atractiva para los políticos, quienes valoraron la inauguración y el favorecimiento a intereses particulares y locales por sobre los objetivos sociales, parece que les interesó poco la calidad del servicio y el mantenimiento rutinario.

De igual manera las empresas constructoras especializadas en trabajar con el sector público lograron favorecedores arreglos que contribuyeron a excluir a eventuales competidores, los que se encontraban en desventaja en esas condiciones. Además, las firmas que trabajan habitualmente con el gobierno federal tienen experiencia no sólo en renegociar los contratos, sino en deslindarse de responsabilidades.

I. Marco teórico del gasto público.

1.1 Introducción.

El gasto público históricamente representa un tema de controversia, desde hace más de dos milenios en la antigua Grecia, Aristóteles expresaba que los pobres podían manifestar y usar su voz política para obtener transferencias provenientes de los ricos (Linderth,2011:9); pero es hasta los tiempos de Adam Smith (siglo XVIII), cuando el gasto público llega a magnitudes significativas (5% en proporción del PIB), cobra aún mayor importancia hacia mediados del siglo XIX en los países industrializados (10% en proporción del PIB), que independientemente de su grado de desarrollo, perfila una relación de largo plazo directa entre el gasto público y la producción, la cual se manifiesta en el aumento de la participación del Estado en la economía y en algunos casos mayor que el mismo crecimiento económico. Adolph Wagner (1835-1917)² economista alemán, anticipándose a los hechos que sucederían medio siglo más tarde, estableció que el desarrollo de las modernas sociedades, daría lugar a crecientes presiones políticas a favor del progreso social y de una continua expansión del gasto público en la economía (Musgrave,1992:138).

Desde finales del siglo XIX, el gasto público en los países desarrollados creció incluso más rápido que la economía, en mayor proporción que los ingresos de los Estados, debido al gasto en servicios e inversiones públicas, alcanzando niveles entre el 10-15% con respecto al PIB.

El crecimiento del gasto público en los años veinte del siglo XX, era alrededor del 15-20% del PIB, logrando afianzarse en los años sesenta al orden del 20-30%, para tener en la actualidad gastos públicos del orden de 35-50% en países desarrollados. El gasto público no se ha reducido, solo ha dejado de aumentar de

² La ley de Wagner del incremento de la actividad estatal.

Wagner es la figura central de una escuela económica y política social llamada socialismo de Estado. A mayor complejidad mayor necesidad de gasto. Un aumento de la producción necesita un aumento tecnológico (inversión que sólo el Estado puede emprender). El Estado debe suministrar bienes y servicios donde sean necesarios, donde sea aconsejable que existan monopolios naturales, haya dificultad por las circunstancias económicas externas o la necesidad de estabilidad.

la manera como lo venía haciendo, es decir ha dejado de crecer, pero se mantiene en los mismos márgenes (Hall, 2010:3-8).

Entretanto, países en desarrollo mantienen gastos públicos del orden del 20-30% del PIB, tal como lo tenían los países desarrollados a mediados del siglo anterior. Y qué decir de los países africanos, que mantienen gastos públicos del orden del 10-20% del PIB tal como lo poseían los países desarrollados a principios del siglo pasado (Ibídem: 5-8).

Actualmente, la participación del gasto público no disputa el interés de regular al sistema capitalista; sino cómo y, a qué nivel se tiene más posibilidad de relacionarlo con el gasto de inversión privada. La cuestión no es, si el capitalismo es, o no es explotador, superarlo sustituyéndolo por algo más viable o limitarse a buscar su control y regulación; su finalidad es, incidir en el logro de objetivos para lograr una sociedad que pueda resolver los problemas emergentes que se presenten en los inicios del siglo XXI (Forstater, Wray, 2008).

El papel que desempeña el gasto público, lejos de inhibir el crecimiento económico, lo impulsa, al grado de provocar un efecto de arrastre al gasto de inversión privada, incluso si el gasto público se aplica de manera eficiente, lo absorbe y lo reproduce; siempre que sea selectivo y enfocado a sectores estratégicos (Aschauer, 1989:188-191; Zezza, 2010; Tcherneva, 2011:10-11), cuando se emplea básicamente a los siguientes rubros:

Infraestructura dura; carreteras, puentes, presas, drenaje.

Infraestructura blanda; salud, educación.

Financiamiento; colaboración pública-privada.

Donde el sector público siempre puede obtener financiación más barata que el sector privado, y se obtiene más barata porque la disposición colectiva a pagar impuestos es una garantía más sólida de pago.

1.1.1 Los clásicos y el gasto público.

Adam Smith (1778), inicia una nueva etapa para el pensamiento económico en general y en cuanto a las finanzas públicas establece que el Estado debe intervenir lo menos posible en la economía, y los gastos públicos solo aplicarse a tres rubros (Smith, Tomo IV, Libro V, 1794: 1-53).

- Gastos de defensa nacional.
- Gastos de administración del gobierno.
- Gastos para obras de gobierno e infraestructura.

Presupone que los gastos se financian principalmente por medio de impuestos instrumentos que para no afectar al desarrollo económico, buscan ser neutrales; es decir, no ser excesivos en su gravamen para no desincentivar la actividad económica. Los impuestos deben cumplir con los principios básicos tributarios (Ibídem: 187-190).

- Proporcionalidad: Cada ciudadano debe contribuir en atención a sus facultades, o sea en relación a su capacidad contributiva.
- Certeza: Todo tributo debe ser claro y determinado para que el contribuyente conozca exactamente la cantidad y modo de su obligación tributaria.
- Oportunidad: Los vencimientos deben operar en el tiempo y forma que sea más cómoda al obligado.
- Eficiencia: Reducir al mínimo los costos de recaudación.

El gasto público debe repartirse con justicia, y en un esquema de equilibrio presupuestal a fin de no desestabilizar los procesos de acumulación privada u ocasionar procesos de confusión y extensión indeseable de la actividad estatal (Ibíd: 191-192).

La necesidad de los impuestos para cubrir los gastos de gobierno, aún cuando, disminuyen los beneficios del capital y del trabajo, redundan en incentivos para

una mejor distribución del ingreso, siempre que el Estado recaude eficientemente (Ricardo, 1993: 114-115).

El reparto o distribución de la riqueza, cuestión discutida por las ideas políticas y sociales, manifiesta la pugna entre los intereses económicos de las distintas clases sociales. El problema principal de la economía política, consiste en determinar las leyes que regulan la distribución entre los propietarios de la tierra, los del capital necesario para cultivarla y los trabajadores que la cultivan. Para Ricardo, la recaudación de impuestos es resultado de acuerdos sociales provenientes del beneficio de la tierra y del trabajo. Los impuestos se ponen a disposición del gobierno y su importe se obtiene, deduciéndolo del capital o de las rentas del país (Ibídem: 131-134).

Está convencido que los impuestos contribuyen al incremento de los ingresos del Estado. Los gobiernos pueden incrementar su gasto para estimular al sector privado, que aumenten sus capitales y rentas, con la finalidad de diversificar el aparato productivo; dar incentivos para incrementar la producción, a través de mejoras en la productividad, generar nuevas fuentes de trabajo, aumentar el consumo, el ahorro y la inversión, a fin de crear mayores niveles de satisfacción a la población (Ibíd: 154).

Igualmente el gobierno puede financiar su gasto mediante la emisión de deuda pública. No obstante, si elige esta opción, tarde o temprano tendrá que pagar la deuda subiendo los impuestos por encima, de lo que éstos se ubicarían en el futuro. La elección será entre pagar impuestos hoy o pagar impuestos mañana (Ibíd: 114).

Supóngase, que el gobierno decide financiar un gasto adicional a través de *déficit*, esto es, mediante cobrar impuestos mañana. Ricardo, argumentaba que aunque los ciudadanos tienen más dinero hoy, ellos se darían cuenta que tendrían que pagar impuestos mayores en el futuro y, por tanto, ahorrarán un dinero adicional para pagar los impuestos futuros. Este mayor ahorro por parte de los consumidores compensaría exactamente el gasto adicional del gobierno, de modo

tal que el gasto excesivo del gobierno aplicado mediante *déficit*, quedará compensado al liquidarse la deuda mediante impuestos en un futuro (Ibíd:114-115).

El Teorema de la Equivalencia Ricardiana como se le conoce actualmente; establece que un *déficit* presupuestal, resultado de una expansión del gasto público, incrementa el producto y el empleo, llevando a que la gente tenga mayores recursos. Sin embargo, en un futuro tendrá que pagar la deuda que ha dispuesto para incrementar la demanda agregada, lo que provocará que disponga de menos recursos, ya que tendrá que pagar una mayor cantidad por concepto de impuestos, para cubrir con la deuda mencionada (Ibíd: 114-115).

No necesariamente estos mecanismos resultan en beneficios a la sociedad, se considera que el *déficit* presupuestario hace a la gente más pobre. Una acción del gobierno para incrementar el gasto o reducir los impuestos genera respuestas adversas a las expectativas: llevará a caídas en el gasto de consumo o en el gasto de inversión, entonces el gobierno o sus acciones tienen menos efectos y el impacto general podría ser cero o negativo.

El análisis de Ricardo (1993), enfocado principalmente a la parte tributaria, esboza la utilización del gasto; sin embargo, es hasta fines del siglo XIX cuando Wagner (citado por Musgrave, 1959); muestra que existe una relación de largo plazo directa entre el gasto público y la producción. Hecho que se manifiesta con el crecimiento de la participación del Estado en la economía; que a medida que los países se van desarrollando crece la participación del Estado, incluso, en algunos casos, mayor que el mismo crecimiento económico.

Algunos analistas están de acuerdo que a principios del siglo XX el mundo estaba cambiando. En occidente, en las naciones democráticas, ningún pensamiento económico rompía con los principios enunciados, de neutralidad impositiva, equilibrio presupuestal y limitación del gasto público. Seguían vigentes las ideas del pensamiento clásico en la economía (Smith, 1794, Ricardo, 1819, Mill, 1865).

1.1.2 Controversia: Neoclásicos, poskeynesianos.

Después de la crisis de 1929, J. M. Keynes logra sintetizar en su libro de 1936, *“Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero”*, los efectos de la depresión. Postula un nuevo manejo de las finanzas públicas con la propuesta de un nuevo papel del Estado en la economía, se fundamentaba en la expansión del gasto público y en un sistema impositivo progresivo (Keynes, 2012: 349-358).

El gasto público se emplearía para reducir la desigualdad del ingreso, las políticas económicas que adoptan los países serían factor determinante para el crecimiento económico (Keynes, 2012[1936], Linderth, 2010; Rodrik, 2009).

La actividad económica incide en el crecimiento del producto, de igual manera, el gasto público de inversión incide sobre la actividad económica; es decir, se establece una relación en ambos sentidos. Estos elementos han participado en tal relación en mayor o en menor grado de forma positiva, acorde a las circunstancias imperantes y a la postura teórica predominante. La ortodoxia o la heterodoxia económica representadas por la corriente neoclásica o poskeynesiana respectivamente, reflejan la controversia suscitada durante gran parte del siglo XX y principios del XXI.

Richard Musgrave en su obra *“Hacienda Pública teoría y práctica”*, expone su postura desde una tendencia keynesiana de la teoría del gasto público y más aún de las finanzas públicas, ofrece un modelo que permite racionalizar la formación del presupuesto, es decir, la formulación y ejecución del gasto público. Dicho modelo parte de la idea que el Estado interviene mediante tres ramas en la formación del mismo, cada una enmarcada por algunos de los fines centrales de la política económica; asignación, distribución y estabilización (Musgrave, 1995:7-15).

- La función de asignación de determinados bienes y servicios sociales a través de la política presupuestaria.

- La función distribución, generada a partir de cobro de impuestos en los sectores con mayor capacidad para contribuir, y la ejecución del gasto dirigido hacia quienes no tienen la capacidad económica para adquirir ciertos bienes y servicios.
- La función de estabilización, ya que a través de los impuestos y el presupuesto se puede tratar de llegar al pleno empleo, crecimiento de la economía y estabilidad de precios. La finalidad de esta función es evitar fluctuaciones importantes en la economía. A través de instrumentos monetarios e instrumentos fiscales.

Un enfoque actualizado retomado por Musgrave (Ibídem: 138), con base en la ley de Wagner, estipula que el crecimiento del Estado en las sociedades contemporáneas se debía a la reestructuración de la economía y de la sociedad, producto del desarrollo industrial y urbano que genera una creciente demanda de bienes y servicios públicos que se solventa mediante gasto público. Explica el crecimiento del Estado en virtud del crecimiento del ingreso medio *per cápita*, determina que la elasticidad ingreso de la demanda de los bienes públicos es mayor que la unidad, manteniendo el interés en el capitalismo contemporáneo por el inherente crecimiento del gasto público; lo que resalta su creciente importancia en la vida cotidiana, que la relaciona con tres amplias transformaciones sociales: la prosperidad, la democracia y la mayor longevidad humana (Linderth, 2011:36).

En la tradición neoclásica, el gasto público en sus diversas interpretaciones de la economía; tal como: “El equilibrio IS-LM de John Hicks”; “La síntesis neoclásica de Paul Samuelson”; “La preferencia por la liquidez de Milton Friedman”; “Las expectativas racionales de Robert Lucas”; “Los mercados restringidos de Gregory Mankiw” e incluso “La teoría de la elección pública de James Buchanan”; muestra que el objetivo lógico de la economía es la búsqueda del equilibrio, mediante el empleo de finanzas ortodoxas, propone la premisa de las “*finanzas sanas*”; donde el presupuesto debe estar en equilibrio, por un lado para evitar inflación; dado que el exceso de gasto público sobre los ingresos provocará *déficit* público, y al

ser financiado con emisión monetaria, estimulará una constante subida de los precios, sin incidir en el crecimiento de la economía real. Por otro lado, buscar evitar deflación, cuando la falta de gasto en comparación con el ingreso, provoque excedentes de productos y posteriormente lleve a un descenso en los precios de bienes y servicios debido a su falta de realización (Schumacher, 1967:86-88).

Otro aspecto de esta corriente de pensamiento, refiere al financiamiento del gasto público por la vía del préstamo, lleva a las tasas de interés a la alza y por consiguiente, deprime la inversión privada productiva. Si el financiamiento se opera por la vía de los impuestos sobre la producción se observa una disminución del rendimiento privado del capital. En estos casos, la intervención del Estado influye de manera negativa sobre la inversión privada, la producción y el crecimiento (Barro, 1999: 357-361).

La ortodoxia con sus supuestos de expectativas racionales y horizontes infinitos para la toma de decisiones; implica una situación de pleno empleo, donde los agentes económicos maximizan su bienestar, tal que las políticas del gobierno, no tienen efectos reales, ya que esos agentes al buscar optimizar las contrarrestarán y direccionarán hacia sus propios beneficios (Tobin, 1986:52-67). Es decir, los agentes económicos solo se interesarán en sus ganancias individuales y de ninguna manera se interesarán por la de índole colectiva, o de tipo social.

Esta manera de considerar la intervención del gobierno, aunada a las fallas del Estado³, justifica la participación del mercado en la economía, busca reducir la participación del Estado en los países en crecimiento, lo que limita su accionar de planificador económico, a la de un simple agente estabilizador de recursos (Barro, 1999:357-361).

³Entre las fallas del Estado la ortodoxia destaca: Información limitada: algunas consecuencias de ciertas políticas son difícil de predecir, por ejemplo, cuánto disminuirá la obesidad si se gravan los refrescos o cuánto aumentará la productividad en México dentro de 20 años si se implementa la reforma educativa. Control limitado sobre las respuestas en mercados privados: el gobierno puede poner un impuesto a los refrescos, pero no así controlar lo que vayan a hacer las refresqueras. Control limitado sobre la burocracia: el Congreso diseña las leyes, pero no así su implementación, la cual es realizada por otros órganos. El conflicto surge cuando los burócratas no tienen los mismos incentivos que los legisladores. Limitaciones impuestas por procesos políticos: en una empresa, cuando un directivo genera mayores ganancias se queda en el puesto; pero si un servidor público hace bien su trabajo ello no implica que permanecerá ahí.

En este sentido, la planeación de los gastos de gobierno presupone no perder de vista la forma como se obtienen; resaltar que en materia de tributos se genera una limitante teórica cuando se asumen tan solo como fuentes de financiamiento; en lugar de tomarse como un instrumento reductor de la inequidad del ingreso, que, desde su misma recaudación, busque incidir mayormente en la redistribución, cerrar la brecha de la desigualdad del ingreso y no únicamente reducir el papel del Estado, cuando busca limitar su accionar y su omnipresencia a la de un agente económico común (Nell, Forstater, 2010).

Establece la reducción de la intervención del Estado al mínimo. Hace referencia a la política económica con énfasis tecnocrático y macroeconómico, pretendiendo reducir al mínimo la intervención estatal tanto en materia económica como social; defendiendo el libre mercado capitalista como mejor garante del equilibrio institucional y el crecimiento económico de un país, salvo ante la presencia de los denominados fallos del mercado (Barro, 1999:357-361).

Bajo el paradigma neoclásico, un incremento en el gasto de gobierno deficitario tiene efectos negativos sobre el crecimiento de la economía; no obstante la postura poskeynesiana con fundamento en las fallas del mercado⁴, afirma que en las economías capitalistas existe capacidad ociosa o exceso de capacidad, además que la dinámica de largo plazo es perfectamente consistente con el desempleo (Keynes, 2012:277,278).

En un sistema capitalista es frecuente encontrar recursos ociosos (Keynes, 1936; Robinson, 1937; Kalecki, 1939; Kaldor, 1936; Davidson, 1972;), debido a que los niveles de producción no están determinados por las capacidades productivas, sino por la posibilidad de venta o demanda efectiva⁵.

⁴ Las fallas del mercado suelen definirse como situaciones en las que el mercado no logra alcanzar la eficiencia, porque el comportamiento individual de cada persona tratando de maximizar sus beneficios se contraponen al supuesto mejor resultado social. Típicamente se identifican como fallas del mercado a la asimetría de información, los monopolios, las externalidades y los bienes públicos.

⁵ Conjunto de mercancías y servicios que los consumidores realmente adquieren en el mercado en un tiempo determinado y a un precio dado. La demanda efectiva es el deseo de adquirir un bien o servicio, más la capacidad que se tiene para hacerlo.

En condiciones normales, el funcionamiento de la economía capitalista se caracteriza por su incapacidad para absorber la totalidad de los factores productivos y por su gran inestabilidad. La inversión depende de la eficiencia marginal del capital y de la tasa de interés, variables independientes del nivel del ahorro, lo que provoca un vacío; y en consecuencia, no es garantía que la inversión llene esa brecha al nivel deseado (Keynes, 2012: 147-149).

De este modo, propone para la consecución y mantenimiento del pleno empleo; una política de estabilización del sistema económico mediante un presupuesto de capital,⁶ que incluya el conjunto de proyectos del programa de inversión y se diferencie del presupuesto ordinario, (Keynes, 1936, citado por Seccareccia 1996:33:55).

A diferencia de la teoría neoclásica, en que el gasto público no genera efecto multiplicador sobre la producción, para Keynes el gasto del gobierno provoca incremento del empleo, del producto y del ingreso en una magnitud superior, siempre y cuando exista capacidad instalada ociosa, o bien, lo permita el conjunto de factores que tienden a contrarrestar el efecto multiplicador (Keynes, 2012:129-147).

En tal situación, de inutilización de recursos productivos, el grado de utilización del equipo y maquinaria es muy reducido durante la depresión, dando como contrapartida el desempleo de la fuerza de trabajo, el argumento para no producir con equipo no utilizado radica en el poco beneficio que se obtiene, en virtud que los precios de venta están por debajo de los costos de producción. La solución es reducir los salarios para compensar la relación costo-precio, pero la generalización de la reducción salarial puede operar de manera contraria al reducir la posibilidad de la realización de los bienes producidos, dada la disminución de la demanda efectiva (Kalecki, 1943, citado por Sawyer 2013a:5-7).

⁶ El concepto de presupuesto a capital productivo y su importancia para la inversión pública, no solo fue adoptada por keynesianos, sino también por neoclásicos como Robert Eisner (1966) y David Aschauer (1989), especialmente durante la década de los 80's y 90's cuando se alcanzaron niveles muy altos de *déficit* público.

Cuando la economía opera con una capacidad ociosa, la solución es incrementar la demanda efectiva; lo que para alcanzar y mantener la demanda efectiva y el pleno empleo se establece mediante tres vías: El gasto deficitario del gobierno, estímulos a la inversión privada, y la redistribución del ingreso a favor de los estratos de la población de menores recursos (Kalecki,1943, citado por Sawyer, 2010:2).

De manera más específica, Lerner (1943:297-300) mencionaba que bajo el principio de las *finanzas funcionales* se rechazan completamente las doctrinas tradicionales de presupuestos balanceados, y en su lugar se prescribe que:

- 1).- El gasto total se debe ajustar para eliminar el desempleo y la inflación
- 2).- Mantener la tasa de interés a niveles reducidos para estimular la inversión, ajustando las reservas públicas mediante los bonos de gobierno.
- 3).- La impresión o destrucción de dinero que sea necesario para llevar al cabo las dos primeras prescripciones.

La política fiscal del gobierno, su gasto, impuestos, endeudamiento, pagos, emisión de dinero y retiro de circulante, se emplean como instrumentos para la consecución del objetivo; es decir, alcanzar y mantener el pleno empleo. Estas políticas se han aplicado en economías desarrolladas, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos, que ellos mismos han establecido, (Bell, 1999:1-2).

En la crisis del 2008, el gobierno norteamericano pudo emplear las finanzas a favor de estabilizar la economía, mediante la aplicación de una política de gasto público expansivo dirigida al empleo, y utilizarlo como un estabilizador automático de la política fiscal, no lo hizo, desaprovechó la oportunidad de revertir la situación. Por lo contrario, empleó a la política fiscal como instrumento de rescate de la crisis financiera y la adoptó como la política emergente para superarla, misma que forzó al gobierno de los Estados Unidos a aplicar acciones que los economistas

del *mainstream*⁷ no consideraban sanas en el largo plazo (Tcherneva, 2011:5-6), pero aprobaron para el corto plazo. Estaban de acuerdo que el problema era una falta de demanda y aceptaron el *momento keynesiano*⁸ como una solución para el país. Apoyaron la injerencia del gobierno con las hojas de balance de los bancos y la aplicación de una política fiscal expansiva, justificada por la urgencia del rescate del sistema bancario de la quiebra y la necesidad de reactivar la economía (Zezza, 2009; Terzi, 2010:3-5).

En los países en vías de desarrollo ha sucedido algo contrario. Kaldor a partir de un análisis realizado en la década de los sesenta del siglo pasado sobre la economía mexicana; observó patrones de distribución del ingreso y de riqueza altamente concentrada, respecto a los demás países latinoamericanos.

a): Los ingresos fiscales son muy reducidos con respecto a su PIB.

b): Tienen una gran diversidad entre su estructura social y económica.

c): Alta desigualdad en su redistribución de su ingreso.

d): La incidencia de sus impuestos es muy regresiva, y aún más con respecto a los países desarrollados.

e): Los ingresos mayores del gobierno proviene de los impuestos indirectos.”

Kaldor (1963:48-49)

Sostenía que para llevar a cabo una política de pleno empleo, debía tomarse en cuenta los efectos de un gasto público incrementado y no solo los de la reducción del consumo privado, y si el dinero se gasta adecuadamente se reduce la desigualdad en la distribución del ingreso, lo que impulsa al crecimiento económico, contrario a la postura del pensamiento neoclásico. Agrega, que la insuficiencia de recursos en los países emergentes, se debe más que a la pobreza que en esos países existe, a la incapacidad para gravar de manera efectiva a los

7 El término generalmente se emplea en dos acepciones: para referirse a los desarrollos en el pensamiento económico entre 1870 y 1920; y más o menos críticamente a lo que se considera el pensamiento económico ortodoxo o dominante en la actualidad, y que tienen una gran similitud.

8 Durante el periodo 2009-2010, gran mayoría de los gobiernos de los países desarrollados implementaron paquetes de estímulos fiscales, basados en las ideas keynesianas de demanda, resaltando los meritos de los déficits presupuestales en tiempos de recesión (Seccareccia, 2012).

sectores de mayores ingresos y riqueza de la comunidad, lo que no depende de la buena voluntad personal de los políticos, sino de la capacidad que se tenga de establecer un mayor equilibrio fiscal (Ibídem: 49). Situación que en lugar de mejorar, en el caso de México; se ha acentuado ya que la desigualdad en la distribución del ingreso se ha incrementado, consecuencia de la adopción de políticas neoliberales desde los años 80 del siglo XX.

La postura poskeynesiana que aboga por la política fiscal como una política de macrocoordinación y pleno empleo sugiere que, en un mundo administrado de precios y contratos monetarios; la incertidumbre, el empleo involuntario y la capacidad no utilizada se han vuelto la norma, no hay un proceso inflacionario acerca de la política fiscal (Tcherneva, 2008:40-41). De hecho este proceso de inflación, puede servir como una herramienta de estabilización que restablezca el enlace entre la política fiscal y el pleno empleo (Ibídem: 41).

Recientemente se ha retomado la idea de las *finanzas funcionales* de Abba Lerner (1943), quien argumentaba que cuando los gobiernos entendieran como la macroeconomía realmente funciona; adoptarían un grupo de reglas alternativas. La *finanza funcional*, bajo las cuales las decisiones acerca del *déficit* y la cantidad de circulante cambiarían en función de la evaluación de su efecto real en una economía específica en un momento dado, en lugar de basarse en el prejuicio de que: el *déficit* fiscal, la deuda pública y una política monetaria expansionista son necesariamente “*malas*”.

Incluso de Milton Friedman en 1948, (citado por Wray, 2012:195-197) destacado economista, intelectual y defensor de la doctrina sobre el libre mercado. En su artículo “*A monetary and Fiscal Framework for Economic Stability*”, propuso que se debe tener un presupuesto que se mueva de manera contracíclica, de tal forma que opere como un estabilizador automático. Y verdaderamente, así es como funcionan los modernos gobiernos: incrementando el *déficit* en recesiones y reduciéndolo en las expansiones.

1.1.3 Milton Friedman y su controversia.

Milton Friedman muestra la controversia entre neoclásicos y keynesianos, mediante los cambios que experimentó su pensamiento durante este periodo. En 1948, Friedman en el artículo mencionado, sostenía que el gobierno sólo debía mantener un presupuesto equilibrado en situaciones de pleno empleo, *déficit* presupuestal en etapas de recesión y *superávit* durante periodos de auge económico.

En ese tiempo, en el contexto de la recesión económica de la segunda guerra mundial, esta posición teórica no provocó controversia en los circuitos intelectuales, incluso del enfoque ortodoxo hubo quienes consideran que era la única vía para restablecer el crecimiento económico a nivel mundial. Hacia la década de los setenta, esta posición teórica de Friedman cambiaría radicalmente, y con ella la aceptación de la intervención del Estado en la economía y la aplicación de medidas fiscales expansivas mismas que se convirtieron en el punto nodal de críticas y ataques de los enfoques neoclásicos y monetaristas.

En el artículo mencionado, Friedman (1948), afirma que el gobierno debe operar con finanzas equilibradas solamente en el caso de que la economía se encuentre en pleno empleo; mientras que en periodos de recesión debe recurrir al *déficit* para reactivar la demanda agregada y en la fase de auge generar *superávit*.

Con base en este argumento propone la instrumentación de políticas económicas, que permitan ejercer el presupuesto de forma contracíclica, mediante medidas fiscales y monetarias sin descuidar el control de la oferta monetaria. Esta visión coincidía con el enfoque de Abba Lerner (1943) sobre el ejercicio del presupuesto y las finanzas públicas funcionales.

De acuerdo con Friedman, el *déficit* y *superávit* son consecuencias de los cambios en el nivel de la actividad económica. En su planteamiento, el *déficit* público debía financiarse mediante la creación de dinero y dado que el *superávit* destruye el dinero, es conveniente aplicar una combinación de políticas monetaria

y fiscal que permitirá controlar la emisión de dinero a través del ejercicio del presupuesto.

Si se considera la grave recesión económica de finales de los años cuarenta, es explicable la aceptación de la propuesta de Friedman. El programa fiscal y monetario que Friedman propuso en 1948, no sólo evitaría fluctuaciones en el corto plazo de la actividad económica, sino también se aseguraba la estabilidad económica de largo plazo. Sin embargo, resulta inexplicable y sorprendente la posición teórica rígida que él, y otros economistas asumieron en torno al manejo de la política fiscal en la década de los setenta, cuando enfrentaron la crisis económica generalizada, la cual fue tan severa como la de la década de los cuarenta.

A principio de la década de los setenta, en un contexto marcado por el freno del crecimiento económico a nivel mundial, con la consecuente caída de la tasa de ganancia de las economías capitalistas desarrolladas más importantes; las políticas fiscales expansivas y la intervención del Estado en la economía fueron el blanco de las críticas de los monetaristas el escuela de Chicago, cuyo principal representante era, el mismo Milton Friedman; quien cuestionada la estructura de la economía mixta, las políticas públicas y el Estado benefactor, dejando de lado que fueron dichas políticas las que permitieron el crecimiento estable y sostenido a nivel mundial durante el periodo 1940-1970. Las críticas se centraron en el alto *déficit* público, por considerarlo el origen de las presiones inflacionarias y los desequilibrios externos. Se afirmaba que el *déficit* público al expandir la demanda agregada más allá de la oferta del empleo, eleva los precios de las importaciones; provocando el deterioro de la balanza comercial.

Además, la emisión de deuda pública para financiar el *déficit* público, provocaba dos efectos:

A). La caída de la inversión privada debido a la reducción de recursos financieros disponibles, mediante el efecto *crowding out*.

B). Incremento en la tasa de interés, resultado de la competencia entre el sector público y privado por hacerse de recursos financieros.

La combinación de ambos efectos, favoreció las presiones inflacionarias, minimizó los efectos expansivos del incremento del *déficit* público financiero a través de la colocación de deuda pública y/o emisión de dinero en la década de los setenta; pero, bajo otras condiciones, logro explicar las altas tasas de crecimiento del producto y el empleo con bajas tasas de inflación, durante el periodo 1946-1970 a nivel mundial.

Como vemos, la visión de Friedman sobre la necesidad del *déficit* público en periodos de recesión había cambiado radicalmente, ya que a principios de la década de los setenta recomendó la aplicación de políticas de ajuste antiinflacionarias, basadas en la contracción de la demanda e inducción de un gasto deflacionario que fuera tendiente a bajar la tasa de inflación; objetivo que se logró a costa de contraer la actividad económica dando como resultado una fuerte reducción de la demanda agregada.

Aun cuando, la estabilidad monetaria a corto plazo agudizó la recesión económica que se pretendía resolver con dichas políticas, la postura neoclásica se imponía a la postura keynesiana, de hecho la política monetaria supeditaba a la política fiscal, dada su incapacidad para elevar la actividad económica, llevó a estos nuevos neoclásicos⁹, a sostener que la política monetaria era el instrumento más poderoso de la política económica, para conducir a la economía a un crecimiento estable y sostenido, tendiente a alcanzar el pleno empleo de todos los factores productivos en el largo plazo. Hecho que se confirmaba hacia fines de la década de los ochenta, en el marco del Consenso de Washington y se reafirma con el enfoque del Nuevo Consenso Monetario o Nueva Macroeconomía clásica de finales de los años noventa; que sostiene que la estabilidad monetaria y las

⁹ Llamados Nueva Macroeconomía Clásica (NMC), se desarrolló en los años 70's, con los trabajos de Robert Lucas (1978), quien comparte algunas de las tesis del monetarismo. De acuerdo con este enfoque, los individuos actúan de manera racional en el momento de tomar decisiones económicas. Además, tienen la capacidad de ajustarse rápidamente a las condiciones cambiantes del mercado, porque, al igual que el enfoque clásico, se supone que seguían por su propio interés. En consecuencia, si el mercado tiende al equilibrio y los individuos son racionales, el estado no debe intervenir en la economía; de lo contrario, su participación generará distorsiones en los mercados.

finanzas públicas equilibradas son una condición necesaria para alcanzar el crecimiento estable y sostenido; fijándose como objetivo primordial el control de la inflación y mediante bancos centrales autónomos, reducir el sesgo inflacionario. Ello implicó dejar de lado el crecimiento económico y eliminar el uso del gasto deficitario con fines anticíclicos para privilegiar el crecimiento de capitales.

1.2 Gasto público en el nuevo enfoque neoclásico: Del Consenso de Washington al Nuevo Consenso Monetario.

El Consenso de Washington representó la manera más amplia para describir el cambio general hacia las políticas de libre mercado que continuaron con el desplazamiento de las posturas keynesianas en los años setenta. El Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, formalizaron los acuerdos de política económica que incluyeron diez amplios grupos de recomendaciones relativamente específicas Williamson (1990).

1. Disciplina en la política fiscal, evitar grandes *déficit* fiscales en relación con el Producto Interno Bruto.
2. Redireccionar el gasto público hacia una mayor inversión en los puntos claves para el desarrollo, servicios favorables para los pobres como la educación primaria, la atención primaria de salud e infraestructura.
3. Reforma tributaria: ampliar la base tributaria y adoptar tipos impositivos marginales moderados.
4. Tasas de interés positivas y moderadas determinadas por el mercado en términos reales.
5. Tipos de cambio competitivos.
6. Liberación del comercio , con un particular énfasis en la eliminación de las restricciones cuantitativas, en caso de cualquier protección comercial será con aranceles bajos y relativamente uniformes.
7. Liberalización de las barreras a la inversión extranjera directa.
8. Privatización de las empresas estatales.

9. Desregulación: abolir regulaciones que impidan acceso al mercado o restrinjan la competencia, excepto las que se justifiquen por razones de seguridad, protección del medio ambiente, al consumidor y una supervisión prudencial de entidades financieras.
10. Seguridad jurídica para los derechos de propiedad.

El decálogo destaca las tres grandes reformas de liberalización necesarias para el crecimiento económico: Las reformas de primera generación tenían por objetivo la liberalización de los mercados, las reformas de segunda generación buscaron garantizar estabilidad macroeconómica y sostener la inversión, así como fortalecer las instituciones necesarias para el buen funcionamiento de los mercados, y las reformas de la tercera generación, que especifican que el desarrollo no depende exclusivamente del buen funcionamiento de los mercados y los mecanismos que los regulan, es necesaria una reorganización completa del Estado en conjunto con el sector privado.

Este argumento teórico sirvió para justificar el accionar del Estado en la actividad económica, que buscando resarcir las fallas de mercado, favoreció una perspectiva que va más allá de la dicotomía Mercado-Estado. La reciprocidad entre el sector público y privado, en la cual una variedad de intereses privados son llevados al interior del gobierno.

El consenso político se formalizó posteriormente, en el modelo macroeconómico de los neoclásicos, que se fundamenta en una situación en la que la oferta y la demanda de cualquier mercado (bienes y servicios o factores productivos) son iguales e implica el pleno empleo de los factores productivos. Si por alguna circunstancia esto último no fuera el caso, la flexibilidad de los precios de los bienes y de los factores productivos restablecería el equilibrio de pleno empleo¹⁰.

¹⁰ La escuela Neoclásica fundamenta su modelo en equilibrio general; como la situación natural en que se encuentra la economía. El economista neoclásico por excelencia es Alfred Marshall, quien es considerado el fundador de una de las grandes aproximaciones de la escuela de equilibrio parcial. Otra de las grandes figuras es León Walras, fundador de otra de las grandes aproximaciones la teoría del equilibrio general.

1.2.1 La Política Monetaria basada en el modelo de metas de inflación.

El Nuevo Consenso Monetario(NCM)¹¹, fomenta las ideas de la estabilidad de precios, de presupuestos equilibrados, para controlar la inflación como su objetivo primordial; es decir, un modelo de metas de inflación; que provoque que los países logren la estabilidad macroeconómica, para ser receptivos a la inversión de capitales, a través del manejo de sus tasas de interés (Mishkin,1997), que como objetivo de política monetaria sea terreno fértil a inversiones cuantiosas y altos rendimientos del capital financiero, que priorice el crecimiento de los capitales, dejando de lado el crecimiento de los países, su nivel de empleo, aunque provoque desaceleración, ralentización y retraso económico.

La idea central de esta corriente Neoclásica-Monetarista, es que la política monetaria por si sola puede reducir la inflación de manera permanente aún a costa de la producción y el empleo, llevando al equilibrio paulatinamente (Bernanke, 1997); haciendo parecer apologética la postura del libre mercado, idea también fortalecida en la década de los setenta, que, con la decadencia del predominio de las ideas keynesianas provocaron un cambio en el modelo económico mundial.

El Nuevo consenso monetario fundamenta sus proposiciones en 3 ecuaciones (Arestis y Sawyer, 2003a):

- (1) $Yg = a_0 + a_1 Yg_{t-1} + a_2 Et(Yg_{t-1}) - a_3 [R_t - Et(P_{t+1})] + S_1$
- (2) $P_t = b_1 Yg_t + b_2 P_{t-1} + b_3 Et(P_{t-1}) + S_2$, (con $b_2 + b_3 = 1$)
- (3) $R_t = (1 - c_3)[RR^* + Et(p_{t+1}) + C_1 Yg_{t-1} + C_2 (P_{t-1} - P_t)] + c_3 R_{t-1}$

Donde Yg es la brecha del producto, R que es la tasa de interés nominal, P es la tasa de inflación, P_t es la meta de la tasa de inflación, RR^* que es la tasa de interés de equilibrio real, que es la tasa de interés consistente con la brecha cero de producto empleada en ecuación (2), una tasa constante de inflación, S_i (con

¹¹ Sostienen que los bancos centrales deben mantener metas inflacionarias, usando como instrumento la política monetaria, a manera de restringir la emisión de dinero y que no suceda ninguna recesión.

$i=1,2$) representa los shocks estocásticos, y E_t se refieren a las expectativas o esperanzas en el tiempo t .

La ecuación (1) es la demanda agregada con la correspondiente brecha del producto, determinada por la brecha del producto del pasado, la esperada del futuro y la tasa de interés real.

La ecuación (2) es la curva de Phillips con la inflación basada en la brecha de producto presente y la brecha de producto pasada con la inflación futura esperada.

La ecuación (3) es una regla de operación de la política monetaria con la tasa de interés nominal basada en la inflación esperada, brecha del producto, desviación de la inflación de la meta esperada con respecto a la tasa de interés de equilibrio real. Esta tasa representa la tasa meta fijada por las autoridades monetarias.

La aplicación del NCM enmarca los conceptos de la Nueva Macroeconomía Clásica (La curva IS, la curva de Phillips, y la regla de Taylor), y respalda su postura apoyándose en la regla de Taylor dada su efectividad para confrontar la inflación y el desempleo (Ibídem).

De manera tradicional, la política monetaria se había fijado como objetivos prioritarios: mantener la estabilidad monetaria, incentivar el crecimiento económico, alcanzar el pleno empleo, suavizar los ciclos económicos, prevenir las crisis económicas y estabilizar la tasa de interés de largo plazo y el tipo de cambio real. Sin embargo, a principios de los ochenta; Blinder (1998), visualiza la gestación de un nuevo paradigma en los países industrializados, con un nuevo objetivo de la política monetaria.

Desde los años noventa es evidente la influencia del nuevo consenso monetarista, en general en las políticas económicas, y en particular la política monetaria. Su objetivo prioritario y único es la estabilización de los precios; variando la tasa de interés como instrumento principal de la política monetaria, previo requisito de la autonomía de los bancos centrales, para alcanzar las metas de inflación establecidas (Woodford, 2003).

Para la aplicación de un régimen de metas inflacionarias, es necesario cumplir algunas condiciones macroeconómicas, institucionales y operativas.

En primer lugar, la autoridad monetaria debe asumir un compromiso en favor de la estabilidad de precios; es decir, el control de la inflación debe establecerse como el objetivo prioritario y único de la política monetaria. Ello implica renunciar al cumplimiento de cualquier otro objetivo, como estimular el crecimiento económico, combatir el desempleo o la estabilización del tipo de cambio.

En segundo lugar, es necesario otorgar la independencia o autonomía los bancos centrales para la conducción de la política monetaria, debe entenderse como independencia de los instrumentos, en contraposición con la independencia de los objetivos. Así, una vez que el gobierno por medio del banco central determine cuál es el objetivo de la política monetaria, este último debe tener la libertad de elegir y gestionar los instrumentos adecuados para el logro de su objetivo. Debe contar con un sistema financiero sólido y tener dominio sobre la política fiscal. La existencia de un sistema financiero débil o poco desarrollado deteriora la credibilidad del banco central, porque obstaculiza la elevación de la tasa de interés cuando la meta de inflación se desvía de su objetivo.

En tercer lugar, el banco central debe hacer pública la meta de inflación así como su responsabilidad de cumplirla, ello implica comunicar de manera transparente a la sociedad los principales puntos de la política monetaria crediticia y su disciplina; elementos fundamentales no sólo para mantener la credibilidad en la autoridad monetaria, sino también para la toma de decisiones y planeación del sector público (Bernanke, 1999).

En términos generales, los aspectos centrales del modelo NCM son:

- 1) Se trata de un modelo de diseño de política monetaria, basada en metas y objetivos de inflación fijados por el banco central.
- 2) La política monetaria está sujeta a reglas monetarias que, dependiendo de los arreglos institucionales serán estrictas o flexibles.

- 3) La tasa de interés es el único instrumento de la política monetaria, para estabilizar la inflación y equilibrar oferta y demanda agregada.
- 4) Para que se cumpla la meta de inflación y por ende la estabilidad de los precios, es necesaria la independencia del banco central y el equilibrio de las finanzas públicas.
- 5) La política monetaria debe tener como objetivo prioritario único la estabilidad de precios; cualquier objetivo distinto a este es irrelevante. Esta idea se deriva del análisis monetarista, que sostienen que la inflación es originada por presiones de demanda, y de la afirmación que la tasa de interés natural de equilibrio asegura una tasa de inflación cero y el equilibrio macroeconómico que supone el pleno empleo de todos los factores de la producción (Perrotini,2007:66-69).

Para los teóricos del NCM al igual que para Friedman, la inflación es un fenómeno monetario generado por un exceso demanda. Se supone que el banco central tiene la capacidad de controlar las variaciones de la tasa de interés de corto plazo, que le permita se aproxime a la tasa de interés natural. Desde este enfoque, la brecha entre esas dos tasas provoca efectos inflacionarios de la política monetaria, que no tiene efectos sobre la actividad económica es decir, sobre las variables reales.

De acuerdo con Perrotini, (2007:70-72), los fundamentos del Nuevo Consenso Monetario se pueden resumir en las siguientes 9 premisas.

1. La estabilidad de precios es el objetivo prioritario y único de la política monetaria, tanto en el corto como en el largo plazo.
2. La estabilidad de precios queda definida por la inflación objetivos, la cual genera una tasa de inflación suficientemente baja y neutral de largo plazo. Dichas tasas son el resultado de una tasa de interés de largo plazo natural o neutral; ello implica que el costo en términos de producto y desempleo es nulo.

3. La credibilidad y transparencia de la política monetaria son requisitos fundamentales para el cumplimiento de la meta de inflación, mediante comunicados con el público y con los mercados sobre los planes y objetivos de la autoridad monetaria. En consecuencia, la adopción del régimen de política monetaria basada en metas de inflación debe resolver previamente, el problema de inconsistencia temporal de la política económica, tiene que conciliar la credibilidad de los mercados financieros, los inversionistas y los consumidores.

4. El principal instrumento de la política económica es la tasa de interés. De ahí se deriva la tesis de que la política monetaria es el determinante clave de la inflación y del carácter endógeno del dinero. Dado que el banco central tiene la capacidad de controlar la tasa de interés, la actividad económica gira en torno al equilibrio de la oferta (Arestis y Sawyer, 2003a).

5. Las metas intermedias; como las referidas a los agregados monetarios, tipo de cambio y crecimiento económico, son irrelevantes.

6. La independencia del banco central es necesaria porque fomenta la credibilidad de éste y contribuye a superar la inconsistencia temporal, además de garantizar la efectividad de la política monetaria.

7. La política fiscal debe acoplarse a la política monetaria, para garantizar la estabilidad de precios de largo plazo y el tipo de cambio. Esto exige que el presupuesto se administre con base en el principio del balance fiscal estructural; lo que significa que el *déficit* fiscal se equilibre a lo largo del ciclo económico, ya que la política fiscal también se sujeta al problema de inconsistencia temporal.

8. Una condición necesaria del modelo de metas de inflación es mantener un tipo de cambio flexible, que permita que las operaciones de mercado abierto por vía del banco central se transmitan al resto de la economía; además de que permita que el banco central opere la política monetaria de forma

autónoma, para asegurar el cumplimiento de la meta de inflación. Por otro lado un tipo de cambio flexible absorbe eficientemente los choques temporales o de corto plazo; ayuda a equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos; aumenta la estabilidad y la eficiencia del sistema financiero. Todos estos efectos en su conjunto dan la suficiente libertad al banco, para cumplir con su meta de inflación sin descuidar el manejo de la política monetaria.

9. Las fluctuaciones de la demanda efectiva no desempeña ningún papel en el marco analítico del nuevo consenso monetario, debido a que el crecimiento del producto está determinado por la oferta de recursos productivos (Arestis y Sawyer, 2003a), por lo tanto, el producto potencial no está determinado por las fluctuaciones de la demanda efectiva.

La política monetaria basada en metas de inflación es la mayor contribución a la estabilización de la producción, porque las metas de inflación obligan a que la producción real se adecue a la producción potencial. De acuerdo con este argumento las metas de inflación, aseguran el mejor comportamiento cíclico del producto y el empleo, por lo que la política monetaria por sí sola puede incidir sobre el producto para llevarlo a su nivel de equilibrio.

1.2.2 Ineficacia de la política fiscal expansiva.

El Nuevo Consenso Monetario (NCM) se fundamenta en la instrumentación de políticas monetarias restringidas, por lo que las políticas fiscales no deben expandirse. Esta idea viene de la vieja postura neoclásica monetarista, que sostiene que los efectos positivos que pudiera generar un incremento en la demanda agregada en el corto plazo, en el largo plazo tendrá efectos negativos; es decir, el desplazamiento de la inversión privada generada por una mayor inversión pública, anulan el efecto multiplicador positivo de corto plazo que ésta provoca sobre el nivel de producción y el empleo, la inducción de una política fiscal expansiva, provoca el efecto llamado *crowding out*.

La relación de causalidad va del incremento del gasto público deficitario a una elevación de la demanda agregada, que estimula la inversión y por ende eleva el nivel de producto y el empleo. Este incremento a su vez provoca un incremento en la demanda de dinero, que ejerce presión sobre la tasa de interés. Esto último, desestimulará la inversión privada conduciendo finalmente a una reducción de la demanda agregada que en principio se elevó. Según el NCM el efecto positivo en el corto plazo que generó el gasto público se anulará en el largo plazo, pero las presiones inflacionarias prevalecerán en el largo plazo.

En la medida que el *déficit* público se financia, generalmente a través de deuda pública interna, para los teóricos del NCM, el efecto desplazamiento de la inversión privada se produce, debido a la colocación de títulos de deuda pública en el mercado financiero, lo que provoca una reducción de fondos disponibles para el sector privado. La competencia entre las empresas y entre éstas y el gobierno para obtener recursos para financiar sus decisiones de inversión, elevarán las tasas de interés; provocando así el desplazamiento de la inversión privada. Este desplazamiento de la inversión privada se puede dar por dos vías: la vía directa (*crowding out* directo) y la vía indirecta (*crowding out* indirecto o financiero)¹².

De igual manera, al incrementarse la tasa de interés, se atraerán mayores recursos, es decir mayores capitales, que al incrementar las reservas provocarán que se aprecie el tipo de cambio, que a su vez influirá en el fomento a las importaciones; desincentivando a la inversión privada, pues se preferirán los productos foráneos a los productos de fabricación doméstica, hecho que reducirá la producción interna. En cuanto a las exportaciones estas se verán reducidas, provocando un *déficit* comercial, que a su vez generará desequilibrios en la cuenta corriente.

¹² El *crowding out* directo o real supone que un incremento del gasto público desplazará al gasto privado, debido a que los sectores público y privado compiten por recursos financieros escasos. Este argumento supone que existe la condición de la plena utilización de la capacidad productiva existente. Por su parte, el *crowding out* indirecto o financiero se produce cuando el gasto público deficitario es financiado a través de un incremento de la deuda interna. La competencia entre valores públicos y emisores privados para colocarse en los mercados financieros eleva la tasa de interés interna; ello genera una disminución en el gasto privado en inversión que es más elástico que las variaciones en la tasa de interés.

El efecto desplazamiento, también se manifiesta por el aumento generalizado de precios, ya que al expandirse el *déficit* público antes de incidir en el incremento del producto las fuerzas de equilibrio buscarán ajustar la demanda agregada a la oferta de equilibrio; es decir, los precios se incrementarán antes de incrementarse la producción, habrá inflación.

Finalmente una mayor expansión del *déficit* público genera mayor deuda, a lo que, a decir, del Teorema de la Equivalencia Ricardiana será igual a mayores impuestos, por lo que un mayor *déficit* en el presente, serán mayores impuestos en un futuro, incluso afirman los teóricos neoclásicos; que la misma población sabiendo que en un futuro gastará mayores recursos, desde el presente mismo comenzará a ahorrar para prevenir el mayor gasto esperado.

1.3 Gasto público en el enfoque poskeynesiano. Crítica al NCM.

La postura poskeynesiana contraria a la postura conservadora, no solo es una postura de actitud crítica, opuesta, sino una propuesta innovadora de orden social. Arestis & Sawyer (2003), quienes apoyan y sostienen la tesis de que las variaciones en el nivel de demanda agregada se pueden estabilizar con la política fiscal. Es un instrumento de regulación poderoso, es una pieza clave como remedio cuando la economía necesita mayor demanda agregada y los recursos no se utilizan totalmente y si se logra utilizar en su totalidad puede ser aún más benéfico.

Al respecto, pugnan por destacar la postura de la política fiscal, contrario a lo que ha sucedido durante los últimos 20 años, en que la política monetaria ha ganado relevancia con respecto a la política fiscal, de hecho en algunos casos es raramente mencionado. La política monetaria se ha enfocado en manejar las tasas de interés y lo ha hecho su instrumento clave, mediante la adopción de la política de las metas de inflación y el uso de la política monetaria para lograr su cometido. El banco central establece la tasa de interés de acuerdo a la meta de inflación objetivo, pero la tasa de interés se puede considerar en forma relativa como la

tasa de equilibrio y de esta manera compensar las deficiencias de la demanda agregada. Situación que se puede observar en la operación de la regla de Taylor cuando establece la tasa de interés objetivo (Taylor, 1999).

Arestis & Sawyer, (2003b), critican el papel que el nuevo consenso monetario le asigna a la política fiscal, la restringe, la relega a un segundo plano. Consideran que el análisis del nuevo consenso está limitado, ya que la política fiscal no se considera dentro del marco teórico monetarista, proponen por tanto revisar el papel de la política fiscal.

1.3.1 La Política Fiscal expansiva en el nuevo consenso macroeconómico.

Para el análisis de la política fiscal desde esta postura crítica, se retoma el modelo simplificado de tres ecuaciones del NCM mencionado en el apartado 1.2.1.

- (1) $Y_{gt} = a_0 + a_1 Y_{gt-1} + a_2 E_t(Y_{gt-1}) - a_3 [R_t - E_t(P_{t+1})] + S_1$
- (2) $P_t = b_1 Y_{gt} + b_2 P_{t-1} + b_3 E_t(P_{t-1}) + S_2$, (con $b_2 + b_3 = 1$)
- (3) $R_t = (1 - c_3)[RR^* + E_t(p_{t+1}) + C_1 Y_{gtt-1} + C_2 (P_{t-1} - P_t)] + c_3 R_{t-1}$

La ecuación uno es de particular significado. No hay una mención de la política fiscal, aunque los cambios en la postura de la política fiscal se pueden ver como un reflejo en a_0 . Sin embargo este modelo propone el uso de la política fiscal sólo en casos de excepción y no como una regla. La política fiscal se debe emplear como estabilizador automático en un ambiente de presupuestos balanceados, y la operación de los estabilizadores se debe reflejar en los coeficientes a_1 y a_2 .

Un número de argumentos se han empleado en contra del uso de la política fiscal discrecional y del *déficit* presupuestal de largo plazo. Los más importantes, y más ampliamente aceptados por los detractores, son los casos del *crowding out* y el Teorema de la Equivalencia Ricardiana.

Si Introducimos la política fiscal de forma explícita, se expande la ecuación del modelo indicado en la sección anterior. Se incluirá el sector gobierno por simples razones, eliminando la idea de una economía cerrada en su modelo, y el nivel de capacidad del producto, el cual esta etiquetado Y^* . Con una función consumo de la forma de:

$$(4) C_t = d_1 + d_2(1-t)Y_{t-1} - \alpha[R_t - E_t(p_{t+1})]$$

Donde los símbolos son como arriba, con la adición de C , demanda de consumo, y t , la tasa impositiva.

La función inversión es de la forma:

$$(5) I_t = d_3 + d_4 E_t(Y_{t+1}) - \beta[r_t - E_t(p_{t+1})]$$

Donde I es la demanda de inversión y G es el gasto de gobierno. Nos lleva a:

$$(6) y_t = (d_1 + d_3) + G + d_2(1-t)Y_{t-1} - \alpha[R_t - E_t(p_{t+1})] + d_4 E_t(Y_{t+1}) - \beta[R_t - E_t(p_{t+1})]$$

Incorporando la brecha de producto, se puede escribir como:

$$(7) (Y_t - Y^*) = (d_1 + d_3) + G + [d_2(1-t) + (d_4 - 1)]Y^* + [d_2(1-t)](Y_{t-1} - Y^*) + d_4 E_t(Y_{t+1} - Y^*) - (\alpha - \beta)[R_t - E_t(p_{t+1})]$$

Se observa que la tasa de interés de equilibrio para una brecha de productos cero está dada por:

$$(8) [R_t - E_t(p_{t+1})] = (d_1 + d_3) / (\alpha + \beta) + G / (\alpha + \beta) + [d_2(1-t) + (d_4 - 1)] / [(\alpha + \beta)] Y^*$$

Donde la tasa de interés de equilibrio depende entonces del gasto del gobierno y que no hay una única tasa de interés natural. Es posible tomar el caso de un presupuesto balanceado y que la tasa de interés de equilibrio pueda ser:

$$(9) [R_t - E_t(p_{t+1})] = (d_1 + d_3) / (\alpha + \beta) + [(d_2 + d_4 - 1) / (\alpha + \beta)] Y^*$$

Luego, la tasa de interés de equilibrio depende de los parámetros empleados en la función de consumo e inversión (Ibídem). La efectividad de la política fiscal, se entiende en el contexto de modelos econométricos elaborados por el NCM. Estos modelos econométricos establecen la existencia de una oferta de equilibrio, equivalente a la brecha cero del producto para una inflación constante. Con este régimen de política que impulsa la economía hacia la oferta de equilibrio, los estímulos fiscales no son válidos, llevando a la conclusión de que la política fiscal es inefectiva de inicio.

No sorprende, que ningún efecto positivo de la política fiscal se observe, puesto que de origen se establecen tasas de equilibrio, tanto de empleo como de oferta. Claramente si el desempleo es inicialmente más alto que la tasa natural de desempleo hay un hueco para un estímulo fiscal, que, en el contexto de este modelo empujaría al desempleo hacia la tasa natural.

El NCM le asigna un papel muy limitado a la política fiscal. Se adopta una tasa de interés de equilibrio, para asegurar un nivel de demanda agregada igual al nivel de capacidad de producto, la cual por sí mismo es compatible con una inflación constante.

Sin embargo, es pertinente considerar la efectividad de la política fiscal en el contexto de una mayor variación de los coeficientes de las ecuaciones (4) y (5). Supongamos, por ejemplo, que hay un cambio en los espíritus de los empresarios, o de oportunidades tecnológicas para invertir, lo cual lleva a reducir a d_3 de Δd . La política fiscal se ajustaría a la reducción pero requeriría un cambio en el gasto de gobierno de Δd . No se presentaría el efecto *crowding out* debido a los cambios en la tasa de interés, los cuales bajo el control del banco central y no de una restricción de su capacidad de producción, nos llevarían a cuestionar la posibilidad de *crowding out* y de revalorar de la efectividad de la política fiscal.

1.3.2 Efecto desplazamiento de la inversión y de la tasa de interés contra cumplimiento de la meta inflacionaria por parte del banco central.

Un incremento del gasto público impulsa a una mayor tasa de interés, lo que lleva a una expansión fiscal en el contexto del análisis IS-LM. Esto sucede cuando la oferta de dinero es exógena y la tasa de interés es la que iguala la oferta con la demanda de dinero. Si el banco central en el contexto del dinero endógeno actúa en concordancia con el gasto gubernamental puede prevenir el incremento de la tasa de interés, incrementando la oferta de dinero; sin embargo la independencia del banco central responde a esta expansión fiscal incrementando la tasa de interés, actuando de alguna forma como un *crowding out* es decir; el efecto desplazamiento de la inversión privada no se da por los mercados, sino por la acción del banco central.

1.3.3 El efecto desplazamiento de la inversión por la vía del deterioro de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio contra el ahorro interno endógeno.

El enfoque neoclásico convencional sostiene que, un mayor gasto público conlleva a una expansión del *déficit* público, que al elevar las tasas de interés internas estimula los flujos de capital foráneo. Estos al apreciar el tipo de cambio deterioran la cuenta corriente de la balanza de pagos, de la siguiente manera: La expansión de la demanda agregada en el corto plazo, debida a un mayor *déficit* público, llevará a un incremento en las importaciones con respecto a las exportaciones, mismas que provocarán un *déficit* en la cuenta de la balanza comercial. Este análisis supone que el ahorro doméstico es exógeno, lo cual es sumamente controversial, pues su volumen responde también a los cambios en el gasto del gobierno (Sawyer, 2010:3-5).

En referencia al papel de los ahorros, bajo el supuesto de ahorro endógeno, es altamente probable que un incremento en el *déficit* gubernamental eleve el ahorro doméstico. Así, un *déficit* gubernamental debe elevar el ahorro interno, como resultado de un incremento en la inversión y en el ingreso, más que un

desplazamiento de la inversión privada y una reducción del ahorro interno. Además, como ya se dijo en el marco de la autonomía del banco central, para fijar las tasas de interés, el efecto del *déficit* presupuestario sobre éstas dependerá de la reacción del instituto emisor. Considerando la siguiente relación:

$$(10) DS=PI+GD+CA$$

Donde; DS es el ahorro, PI es la inversión, GD es el *déficit* gubernamental y CA es la cuenta corriente (*déficit o superávit*).

El *crowding out* ocurre debido a la alta demanda agregada que incrementa el *déficit*, lo cual reduce la inversión. También la posibilidad de *crowding out* internacional se incrementa. Esto podría traer cambios en la tasa de cambio, ya que se ha establecido, que las altas tasas de interés asociadas con la expansión fiscal causa retiros de capital, con apreciación de la tasa de cambio y deterioro de la cuenta corriente, lo que detiene a la demanda agregada que emana de la expansión fiscal. Reescribiendo (10) se tiene:

$$(11) DS+FS=PI+GD$$

Donde los símbolos son como arriba, con la excepción de FS que representa los ahorros externos (o *déficit* en cuenta corriente). Un incremento en el *déficit* del gobierno (GD), entonces, señala un declive de sus ahorros. Como resultado las inversiones caen, se incrementa el ahorro externo, o alguna combinación de ellos ocurre, presentándose situaciones de *crowding out*. Claramente, ambos argumentos; ecuación (10) y ecuación (11) no tienen un fuerte respaldo, son débiles.

Considerando los argumentos de la ecuación (1), la formulación del *crowding out* trata a DS como dato exógeno. Sin embargo, DS debería ser tratado como endógeno y, su tamaño responda a cambios en el gasto de gobierno. Entonces un

incremento en GD podría llevar a un incremento en DS. Esto se muestra en la ecuación (10). Pero en ambos casos, es posible que un alto *déficit* de gobierno, incremente el ingreso y la inversión, así como los ahorros de la economía, en lugar de reducir la inversión. Consecuentemente, la política fiscal expansiva detonaría en ahorros debido al incremento en el ingreso y la inversión, en lugar de reducir los ahorros. En este contexto donde las tasas de interés se fijan por el banco central, el efecto de los déficits presupuestarios hacia la tasa de interés depende de las reacciones del banco central (Ibídem: 4-5).

El caso del *crowding out* internacional no es muy claro. Si bien es muy probable que un incremento en la actividad económica debido a un mayor gasto público, eleve el volumen de las importaciones; el efecto no es muy claro. Un incremento en las importaciones puede ser interpretado como una señal de que el tipo de cambio real debe ser ajustado, pero una expansión en la actividad económica inducida por un mayor gasto público, también puede generar expectativas positivas sobre comportamiento de la economía, de tal forma que el tipo de cambio tienda a elevarse (Ibíd: 5).

La política fiscal sólo puede afectar directamente al tipo de cambio, si los oferentes del mercado cambiario reaccionan contra del incremento del gasto público comprando divisas. Solo en estas circunstancias, la política fiscal expansiva incrementará las importaciones y, provocar un *déficit* en la balanza comercial, que provocara un efecto expulsión internacional. No obstante, suponiendo esta situación, si el resto del mundo o los socios comerciales del país en cuestión elevan su demanda por exportaciones de dicho país, no necesariamente ocurrirá dicho defecto (Ibíd: 5).

De esta postura se tienen tres observaciones: La existencia de capacidad ociosa es una de las características actuales de las economías monetarias modernas, no sólo de los países en desarrollo, sino también de los países industrializados; el pleno empleo de los factores productivos no se puede alcanzar y sostener

únicamente por la demanda privada, y el desplazamiento de la inversión privada supone flexibilidad de precios, lo cual empíricamente no ha sido suficientemente demostrado.

De lo anterior podemos inferir, que los efectos de una política fiscal no son muy claros ya que, la contracción de la demanda agregada no depende sólo del comportamiento del gasto público como lo sostiene la teoría neoclásica, por lo contrario, su contracción depende de la existencia de dinero externo y dinero crédito; siendo este último el que predomina en una sociedad monetaria industrializada, cuando la expansión o contracción de la demanda agregada dependerá en gran medida de las políticas que el banco central instrumente en torno al manejo de las tasas de interés y de las metas inflacionarias, así como la disponibilidad de crédito por parte de la banca comercial (Ibíd:5).

Podemos concluir, que los enfoques neoclásicos monetaristas no contribuyen a aclarar cuáles son los efectos generados por una política fiscal expansiva, ni tampoco cuales son negativos en el corto y en el largo plazo.

1.3.4 El efecto desplazamiento de la inversión vía inflación y el ajuste de la oferta de equilibrio y el nivel de demanda agregada contra la capacidad existente no utilizada.

En el marco de dinero exógeno, cualquier incremento en el gasto provocará un incremento en la demanda agregada que, al presionar sobre la oferta de equilibrio generará nuevamente un incremento en el nivel de precios y, por ende, presiones inflacionarias. En el enfoque de dinero endógeno, un incremento en la demanda agregada asociado a la expansión del gasto público, generará un efecto en el balance real; esto es, cambios en el nivel de precios que inducen variaciones en el valor real de la cantidad de dinero, es decir, influyen en el nivel de demanda agregada. Esto es, si los precios se elevan es muy probable que la demanda agregada disminuya; pero si el banco central expande la oferta monetaria, evita

que los precios se eleven y mantiene la tasa de interés constante, en estas condiciones no se generará el efecto desplazamiento del gasto privado.

Esto ocurre, si el banco central adopta de alguna forma la regla de Taylor. Como se ha mencionado, la política fiscal tiene un efecto en el nivel de la demanda agregada y un efecto *crowding out* sólo ocurre si, se asume que la oferta de equilibrio asegura una tasa de inflación constante y que el nivel de demanda agregada descienda a ser equivalente a la oferta de equilibrio.

La política fiscal tiene un importante papel que desempeñar, cuando no hay, una forma automática para ajustar el mercado o una política monetaria precisa, que pueda asegurar que el nivel de demanda agregada se mueva rápidamente para ser consistente con la oferta de equilibrio, entonces la expansión de la demanda agregada influye en la oferta de equilibrio. El volumen y distribución de la reservas de capital son un determinante de la capacidad productiva de la economía, y una gran reserva de capital se puede asociar con la oferta de equilibrio, involucrando altos niveles de producto y empleo.

El nivel de demanda agregada, incluyendo el cambio en la actividad económica y productividad tiene un impacto en el gasto de inversión, y por lo tanto en el tamaño del *stock* de capital (Arestis and Biefang-Frisancho, Mariscal 2000). La oferta de equilibrio forma una barrera a la inflación en cualquier punto, pero esto es algo inmutable y no afecta al nivel de la demanda agregada. Lo que resulta absurdo, ya que la demanda agregada, en concreto la demanda efectiva, tiene la capacidad de incidir en el tamaño y distribución de la capacidad de una economía y por tanto de su nivel de empleo y producto.

1.3.5 Efecto desplazamiento de la inversión por la vía del Teorema de la Equivalencia Ricardiana en el enfoque poskeynesiano.

Un incremento de un bono financiado del gobierno incrementa los impuestos de los ciudadanos, manteniendo constante el gasto de gobierno. El TER asume que hay una equivalencia entre la deuda y los impuestos. Es decir, un incremento en la deuda del gobierno hoy, provocará que en el futuro se incrementen los impuestos por lo que, los consumidores decrecerán sus ahorros, en el conocimiento de que ellos se tendrán que pagar en el futuro. El incremento en los impuestos está asociado con el decremento en los Ingresos permanentes, por lo tanto, no cambian como un resultado de los incrementos en los impuestos. La ausencia de restricciones a la liquidez y sus efectos en los mercados de capital, los consumos no cambia (Barro, 1974).

Hay por lo tanto equivalencia entre impuestos y deuda. Esto implica que un incremento en el ahorro del gobierno resulta en un incremento de los impuestos, la demanda agregada no se afecta. El incremento de los impuestos no tendrá efecto; la política están totalmente detenida y multiplicador fiscal es cero. Similarmente una reducción en los impuestos en el presente se ve, como un incremento en el futuro. La reducción de los impuestos presentes estimulan los gastos en consumo, pero en el futuro el pago de sus impuestos reducirá su consumo en una cantidad equivalente.

Si el TER mantiene su posición, entonces el tamaño del presupuesto público es irrelevante para el nivel de demanda agregada. En particular un presupuesto balanceado debería ser compatible con el pleno empleo o más generalmente con la oferta de equilibrio, y por tanto en una economía cerrada, los ahorros y la inversión deberían de ser iguales al pleno empleo. En esas circunstancias, no hay razón para la política fiscal; no resolverá ninguna deficiencia de la demanda agregada, porque no hay diferencia entre las intenciones de ahorrar e invertir, entonces la política fiscal nunca podrá ser el efecto de alguna discrepancia.

Si los ahorros exceden a la inversión en un nivel de ingreso correspondiente a la oferta de equilibrio, la diferencia no se presentaría en relación con la hipótesis Ricardiana. Cuando la política fiscal se encuentre en términos de las *finanzas funcionales*, el *déficit* presupuestal del gobierno se presentara como la diferencia entre los ahorros y la inversión al nivel deseado de ingreso, entonces, el TER también, es poco relevante.

1.4 El gasto público como instrumento de *finanzas funcionales*.

Abba Lerner, en la década de los años cuarenta, reforzando la postura de Keynes sostenía que la actuación del Estado en la economía era primordial, ya que a través del gasto público, se cumplen funciones generales fundamentales, tal como mantener a un nivel adecuado el gasto total de un país en bienes y servicios. Al respecto, se consideraba que si el gasto público se elevaba a un nivel superior al deseado, se generarían presiones inflacionarias y, por lo contrario, si disminuye el gasto generaría desempleo.

Lerner establecía que el gobierno puede modificar el nivel de gasto público, por dos vías: 1) si lo que se quiere es aumentarlo, el gobierno debe incrementar el gasto o reducir los impuestos; 2) Si quiere disminuirlo, entonces el gobierno tendrá que reducir su gasto o aumentar los impuestos. Mediante estas variaciones en el gasto público y en los impuestos, el Estado influye en el gasto privado, es decir, en el consumo y la inversión; también puede incidir a través del Banco Central mediante variaciones en la tasa de interés cuando busca estimular el nivel de inversión deseada. Puede inducir estas variaciones porque tiene la capacidad para ajustar las tenencias de dinero y bonos, a través de nuevo endeudamiento o amortización de la deuda pública acumulada. El Estado tiene el control en la emisión, atesoramiento y destrucción del dinero para llevar a cabo dichas modificaciones (Lerner, 1943).

En el marco analítico de las *finanzas funcionales*, la política fiscal se revisa desde una visión amplia e integral, más allá del ejercicio del gasto público, de solo,

el manejo de la política tributaria, de la deuda pública, de sus fuentes de financiamiento; de la emisión de dinero, colocación de valores o el pago de la deuda. Para dicho enfoque, los efectos de todas estas acciones deben considerarse y evaluarse en función de sus resultados en la economía, no solo indagar si es válida o no una teoría. Bajo este principio, el gobierno tomará decisiones sobre ajustar su gasto o su nivel de impuestos y asegurar que el nivel del gasto total sea suficiente para mantener el crecimiento del producto y el empleo a la tasa deseada. Y en el mejor de los casos, el nivel de gasto total y la tasa de impuestos, sean suficientes para comprar productos a precios corrientes, a nivel del pleno empleo (Lerner, 1943).

De acuerdo con Lerner, para que los gobiernos establezcan *finanzas funcionales* debía seguir las siguientes reglas (Forstater, 2007a).

1.- El gobierno debe mantener un nivel razonable de demanda todo el tiempo. Si hay un rango mínimo y por lo tanto un excesivo desempleo, el gobierno debe reducir impuestos o incrementar su gasto. Si existe mucho gasto el gobierno debe prevenir la inflación mediante la reducción del gasto o el incremento de los impuestos.

2.- El gobierno pedirá prestado dinero cuando desee aumentar la tasa de interés, y prestar dinero o reembolsar deuda cuando desee disminuir la tasa de interés. El gobierno debe mantener un nivel de la tasa de interés que induzca la cantidad óptima de inversión.

3.- Cuando el gobierno no cumpla con cualquiera de las dos reglas anteriores entra en conflicto con el principio de las finanzas públicas sólidas, o sea el balance fiscal equilibrado, o con el nivel de la deuda pública, el resultado será contrario de lo previsto en el principio de balance equilibrado. Por ello, el gobierno debe imprimir cualquier cantidad de dinero que sea necesaria para llevar a cabo las reglas 1 y 2.

4.- Una regla adicional, recomienda que el gobierno establezca políticas que estabilicen el nivel de precios y coordinen la oferta de dinero y el gasto correspondiente a la demanda agregada total, de acuerdo con el nivel de precios y el nivel de empleo deseado.

En resumen los principios sobre el manejo de las finanzas públicas son:

- 1): El gobierno debe intervenir ya que la economía no se autoregula.
- 2): El principal objetivo económico del Estado es asegurar la prosperidad económica.
- 3): La política fiscal se debe dirigir de acuerdo con su impacto en la economía, lo mismo que el presupuesto.
- 4): El gasto de gobierno se debe fijar de acuerdo al nivel deseado de actividad económica, y los impuestos de acuerdo a su impacto en la economía, más que por el aumento en los ingresos.
- 5): Los principios de finanzas sólidas o balance equilibrado sólo son aplicables a los individuos. Estos principios sólo tienen sentido para los hogares y los negocios, pero no se aplican a los gobiernos de Estados soberanos con capacidad para emitir y hacer uso del dinero.

El enfoque de las *finanzas funcionales* no guarda ninguna relación, ni teórica, ni práctica con los enfoques convencionales que recomiendan las finanzas sólidas, o consolidación fiscal como principios prácticos del ejercicio de las finanzas públicas y, por tanto como eje rector de la política fiscal. Por el contrario, se recomienda manejar las finanzas públicas tomando en cuenta el siguiente programa:

Primero; ajustar el gasto total por parte de todos en la economía, incluyendo el gobierno para eliminar tanto el desempleo como la inflación. Incrementar el gasto gubernamental cuando el gasto total sea demasiado bajo y reducirlo cuando el gasto sea muy alto.

Segundo; ajustar la cantidad de dinero y los títulos gubernamentales en poder del público, mediante préstamos recibidos o pagos de deuda, con el propósito de alcanzar una tasa de interés que conduzca al nivel de inversión deseado.

Tercero; imprimir, almacenar o destruir dinero, según se requiera para cumplir con los dos primeros puntos del programa. Lo cual va acorde con lo sostenido en este trabajo, el papel del gasto vía la política fiscal activa, debe ser preponderante y de ninguna forma deben dejarse de lado, las funciones del Estado ya que son clave para la economía, ningún otro agente podría asumir tales acciones como activador de la economía.

Lerner advierte que los *déficit* que se aplican por una sola vez; no contribuyen a mantener estable la economía debido a que esta tiende de forma permanente al desequilibrio. Esta tendencia es precisamente la que justifica la existencia continua el *déficit* fiscal, incluso de forma permanente. El tamaño del *déficit* fiscal dependerá de la relación entre el ahorro neto actual y el deseado.

La idea de generar efectos contracíclicos, mediante la política fiscal, y que el gobierno opere con presupuesto desbalanceado (*déficit o superávit*), ya había sido planteado por Keynes, cuando afirmaba que no existe un mecanismo automático que asegure un nivel de demanda suficiente, para generar un alto nivel de actividad económica. Al respecto, cabe señalar que el presupuesto balanceado generalmente no es compatible con altos niveles de demanda agregada, debido en parte, a que los efectos de las variaciones de la tasa de interés sobre la demanda agregada son opacos.

Por tanto la política fiscal propuesta por Lerner asume la existencia del *déficit* fiscal, porque sólo este tipo de políticas permiten cerrar la brecha recesiva provocada por la caída del gasto privado en consumo e inversión, o en ambos. Bajo esta concepción el *déficit* del gobierno y por ende el manejo de la política fiscal, no debe juzgarse por su tamaño sino por sus efectos en los resultados sobre nivel del producto y el empleo. En otras palabras, el *déficit* fiscal debe ser ponderado en función de los efectos que la expansión del gasto público deficitario genere en la actividad económica.

La concepción de las *finanzas funcionales* de Lerner tiene que ver con que el gobierno debe ajustar su nivel de gasto y de impuestos, procurando que el nivel

del gasto total de la economía sea suficiente para lograr el pleno empleo de los factores productivos incluyendo el empleo. El *déficit* no debe ser visto como un problema sino como una herramienta que coadyuve a resarcir los problemas macroeconómicos en los que estamos inmersos. Desde la perspectiva de las *finanzas funcionales*, el *déficit* presupuestario permite limpiar el exceso de ahorro privado sobre la inversión, por su parte el *superávit* presupuestario dará solvencia al gobierno cuando el gasto de inversión exceda al ahorro al nivel deseado de la economía.

El *déficit* presupuestario es necesario cuando el gobierno no puede establecer o ajustar la tasa de interés, con el propósito de inducir el ahorro y la inversión ex ante a un nivel que asegure crecimiento económico a un nivel deseado. De acuerdo con este marco, el *déficit* presupuestario orientado a limpiar el exceso de ahorros, no tendrá efecto sobre el nivel de la tasa de interés, pues bajo estas circunstancias, el *déficit* es necesario para asegurar altos niveles de actividad económica (Arestis y Sawyer 2003b). Es decir, es necesario para mantener el nivel de la demanda agregada y por tanto la actividad económica. La política fiscal es un instrumento importante de la política económica para igualar el ahorro y la inversión *ex ante*, necesaria para acercarse a un nivel de ingreso de pleno empleo. Si la tasa de interés pudiera ser manipulada a través de la política monetaria, para asegurar dicha igualdad, la política fiscal tampoco tendría cabida.

Desde la perspectiva del enfoque keynesiano-kaleckiano, en un sistema capitalista de producción monetaria, no existen fuerzas automáticas que aseguren la igualdad entre ahorros *ex ante* e inversión planeada. El *déficit* público es necesario y en consecuencia, también es necesaria la instrumentación de medidas fiscales contracíclicas (Ibídem).

Kalecki (1943), argumenta que el pleno empleo sólo se alcanza si se incurre en *déficit* de largo plazo, o se asegura una correcta distribución del ingreso. Pero como existe una tendencia a que la demanda agregada caiga (dado que la distribución del ingreso debe su concentración al detrimento de los salarios y a favor de los sectores que perciben las ganancias empresariales y rendimientos por

concepto de intereses), entonces los *déficit* fiscales son necesarios para compensar la diferencia entre ahorro e inversión del pleno empleo, o para reducir el exceso de ahorro a través de la distribución del ingreso mediante la aplicación de impuestos a sectores rentistas.

En general, el *déficit* presupuestal se debe usar para mantener o elevar la demanda agregada, en particular, el gasto en inversión privada, cuando la actividad económica se contrae. El balance debe estar acorde con el ciclo económico; esto es, *superávit* durante los años de bonanza y *déficit* en los años de crisis. Es poco probable que la prosperidad se mantenga por largo tiempo lo que significa, que tampoco es probable que el presupuesto se equilibre en periodos largos. En general, implica reconocer que la deuda pública, ya sea financiada mediante préstamos o emisión de dinero, es necesaria, y que simplemente no representa ningún peligro para la sociedad, cualquiera que sea su magnitud, siempre y cuando la finanza funcional mantenga el nivel propio de demanda efectiva frente a la producción a precios corrientes y constantes.

De acuerdo con Lerner (1943), no existe ninguna razón para afirmar que el logro del pleno empleo, objetivo de las *finanzas funcionales*, conduzca a un incremento permanente de la deuda pública. Para ello se toma en cuenta lo siguiente:

A. Puede mantenerse el pleno empleo emitiendo el dinero necesario, lo que no hace que aumente la deuda pública. Aunque se aconseja mantener una relación estable entre la deuda y la cantidad de dinero.

B. Si se garantiza el pleno empleo permanente, se evita que los inversionistas privados estén temerosos de alguna recesión o crisis. La expansión y estabilidad del nivel de la inversión privada, disminuye la necesidad de financiar el gasto con *déficit* público; sin olvidar que el gasto público en infraestructura básica, es un instrumento clave para alentar la expansión de la inversión privada.

C. El crecimiento de la deuda pública se auto equilibra, pues el uso productivo de esta disminuye la necesidad de seguir incrementándolo. Cuanto mayor sea la

deuda pública, bajo el principio de la hacienda pública funcional, mayor será la riqueza privada generada, ya que la deuda pública pasa a formar parte de la riqueza privada de los tenedores de bonos gubernamentales. De tal forma que el gobierno ya no tiene necesidad de emitir deuda, la emisión de títulos del gobierno se reduce y por tanto, se reducen los incentivos para ahorrar. Cabe recordar que una gran acumulación de ahorros en el pasado desalienta el ahorro actual, además de que, incrementos en el gasto privado hace menos necesario incurrir en *déficit* público para mantener el gasto total a nivel de pleno empleo (Lerner, 1943).

En el mismo sentido, Lerner explica que el incremento de la deuda pública para financiar la expansión del gasto público deficitario no es dañino, ya que la deuda no tiene por que crecer constantemente y en el caso de que así fuera, sus intereses pueden ser pagados con cargo a los impuestos cuyo valor se incrementa a medida que la actividad económica se expande, pues la base tributaria es mayor. Bajo este supuesto de crecimiento de la actividad económica, que es el objetivo central de las *finanzas funcionales*, el monto de los intereses de la deuda pública sólo deben constituir una fracción del beneficio resultante del gasto público, esto es, del incremento del ingreso nacional.

En última instancia, el pago de dichos intereses no son pérdidas para el Estado, pues son transferencias de los contribuyentes a los tenedores de bonos (Lerner, 1943). Al respecto, Kalecki respaldando a Lerner afirma, que un incremento en la deuda nacional no constituye una carga para la sociedad, considerando que se trata de una transferencia interna. Además, en una economía en expansión, el cociente deuda pública/ingreso interno, debe aumentar; o en su caso, el índice deuda pública/producto debe disminuir, si la tasa de crecimiento es lo suficientemente alta (Kalecki, 1943, citado por Sawyer, 2013:1-2).

Bajo circunstancias particulares, por ejemplo, un crecimiento del producto estable y sostenido, un presupuesto balanceado y equilibrado, con bajos niveles de *déficit* y de inflación, es el indicador que mejor describe la prosperidad económica. Bajo estas condiciones, un presupuesto balanceado es consistente con la definición de las finanzas públicas funcionales; y el concepto de una

moneda o dinero de alto poder¹³, sólo va acorde con el concepto de *finanzas funcionales*, donde el presupuesto balanceado es visto como un fin más que como una forma de llegar al mismo. Si se insiste en un presupuesto balanceado, incluso cuando se demuestra que tiene consecuencias negativas para la economía y, por tanto, es imposible alcanzarlo, no se está hablando de *finanzas funcionales* sino de finanzas disfuncionales al crecimiento económico.

Este enfoque no hace distinciones entre un *déficit* fiscal grande o pequeño, para calificar la política fiscal de bueno o malo; por el contrario un *déficit* público debe ponderarse en función de los efectos que genera en el nivel de producto y el empleo. En caso que el sector privado pueda sobrecalentarse, se recomienda un incremento en los impuestos, para frenar el dinero de alto poder y el ingreso disponible. Por lo contrario si se enfría se recomienda un incremento del gasto público.

Para Lerner (1943), el gobierno nunca enfrentará una restricción financiera, en tanto ofrezca dinero de alto poder para comprar bienes y servicios; al respecto, cabe recordar que la venta de bonos viene después del gasto de gobierno, así que al igual que los impuestos, no son necesarios para financiar el gasto (Wray, 2005:198-200).

Este enfoque también refiere otra utilidad del presupuesto público, el hecho de que los impuestos tienen la capacidad de drenar el ingreso y la riqueza. Esto es, que la venta de títulos públicos le permite al gobierno drenar el exceso de dinero de alto poder y de esta forma, mantener la tasa de interés positiva, sin importar que la tasa de interés activa sea alta o baja, pues el banco central puede actuar discrecionalmente para fijar el nivel de esta última que le asegure el nivel de reservas deseadas. Así, mientras la colocación de bonos gubernamentales, a través de tasas de interés que generen rendimientos alternativos a la posesión de dinero de alto poder, los impuestos drenan el ingreso y la riqueza (Lerner, 1943).

13 Dinero de alto poder, es la base monetaria o también llamada dinero primario. Es la base a partir de la cual los bancos comerciales pueden crear dinero bancario, e influir sobre el medio circulante. Está compuesta por las reservas internacionales netas, el crédito neto del banco central, depósitos no monetarios al banco central, bonos de estabilización monetaria en circulación y otros activos netos.

En el marco teórico de las *finanzas funcionales* no existe una relación mágica que deba cumplirse o evitarse; entre el *déficit* público-deuda pública, *déficit* público-producto o ingresos públicos-deuda pública. Se recomienda que los *superávits* presupuestales se guarden y ahorren para gastarse en años futuros, concretamente en las etapas recesivas del ciclo económico, o cuando la demanda efectiva del sector privado disminuya. El poder del gobierno para crear o destruir dinero por decreto, así como su poder de tomar dinero de la gente mediante impuestos; le permite mantener la tasa del gasto en la economía al nivel requerido para cumplir con sus dos grandes responsabilidades, prevenir la depresión y mantener el valor del dinero. Este poder y capacidad del gobierno queda definido en la frase de Lerner “*El dinero es una creación del Estado*”.

Este autor supone que las *finanzas funcionales* son necesarias para estabilizar las fluctuaciones de los negocios y, por tanto, conducir a la economía al pleno empleo mediante la estabilización de la demanda agregada. El *déficit* gubernamental es el instrumento para alcanzar este objetivo, el cual puede ser financiado con emisión de deuda de gobierno.

Las finanzas gubernamentales fueron, y siguen siendo una herramienta importante de la política económica para hacer frente a la recesión, siendo capaces de regular el ciclo económico, los problemas de bajo crecimiento y elevada concentración del ingreso. El problema de la inflación, esto es, de la estabilización monetaria, es sólo uno de muchos problemas económicos y sociales que la política económica debe resolver y por cierto no es el más importante, si se acepta que el crecimiento económico es la mejor estrategia para estabilizar los precios.

Entonces la respuesta a la pregunta de si las finanzas gubernamentales deben ser funcionales o no, dependerá del problema que se quiera resolver. Además, lo que funcionan en un tiempo y lugar puede no serlo en otro, de la misma forma, lo que puede ser funcional para determinado grupo de personas, puede no serlo para otro grupo (Forstater 2007a).

Las críticas de los enfoques convencionales, a las políticas fiscales que generan *déficit* presupuestal de forma permanente; dejan de lado que, éstos deben ser medidos en términos de crecimiento del producto y del empleo. No consideran que un nivel de ahorro por arriba del nivel de inversión, requiere de un presupuesto deficitario, para nivelar el exceso de ahorro privado. Por ello, es importante distinguir entre los *déficit* presupuestales que son necesarios para sostener la demanda efectiva o nivelar el exceso de ahorro sobre la inversión, que asegure niveles deseables de la actividad económica, de aquellos que no se requieren o son innecesarios; concretamente, cuando el nivel de actividad económica es elevado.

La clasificación del *déficit* en necesario e innecesario, consecuentemente con la concepción de la política fiscal programada, responsable y apropiada, que a su vez es congruente con el principio de *finanzas funcionales*. Es importante señalarlo porque el *déficit* siempre se le ve como algo nocivo para la economía, como lo que va en contra del crecimiento económico, y que a la larga sólo traerá más problemas que beneficios, que genera inflación y que sus efectos serán de corto plazo; realmente hay que juzgarlo como señalan las *finanzas funcionales* por sus resultados y no por su tamaño, hay que verlo como un medio para alcanzar el objetivo de crecimiento económico.

Es importante que, aunque Lerner, aparenta considerar la implementación de las *finanzas funcionales* bajo cierto sistema de gobierno, reconoce que no todos los gobiernos lo pueden hacer, ya que previamente existen acuerdos institucionales (Ibídem). La estructura institucional de cada país lo hace posible o imposible, aún cuando un país pretenda aplicar políticas fiscales anticíclicas no lo puede hacer si ellos mismos se han auto limitado.

Las condiciones bajo las cuales se pueden aplicar las *finanzas funcionales* incluyen: Un gobierno con la habilidad para recaudar, declarar públicamente las recaudaciones, crear y destruir dinero, vender y comprar bonos, administrar los precios y pagos de los bienes y servicios que adquiere del sector privado (Ibídem). Se puede entonces inferir que los gobiernos que son capaces de adoptar los

principios de las *finanzas funcionales* son aquellos para los cuales la moneda nacional, como Lerner decía en 1947, es una criatura del Estado.

Abba Lerner (1943) expone, las reglas que puede dirigir la economía por el camino de la prosperidad, desde una óptica keynesiana, prescribe que los gobiernos deberán incurrir en *déficit* para cerrar la brecha recesiva, cuando se encuentren precisamente en recesión y cuando se encuentra en auge ahorrar recursos para poder afrontar futuras recesiones. El uso de Las *finanzas funcionales* se refiere a emplear el presupuesto federal y el manejo de la deuda nacional como un instrumento para el crecimiento y la prosperidad económica.

Las finanzas sirven para que los gobiernos ajusten sus niveles de gasto y tributación, tal que el gasto total se mantenga en los rangos que sean suficientes para alcanzar el pleno empleo de los productos a precios corrientes, aunque se incurra en grandes prestamos, *déficit* y creación de dinero, siendo válido si el objetivo es mantener el pleno empleo y la estabilidad de precios (Ibíd).

El problema que Lerner detecta, es el de regular la cuantía del gasto para evitar situaciones de deflación o de inflación. Pero la solución, afirma, no es estudiar los extremos: una depresión o una inflación excesiva, destaca la importancia del escenario del pleno empleo y justifica su consecución. Puesto que las acciones individuales requieren la imposición de un orden, bien sea ético o legal. El Estado es el encargado de imponerlo mediante acciones sociales que eviten la deflación y la inflación, y procuren el máximo beneficio para la sociedad, bajo los principios de libertad e igualdad (Ibíd).

Las *finanzas funcionales* es la política más realista que procura lograr el alto pleno empleo, que regula el nivel de gasto requerido en el circuito económico y, por consiguiente, el volumen de empleo. Pero Lerner aclara que es imperativo diferenciar las *finanzas funcionales* de las "*finanzas sanas*". Cabe recalcar estas *finanzas funcionales* equilibran el circuito económico con medidas prácticas, mientras que la finanza sana equilibra la balanza fiscal y se rige por criterios dogmáticos. Los gobiernos que aplican las finanzas públicas no se comportan de

la misma manera que las finanzas de un agente privado, ya que de esencia cuentan con gran variedad de instrumentos financieros y por lo contrario enaltecen la situación de equilibrio presupuestal.

La propuesta de las *finanzas funcionales* destaca la autoridad que tiene el gobierno de imponer impuestos, gastar, pedir prestado, cobrar y manejar su deuda, todo en un entorno democrático para lograr sus objetivos macroeconómicos. La premisa de las *finanzas funcionales* es que el capitalismo es dinámico e inestable, lo que conlleva a una inestabilidad de precios y empleos, que periódicamente se manifiestan provocando desajustes en la economía. Y que impacta mayormente en los mercados laborales. Entonces el Estado puede intervenir directamente en la economía dirigiendo su objetivo hacia el pleno empleo, con lo que también evita la presión en la subida de precios (Rima, 2007:274-277).

Y si no existen relaciones mágicas, pero sí en cambio, economías monetarias de producción en un marco de *finanzas funcionales*, se demuestra que no hay razón para resguardar los excedentes de hoy para gastarse en un futuro, ya que esto limita la riqueza y el ingreso del sector privado al momento, pero ampliaría los estándares de vida en un futuro. Emplear el presupuesto federal y el manejo de la deuda nacional como un instrumento para el crecimiento y la prosperidad económica (Forstater, 2007a:52-65).

La consecuencia de las cuentas, son sus efectos en la economía real y no propiamente el *déficit* como tal. Las *finanzas funcionales* muestran que el gasto de gobierno y la imposición tienen diferentes efectos en la demanda agregada. Los impuestos son menos eficientes que el gasto de gobierno con el objetivo de estimular la demanda agregada, pero una reducción de los impuestos, afectan por el lado de la oferta también, y cuando es mayor este efecto que el de la demanda se da lo que llamamos deflación y por otro lado cuando la demanda supera a la oferta se da el efecto de inflación, (Berglund, 2007:243-265).

Desde el punto de vista de las *finanzas funcionales* el desempleo crece debido a que el *déficit* presupuestario es muy bajo. Este representa un problema macroeconómico. Las políticas de trabajo garantizado es la única forma lógica de proveer empleo para todos con garantía de estabilidad de precios. De cualquier forma estas van acompañadas de políticas de ingresos como una manera de reforzar más allá la política (Mitchell, 2007:278-297).

A manera de resumen, Forstater (2007b:141-159); rescata las lecciones de Lerner:

- 1.- El pleno empleo, la estabilidad de precios y un elevado estándar de vida para todos, son los principales objetivos macroeconómicos y responsabilidad del Estado proporcionarlos.
- 2.- Las políticas deben ser evaluadas por sus resultados y no por nociones o dogmas de la economía tradicional.
- 3.- Sin una política de pleno empleo, la sociedad no puede beneficiarse de los avances tecnológicos; esto es, la eficiencia puede conllevar a la Ineficiencia. Con las políticas de pleno empleo estos avances conllevan beneficios reales a la sociedad.
- 4.- Sin una política de pleno empleo, un país debe sufrir sobre su balanza comercial. Con una política de pleno empleo, no hay necesidad de preocuparse acerca de importar demasiado respecto de las exportaciones.
- 5.- Para lograr el pleno empleo, el gobierno debe crear trabajo en forma directa a través del gasto público.
- 6.- Las *finanzas funcionales* no son una política es un nuevo marco teórico, dentro de la cual todas las nuevas políticas se pueden conducir.
- 7.- La moneda es una criatura del estado.
- 8.- Los impuestos no son una operación de financiamiento.
- 9.- Los préstamos del gobierno no son una operación de financiamiento.
- 10.- El propósito primario de los impuestos es influenciar el comportamiento del público.

11.- El propósito primario de los bonos gubernamentales es regular la tasa de interés diaria.

12.- La venta de bonos del gobierno antecede al gasto de gobierno.

13.- La impresión de dinero de ninguna manera impacta en la economía.

14.- Cuando hay desempleo, el trabajo y el dinero son escasos ; no los recursos ni los bienes.

15.- El *déficit* y la deuda no son tan grandes ni malos en la realidad como parecen; son productivos.

Con las ideas de Lerner se puede transitar directamente al pleno empleo, y socialmente beneficiar los servicios comunitarios proporcionando el trabajo que se necesite. Conociendo las ideas de Lerner no hay pretexto para no generar empleo. (Ibíd).

1.5 Papel anticíclico del gasto público.

Arestis y Sawyer (2012:81-119), proponen que los objetivos de la política macroeconómica deberían ser: el pleno empleo de la oferta disponible de trabajo, una tasa de inflación constante en lugar de metas de inflación y la estabilización financiera.

Como se ha mencionado, la política fiscal disminuyó su presencia ante la política monetaria durante los últimos 20 años; de hecho, apenas si se menciona. Mientras la política monetaria se enfoca en la tasa de interés para contrarrestar la inflación, la política fiscal puede incidir en el nivel de la demanda agregada a través del gasto público de inversión. Al respecto, Arestis y Sawyer (2012:115-117), destacan cinco puntos en que la política fiscal influye a la política económica vía gasto público.

1).- La postura de la política fiscal a largo plazo, debe alinearse con el nivel deseado de crecimiento del producto y el empleo.

2).- Las variaciones discrecionales de la política fiscal, se deben usar en conjunto con los estabilizadores automáticos para modificar el ciclo de negocios.

3).- Se requiere una política de tipo industrial-regional que asegure que la inflación sea compatible con el pleno empleo laboral. El gasto público, en especial el gasto de inversión productiva, se puede estructurar para lograr el pleno empleo.

4).- La política de la tasa de interés debe fijarse a la tasa de interés real de acuerdo con la tasa de crecimiento.

5).- Desarrollar una política de inflación, que no dependa de la demanda de deflación, es decir que sean independientes.

La postura ortodoxa asegura que el sistema se autoregula, en la práctica se trata de una política fuertemente intervenida. Después de todo, la postura Neo Walrasiana¹⁴ no proporciona ni un sistema, ni una política para poder regular la economía; es decir, no es autoregurable, excepto cuando interviene el Estado mediante el gasto público de inversión a través del presupuesto gubernamental (Nell, 2007a:3-7).

En opinión de Nell (2007b:171-181), las finanzas sanas y los presupuestos equilibrados fueron apropiados muy al inicio del capitalismo, la participación del gasto público de inversión en un entorno de *finanzas funcionales* son apropiadas para las economías de producción masivas y grandes gobiernos: Después de la 2ª. Guerra Mundial ha habido un cambio, grandes corporaciones, grandes gobiernos, creación y manejo de dinero en el mundo moderno (Ibídem).

De hecho, la postura poskeynesiana argumenta que los presupuestos del gobierno contribuyen al ahorro nacional y por tanto, bajan la tasa de interés y se estimula la inversión privada, generando nuevos empleos. Y si los gobiernos en las economías modernas con el manejo de la moneda fiduciaria a favor del crecimiento económico interpretan que el costo de fabricación es prácticamente cero, significa que la emisión de dinero es una alternativa a la recaudación de

¹⁴ En la Nueva Economía Clásica los precios y cantidades se corresponden siempre con situaciones de equilibrio donde hay igualdad entre ofertas y demandas, es decir, el vaciado continuo de todos los mercados considerados.

impuestos, y como el costo es muy bajo, el señoreaje genera un ingreso ilimitado, siempre y cuando la moneda sea aceptada, algo que se logra, provocando que el público desee la moneda cuando se le requieren los impuestos (Wray, 2005,2012).

Tan pronto como se entiende que no se aceptan presupuestos balanceados y la noción de los nuevos impuestos se disipa, el crédito y el débito son entidades diferentes. Esto no significa que el gobierno no deba preocuparse de las consecuencias de gastar en exceso, se deben poner límites, y esos límites se pueden dar mediante controles de gasto; verificando con esto su eficiencia en su asignación y su ejercicio propiamente dicho. Ciertamente los niveles de desempleo prolongado provocan baja inflación. Pero no se debe olvidar que el problema real es propiamente el desempleo, frente a lo cual los poskeynesianos argumentan que el trabajo puede aportar y es compatible con los requerimientos del capital. De manera similar la baja demanda de productos en el mercado, análogo al alto desempleo exige a las empresas de mantener sus precios y sus márgenes reales de ganancia.

En las economías modernas, el *déficit* permanente consolidado es la norma teórica y práctica, llevándonos a una perspectiva diferente sobre el grado en que los gobiernos se ven forzados a responder a las presiones de los mercados internacionales. A decir de Wray (2005:223-225) la mayor parte de las presiones que los gobiernos actualmente adoptan, se originan en los mercados internacionales, pero son en realidad restricciones autoimpuestas derivadas de una confusión sobre la naturaleza de los *déficit* gubernamentales.

De tal manera, existe una idea errónea que es la de mantener las tasa de interés elevadas para posibilitar que el gobierno se financie y atraiga flujos de capital extranjero, ya que la deuda soberana denominada en moneda doméstica se emite para agotar las reservas de excedentes, y no para financiar el gasto de gobierno (Wray 2005:199).

Para la postura poskeynesiana, la política fiscal debe actuar como estabilizador, asegurar excedentes en situaciones de pleno empleo y aceptar *déficit* en recesiones, con un saldo nulo en promedio durante el ciclo. La calidad de las políticas públicas es uno de los factores decisivos que explican inicialmente la estabilidad macroeconómica, mediante la aplicación de políticas contracíclicas regulatorias razonablemente simétricas (Cate, 1997). De esta manera el crecimiento económico, depende de la manera como han actuado los países y quienes han elegido adecuadamente han obtenido mejores resultados y quienes no lo han hecho se estancan y retroceden (Rodrik, 2011:17).

En los países en desarrollo existe la condición natural de una nula política fiscal anticíclica, incluso los llamados estabilizadores automáticos¹⁵ son prácticamente inexistentes, por lo reducido del tamaño de sus estados, provoca bajos impactos anticíclicos al proceso de crecimiento. Por lo contrario se acentúan más los desequilibrios sociales.

Los países desarrollados aplican en mayor medida políticas fiscales anticíclicas, incluso *finanzas funcionales* siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos como son: La estructura impositiva adecuada; declaraciones públicas; creación y destrucción de dinero; compra y venta de bonos de gobierno y la administración de precios y pagos por bienes y servicios adquiridos al sector privado (Forstater, 2007b:141-159).

La política fiscal, y también de forma específica, la decisión del gasto público determinarán el monto de moneda fiduciaria; es decir, primero, se presupuestan los gastos y luego se recaudan los ingresos¹⁶. La población aceptará la moneda fiduciaria debido a que tiene obligaciones tributarias con el gobierno. En virtud de que el gobierno es el único proveedor de moneda fiduciaria y debido a que es

¹⁵ Contribuyen a estabilizar la economía, estimulándola en épocas de recesión y conteniéndola en épocas de crecimiento, ejerciendo una función reguladora.

¹⁶ Es importante destacar que el gobierno gasta anticipadamente, sin tomar en consideración el recibimiento previo de impuestos o la venta anterior de bonos. Los impuestos se recaudarán durante todo el año. Por lo que gran parte del dinero será emitido por el banco central, antes de tenerlo en reserva (Wray, 2005:197).

esencialmente un recurso potencialmente ilimitado, tiene poco sentido restringir su oferta, al grado de que cause desempleo, a menos que éste sea el propósito útil a alguien o a algunos (Wray,2005:214).

El gobierno no necesita del dinero de la población, si no que la población es la que necesita del dinero del gobierno para pagar impuestos, por tanto ni los impuestos, ni los bonos del gobierno financian el gasto gubernamental, sino que se requiere de impuestos para dar valor al dinero y de bonos como alternativa de ganancia de interés. La clave para no incurrir en inflación o deflación será asegurar que el gasto gubernamental se encuentre justamente en el nivel adecuado, mediante mecanismos de control (Wray, 2005:230-233).

Tcherneva (2012b:1-2) expone que la presencia del gasto público cuando el Estado participa con distintas funciones del gobierno, se manifiesta principalmente en:

- 1): El gobierno como un proveedor de ingresos.
- 2): El gobierno como un empleador.
- 3): El gobierno como un comprador de bienes y servicios.

No hay claridad de cuál es su contribución al incremento de la demanda agregada, porque los efectos inflacionarios y distributivos de cada una de esas políticas fiscales difiere considerablemente.

Primero, se examinan los efectos de transferencias de ingreso a individuos y firmas (en la forma de seguros de desempleo y subsidios a la inversión respectivamente). Segundo, considera al gobierno como un empleador de trabajadores (creador directo de trabajo) y como un comprador de bienes y servicios (creador indirecto de trabajos).

Al no tener una respuesta clara de cuál es el nivel adecuado de demanda agregada. Un mayor gasto de inversión del gobierno no es una política objetiva,

pero sí lo puede ser, el tipo de gasto de gobierno; es decir, su asignación eficiente se vuelve el punto de discusión entre los tomadores de decisiones (Tcherneva, 2011b:10-11). La ausencia de propuestas a los problemas específicos de desempleo, pobreza y distribución del ingreso, la generalización hacia el crecimiento, la estrategia de demanda agregada hacia la inversión, únicamente buscan revalorar el capital, pero inhiben la principal herramienta para lidiar con serios desequilibrios, porque continuará acrecentándose la brecha en la búsqueda del pleno empleo, y mantendrá válidas esas estructuras que producen pobreza y reproducen inequidad en el ingreso (Ibídem: 11).

La falta de una orientación hacia una política fiscal, provoca que las políticas de manejo de la demanda agregada, mantengan reducida la distribución del ingreso y no contribuyan a reducir el desempleo o hacer alguna mejora en los mercados de trabajo. Sin una reflexión crítica de esas aportaciones políticas, nada se puede hacer para contrarrestar el problema del desempleo. Se debe repensar la política fiscal para cerrar la brecha de la demanda de trabajo, diseñando mecanismos contracíclicos en el mercado de trabajo privado. (Ibíd: 11)

Las objeciones ideológicas, en contra de los *déficit* prolongados y la idea del incremento del gasto público, no los consideran plenamente como una opción, a pesar de que la política fiscal expansiva en inversión en infraestructura ha incrementado la participación de la inversión privada debido a su efecto de arrastre y mejora la estabilidad del ingreso, porque provoca incremento del producto y reduce los niveles de desempleo (Atesoglu, 2008:123-136).

Así, utilizando el gasto público productivo, se pueden generar las condiciones humanas y físicas para emprender proyectos rentables de inversión, que tenderán por sí mismos a encontrar sus medios de financiamiento (interno o externo), generando recursos suficientes para pagarse solos, como requisito fundamental de su rentabilidad, provocando así un incremento de la riqueza neta (Ibídem).

Existen países que tienen *déficit* elevados, pero también elevados niveles de crecimiento, pero en caso de México, se sujetó a cumplir el modelo de metas de inflación y a mantener finanzas públicas equilibradas, lo cual impide que el *déficit* aumente para suavizar los efectos que ocasionan las recesiones y aumentar en forma contracíclica a los periodos de recuperación, hecho que limita enormemente el papel de la política fiscal, supeditándola sólo al papel de mantener un marco favorable para la inversión extranjera.

En consecuencia, el crecimiento y la inversión dependen tanto de la capacidad de emplear las diversas formas de financiamiento del gasto público, como de crear las condiciones propicias para la inversión productiva. Implica que la eficiencia de las acciones de la política económica se dirija a impulsar el crecimiento económico y dependa tanto de su efecto en el ahorro, como del que tenga sobre la inversión productiva.

El análisis de la eficiencia del gasto público requiere como primer paso la identificación de las responsabilidades del Estado y la medición de su desempeño en estas áreas. Y como segundo paso, el manejo de datos reales, fehacientes, transparentes que contribuyan a la entrega de resultados apegados a la realidad y sean el soporte para tomar decisiones que reduzcan la brecha entre la administración de los ingresos (impuestos) y el ejercicio eficiente de los egresos (gastos) en los países en vías de desarrollo, y así reducir la brecha fiscal que enfrentan con respecto a los países desarrollados.

1.6 Conclusiones del capítulo

En el análisis de las principales posturas económicas respecto del gasto público, se destaca que el pensamiento neoclásico responde más a aspectos ideológicos que a fundamentos teóricos o empíricos reflejados en la realidad.

Este hecho se manifiesta, en las distintas posturas que adopta el pensamiento dominante en la tradición neoclásica con respecto al gasto público y sus diversas interpretaciones, donde muestra que el objetivo lógico de la economía es la búsqueda del equilibrio de la oferta y la conservación de las condiciones del *status quo*. Análisis que desde el inicio se encuentra direccionada hacia la rentabilidad y revalorización de la oferta, dejando de lado el análisis de la demanda.

En el marco teórico convencional no es posible hacer mayores contribuciones, se sigue abonando a la eficiencia del factor capital, sin tomar en cuenta los otros factores de la producción: el trabajo y los recursos naturales.

La postura poskeynesiana en cambio, destaca su tendencia hacia el aspecto social, donde el Estado puede y tiene los recursos necesarios para ejercerlo, siempre y cuando no se autolimite o reduzca su función a la de un simple agente económico, como se le pretende establecer desde la postura convencional.

La participación del Estado mediante el enfoque de las *finanzas funcionales* puede fungir como eje rector de la política económica. Esta postura no guarda ninguna relación, ni teórica, ni práctica con los enfoques convencionales que recomiendan las finanzas sanas, ni la consolidación fiscal como principios prácticos del ejercicio de las finanzas públicas.

Por el contrario recomienda manejar las finanzas públicas mediante: el ajuste del gasto total para eliminar tanto el desempleo como la inflación; incrementar el gasto gubernamental cuando el desempleo sea demasiado bajo y, reducir el gasto cuando la inflación sea muy alta. Enseguida, ajustar la cantidad de dinero y los títulos gubernamentales en poder del público mediante préstamos recibidos o pagos de deuda, con el propósito de alcanzar una tasa de interés que conduzca al nivel de inversión deseado y, para finalizar: imprimir, almacenar o destruir dinero, según se requiera para cumplir con los dos primeros puntos del programa.

Acorde con lo sostenido en este trabajo, el papel del gasto vía la política fiscal activa, debe ser preponderante y de ninguna manera dejar de lado las funciones del Estado ya que son clave para incentivar el empleo y el producto. Ningún otro agente puede asumir tales acciones como activador de la economía.

El equilibrio por el lado de la demanda involucra la capacidad de consumo de la población. En ese sentido, la demanda efectiva del consumidor toma relevancia en el análisis económico, pues el nivel de ingreso de la población determina la capacidad de consumo y con ello el nivel de producción; lo que conlleva al incremento del nivel del pleno empleo de los factores de la producción.

Es claro que de mantenerse el análisis en los preceptos de equilibrio de la oferta, se dejan de lado los aspectos relacionados con la demanda, mismos que representan la otra cara de la moneda y son el factor real de equilibrio en el intercambio económico. Del lado de la demanda, el análisis enfatiza la necesidad de buscar el pleno uso de los factores de la producción, efecto que incide en el empleo y que puede provocar un efecto multiplicador en el consumo, dada su generación de ingreso y producto.

II. Participación del Estado en la economía: Presupuesto y gasto público de inversión (GPI).

En el capítulo anterior se revisaron aspectos relacionados con el análisis del gasto público de inversión, referentes a la postura teórica en que se ha desenvuelto durante las últimas décadas. En contraste con la postura convencional, que se fundamenta en los presupuestos balanceados (equilibrados) como base para fomentar el crecimiento económico; la postura poskeynesiana busca incentivarlo, apoyado en el manejo creativo e innovador del presupuesto, es decir, incurrir en *déficit o superávit* para mantener niveles de inversión productiva que se refleje primeramente en mayores niveles de crecimiento, para así, posteriormente buscar equilibrar el presupuesto.

Acorde con esta postura se analizan, los aspectos teóricos vinculados con el presupuesto público, en las diferentes etapas de los modelos de desarrollo aplicados a la economía y los cambios que se han experimentado, desde el punto de vista de su eficiencia y el papel que desempeña sobre la actividad económica. Se aborda el papel del GPI y su aplicación a través de las diferentes concepciones teóricas que han estado presentes en la política económica del Estado.

La primera sección analiza los aspectos teóricos que hacen referencia a la participación del Estado en economías desarrolladas, se destaca la importancia del presupuesto público como el principal instrumento activo de política del Estado para incidir en la economía. El manejo del presupuesto en los modernos sistemas de producción, que contrastan con las economías de sistemas convencionales, lo ha llevado a establecer cambios, ser creativo, variar y ser dinámico en su manejo, porque se entiende que no solo depende del nivel de actividad económica sino de la aplicación de la política fiscal.

El segundo apartado revisa el papel que desempeña el Estado en las economías emergentes; donde se observan diferencias importantes en el manejo del

presupuesto con respecto a las economías desarrolladas, entre otras la falta de soberanía de la moneda, la dependencia productiva y la aceptación de las condiciones de intercambio de los países dominantes. En ese contexto se analiza la evolución reciente del presupuesto público mexicano, su marco normativo y el proceso de su ciclo presupuestal.

La tercera sección se refiere al desempeño que ha tenido el gasto público de inversión durante el periodo de estudio, la transición sufrida; el cambio, de ser un instrumento económico de crecimiento durante el periodo del desarrollo estabilizador a ser un instrumento estabilizador desde la aplicación del modelo económico neoliberal, que busca a toda costa ser eficiente en beneficio de la productividad y rentabilidad de los flujos de capital financiero.

2.1 Aspectos teóricos de la participación del Estado en economías desarrolladas.

2.1.1 Presupuesto público, *déficit* presupuestal.

El presupuesto público es la estimación de los recursos económicos, para el logro de los objetivos políticos y la manera de proveer los medios específicos para obtenerlos o incrementarlos; son instrumentos centrales para los hacedores de política. A través de un típico proceso de presupuesto que incluye: propuesta, revisión, adopción y ejecución (Dorlauf, 2008: 589-590).

Teóricamente los pasos para lograr una acertada propuesta presupuestaria son:

- Proyectar el funcionamiento del presupuesto dentro del entorno macroeconómico.
- Estimar una distribución para los agregados macroeconómicos.
- Establecer reglas a los programas macroeconómicos y obtener datos microeconómicos para proyectar los gastos e ingresos.
- Verificar la consistencia interna.

- Comparar las proyecciones contra procesos/productos o resultados actuales para su posible mejora (Ibídem: 590).

El presupuesto siempre está orientado hacia el futuro en cuanto que expresa actos anticipados, es un plan para distribuir recursos escasos entre carencias y necesidades públicas concurrentes. El proceso presupuestario permite al Estado poder asignar los recursos, aún antes de haberlos obtenido, ya que en el presupuesto de gobierno, los gastos determinan a los ingresos; a diferencia de las familias y las empresas, el gobierno prioriza los egresos, para así determinar la manera de hacerse de los ingresos (Myrdal,1962:20 ; Cate,1997:459).

En este sentido el gobierno busca las mejores alternativas posibles para la asignación de los recursos. El presupuesto federal tiene como meta cumplir la asignación de bienes y servicios, la distribución del ingreso y la estabilidad económica. Presupuestar es en este sentido, un plan para alcanzar esos objetivos. cuya meta final es la estabilización económica, la cual, si se fundamenta en la búsqueda del crecimiento del producto, invariablemente recurrirá a presupuestos desbalanceados haciendo uso de cuatro elementos principales: la balanza de pagos, pleno empleo, crecimiento económico y estabilidad de precios (Musgrave,1959:17).

Sin embargo, la manera de lograr la estabilización en las economías más desarrolladas, ha variado con el tiempo; así anteriormente en las viejas economías, para poder estabilizarlas se requería que el sistema monetario, que era restringido, ayudaría a tal propósito; es decir, los cambios en el valor de las reservas actuaban en conjunto con el mecanismo de precios. En contraste, el sistema monetario moderno no ofrece tal restricción, y en efecto la inflación y el alza en los precios de los activos son autofinanciados, de esta manera, si los precios se incrementan, aumentan también los valores colaterales, y aumenta el valor del capital bancario (Nell, 2007:196)

En países con moneda soberana como los Estados Unidos, Reino Unido, Japón, Canadá; el sistema monetario moderno permite un uso creativo del presupuesto de gobierno, es decir, se aceptan variaciones y se dinamiza su manejo. Los cambios en el uso de la moneda; pasar de una moneda real a una moneda nominal, seguido de los cambios en la tecnología, ha traído un nuevo papel del gobierno. Los presupuestos de los gobiernos son más grandes y desempeñan un papel de estabilización en la forma que afectan a la economía (Ibídem: 197).

De tal forma, en la actualidad los presupuestos públicos modernos son el instrumento por excelencia para incidir en la economía por parte del Estado. Y el tamaño de los presupuestos públicos se ve influenciado por el nivel de actividad económica y por la política fiscal. Teóricamente en condiciones estáticas se busca que el balance del presupuesto sea equilibrado y responda a condiciones de estabilidad macroeconómica; sin embargo, si lo que se busca es el crecimiento del producto, el balance presupuestario es asimétrico, con respecto a sus ingresos y egresos; es un presupuesto desbalanceado; es decir, se maneja con *déficit* o *superávit* presupuestal.

Para los poskeynesianos fundamentados en un marco de *finanzas funcionales*, el presupuesto federal debe mantenerse en *déficit* hasta el punto en que el gasto de gobierno federal deje de incrementar el número de trabajos, o la cantidad de producción de bienes y servicios. Cuando el gasto adicional del gobierno federal no incrementa el número de empleos, o la producción de bienes y servicios, entonces debe frenarse (King, 2012:51). Esto no descarta que probablemente el presupuesto federal necesite de un *déficit* para enfrentar las fluctuaciones de la inversión, el incremento de la población y los cambios tecnológicos (Keynes, 2012: 299-312).

El *déficit* presupuestal que representa el exceso de gasto público federal que no se financia por medio de las políticas impositivas del gobierno, es decir, se obtiene de otras fuentes y bajo otras condiciones de financiamiento; se puede definir como

un flujo durante un periodo de tiempo de cierto nivel de deuda pública. Deuda que a su vez es un *stock* en un punto dado del tiempo y representa la acumulación neta del *déficit* asociado de los anteriores periodos de tiempo (Dorlauf, 2008: 589).

Para entender lo que significa un presupuesto desbalanceado. Se debe considerar un mundo dividido en tres partes; el sector gobierno, el sector privado y el sector externo. En este esquema, el *déficit* del gobierno es el *superávit* del sector privado y por lo contrario el *superávit* del gobierno representa el *déficit* del sector privado (Sawyer,2010:3).

Algo también a considerar es; que el *superávit* de la cuenta corriente es un *superávit* con el resto del mundo; esto es, existe una mayor cantidad de exportaciones que de importaciones, lo que provoca un excedente en la balanza comercial, factor importante que incide en la cuenta corriente. Ahora, si se compara el *superávit* de la cuenta corriente con un *superávit* del sector privado, ó lo que es lo mismo un *déficit* del gobierno; los dos excedentes son exactamente lo mismo en naturaleza y tienen el mismo efecto. El excedente en la cuenta corriente se considera bueno en términos generales, porque representa un excedente de ventas (ingresos) sobre las compras (egresos).

De la misma manera, un *déficit* del gobierno se considera como algo bueno para el sector privado, ya que es la fuente de sus excedentes, debido a la relación de equilibrio mencionada, en la identidad contable de los sectores económicos¹⁷ (Nell, 2007: 198).

De acuerdo con el marco teórico de *finanzas funcionales*, el presupuesto del gobierno debe moverse de manera contracíclica, es decir, desbalanceado. En una

¹⁷ Esta identidad contable contienen los tres sectores de la economía: el privado, el público y el externo, es decir: el ahorro privado es igual al gasto deficitario del gobierno más las exportaciones netas. $(S-I) = (G-T)+(X-M)$. Las ganancias están determinadas por la inversión, el gasto deficitario del sector público, las exportaciones netas, el consumo capitalista y de forma negativa el ahorro de los trabajadores. Siempre que se realiza el supuesto de que los trabajadores gastan lo que ganan, se tiene que la economía puede crecer con un superávit comercial, un *déficit* fiscal o un *déficit* del sector privado o bien una combinación de los tres.

recesión, se reducen los ingresos, se reducen los gastos, la captación de impuestos se reducirá; se hará necesario incurrir en *déficit*. Por lo contrario, en un auge, sucede lo opuesto, ya que el presupuesto tenderá a ser excesivo: se incrementarán los impuestos, se incrementará el gasto, se presentará un *superávit* y así el excedente se puede ahorrar o reinvertir. En una economía con fluctuaciones cíclicas que se basan en la demanda, el presupuesto del gobierno tenderá a moverse de manera contracíclica (Ibídem: 199).

Considerando las implicaciones monetarias de un *déficit* y un *superávit*; un *déficit* se presenta cuando el gobierno gasta más de lo que recibe por la vía de los impuestos, esto significa un incremento neto de dinero para el sistema. Tal dinero aparecerá como un excedente en el sistema bancario. Si se mantiene en reserva, se reducirán las tasas de interés. Un *superávit* es justo lo contrario; este se incrementará cuando se reduzca el gasto de gobierno con respecto a lo que tiene, y se crea una deficiencia de reservas que presiona las tasas de interés a la alza (Ibídem: 200).

En este sentido, para mantener el nivel deseado de la tasa de interés, el gobierno debe emitir bonos para absorber fondos, o comprar bonos para proveer fondos. Los préstamos del gobierno, en otras palabras, sirven para mantener las tasas de interés al nivel del banco central.

Por tanto, y de acuerdo con el enfoque seleccionado para esta investigación, cuando un gobierno moderno gasta, crea dinero; el banco central crea un balance para el gobierno, el cual en contraparte, le devuelve al banco central bonos en intercambio. El dinero se crea cuando el gobierno gasta, registrando sus balances con la banca central y su gasto aparece como un cargo en la cuenta de las empresas y familias, quienes en cuanto vislumbren un beneficio venderán esos fondos. El dinero se mantendrá en el sistema bancario hasta que sea drenado por la vía de los impuestos (Nell,2007: 202, Wray,2007:187-190).

Es importante notar como dice Nell (2007:199), que el gobierno no incrementa su dinero por la vía de los impuestos. Los impuestos aseguran que el dinero sea aceptado. Cuando los impuestos se pagan, la deuda del gobierno con el banco central se reducirá; esto es, el flujo monetario disminuye. Un cheque de pago de impuestos, limpia, reduce el balance entre el gobierno y el banco central: por tanto se reduce la oferta de dinero.

Cabe aclarar que el análisis del *déficit* presupuestal que se ha manejado, bajo el enfoque utilizado, se refiere al gobierno federal y toma en cuenta la soberanía de la moneda de los países. Sin embargo, hay diferencia entre finanzas locales y finanzas federales. Mientras que los gobiernos federales pueden crear dinero cuando lo gastan, los estados y los gobiernos locales no lo pueden hacer. En este punto, es importante diferenciar que en el caso de los países desarrollados, son los gobiernos centrales quienes asumen esta postura, ellos son quienes en alianza con los bancos centrales están facultados para el manejo de *déficit* presupuestales.

En cambio en los países ahora llamados emergentes, como México; el gobierno federal está centrado en el paradigma de las “*finanzas sanas*” en cambio; los estados y municipios, dada su autonomía están facultados para adquirir deuda y sobrepasar los niveles de *déficit* permitidos, sin que algún tipo de control los pueda restringir. Por lo contrario, el gobierno federal se restringe a un manejo de sus finanzas de manera equilibrada, lo que muestra la subordinación del país a los lineamientos de organismos multilaterales. No así, la falta de alineación de las entidades locales a sus preceptos federales, lo que aleja la concepción del federalismo de su aspecto institucional, a la de simples acuerdos de *lobby*.

En los países desarrollados, los gobiernos locales y estatales se financian por medio de impuestos y venta de bonos. Por esta razón, los estados y los gobiernos locales deben balancear sus presupuestos en toda ocasión. El gasto federal

puede y debe ayudar para establecer *déficit* en los presupuestos estatales y locales cuando se deban a fluctuaciones económicas. (King, 2012:54).

Está claro que mientras el gasto deficitario federal encuentra respaldo teórico en la postura poskeynesiana; los presupuestos locales y estatales se deben balancear porque ellos sí están limitados por los ingresos por impuestos y la venta de bonos (Ibídem: 55). En suma, un *déficit* del presupuesto federal debe emplearse para mejorar el bienestar de la sociedad.

2.1.2 Contraste entre el viejo y el nuevo presupuesto de gobierno.

En una economía masiva de producción, los impuestos no son la base para incrementar el dinero. El gobierno crea dinero cuando gasta; cuando capta impuestos reduce la cantidad de dinero en circulación. El dinero captado se inhibe y los cheques que pagan impuestos reducen la disponibilidad de gobierno, mientras son parte de la oferta de dinero (Nell, 2007:200).

Por tanto en una economía masiva de producción, el gobierno crea dinero cuando lo necesita. Entonces, cuando el gobierno se restringe en su gasto, no es por el sistema monetario, ni por la captación de impuestos, sino por la real capacidad de la economía. Si la economía opera en un menor nivel que su capacidad plena, entonces no existe tal restricción. Pero, otra limitante puede ser la postura del gobierno por sí mismo. En cualquier situación, lo que el gobierno puede realizar, dependerá de su capacidad para planear y supervisar sus actividades y habilidades, las cuales normalmente son limitadas debido a otro tipo de subordinaciones (Ibídem: 200).

De acuerdo con este autor, el *déficit* tiene diferente significado en los dos sistemas. En las antiguas economías ancladas a algún patrón, el *déficit* era una carga, era como subir precios, subir tasas de interés, y ello afectaba el crédito de los gobiernos. En contraste, en una economía masiva de producción, los *déficit*

son meramente marginales, y cuando se dan o han emergido automáticamente, son residuales con una importante función: estimular a la economía cuando se presente una recesión.

Los *déficit* representan un incremento en el llamado dinero de alto poder¹⁸, que tendrá que fijarse para no afectar a la tasa de interés. Y en el largo plazo, no tener efectos indeseables en la distribución del ingreso y en la división del producto entre el consumo y la inversión, aunque esto depende en mucho de la tasa de interés y de forma especial de la relación inversión y crecimiento (*i/g*). La tabla 2.1 muestra el contraste entre la economía convencional y la economía masiva de producción (Nell, 2007: 201).

Tabla 2.1 Contraste entre la economía convencional y la economía masiva de producción.

	Convencional	Masiva de producción
Sistema monetario		
Dinero	Oferta y demanda	Creación y cancelación
Control	Poco o nada	Tasa de interés nominal
Reservas	Actúa como respaldo	Balances claros
Tasa de interés	Fijado por el mercado	Enganchado
Presupuesto de Gobierno		
Impuestos	Incrementan el dinero	Destruyen el dinero
Mercados financieros	Incrementan el dinero	Control corporativo
Gasto de gobierno	Necesita dinero en mano	Crea dinero
Déficits	carga	Residual

Fuente: (Nell, 2007: 201).

En la actualidad, el sistema monetario no tiene anclaje (Lerner, 1943:47, Wray,2006:79, Nell,2007:201, Forstater,2007:165). Es decir, nada soporta el valor

¹⁸ Es la base monetaria, base de dinero, reserva de dinero o dinero de alta potencia (en inglés high-powered money), está constituido por el dinero legal en circulación (billetes y monedas), más las reservas de bancos en el banco central.

de la moneda, la cual, para establecer precios no es sujeto de ninguna restricción. La moneda tiene un valor convencional y si el acuerdo cambia, no hay nada que limite la inflación (Nell, 2007: 201). Al menos que, aprovechando el tamaño de los gobiernos, que han crecido demasiado, el *déficit* presupuestal sea llevado a moverse de forma contracíclica, mediante el uso de estabilizadores automáticos¹⁹ (Ibídem: 201).

2.1.3 De un GPI expansivo a un GPI eficiente.

Como lo establecían Lerner (1943) y Kalecki (1944), en las modernas economías monetarias de producción, aún cuando se puede aplicar mayor *déficit* presupuestal, porque se entiende que no es obligado aceptar presupuestos balanceados y la noción de los impuestos se disipa, en tanto el crédito y el débito se vuelven entidades diferentes. Esto no significa que el gobierno no deba preocuparse por las consecuencias de gastar en exceso, se deben poner límites, y esos límites se pueden dar mediante controles de gasto, evaluando su eficiencia en su asignación y su operación.

En la actualidad se busca converger hacia un reducido y limitado *déficit* del presupuesto; por tanto, la expansión del gasto en un entorno donde no se aceptan los *déficit* y difícilmente se aplican, hace necesario volverlo más productivo. En un medio, donde el *déficit* de gasto y la falta de inversión pública se han vuelto la norma, hecho que se justifica por estar inmerso dentro de un contexto de globalización financiera; las políticas económicas implementadas resultan inapropiadas e injustificadas, si lo que se busca es revitalizar el crecimiento y alcanzar estabilidad económica (Bhaduri, 2014:3).

En este aspecto, la productividad se puede lograr mediante el incremento de la eficiencia del gasto público, volviéndolo un elemento esencial de la política fiscal

¹⁹ También llamados estabilizadores no discrecionales, se distinguen de los estabilizadores discrecionales en que ellos no necesitan de alguna política o deliberación del gobierno. Ejemplos de este tipo de estabilizadores son: seguro de desempleo, seguridad social o los progresivos ingresos por la vía de impuestos.

y parte necesaria para alcanzar los objetivos de desarrollo económico, social e institucional de los países; tales como la aceleración del crecimiento, la reducción de la brecha en la distribución del ingreso y el fortalecimiento de la legitimidad del Estado.

La eficiencia del gasto público alude en este sentido, a los efectos que tiene sobre las condiciones económicas de los países, y sobre la vida cotidiana de la población con relación a los recursos utilizados. En tal sentido, la eficiencia se distingue de la eficacia en tanto, ésta última sólo considera si se alcanzan los objetivos deseados, independientemente del nivel de gasto. En consecuencia, una política puede ser eficaz pero no eficiente, aunque no necesariamente si es eficiente será eficaz (Machado, 2006:5-6).

En general, los efectos del gasto público pueden evaluarse indirectamente con base a los productos (outputs) generados por el gobierno, lo que incluye aspectos tanto de cobertura como de calidad de los bienes y servicios provistos por el sector público.

No obstante, durante los últimos años se ha dado más énfasis a los resultados (outcomes) en la medición de la eficiencia del gasto público. Esta es una manera directa de medir los efectos del gasto público sobre las condiciones de vida de la población. Así por ejemplo, mientras el enfoque de productos se pudiera concentrar en la tasa de inmunización infantil, esto es, que en el porcentaje de niños vacunados; el enfoque de resultados enfatizaría la tasa de mortalidad infantil. Sin embargo, la relación entre gasto público y productos es más directa y fácil de medir. Entre gasto y resultados, por lo contrario, es difícil discernir sobre el impacto de las políticas económicas y el de otros factores que afectan las condiciones económicas y sociales (Machado, 2006:5-6).

Por otro lado, de acuerdo al enfoque y a la etapa del presupuesto que se presente; se muestra diferencia entre la eficiencia asignativa y la eficiencia

operativa. La primera se refiere, al momento en que los recursos públicos son asignados siguiendo los objetivos prioritarios que se desean alcanzar como país. La segunda se refiere, en cambio a si una vez asignados los recursos, éstos se utilizan a manera de alcanzar los mejores resultados y/o reducir los costos de producir bienes y servicios públicos (Ibídem: 6).

Independientemente del enfoque que se adopte, el análisis de la eficiencia del gasto público requiere vincular el nivel del gasto, es decir, el monto total de recursos con lo obtenido a partir de él. Esto permite determinar si el gobierno debiera obtener más, dado su nivel de gasto; o si debiera gastar menos dados los productos/resultados que obtiene. En consecuencia, se requiere construir indicadores para medir el desempeño de los productos y resultados del gobierno, y relacionarlos con las categorías de gasto público relevantes.

2.1.4 Presupuesto para estabilidad y crecimiento económico.

Lerner comparaba el rol del gobierno con la dirección hidráulica de un automóvil, el gobierno debe tomar el control y usar la política de la dirección hidráulica cuando la economía se salga de curso. Debido a que toma tiempo reconocer los problemas y reaccionar, es deseable tener estabilizadores automáticos; es decir, estabilizadores no discrecionales para aplicarse cuando se presenten desbalances. El presupuesto del gobierno nacional es un ejemplo de un estabilizador automático (Wray, 2012:208; Nell, 2007:196; Forstater, 2007:169).

Algunas clases de gasto se aplican de forma automática en una recesión (gasto social o seguro de desempleo) y una reducción de los impuestos (se reducen pagos por concepto de derechos, aprovechamientos e impuestos). De esta forma, el presupuesto se incrementa. Es benéfico, si ayuda a estabilizar el ingreso del sector privado y proporciona activos financieros netos sin riesgo, para satisfacer la demanda.

En este sentido para lograr que el presupuesto tenga un efecto contracíclico y lleve a la economía hacia el pleno empleo se requiere:

- 1.- Que los gastos e ingresos del gobierno se fortalezcan cíclicamente, el gasto debe ser contracíclico y los impuestos procíclicos.
- 2.- El gobierno debe ser grande, es decir que el gobierno debería ser del mismo tamaño del gasto de inversión o al menos oscilar por los márgenes de la inversión y moverse en dirección opuesta de la inversión (es el componente más volátil del PIB).

La idea es que el gasto de gobierno oscile suficientemente y en dirección opuesta a la inversión con tal de mantener el ingreso nacional y la estabilidad del producto, a manera de mantener estable el consumo.

Cabe recordar que los gobiernos en los años treinta del siglo anterior eran muy pequeños para estabilizar la economía; en 1929, el gobierno federal sólo era el 5% del PIB, aun durante la etapa de New Deal, era sólo el 10% del PIB. Ahora, la mayor parte de los países de la OCDE tienen gobiernos que son suficientemente grandes para estabilizar sus economías, y aunque la crisis financiera del 2008 emergiera precisamente de estos países, también es cierto que algunas economías en desarrollo todavía tienen gobiernos muy pequeños (Hall, 2010:5). En la actualidad, el porcentaje del PIB varía entre un 20% y 50%. Los países con bajos rangos padecen más las fluctuaciones económicas que los países con grandes gobiernos.

El presupuesto del gobierno se debe sostener en *déficit*, aun en condiciones de pleno empleo. Un país con una cuenta corriente balanceada a cero, podría lograr un balance presupuestal del gobierno, pero esto significa que el excedente del sector privado doméstico también, es cero. Así que, es normal esperar un *déficit* presupuestal del gobierno aún en condiciones de pleno empleo; excepto para aquellas naciones que tienen una cuenta corriente con excedentes.

Otra cosa que debe reconocerse es que un excedente presupuestal, como el que llegó a obtenerse durante el periodo del Presidente Clinton en los Estados Unidos, no es algo del todo benéfico, ya que está fuera de la identidad fundamental de los sectores económicos y representa que el sector privado ésta en *déficit* (excepto en el caso de los países que tienen excedente en cuentas corrientes). A menos que la soberanía de la moneda afecte, el sector privado es un usuario de la moneda. Esto hace que se enfrente a una restricción presupuestal (Wray, 2012:209).

El *déficit* del gobierno es más sostenible que el *déficit* del sector privado; el gobierno es el emisor, mientras las familias y las empresas son los usuarios de la moneda. Al menos que una nación continuamente pueda tener excedentes en su cuenta corriente, el presupuesto del gobierno necesitará basarse en *déficit* de manera sostenida para promover el crecimiento prolongado del producto a largo plazo.

La postura apropiada del presupuesto depende del balance de los otros dos sectores. Una nación que tiende a tener excedentes en su cuenta corriente puede ajustar su política fiscal para tener un excedente sostenido en el presupuesto del gobierno, como el caso de Singapur a fines del siglo XX y en los primeros años del presente siglo; el cual ajustó su tasa de cambio y mantuvo un presupuesto superavitario porque continuó con excedentes en su cuenta corriente, debido al incremento de su intercambio con el extranjero (Wray, 2012: 210).

Un excedente del presupuesto del gobierno es también apropiado cuando el sector privado doméstico sigue en *déficit*, dada una cuenta corriente balanceada cero. Esto es cierto por la identidad fundamental de los sectores económicos, sin embargo, por lo comentado anteriormente no es sustentable porque el sector privado es un usuario y no un emisor de la moneda (Ibídem: 211).

La mayoría de las propuestas actuales de política económica alterna, consideran relevante la participación del Estado en la economía como motor de crecimiento; la postura poskeynesiana destaca su importancia mediante dos vertientes. Para la corriente horizontalista, el papel principal lo desempeñan los bancos; sin embargo el gobierno tiene una misión relevante al generar las condiciones que permitan el otorgamiento de crédito, principalmente a través de medidas de política monetaria. Para la corriente Neo-Chartalista, el rol principal lo tiene el gobierno, a través del manejo del gasto público (política fiscal), siendo su propuesta entre otras, la política del empleador de última instancia (ELR, por sus siglas en inglés) cuyo objetivo es garantizar el pleno empleo con estabilidad de precios (Wray, 2012:227-229)

Recientes contribuciones al enfoque abogan por un empleo seguro, es decir, un trabajo garantizado para quienes quieren trabajar pero no encuentran una oportunidad, aunque no resulte claro cuál debe ser el nivel adecuado de demanda agregada (Tcherneva, 2012:09).

2.2 Participación del Estado en la economía mexicana: Presupuesto público

En el apartado anterior se ha hecho el análisis del papel que desempeña el presupuesto deficitario en las llamadas economías desarrolladas, mismas que se caracterizan por contar con un factor primordial como es, la soberanía en el manejo de su moneda y por la alianza estratégica que han establecido entre sus respectivos gobiernos y sus bancos centrales, es decir, siguen manteniendo la autoridad sobre su tesoro y el manejo de su política económica.

En las economías emergentes, en cambio, se muestra una adhesión a ciertos preceptos de organismos multilaterales, lo que limita la soberanía de los países para el manejo de sus recursos. En este sentido los gobiernos de estos países se encuentran limitados o en la mayoría de los casos auto limitados, para hacer uso

de sus instrumentos económicos a favor del incremento de su actividad productiva.

El presupuesto público, por tanto se encuentra restringido para ejercer acciones de manera contracíclica en aras de fomentar el crecimiento del producto; en cambio, sí responde a cuestiones de sostenimiento y respaldo a la estabilidad macroeconómica; algo que de poco ha servido al bienestar económico de la población; no así, por lo contrario beneficiando a los agentes privados externos. Evidentemente existe una confusión en el entendimiento del presupuesto.

En este sentido, la confusión que se presenta en el manejo del significado del presupuesto para los distintos agentes económicos, nos remite a analizar que las palabras presupuesto y presupuestar como dice Lee (2012:1-9), poseen diversos significados, pues las definiciones dependen de lo que cada individuo tenga en mente. En otras palabras, presupuesto, tiene una implicación distinta en la familia, la corporación o el gobierno.

En gobierno, históricamente la palabra se refirió a una bolsa, alforja, cartera, maleta o saquito de cuero. En este saquillo, de cuero, el Ministerio del tesoro (*Cancellor of the Exchequer*) de Inglaterra guardaba los documentos, que justificaban ante el parlamento las peticiones de subsidios, y la cuantía de reservas de la nación, de la cual la corona tomaba lo necesario para los gastos del Estado. Proviene de la palabra de origen inglés, *budget*, la cual deriva del antiguo francés *bougette*, que significa saquillo o bolso de cuero. Este nombre de la bolsa de cuero se transmitió a los papeles que contenía, es decir, en los documentos que eran los planes de finanzas gubernamentales que se someterían a revisión para su posterior aprobación (Retchkiman,1987:321).

Actualmente, el presupuesto como expresa Ayala (2001:162), tiene que ver con un documento que enuncia anticipadamente los ingresos y gastos del gobierno por cierto periodo de tiempo. Refleja el plan económico del gobierno y establece en

orden de prioridades, las jerarquías de cada acción referente a las finanzas públicas. Es la expresión contable de los programas de gasto e ingresos públicos para un ejercicio económico, normalmente de un año; discutido, aprobado, vigilado por los distintos niveles y poderes de gobierno. Y aún, cuando es el instrumento directo y más poderoso del cual dispone el Estado para influir en la economía, en la realidad los resultados no son satisfactorios, probablemente por la falta de conocimiento del potencial pleno del presupuesto.

2.2.1 Evolución reciente de la aplicación del presupuesto público.

El presupuesto es una institución que aparece en los tiempos modernos, coincidiendo con la época constitucional de los países desarrollados (Alemania, Francia, España e Inglaterra).

En Inglaterra surge la idea del presupuesto en el siglo XVII; y en Francia la asamblea constituyente de 1789 estableció ciertos principios que si no contienen toda la teoría del presupuesto, formulan algunas de sus leyes esenciales. La revolución francesa se generó por causas financieras basadas en *déficit* presupuestales que fueron el motivo de la convocación de los estados generales. Esos *déficit* fueron el mal crónico de la monarquía y principal causa de la revolución, fue considerablemente agravado por la independencia de los Estados Unidos de América en 1776, en la cual los franceses tuvieron participación política.

A partir de este momento, los desarrollos más importantes se dan en todo el mundo; aunque en Prusia en el siglo XV, ciertos procedimientos presupuestales fueron conocidos y usados, se extendieron hasta 1688 al resto de Alemania. Los presupuestos completos fueron usados desde principios del siglo XIX, y publicados en Prusia hacia 1821. En Austria, en 1776 se adoptó un sistema presupuestario que mostraba un informe anual de la Corona con sus respectivos ingresos y gastos, pero en realidad, es a partir de 1919, con la salida de los

Habsburgo cuando se inicia la presentación del presupuesto ejecutivo con la aprobación del poder legislativo (Retchkiman,1987:28)

Esta situación se expandió a los demás países a medida que avanzaba el siglo XX, con ligeras variantes que adoptaban los países, aunque no modificaron su planteamiento general. Faya Viesca (1998:22), sostiene que los primeros en establecer las atribuciones a los pueblos de participar en las decisiones del gasto público, fueron los Estados de la democracia constitucional. Aún cuando la elaboración del presupuesto era atribución del ejecutivo, a estas alturas el poder legislativo ya tenía, la facultad de revisar el gasto público y de aprobar el ejercicio presupuestario, otorgando así plena validez a la actividad financiera del ejecutivo (Hernández, 2006:9)

A partir del triunfo de la Revolución Mexicana con la Constitución de 1917 y hasta 1982, el presidente había manejado el sector público apoyado en un sistema de control político, basado en dos estructuras: una económica (Secretaría de Hacienda, de Comunicaciones, Economía, Comercio, Industria Paraestatal, Agricultura y Pesca) y la otra política (Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores, Trabajo, Educación Pública, el Departamento del D.F y el PRI).

En aquella época, el énfasis se colocó en una fase de la presupuestación: bajo el régimen de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación vigente desde 1935 hasta 1976, tuvo prioridad el control contable y legal del gasto; es decir, se consideraba como un instrumento administrativo y contable y entre las preocupaciones que se tenían estaban en el control del gasto para cada entidad autorizada, sin preocuparse del destino que tuvieran (Chapoy, 2003: 1-2).

En Diciembre de 1976 se deroga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos y se expide la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que significa el establecimiento del presupuesto por programas.

A partir de 1983, con la expedición de la Ley de Planeación y la integración del Sistema de Planeación Nacional, el punto focal se desplazó hacia la planeación, ya que recién implantado el nuevo sistema, se requería iniciar el proceso para adquirir el dominio sobre su funcionamiento, afianzar tanto el control central, como la toma de decisiones programáticas de manera racional, así como su ejecución. Conforme su aplicación progresaba, el énfasis cambió a la necesidad de un sistema de evaluación y control interno efectivo, para prevenir desvíos e impedir abusos de autoridad. Entra en vigor la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006) que abroga a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, desde mediados de la primera década del presente siglo (Chapoy, 2013: 1-2).

En cuanto a la forma de emplear el presupuesto en este lapso en México, destaca que durante el período de 1930-1976, la técnica presupuestal utilizada fue la llamada presupuesto tradicional. Se trataba de un instrumento administrativo contable que reflejaba los gastos de la administración pública que eran asignados a cada ramo de actividad o secretaría, y explicaba principalmente en qué se gastaban los recursos públicos, poniendo énfasis en su control, más que en los resultados.

A partir de 1976 se dio un cambio muy importante en la forma de elaborar el presupuesto. El proceso se llevó a cabo a través de una reforma administrativa que tenía como objetivo la reestructuración del aparato gubernamental, a través de la vinculación de los gastos con los resultados esperados. A partir de entonces y hasta fin de siglo, se implementó en México el Presupuesto por Programas (PPP).

Para comprobar que los gastos autorizados en el PEF se ajusten a lo ejercido se debe presentar por parte del Ejecutivo Federal, la Cuenta Anual ante el Congreso de la Unión. La revisión de la Cuenta Pública es atribución del congreso mediante la Auditoria Superior de la Federación (ASF). La revisión debe realizarse conforme

al presupuesto ejercido, con lo cual se analiza el gasto en su conjunto y el cumplimiento de los objetivos de los programas que se encuentran en el presupuesto (Chapoy, 2013: 47-50).

Para 1990 se da el inicio de la evaluación de resultados en México. La estabilidad de su economía y sus finanzas públicas, aspecto que desde finales de la década, se ha enfocado a impulsar medidas para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos públicos. Así se determinó no sólo la necesidad de mejorar el nivel de ingresos en el sector público, sino también de utilizar mejor los recursos con los que ya cuenta el gobierno (Pérez-Jácome, 2012:1-20).

En suma, México sigue la línea establecida por la OCDE, adopta las reformas recientes que representan a decir del organismo multilateral, un paso crucial en el mejoramiento de los marcos presupuestario y fiscal del gobierno, así como la creación de un proceso presupuestario más eficiente, transparente y de acuerdo con las prácticas internacionales (OCDE, 2009:13-16). Sin embargo, pese a los esfuerzos, este proceso ha resultado sinuoso y entrampado, dado que en lugar de aportar algún beneficio a la población mediante la creación de empleo, ha abonado a su deterioro. Descontando, por así decirlo, políticas económicas que fortalezcan el crecimiento del producto y el empleo del país, hecho que limita el fomento a la actividad productiva y reduce por tanto la eficiencia presupuestaria.

2.2.2 Marco normativo del presupuesto público.

El presupuesto público conjunta una serie de documentos formales que sintetizan la política fiscal con respecto al gasto. En México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con fundamento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), integra el paquete fiscal conformado por los Criterios Generales de Política Económica, la Iniciativa de Ley de Ingresos (LIF), el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y la Miscelánea

Fiscal. Todos ellos incluirán los criterios, objetivos, instrumentos, directrices y preceptos de la política fiscal (Mariani, 2012:73).

El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) significa origen, aplicación y control del gasto público. Su formulación, autorización y posterior aplicación conlleva a un proceso presupuestario que será coordinado por los poderes de la Unión (Mariani, 2012: 76).

El proceso presupuestario tiene su fundamento jurídico en el conjunto de leyes que norman la acción del gobierno en diversos apartados, a continuación se listan cada uno de los ordenamientos más importantes. La programación del gasto público federal se concreta con el proyecto de presupuesto definido por la legislación vigente:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Planeación, la Ley federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), y su Reglamento, la Ley Federal de Entidades Paraestatales y su Reglamento, la Ley General de Deuda Pública, la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. También se suma a lo anterior los lineamientos específicos que emite la Secretaría de Hacienda, como es el manual para el Ejercicio del Gasto del Gobierno Federal.

La Secretaría de Hacienda se encarga, además, de sancionar los anteproyectos individuales de presupuesto operativo anual de las dependencias y las erogaciones globales previstas por los poderes Legislativo y Judicial, en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (López 1998: 127).

El marco jurídico del proceso presupuestario en México y las etapas del proceso presupuestario, anteriormente descritas, subyacen en varias leyes federales que norman los procedimientos, los calendarios y las autoridades responsables de

llevar a cabo las tareas de formulación, aprobación, ejecución y control del presupuesto federal.

En seguida se señalan las leyes que fundamentan y con base en las cuales se realizan las etapas del proceso presupuestario:

Formulación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV);
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (art. 12);
- Ley de Planeación (arts.7 y 27);
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH),
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts.47, 50 y 51), y su reglamento art.24);
- Ley General de Deuda Pública (arts. 9 al 16);
- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (arts. 7, 17 al 27).

Discusión-Aprobación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art. 74, fracción IV)

Ejecución:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 126 y 134);
- Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH),
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 52 y 55) y su reglamento (art. 23)
- Ley General de Deuda Pública (art. 4, fracción V)
- Decreto Aprobatorio de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Control/Auditoria:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (arts. 73, fracción XXIV y 74, fracción IV)
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (arts. 23, 31 y 37)
- Ley de Presupuesto Federal y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH),
- Ley Federal de Entidades Paraestatales (arts. 59 al 65) y su reglamento (arts. 29 al 34)
- Ley General de Deuda Pública (arts. 23 al 26)

- Ley de Adquisiciones y Obras Públicas (arts. 84 y 85)
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (arts. 2, 3, 7 y 47)

2.2.3 Ciclo presupuestal del PEF.

El presupuesto público posee un ciclo, el cual está compuesto por las etapas de: formulación, discusión, aprobación, ejercicio, control y evaluación (SHCP, 2010). El proceso presupuestario en el caso de México, abarca un lapso de dos años y medio a tres años. En la formulación del presupuesto, el ejecutivo elabora su propuesta para el año fiscal siguiente; la etapa de discusión y aprobación del presupuesto, la cámara de diputados discute el proyecto lo modifica y lo aprueba; el ejercicio del gasto es decir, el año durante el cual gobierno aplica los programas y el modelo de recursos previstos en el presupuesto; posteriormente el control del cumplimiento de los programas y objetivos planeados; para finalizar con la revisión de la Cuenta Pública, que es la medición del ejercicio del gasto y la comparación del ofrecido con lo proyectado en el presupuesto, es decir, su evaluación.

El proceso presupuestario, materia de este análisis se subraya en lo que es concerniente al gasto público, el poder ejecutivo primordialmente por medio de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tiene una participación muy extendida en todo el proceso (Mariani,2012:102).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPUEM), en particular los artículos 80, 89, 90 y 93; le facultan para su intervención en el proceso presupuestario del gasto, y que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) lo reafirma, estableciendo a los empleados superiores de hacienda entre ellos al titular, para dar cuenta del estado que guarda su respectivo fondo. Será la SHCP la que instrumente la mayoría de las etapas del PEF y en consecuencia del gasto público, interviniendo con categorías y jerarquía funcional; esto es, participa en prácticamente todas las fases del proceso,

analizando como representantes, con facultades y atribuciones para establecer vínculos de coordinación, colaboración y cohesión, que resultan determinantes para los aspectos cronológicos y por la trascendencia de la insuficiencia de recursos y su implícita inversión eficiente y eficaz (Ibídem:103).

En las etapas primeras, la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es concluyente, por mucho que la aprobación de la LIF sea facultad del Congreso, y el PEF de la Cámara de Diputados, pues en el cabildeo y en las negociaciones con legisladores y con los gobernantes de los estados, siempre ha imperado por interés o por convencimiento, las buenas relaciones actuales, pero sobre todo futuras, con quienes administran autorizan y controlan el ejercicio del gasto (Ibídem: 103).

El uso y aplicación del recurso fiscal es controlado por la SHCP y en lo relativo por la Secretaría de la Función Pública (SFP); quienes intervienen además, en el registro del mismo y en su seguimiento, con acatamiento de lo establecido en la normatividad aplicable y acorde con la Ley General de Contabilidad Gubernamental (LGCG).

La fiscalización superior, es función de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la cual debe cumplir con atribución de realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos obtenidos en los programas federales, de acuerdo con el artículo 79 de la Constitución, no obstante que con la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) se dispone que la evaluación de la política de desarrollo social este a cargo de Comisión Nacional de Evaluación Social (CONEVAL), teniendo por objeto revisar el cumplimiento del objetivo social de los respectivos programas, metas y acciones, lo que hace evidente una contradicción con el mandato constitucional (Ibídem:104).

Respecto a la última etapa del proceso presupuestal la LGDS señala, que el CONEVAL se sujetará a la aprobación de la cámara de diputados para la autorización de sus indicadores.

De esta manera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público programa, integra y presenta el PEF y su LIF; participa con la discusión para su aprobación; autoriza el ejercicio del gasto, en consecuencia su control; fija la normatividad del registro contable a través de la Consejo Nacional de Amortización Contable (CONAC), la cual será base para la rendición de cuentas y participa junto a la SFP en la revisión del gasto durante el ejercicio, y además por si fuera poco debe ser consultada para la evaluación del gasto público que previamente controló (Mariani,2012: 281). La intervención de la SHCP en todas las fases del presupuesto de egresos de la federación, supone en evidencia la centralización del proceso presupuestario, que la hace ser juez y parte, limitando sus funciones sustantivas; y aunque tiene pleno dominio sobre los ingresos fiscales, en la parte de egresos presenta áreas de opacidad que incrementan la discrecionalidad en el ejercicio de los recursos.

2.3 Participación del Estado en la economía mexicana: Gasto público de inversión (GPI).

Durante los recientes 5 décadas, México ha transitado por dos estrategias de política económica opuestas en su instrumentación, pero con un mismo objetivo; buscar mayor crecimiento con estabilidad de precios.

El primer periodo conocido como el modelo de desarrollo estabilizador, vigente desde 1958 hasta finales de los setenta, se basó en una fuerte intervención estatal mediante una sólida regulación del mercado financiero, participación directa del Estado en numerosos sectores de la actividad económica y una política comercial proteccionista. Centrada en el modelo Industrialización por sustitución de importaciones (ISI) y la inversión pública en infraestructura. Durante su aplicación

el PIB real creció a una tasa media anual de 6.0% y la inflación media anual fue de 10.7%.

El segundo periodo, conocido como modelo neoliberal de desarrollo, resultó del cambio estructural implementado desde la década de los ochenta y vigente hasta la actualidad, se caracteriza por la desregulación del sistema financiero, la liberalización de los mercados comerciales y la privatización de las empresas públicas; reduciendo con ello la participación del Estado en la economía. La tasa media de crecimiento del PIB real ha sido de solo 2.1%, y la tasa media de inflación ha sido de 34.6% anual.

2.3.1 El GPI como mecanismo de crecimiento en el modelo del desarrollo estabilizador.

Con la aplicación del modelo ISI, se lograron elevados niveles de crecimiento económico con moderadas tasas de inflación que a su vez lo impulsaban. El gasto total del gobierno federal, pasó de 8.1% del PIB en 1959 a 10.8% en 1970, aplicándose una política económica de tipo integral que tenía como eje central el crecimiento con estabilización.

La política monetaria se orientó a instrumentar el ahorro y de manera institucional canalizarlo a la inversión productiva, para tal propósito requirió de tres instrumentos estratégicos: el control directo de las tasas de interés sobre los depósitos bancarios, el encaje legal y la asignación selectiva del crédito. La política fiscal también se dirigió a estimular el ahorro y la inversión privada mediante exenciones tributarias a los ingresos de capital, subsidios a los sectores productivos para elevar las utilidades y estímulos fiscales para reinvertir las ganancias (Mantey, 2010: 17).

Se realizaron cambios en la política presupuestal que incrementaron la base de financiamiento no inflacionario del gasto público, para lo cual se realizó una transformación del sistema fiscal y se mantuvo bajo control estricto el gasto

público, destacando el de la inversión pública y el dirigido al sector paraestatal. Se fortaleció la balanza de pagos, referente a la promoción de exportaciones agrícolas y del turismo.

La SHCP y Banxico mantuvieron una estrecha relación en la aplicación de la política económica y la expansión de la oferta monetaria fue congruente con el incremento de la demanda del dinero, además de fomentar el desarrollo del sistema financiero del país contribuyendo a incrementar el ahorro voluntario.

La estabilidad permitía promover el ahorro y la inversión, por lo que se recurrió con mesura al uso del ahorro externo. El crédito foráneo contribuyó a generar un nivel de inversión que complementaba a la inversión interna.

El ahorro público se canalizó hacia actividades productivas, el gobierno estableció una política de asignación selectiva del crédito en dos vertientes: La primera cuantitativa, se refería a mantener el volumen total de la circulación monetaria y del crédito en un nivel congruente con las metas de estabilidad macroeconómica. La segunda cualitativa, buscaba tanto dirigir los flujos de crédito hacia las actividades de mayor rentabilidad económica y social como propiciar el desarrollo de largo plazo del país. Los tres instrumentos más importantes para la orientación selectiva del crédito fueron el encaje legal, a través de las instituciones de crédito y los fondos de fomento (Ortiz Mena, 2012:129).

Se crearon fideicomisos para el apoyo de la actividad sectorial. La mayoría de los fondos fueron administrados por el Banco de México. Los fideicomisos funcionaban como banca de segundo piso, redescontando a tasas preferenciales los préstamos que los bancos otorgaban a los sectores o regiones que se buscaban apoyar. Estos recursos provenían del encaje legal, gasto de gobierno federal, créditos de organismos multilaterales y emisión de valores.

Mediante este mecanismo el banco otorgaba financiamiento a los gobiernos locales para obras como agua potable, drenaje, alumbrado público, calles y pavimentación, rastros y mercados. Para asegurar la recuperación de los créditos asignados a los gobiernos estatales y municipales, los ingresos que recibían de la federación y en su caso los ingresos provenientes de los proyectos financiados quedaban afectados en algún fideicomiso en el banco. En caso de que no se cumpliera con el servicio del crédito, este podía retener como cobro los recursos del fideicomiso. El mecanismo era importante para los municipios, dado que los convertía en sujetos de crédito, de manera que podían realizar proyectos de inversión con cierta independencia de los gobiernos estatales. Pero estos últimos adquirieron paulatinamente el control sobre los municipios y con ello el control sobre las transferencias de la federación (Ibídem: 165).

Durante el periodo, la inversión pública estimuló y atrajo a la inversión privada, a través de la inversión en infraestructura básica, para los sectores de telecomunicaciones, energía, transporte y agrícola. Asimismo, la expansión del gasto social estimulaba la demanda agregada por la vía de las transferencias y subsidios al consumo de los grupos mayoritarios de la población. Por tanto, el crecimiento del producto y el empleo fue resultado de la política activa de gasto público que se instrumentó durante dicho periodo, pues el capital privado, por sí mismo, era incapaz de impulsar y sostener el ritmo del crecimiento económico.

Sin embargo, el gobierno mexicano hizo una importante modificación a su estrategia de industrialización basada en la sustitución de importaciones, introdujo un modelo de estabilización de corto plazo con énfasis en el crecimiento y aunque las políticas de desarrollo con alta participación del Estado continuaron, el *déficit* fiscal dejó de financiarse con emisión primaria, y el incremento de las importaciones dejó de depender de los ingresos por exportaciones de productos primarios (Mantey,2010: 17). Se sustituyó la devaluación por endeudamiento externo, y aunque se establecieron acuerdos para no elevar la carga tributaria, se

daba inicio al financiamiento del *déficit* mediante colocación de títulos de deuda pública en el mercado interno.

Hacia la década de los años setenta, el modelo empezó a mostrar signos de agotamiento, manifestándose reducción de las tasas de crecimiento de la inversión privada, por lo que, para mantener el crecimiento económico, el gobierno federal se vio en la necesidad de incrementar la inversión pública, mediante la contratación de mayor deuda, principalmente externa. Esto provocó que el *déficit* financiero del sector público aumentara como proporción del PIB, de 2.5% en 1971, a 9.6% en 1976, y a 16% en 1982, que representó un 8% del *déficit* primario, con las consecuencias que se detallarán en apartados posteriores.

2.3.2 El GPI ¿Mecanismo de estabilización o estancamiento en el modelo neoliberal?

Durante el periodo 1980-2012, hubo cambios muy importantes en materia presupuestal. Por el lado de los ingresos presupuestarios, la tributación se volvió inestable y volátil dada su alta dependencia de los recursos petroleros, pues más de la tercera parte dependía de los precios de este hidrocarburo. Y la recaudación impositiva a través del tiempo se ha deteriorado, ya que, en 1983 representaban 30.2% del PIB, y para 1990 se situaron en 25.4%, mientras que para 2011 ha caído hasta 22.8% del PIB. Estos cambios en el ingreso y la adopción por parte del gobierno del principio del presupuesto equilibrado han incidido entre otros factores para que el gasto público también haya reducido su presencia, primero dentro del sector público y posteriormente en el sistema económico. El gasto público total disminuyó su participación en el PIB de 44.5 % en 1982 a 22.2% en 1990, para prácticamente mantenerse entre un 18% y un 25% durante los últimos 20 años.

El saldo de la deuda pública como proporción del PIB pasó de 12% en 1995 a 32% en 2007 hasta alcanzar el 45% en 2013. Con tasas de crecimiento del ingreso real inferiores a la tasa de interés real que el gobierno paga por los valores

que emite, como la tasa de interés real promedio de los CETES de 5.8% y la tasa de interbancaria real que se paga sobre los bonos del IPAB y Brems de 6.9% promedio, el endeudamiento público creció de forma acelerada, pues los ingresos presupuestales aumentaban a menor ritmo que el servicio de la deuda interna, obligando al gobierno a colocar más deuda para pagar los intereses de la deuda anteriormente acumulada.

La colocación de valores gubernamentales para la regulación monetaria obliga al gobierno a mantener los fondos recaudados en forma de depósitos en el banco central, y estos recursos se restan al crédito directo que concede la autoridad monetaria al gobierno a través de la cuenta de tesorería para obtener el crédito neto proporcionado por el banco central al gobierno. De hecho desde 1991, el crédito neto del Banco de México al gobierno federal tiene signo negativo, indicando que el gobierno ha renunciado al señoreaje al que tenía derecho. En 2007, los billetes y monedas en circulación representaron 4.3% del PIB, en tanto que los depósitos del gobierno en el banco central menos el crédito que recibió de éste fueron de 2.7% del PIB. Lo que indica que el gobierno federal apoyo al banco central con recursos equivalentes a 7% del PIB. Bajo esta estrategia, el señoreaje se ha utilizado para acumular divisas, y no para apoyar la inversión pública en infraestructura como se hizo en el periodo del desarrollo estabilizador.

En la actualidad, este equilibrio fiscal ha llevado al Estado a instrumentar una política económica restrictiva, que solo ha provocado la contracción de la actividad económica y la baja del empleo además de la caída de los ingresos de las empresas y las familias, lo que constituye un círculo vicioso en la disminución de la base tributaria y por ende el desplome de la recaudación de los ingresos.

A través de la política de estabilización expresa Huerta (2006:105), la economía no superará sus problemas, por lo contrario, se seguirán profundizando. Tal política afecta tanto a los factores de demanda como de oferta, puesto que contrae a la inversión, al mercado interno y la producción. Además, no solo restringe el

crecimiento del mercado interno y la competitividad de la producción nacional, sino también la liquidez que requiere la economía para su funcionamiento.

Agrega que la economía tiene que ofrecer opciones de inversión rentables en la esfera productiva; de lo contrario, los capitales preferirán la liquidez y buscarán otras alternativas de inversión, ya sea en los mercados de dinero, de capitales, en bienes raíces o fuera del país. Ello obliga al gobierno a ofrecer tasas de interés atractivas, así como ampliar la participación del sector privado en sectores estratégicos, tanto en forma directa como a través de la emisión de bonos y acciones de estas empresas en el mercado de capitales, a fin de evitar que busquen opciones de inversión fuera del país. La alta tasa de interés disminuye la ganancia en la esfera productiva, tanto porque incrementa el costo del financiamiento como porque contribuye a la apreciación del tipo de cambio, lo que contrae la inversión, ya que un aumento de la tasa de interés precede al bajo crecimiento. Al no ofrecer opciones de inversión en la esfera productiva, la economía reduce sus tasas de crecimiento

El gobierno no aumenta el gasto público, por temor a que se traduzca en *déficit* fiscal y se incremente la deuda pública, que a su vez aumente la tasa de interés y propiciar el efecto “*crowding out*” al sector privado y una mayor carga tributaria a futuras generaciones. El problema, es que, por más que se intenta disminuir el gasto para reducir la deuda, esta acaba por aumentar, mientras se continúa restringiendo la disponibilidad de crédito hacia el sector privado, debido a los problemas generados por la contracción de la actividad económica propios de la política aplicada.

En este sentido, el gasto público pasó de jugar un papel de promotor del crecimiento económico durante la aplicación del modelo llamado desarrollo estabilizador a un papel de estancamiento en la actualidad. En el contexto del modelo neoliberal el gasto público se ha convertido básicamente en un instrumento que apoya el objetivo de estabilización de precios que lleva a cabo el

banco central, mediante la política de metas de inflación que es la aplicación de una política monetaria restrictiva, limitando con ello el potencial del crecimiento del país y la generación de empleos.

Para alcanzar estos objetivos, se mantiene sobrevaluado del tipo de cambio, como ancla nominal de la política económica, y la aplicación de políticas monetarias y fiscales restrictivas que frenan el crecimiento del producto y el empleo. En estas condiciones, se requiere la intervención del Estado en la economía, para que a través de la aplicación de políticas públicas, se generen condiciones más favorables a la coordinación económica (Ayala, 2004:182)

Los distintos mercados no alcanzan el nivel de equilibrio y de eficiencia de forma automática, porque en el mercado y en la intervención del Estado existen fallas macroeconómicas, es decir, desajustes entre la oferta y la demanda agregadas, y entre el ahorro e inversión sociales, lo cual impide la coordinación eficiente entre los mercados y agentes; ello se traduce, a su vez, en desequilibrio entre la capacidad productiva instalada y el nivel de empleo, es decir, la economía no logra el pleno empleo.

A decir de Ayala (2004:182), las elecciones económicas de los individuos que buscan maximizar sus beneficios, no necesariamente coinciden con las elecciones colectivas que buscan maximizar el bienestar social. Estas elecciones sociales se materializan mediante la participación del Estado en la economía y su principal instrumento, el presupuesto público. Evidentemente esta postura es contraria a la que sostiene que es preferible un presupuesto público pequeño y equilibrado que no interfiera con la asignación óptima de los recursos y que garantice la libre operación de los mercados del sistema económico.

Sin embargo en el caso de México se imponen límites adicionales al gasto público, debido a la insuficiencia relativa en la recaudación tributaria del gobierno federal, lo que impacta principalmente al gasto de inversión en capital físico,

propiciando una economía de bajo o nulo crecimiento, de bajas ganancias en la esfera productiva y de desempleo, es decir de estancamiento, lo que lleva a los trabajadores a aceptar la política salarial determinada por el sector privado y el gobierno, encaminada a disminuir la inflación y evitar la mayor pérdida de competitividad y descapitalización de las empresas. Además, los bajos salarios más que favorecer a las empresas productivas, las afecta, dado que ello restringe la demanda y con ello las ventas, las ganancias de las empresas y la inversión. El consumo no crece debido al desempleo y la disminución de la demanda efectiva, así como por la mayor carga por servicio de la deuda, dada las alzas de la tasa de interés. Cuando disminuye el gasto público el principal beneficiado es el capital financiero, ya que hacia éste se transfieren los recursos que los deudores dejan de consumir e invertir. Se vuelve un círculo vicioso, incluso para los recursos del gobierno.

2.3.3 GPI como instrumento de crecimiento económico. Un enfoque poskeynesiano de eficiencia.

En el análisis que se ha hecho del GPI desde la postura poskeynesiana, se puede percibir que un alza en el presupuesto deficitario, permite establecer que las políticas enfocadas al incremento del gasto público generan una mayor dinámica. El gasto productivo es más eficiente en el largo plazo, mientras que el gasto improductivo o de consumo, lo es en el corto plazo. Esta diferencia se debe a que el gasto improductivo genera un incremento de demanda de forma inmediata, mientras que el gasto productivo no lo genera, hasta no concretar la redistribución del ingreso y la acumulación de capital que justifica y hace sostenibles esas mayores demandas.

Es posible establecer desde esta óptica, que las políticas que privilegian el gasto de consumo, tras unos periodos pueden resultar insostenibles, toda vez que la menor generación de ingreso se traduce en un menor nivel de recaudación y por tanto en una mayor acumulación de deuda. Esta posibilidad de insostenibilidad sumado a la menor acumulación de riqueza lleva a explicar que en el largo plazo

las políticas de gasto improductivo no generan un buen desempeño económico (Comendatore, 2012:134-135). Efecto que sí provoca el gasto público productivo.

Sin embargo, más recursos fiscales no necesariamente incidirán en un mayor crecimiento si son gastados de manera inadecuada, incluso pueden provocar un menor crecimiento. Por ello, antes de incrementar el gasto, adquirir mayor deuda o cobrar más impuestos el gobierno debe seleccionar estratégicamente los rubros en que va a incidir (Tcherneva, 2011:9), mostrar que se puede mejorar el uso de los recursos públicos y disminuir de forma importante el desperdicio de los mismos; es decir, mejorar la eficiencia en el manejo del gasto público.

Desde el punto de vista de las *finanzas funcionales*, mejorar la calidad del gasto y crecer más a través del incremento de la eficiencia del gasto público de inversión, da certidumbre a la participación del Estado, es decir, respaldar su actividad mediante entrega de resultados, caso similar al de los impuestos, que al ser recabados proporcionan confianza para darle valor a la moneda fiduciaria, desde la óptica poskeynesiana neo-chartalista o también llamada Moderna Teoría Monetaria²⁰.

La mayor eficiencia del gasto público de inversión puede resultar un gran instrumento de crecimiento, dada la dificultad de incrementar el gasto público. Es necesario aprovechar el GPI como instrumento de crecimiento, principalmente el enfocado a actividades de inversión productiva, en especial el gasto en infraestructura.

De hecho uno de los factores fundamentales que se vincula con el desarrollo y crecimiento económico de un país tiene que ver con la dotación de infraestructura. Este es un sector en el que típicamente se observa la participación

²⁰ Teoría Monetaria Moderna (MMT) es el término moderno para indicar el cuerpo teórico de chartalismo y se refiere a una teoría económica que se pretende describir en detalle los procedimientos y las consecuencias del uso de la moneda de curso legal emitida por el Estado .

del Estado en la planeación, promoción y financiamiento dado sus elevados costos.

Diversos estudios e investigaciones de índole poskeynesiano (Kalecki, Tcherneva, Sawyer) así como Neoclásicos (Barro, Aschauer, Sala I Martin) aportan evidencia de los efectos de la infraestructura pública en la ampliación de la capacidad productiva, en la mejora de la competitividad, su efecto multiplicador e impulso en la generación de empleos, su impacto en la disminución de brechas regionales y la posibilidad de actuar como imán de arrastre a la inversión privada.

En la última década en México, el gobierno federal ha tenido más recursos, dados los mayores precios de crudo y no precisamente por el aumento en la captación de impuestos. Sin embargo, en lugar de aplicarlo en inversión productiva, lo ha venido ejerciendo en mayor gasto corriente que aunque aporte al crecimiento inmediato, no impulsa el crecimiento sostenido y a largo plazo necesario para dinamizar el intercambio.

Para principios de los años 2000, la inversión en infraestructura se ha contraído, México era el último entre las grandes economías de América Latina en inversión en este rubro, en porcentaje de crecimiento del PIB, tanto en inversión pública como privada. Para la presente década México está, por detrás de otros países de América Latina, como Brasil y Chile, que en 1980 estaban rezagados de México (Moreno-Brid, 2010:316). Evidentemente y de acuerdo con la postura poskeynesiana, el GPI no se ha enfocado a los rubros que por definición resultan productivos. Al respecto Huerta (2006:187-188), afirma que ante la escasa inversión privada en la esfera productiva, el gobierno debe buscar hacer más productivo al gasto público, pero, antes debe incrementar su nivel para reactivar la economía.

Agrega que el gobierno no ha entendido el papel del *déficit* público para mantener el pleno empleo. Que para reactivar la economía el gobierno debe

incrementar el gasto, ya que el desempleo ocurre, cuando el gasto de gobierno es muy pequeño.

El gasto de gobierno debe estar en función de los requerimientos de crecimiento de la economía y de la generación de empleo. Tampoco se trata de un *déficit* público ilimitado, sino que estaría limitado por las necesidades de acumulación y crecimiento de la economía, es decir el tamaño del *déficit* está determinado por el deseo de ahorro del sector privado (Huerta, 2006: 188).

Puntualizar que, para que el *déficit* presupuestario no vaya acompañado de creciente *déficit* externo, es indispensable que el incremento del gasto público se dirija a aumentar la productividad, así como a sustituir importaciones e incrementar el valor agregado nacional de las exportaciones; y que se acompañe de revisiones de las políticas de apertura comercial y de una política cambiaria activa para recuperar niveles de competitividad, a fin de que el crecimiento de la demanda no fluya hacia las importaciones, compra de divisas o pago de deuda, dado que esto actúa en detrimento de los productores nacionales y frena la actividad económica.

Y si se emite dinero para el incremento del gasto público la búsqueda de su eficiencia reside en canalizarse a fomentar la producción nacional (Huerta, 2006:187-190). Sin embargo con las políticas económicas restrictivas y la búsqueda de estabilidad económica, se reduce la participación del gasto público, es decir, el GPI se vuelve ineficiente, pues no es suficiente para incentivar el incremento del producto y esto se comprueba cuando no se alcanzan los niveles porcentuales de inversión productiva de países del mismo grado de desarrollo, incluso se mantiene por debajo de niveles porcentuales de épocas anteriores y solo similares a los de los años sesentas del siglo XX; cuando aún no se habían alcanzado altos niveles de desarrollo tecnológicos que imperan en la actualidad (Hall,2011:6-7).

Cabe señalar que en la búsqueda de eficiencia del GPI, si bien es cierto, debe evaluarse cada unidad asignada al gasto para saber su grado de eficiencia, también es claro que ante la reducida participación porcentual del GPI con respecto al PIB, es evidente que el monto asignado no es suficiente para impulsar el incremento del producto, es decir, no alcanza para cubrir los requerimientos de inversión pública necesarios para reactivar la economía. Aunado a esto, el GPI en especial el asignado a infraestructura, es el rubro que más daño sufre ante un virtual choque macroeconómico.

Lo que aunado a la falta de control; que conlleva a ineficiencia, reduce la evaluación a indicadores de procedimientos del ejercicio y de límite presupuestario, mas no de resultados, es decir, proporciona escasos elementos de análisis para la toma de decisiones, a pesar de que se hayan establecido metas y objetivos. Independientemente de la insuficiencia de los recursos, en lo referente al GPI en infraestructura, también se traduce en ineficiencias, ya que, la planeación, no siempre se ve reflejada en el proceso presupuestario, ni la forma como se establecen sus interacciones con otros rubros del presupuesto.

Con tales políticas económicas fijadas por el gobierno bajo un esquema neoliberal, el Estado ha perdido soberanía en el manejo de su política fiscal y monetaria, la cual dejó de responder a las demandas de crecimiento y por tanto evita mejorar las condiciones de vida.

2.4 Conclusiones del capítulo.

La aplicación del gasto público en países desarrollados contrasta con la de los países en desarrollo, esto es, por las diferencias en la manera como emplean el presupuesto para beneficiarse, mantener las condiciones de equilibrio o evitar pérdidas ante la presencia de crisis económicas.

En las modernas economías capitalistas de producción, la moneda se maneja de manera distinta que en los países en desarrollo, en estos países el dinero se encuentra *“anclado a nada”* y ni siquiera tiene que ver con el nivel de producción de bienes y servicios. Se reconoce que el dinero es una creación del Estado; por tanto, se desempeña de manera diferente a los otros agentes económicos. Empresas y familias se supeditan al Estado que tiene el monopolio de la elaboración del dinero

Sin embargo, solo algunas economías con moneda soberana son capaces de manejar el *“señoreaje”* de su moneda. Los países en desarrollo se subordinan o se limitan a los intereses de los países desarrollados que, con los preceptos del nuevo liberalismo económico implementan políticas económicas que desvalorizan sus recursos laborales y naturales a favor de la rentabilidad del capital financiero. Aspecto reflejado en la apertura de mercados comerciales, desregulación financiera y la privatización de sus principales empresas públicas, que bajo los preceptos mencionados sirven para justificar las decisiones de los gobernantes.

La política económica de los países en desarrollo se encuentra supeditada a requerimientos de capitales foráneos con moneda soberana. El Estado mexicano luego del cambio estructural establecido desde la década de los ochenta, adoptó las políticas económicas mencionadas, se subordinó con ello a los preceptos que países desarrollados y organismos multilaterales adoctrinaron, dejando de lado no solo la soberanía en el manejo de su moneda, sino de las políticas económicas, a favor de sus economías desmantelando la participación del Estado.

Y es que, mientras las economías desarrolladas buscan a toda costa mantener su preponderancia, las economías en desarrollo se ven en la necesidad de subordinarse a los preceptos económicos provenientes de éstos, a fin de lograr senderos de crecimiento económico sostenible, que ciertamente no se logran, pues no son el objetivo de los países desarrollados. Por otro lado, la “*actitud*” de los países en desarrollo, esperando que el crecimiento provenga del exterior.

El manejo de las políticas económicas se presenta de manera distinta entre las economías desarrolladas y en desarrollo. Las economías en países con moneda soberana disponen de mayores grados de libertad y emplean la moneda como factor endógeno dentro de su moderna economía monetaria, mientras que las economías en desarrollo se encuentran supeditadas a los designios de las economías desarrolladas y bajo los preceptos de la economía neoliberal. Preceptos que representan subordinación ideológica de los países en desarrollo, hacia posturas que los países desarrollados no adoptan, pero imponen como medio de dominación.

III. El gasto en el presupuesto público mexicano.

En el capítulo anterior se hizo una breve revisión teórica de la participación del Estado en la economía en países desarrollados y la manera que emplean el presupuesto público para influir en beneficio del crecimiento de sus economías, esto es; como incentivan la producción y el empleo, apoyándose en la influencia que puede ejercer la soberanía de su moneda, que aun cuando se incurra en cierto nivel de *déficit* presupuestal, se logre incrementar el consumo interno y con ello la demanda agregada.

En la mayor parte de los países en desarrollo en cambio, dada las condiciones de intercambio adoptadas, la elevada dependencia que se tiene de los países desarrollados y la presión de mantener tanto el equilibrio presupuestal como las condiciones de certidumbre para la inversión privada preferentemente foránea, hacen que estas ventajas no se presenten. Hace poco tiempo el gobierno federal suscribió el Acuerdo de Certidumbre Tributaria, en que se compromete a no proponer cambios a la estructura impositiva, para mantener las “*condiciones de estabilidad macroeconómica*” (SHCP, 2014).

En este sentido, el presupuesto público en México que consiste en la estimación financiera anticipada de los ingresos y egresos del gobierno federal, necesaria para cumplir con las metas prescritas en el Plan Nacional de Desarrollo, en los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales (SHCP,2012), se somete a los preceptos de equilibrio.

Este capítulo, en la primera sección busca analizar la Ley de ingresos (LIF) y el Presupuesto de Egresos (PEF) considerando que se constituyen en los principales instrumentos políticos para decidir respecto a la incidencia del gobierno en la vida económica. La revisión toma como base el 2014, y para la conceptualización de los rubros y asignaciones, se establece un comparativo del periodo de estudio 1990-2014, que muestra los cambios en los decretos ejercidos.

Como resultado de esta comparación se obtiene el balance presupuestal primario, que como es sabido indica la diferencia entre los ingresos y los egresos presupuestarios del gobierno federal, sin indicar el costo financiero de las obligaciones del Estado. El resultado deficitario, lo encontramos en el balance económico, que en sentido amplio abarca los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP), que a su vez en el acumulado indica la totalidad de la deuda del gobierno, denominada Saldo Histórico de los Requerimientos del Sector Público (SHRFSP).

La importancia que reviste el análisis de la LIF y el PEF, que se finca en la revisión de los renglones de ingresos y asignación de los recursos financieros del sector público está en la incipiente apertura democrática para la discusión del paquete económico en el Congreso y en la falta de desagregación de la información y la complejidad en los mecanismos de análisis de datos. Esta opacidad y falta de transparencia del presupuesto público ha conducido a algunos analistas (IMCO, 2010:14) a denominarla “*caja negra*”, ya que esta particularidad refleja falta de eficiencia del gasto público. Esto parece más evidente a partir de los cambios políticos a partir de 1997, cuando el partido político en el poder pierde la mayoría en el Congreso y se abre la discusión política del presupuesto público.

En el segundo apartado se examina el desempeño del GPI en infraestructura, considerando a priori el aporte al crecimiento económico en el mediano y largo plazo. Se destaca la preponderancia que se da a la inversión pública como instrumento en el “*discurso político*” a cada ejercicio presupuestal. En los Criterios Generales de Política Económica año con año, se alude al GPI en infraestructura como fundamento de crecimiento o recuperación económica; sin embargo, la Cuenta Pública se encarga de justificar la falta de resultados al finalizar cada ejercicio. Destaca de igual manera la falta de desagregación de algunos renglones del GPI, aunado a la opacidad de varios rubros que se identifican con la clasificación de “*otros*”, da pocas posibilidades de revisión.

Finalmente se consideran los métodos de análisis de eficiencia del gasto público. A nivel Macro, la eficiencia se ve como un todo, con niveles de gasto público total, que derivan en una “*frontera de posibilidades de producción*”, mediante estudios comparativos entre países. A nivel Micro, el uso de indicadores de desempeño se refiere a categorías específicas y requieren de manera simultánea de un entorno de transparencia y de obligatoriedad en la rendición de cuentas. La medición de la eficiencia del gasto público en México aún es incipiente y difusa, pues aunado a la normatividad dispersa, la fiscalización desfasada, la falta de armonización en la contabilidad, la falta de seguimiento de los procesos presupuestarios a programas de inversión o proyectos de infraestructura, se suma la limitante hacia el GPI que ejerce, el manejo y estructura de la deuda así como, la influencia del costo financiero de la deuda a la eficiencia del GPI.

3.1 Equilibrio presupuestal y crecimiento económico 1990-2014.

En el presente apartado, se estudian las razones e impactos del presupuesto público, destacando el estado de equilibrio que reiteradamente se ha buscado mantener con respecto a la relación entre los ingresos y los egresos del sector público, particularmente desde los años ochenta. Resulta notable, la reducción del gasto público como proporción del producto interno bruto (PIB) y el escaso crecimiento de los ingresos tributarios, que contribuyen a mantener un presupuesto balanceado, con magnitudes y proporciones reducidas no acordes por cierto, con los requerimientos de crecimiento económico del país, pero congruentes con la postura adoptada desde mediados de la década de los años ochenta, cuando México renovó completa su estrategia económica alineándose a los preceptos neoliberales del Consenso de Washington.

La reducción del gasto público que representa la disminución de la participación del Estado en la economía, vino acompañada del desmantelamiento de una gran parte del sector público compuesto por instituciones y empresas del Estado. La drástica disminución del *déficit* público y la adopción de una política monetaria

coherente con la estrategia gubernamental, aunada a una muy baja recaudación tributaria, han provocado una decepcionante incidencia del Estado en la economía y naturalmente obteniendo un crecimiento económico que muestra niveles muy bajos, producto tanto de la baja inversión productiva y probablemente de la baja inversión pública.

En principio se indagan los ingresos presupuestarios, por ser estos la fuente del financiamiento del gasto presupuestario del sector público. Los ingresos cuya representación legal está dada por la Ley de Ingresos (LIF), indica la conformación y los rubros específicos de la manera que la federación se va a hacer de los recursos financieros para su posterior asignación.

En la siguiente sección, se revisa la otra parte fundamental del presupuesto público, el Presupuesto de Egresos (PEF), que muestra la clasificación y los rubros de asignación de los gastos presupuestarios correspondientes al año fiscal en turno. La dimensión administrativa se enfoca desde la perspectiva de a qué se asigna el gasto y se refiere a los ramos de asignación que incluyen entidades o dependencias de gobierno; la funcional para que se gasta; y, la económica en qué se gasta, que pretende explicar el funcionamiento del PEF al desagregar el gasto neto total en: gasto programable que abarca al gasto corriente y gasto de capital. El gasto no programable, incluye el costo financiero, apoyo a ahorradores y deudores, participaciones, adeudos de ejercicios anteriores y otros.

En el tercer apartado se analiza el efecto que tiene la relación entre los ingresos y egresos presupuestarios del gobierno federal y de las entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto. La búsqueda del equilibrio presupuestal conlleva a la instrumentación de una política económica restrictiva, que significa la contracción de la actividad económica y la baja del empleo; además de la caída de los ingresos de las empresas y las familias, lo que constituye un círculo vicioso en la disminución de la base tributaria y por ende el

desplome de la recaudación de los ingresos, que a su vez incide en la asignación de montos reducidos a las partidas del gasto público.

3.1.1 Ley de Ingresos: Conformación y análisis.

Con la adopción de las políticas económicas restrictivas, como resultado de la implementación de los lineamientos provenientes del Consenso de Washington para la década de los años noventa, los ingresos de la federación se convierten en el sostén fundamental para cubrir los requerimientos del gasto público. Luego que el Estado perdió la capacidad para generar su propio crédito con la autonomía del banco central, buscan a toda costa mantenerse en equilibrio para evitar inestabilidad del nivel general de precios. Una política restringida de ingresos públicos que permita el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público y una política de gasto público que determine el nivel de los egresos de acuerdo con las disposiciones de financiamiento no inflacionario.

Considerando la LIF como un instrumento fundamental del equilibrio presupuestario; la recaudación esperada se conforma con base en las estimaciones de las variables macroeconómicas como el crecimiento del PIB; el precio internacional de la mezcla del petróleo mexicano; la plataforma petrolera de exportación; el tipo de cambio y la tasa de interés, contenidas en los Criterios Generales de Política Económica (CGPE), el Congreso de la Unión y el Ejecutivo Federal realizan las debidas estimaciones, que suponen un bajo margen de error entre los ingresos estimados al inicio del ejercicio fiscal y los ingresos recaudados al final del ejercicio fiscal. No obstante lo anterior, cada año el ingreso público ejercido difiere del aprobado por el Congreso y este a su vez contrasta con el propuesto por el Ejecutivo. Este se estima de acuerdo con analistas de *México Evalúa* (2014:7) que en los últimos ocho años, el promedio anual del gasto ejercido superó el aprobado en 8.3%. Lo que muestra una brecha entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido, propiciando con ello y dada su

opacidad, espacios para un manejo discrecional de los recursos, aportando con ello a la falta de eficiencia del proceso presupuestario.

Sabiendo que la aprobación del Presupuesto de Egresos descansa en la recaudación presupuestaria reportada en la Ley de Ingresos (CEFP, 2012: 19-26). Se reafirma la postura conservadora del presupuesto que aunado a su manejo discrecional, reduce y no solo limita a la capacidad recaudatoria del Estado, es decir la mantiene en equilibrio, pero con poco o nulo crecimiento. Situación que parece un buen logro si se considera que es el principio para mantener un Estado reducido y sobre todo sin afectar los intereses de grandes corporativos en su mayoría extranjeros (Romero, 2012:515).

Como la participación del gasto público dependerá de lo recaudado, resulta muy importante analizar de cerca no solo la Ley de Ingresos de la Federación²¹, sino su estructura. Para tal propósito se hace referencia a la tabla 3.1, que indica los ingresos presupuestarios del año 2014.

En él se muestran los valores nominales, el porcentaje correspondiente respecto al total del LIF y porcentaje con respecto al PIB. Esta agrupación mostrada de forma institucional, identifica los ingresos del sector público presupuestario de acuerdo a las entidades que los captan.

²¹ Para tal efecto se toma como base la LIF el año 2014, ya que muestra la versión más elaborada y desagregada del periodo en revisión. En su estructura la ley cuenta con 29 artículos y 6 artículos transitorios, agrupados en 4 capítulos de la siguiente manera: De los ingresos y el endeudamiento público, del artículo 1º al 6º; De las obligaciones de Petróleos Mexicanos, del artículo 7º; De las facilidades administrativas y estímulos fiscales, del artículo 8º al 21º; y De la información, transparencia y evaluación de la eficiencia recaudatoria, la fiscalización y el endeudamiento que incluyen los artículos 22 al 29. De 1990 a 2000 la estructura de la LIF mantuvo entre 13 a 22 artículos, con 3 artículos transitorios, la presentación destaca por estar de forma muy agregada, dando prioridad a los ingresos como rubros. En el 2001 se agruparon los 30 artículos que incluía la ley, en 4 capítulos, y con ello ir perfilando desde el origen institucional la recaudación de los ingresos. En 2003, se agrega el capítulo 5 "Otras disposiciones" y se destaca la figura del presupuesto de gastos fiscales, con estímulos y facilidades administrativas para promover la eficiencia económica. En 2007 con 37 artículos en 4 capítulos, se abrogó la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Federal a favor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con lo que el gobierno busca mayor control del uso de los recursos públicos, pero desincentiva su incremento al limitarlo a un presupuesto equilibrado.

Tabla 3.1
Ingresos Presupuestarios del año 2014

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN	2014(MP)	2014(%LIF)	2014(%PIB)
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL(1+3+4+5+6+8+9)	2709961,8	60,7	14,9
I. Impuestos	1770163	39,6	9,7
1. Impuesto sobre ingresos	1006376,9	22,5	5,5
ISR	1006376,9	22,5	5,5
2. Impuesto sobre el patrimonio		-	-
3. Impuesto sobre producción, consumo y transacciones	750537,4	16,8	4,1
IVA	609392,5	13,6	3,3
IEPS	134441,6	3,0	0,7
ISAN	6703,3	0,2	0,0
4. Impuesto al Comercio Exterior	26758,6	0,6	0,1
Importaciones	26758,6	0,6	0,1
exportaciones	0	-	-
5. Impuesto Sobre Nómina y asimilables		-	-
6. Impuesto Ecológicos		-	-
7. Accesorios	20562,2	0,5	0,1
Accesorios	20562,2	0,5	0,1
8. Otros impuestos	1501,2	0,0	0,0
9. Impuestos no comprendidos en las fracciones de la LIF		-	-
Causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago.	-35573,3	- 0,8	- 0,2
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS (2+7)	1106786,7	24,8	6,1
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social	228188	5,1	1,3
3. Contribución de mejoras	27,8	0,0	0,0
4. Derechos	822023,4	18,4	4,5
5. Productos	5665,7	0,1	0,0
6. Aprovechamientos	112081,2	2,5	0,6
7. Por venta de bienes y servicios	878598,7	19,7	4,8
8. Participaciones y aportaciones		-	-
9. Transferencias, asignaciones, subsidios y otros		-	-
C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.	650478	14,6	3,6
TOTAL (A+B+C)	4467226,5	100,0	24,5

Fuente: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

Es pertinente señalar que existen múltiples problemas en el sistema tributario, bajos niveles de recaudación, excesiva dependencia hacia las transferencias

federales por parte de las entidades federativas, altos índices de de evasión y elusión fiscales, entre otros que han impedido lograr niveles de gasto público suficientes para impulsar los sectores económicos del país. Para muchos analistas el gran problema de las finanzas públicas se encuentra del lado de los ingresos públicos, por ende es donde se deberán concentrar los esfuerzos del gobierno.

Los ingresos del gobierno federal para el 2014 aportan el 14.9% respecto del PIB, de los cuales dos tercios corresponden a los ingresos tributarios²² (9.7% PIB) y la otra tercera parte corresponde a los ingresos no tributarios²³, con el 5.2% con respecto al PIB.

Los ingresos tributarios conformados mayoritariamente por el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial a Productos y Servicios (IEPS) representan el 95% del total de este rubro. Se analizan estos impuestos por ser los más representativos como proporción del PIB.

El Impuesto Sobre la Renta (ISR) representa 5.5% del PIB, en 2014. Aunque ha mantenido un comportamiento estable los últimos 20 años, a partir del año 2002 parecía mostrar notables aumentos en su recaudación, pues durante el ejercicio correspondiente pasó el umbral del 4% en proporción del PIB, porcentaje que no alcanzó en la década de los años noventa. Sin embargo, al no consolidar el proceso de modernización del Sistema de Administración Tributaria en 1998 para ampliar la base gravable, acentuó la carga tributaria al mismo sector cautivo de la población, lo que incrementó la recaudación del gobierno en detrimento de los deciles de menores ingresos, que vieron reducido aun más su ya limitada capacidad de consumo.

²² Compuesto por distintos tipos de impuestos: sobre ingresos; sobre patrimonio, sobre producción, consumo y transacciones; al comercio exterior; impuesto sobre nómina y asimilables; impuestos ecológicos; accesorios; otros impuestos; y los impuestos no comprendidos en las fracciones de la LIF causados por ejercicios fiscales anteriores pendientes de pago o liquidación.

²³ Integrado por: contribución de mejoras; derechos; productos; aprovechamientos; participaciones y aportaciones; transferencias, asignaciones, subsidios y otros.

La erosión de la base gravable, producto de políticas incompletas por un lado y por el sigiloso proceso de evasión y elusión de impuestos por otro; provocada por los tratamientos preferenciales, deducciones y facilidades que contempla la Ley del Impuesto Sobre la Renta, han incidido en una baja eficiencia recaudatoria del ISR en México. Hecho que se reafirma al comparar el ISR de México (5.1%) con respecto a nuestros socios comerciales, Estados Unidos (9.8%), Canadá (15.2%) y en comparación con países de la OCDE del 11.4% en proporción del PIB (OCDE, 2010).

Similar situación presenta el Impuesto al Valor Agregado (IVA) con un porcentaje de 3.3% con respecto al PIB. En el 2002 alcanzó la barrera del 3.0%, pero al igual que el impuesto al ingreso, no ha logrado incrementar su monto durante la reciente década, ya que gran parte de su recaudación se encuentra sujeto a regímenes de excepción.²⁴ Los regímenes especiales y las excepciones se justifican en el hecho de que el IVA, como impuesto al consumo es regresivo; sin embargo, el costo que se paga por no afectar con IVA el consumo de bienes indispensables a la población de menores ingresos, otorga mayores subsidios a los de más altos, pues ellos al tener mayores ingresos logran mayores beneficios.

Aunque ha ido ganando terreno la recaudación del IVA en México sigue siendo baja, está sólo por arriba de Estados Unidos (2%), se ubica por debajo de Canadá (4.3%) y del promedio de países de la OCDE (6.7%). El aumento de la participación de los impuestos al consumo se ha dado en detrimento de los impuestos al ingreso, que aún es el más importante en la recaudación tributaria.

En general ambos tributos son representativos en la LIF, pero en comparación con otros países se encuentran rezagados. En recientes años, México ha orientado paulatinamente sus esfuerzos a fortalecer el régimen del IVA, a fin de aumentar su recaudación, pero en una población con una muy alta concentración

²⁴ En el IVA se otorgan una serie de excepciones que reducen su capacidad para generar recaudación. Los regímenes de excepción establecidos en la Ley del IVA (LIVA) son la tasa cero y las exenciones, los cuales implican una reducción impositiva para los bienes y servicios sujetos a dichos esquemas.

del ingreso, las medidas acertadas no son las tributaciones con carácter regresivo, pues estas afectan directamente a quienes tienen menor poder adquisitivo, por lo contrario se requieren medidas de tributación progresiva centradas en el impuesto al ingreso, con especial énfasis en combatir el problema de la evasión y elusión fiscal (Caballero,2012,71-74).

Los Impuestos Especiales sobre Productos y Servicios (IEPS) y el Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN), han perdido presencia durante la reciente década, luego de alcanzar su punto máximo en el 2002 con el 2.2% respecto del PIB. Debido a su baja recaudación, que refleja las múltiples exenciones a las que se sujetan este tipo de contribuciones y a la deficiencia de recursos administrativos para su manejo, no es claro que la elevación de este gravamen resulte en una buena opción para fortalecer la recaudación. Además, los mayores incentivos al contrabando y a otras actividades informales podrían frustrar posibles incrementos en los ingresos tributarios y así, aunque fuera eficiente su recaudación es insuficiente su aportación.

Dentro de los ingresos del gobierno federal, los ingresos no tributarios aportan el 5.1% del PIB para el año 2014. Montos similares a los principales ingresos tributarios (ISR e IVA) del año referenciado, esto indica la creciente importancia de este tipo de ingresos, que al ser de más fácil ejecución y de recaudación, mantienen altos grados de libertad por tanto de discrecionalidad. Estos ingresos normalmente se subestiman en la LIF, quizás por ser tan inciertos y volátiles.

En general la recaudación por contribución de mejoras ha sido poco representativa en el año 2014. Los productos entre tanto, muestran aportaciones constantes durante el periodo, con 0.1% en proporción al PIB. Destacan por la significancia de sus ingresos, los aprovechamientos que han llegado a aportar hasta el 1.5% del PIB en el año 1997 y 2000. Aunque es poco transparente el origen de los recursos, pues el principal rubro, que aporta el 90% de los ingresos,

está clasificado como “*otros*” en el rubro de “*otros*” en la sub clasificación de Aprovechamientos de tipo corriente (SHCP, 2014).

A pesar de su importancia, en la LIF no se han desagregado suficientemente los ingresos no tributarios que se prevé se obtendrá por contribuciones. La mayoría de estos ingresos se etiquetan como “*otros*” sin darlos a conocer con mayor detalle. De hecho, la SHCP no explica claramente en sus informes las divergencias entre el ingreso aprobado y el obtenido por estos Derechos, Productos y Aprovechamientos, el hecho de subestimar los ingresos cada año afecta el apego a la realidad del presupuesto. Como consecuencia, se daña su capacidad de modelar con mayor certidumbre la relación de los ingresos y gastos esperados.

Especial interés tiene los Derechos, que representan el 4.5% del PIB para el año referenciado. De los cuales el 95% de los recursos proviene, por concepto de los Derechos de Hidrocarburos, es decir casi el 4% del PIB. Reflejando con ello, la gran dependencia que se tiene de los recursos petroleros, no solo durante el año 2014, sino durante todo el periodo de análisis 1990-2014, en que ha llegado a representar tan solo este rubro, más de la quinta parte de los ingresos presupuestarios.

Para 2014 los ingresos de los organismos y empresas por venta de bienes y servicios, representa el 4.8% del PIB. Destacan CFE y PEMEX por su contribución con el 40% y 52% respectivamente con respecto a los ingresos de las empresas paraestatales, que abarca el 92% de los ingresos de este rubro. Por lo que PEMEX aporta adicionalmente al monto señalado de Derechos de Hidrocarburos, el 2.5% del PIB, sumando con ello casi el 7% del PIB, equivalente al 30% de los ingresos presupuestarios ese año.

Los ingresos derivados de financiamientos, se han incrementado: representan el 3.6% del PIB. El *déficit* que se mantuvo en el rango del 1%, de 1990 a 2007,

creció notablemente a partir de 2008, en que sólo representaba el 0.9% con respecto al PIB aumentó cerca de 400%, en 5 años. Este mayor endeudamiento a partir de ese año, no busca resarcir los efectos de la crisis adoptando mayor *déficit*, sino mantener a toda costa las condiciones de equilibrio en el presupuesto y la estabilidad macroeconómica (SHCP, 2014).

De igual manera el incremento del *déficit* muestra la falta de capacidad recaudatoria del Estado, pues aunque aumentó la carga impositiva a las clases cautivas, la base impositiva no se puede incrementar debido a acuerdos con las cúpulas empresariales que incluyen: exenciones impositivas, regímenes especiales y el alto nivel de informalidad. Por ello, el Estado ha disminuido su recaudación en años recientes, lo que implica que las finanzas públicas son muy vulnerables a los cambios en la cotización de los recursos petroleros y se dependa de entradas de capital extranjero. Este hecho refleja como dicen, Moreno-Brid y Ros (2010:271) no sólo bajos ingresos tributarios, baja inversión pública, sino un Estado debilitado incapaz de incentivar su economía

Este periodo muestra algunos cambios importantes con respecto a los rubros impositivos (anexo 3.1). El impuesto a la tenencia vehicular con un aporte de 0.2% del PIB, luego de casi 50 años de vigencia, se elimina para el año 2012. El Impuesto al Activo (IMPAC) que aportaba hacia 1990 cerca de 0.3% del PIB cambió su nombre por el de Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), logrando aportar en 2008 el 0.6% del PIB, para ser abrogado finalmente en el año 2013, cuando su aporte se veía reducido año con año, pues los empresarios lo evadían ya que desincentivaba la inversión, de hecho en la Suprema Corte de Justicia de la Nación se presentaron más de 40 000 amparos en contra de esta Ley, argumentando que era otro ISR, pero a la inversa.

El Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE), creado en 2007, se elimina para el año 2014. Este impuesto retenía el 2% los depósitos mayores a \$25000 inicialmente, después se ajustó a \$15000, los contribuyentes prefirieron no

depositar esas cantidades pues las devoluciones implicaban procesos engorrosos, que contrarrestaban su productividad. Otros impuestos; como el impuesto sobre prestación de servicios telefónicos (1%) se derogó en 1995, luego de la privatización del sector telefónico; el impuesto sobre erogaciones patronales se eliminó en 1993; el impuesto sobre adquisición de inmuebles dejó de aplicarse en 1992 y el impuesto a las exportaciones se elimina para 1998. Impuestos que en conjunto solo aportaban, en el mejor de los casos el 0.1% del PIB, en su mejor año de ejercicio.

El impuesto al comercio exterior, también ha reducido su presencia, sobre todo, en relación con las exportaciones, donde incluso en la actualidad la tasa impositiva es de prácticamente 0%, buscando fomentar las exportaciones dados los acuerdos alcanzados por el TLCAN, aunque por otro lado la carga impositiva a las importaciones también resulta inferior, pues año con año, se ve reducida su aportación al erario (en 1990 representaba el 2.2% de los ingresos, en 2002 el 2.0% y en el 2014 el 0.6%) facilitando con ello, la entrada de insumos extranjeros para abastecer a la planta productiva del país, en su mayoría foránea. Respaldo a las grandes transnacionales, en la adquisición de materia prima a bajo costo y reducido arancel, a expensas de una menor recaudación. Los impuestos provenientes del comercio con el exterior tendieron a la baja, consecuencia de los procesos de liberalización comercial e ingreso a la globalización financiera que la economía mexicana adoptó y es parte integrante. Esta situación ha afectado la captación de recursos tributarios y se espera que entre más avancen los plazos establecidos para la desgravación de otras mercancías y servicios, la disminución de ingresos fiscales por este concepto reducirá la eficiencia recaudatoria.

La influencia del impuesto sustitutivo del crédito al salario y el impuesto a la venta de bienes y servicios suntuarios, que sólo se aplicaron en 2003, reflejaron bajas tasas de ingreso (0.01% del PIB) y se eliminaron al año siguiente. Afectaban

deciles altos de la población y los costos de recaudación resultaban muy elevados comparado con el ingreso recabado.

Los impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos, pero que se manifiestan en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidación o pago, reflejan la magnitud de los adeudos del sector público, que no afectan mayormente al porcentaje del PIB, ya que sólo han representado en promedio en el periodo, el 0.09% del LIF. Aunque para el ejercicio fiscal de 2014 se ha incrementado notablemente - a 0.8% - de los ingresos del sector público presupuestario.

La composición de los ingresos del sector público es inestable y volátil, pues más de la tercera parte depende de los precios y la plataforma de exportación de la mezcla del petróleo mexicano. La importancia creciente de los ingresos petroleros dentro de los ingresos presupuestarios, se debió a que durante los últimos años se ha incrementado el precio de exportación del crudo mexicano, que pasó de un promedio de 24.7 dólares en 2003, a 57.8 dólares por barril en 2007, ello permitió aligerar la difícil situación tributaria del gobierno mexicano, a costa del detrimento de la situación financiera de PEMEX. Sin embargo, resulta cada vez más difícil que los ingresos petroleros suplan las deficiencias en la recaudación tributaria del gobierno federal.

La caída de la plataforma de exportación de PEMEX, producto de la falta de inversión de la empresa, así como la reducción de los precios; la ampliación de sus oscilaciones provocada por las crisis recurrentes y la reciente aprobación de la reforma energética, limitará los recursos que la paraestatal aporta a los ingresos fiscales.

Los ingresos presupuestarios del sector público se han venido deteriorando a través del tiempo. En 1983 representaban 30.2% del PIB, en 1990 se situaron en 20.4%, mientras que para el año 2014 habían aumentado a 24.5 % del PIB. Sin

embargo, este último incremento de los ingresos de la federación, no se ha dado en un contexto de incremento de la base grabable, sino en la adquisición de mayor financiamiento por la “necesidad” de mantener las condiciones de equilibrio presupuestal.

El ingreso presupuestario deteriorado de 1990 a 2007 se mantuvo prácticamente estancado debido al escaso incremento de los ingresos tributarios, la reducción de los ingresos no tributarios y los reducidos *déficit* presupuestales. Esto lo convierte - como se ha mencionado - en uno de los más bajos de los países miembros de la OCDE y de los países latinoamericanos. La adopción por parte del gobierno federal del principio de finanzas equilibradas, incidió también para que el presupuesto haya reducido su presencia, primero dentro del sector público y posteriormente en el sistema económico.

Para contrarrestar esta deficiencia el gobierno tuvo que hacer uso sistemático de los recursos provenientes del petróleo, pero la inestabilidad y volatilidad de este tipo de ingresos, tan dependientes del nivel de producción y precios a nivel internacional limitan la certidumbre en la recaudación de los ingresos. Se ejemplifica recientemente, cuando el Ejecutivo fijó la cotización del barril de crudo en \$82 dólares, pero debido a la volatilidad de los mercados el Legislativo la redujo a 79. Finalmente el Senado la fijó en 77 dólares y aunque por entonces la cotización ronda los 69 dólares, el Ejecutivo uso una “cobertura” para aligerar la baja del precio del crudo. Ciertamente este seguro absorbió recursos del presupuesto público.

Los ingresos por concepto de financiamiento, promediaban durante el periodo antes dicho 1.5% del PIB, pero en 2007 sólo alcanzaron el 1%. En 2008 se incrementó a tasas mayores del 2%. Para en el 2014 alcanzar el 3.6% y se esperaba que en 2015 fuera de 3.7%. Como se observa, es a partir de 2008 que los ingresos presupuestarios se han incrementado, no como producto del incremento de los ingresos tributarios, ni de mayores ingresos provenientes del

petróleo, sino de mayores ingresos derivados de financiamientos, es decir mayor deuda.

Bajo el pretexto de aplicar políticas económicas contracíclicas, se ha incrementado el *déficit*, que al actuar sólo como garante de la estabilidad macroeconómica, busca mantener las condiciones de equilibrio en las finanzas públicas, provocando además de estancamiento en la producción, deterioro en el empleo; pues según datos del INEGI (2012) los ingresos de los deciles más bajos de la población, han visto caer al doble sus ingresos respecto a los más altos, en casi 22% desde 2006, lo que ratifica la enorme desigualdad en la distribución del ingreso que padece el país.

3.1.2 Presupuesto de Egresos de la Federación: Análisis económico de los renglones del gasto.

Como se mencionó en el apartado anterior, en un contexto de bajo crecimiento económico y estancamiento de las fuentes de ingreso, el gobierno federal obtiene los recursos necesarios a través de la recaudación impositiva y otras contribuciones de la sociedad. Bajo el paradigma existente, se impuso el principio de finanzas públicas equilibradas y el gasto público dejó de ser el instrumento motor de la intervención del Estado y que supuestamente se utiliza para asegurar la estabilidad presupuestal, implicando con ello que el mercado asume la conducción de la economía.

En este marco, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) depende plenamente de los recursos limitados establecidos en la Ley de Ingresos de la Federación (LIF), que como se ha mencionado abarcan los ingresos derivados de financiamientos y aunque no son motivo de análisis de este apartado, si tienen efectos adversos sobre el gasto público como se verá más adelante.

Con estas consideraciones, en que el Estado redefinió su papel y dejó atrás su característica de inversor en la economía a cambio de desarrollar una política de

racionalización de su gasto, el PEF como la otra cara del presupuesto público refleja en sus renglones los gastos que ejercerá mediante el programa anual, bajo los preceptos del Plan Nacional de Desarrollo imperantes en el país.

En conjunto, el gasto público en México ha sufrido modificaciones durante los últimos años. De 1936 a 1981 había tenido una tendencia creciente. El cambio ideológico en la economía impuesto a México y que se caracterizó; por la liberalización comercial, la desregulación financiera y la privatización de empresas públicas, que de manera persistente buscaban sanear las finanzas públicas, y con ello resarcir los efectos de la crisis de la deuda, provocó que esa tendencia cambiara²⁵.

De 1982 a 1985 esa tendencia ascendente se modificó en principio por la contracción de la liquidez mundial, la elevación de las tasas de interés y la caída de los precios de las materias primas que obligaron a la drástica contracción de la demanda interna y determinaron la transferencia neta de una parte significativa del PIB mexicano hacia el exterior. Adicionalmente, la estrategia económica que México adoptó consistió en recortes sucesivos al gasto público como resultado de la aplicación del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Una mayor disciplina presupuestal y aumento general de impuestos, que redujo el gasto público hasta llegar al 36.1% del PIB como reflejo de la etapa más crítica de la crisis de los años ochenta, que muchos analistas llaman como “la década perdida” (Moreno-Brid, 2010:216; Romero, 2012:435).

Para diciembre de 1987 se establece el primer pacto económico en México, denominado Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que establecía el aumento de los precios de los servicios públicos que incluían gasolina, electricidad, transporte, nuevos recortes al gasto público, aceleración del proceso de privatización de paraestatales, reducción de impuestos a las importaciones, nueva

²⁵ Este cambio ideológico trajo consigo la terminación a principios de los años setenta, de la etapa de Bretton Woods que había sido la pauta del sistema de cambios fijo y del patrón monetario dólar-oro y de los derechos especiales de giro que tuvieron vigencia desde 1947.

devaluación del peso mexicano dentro de un esquema de tipo de cambio controlado y un aumento salarial de emergencia para los salarios mínimos (Romero,2012:482).

En 1988 se firma el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), mismo que fue establecido al principio del sexenio. En general, conservó los lineamientos generales del PSE, con algunas actualizaciones en los casos pertinentes. Sus objetivos principales fueron reducir la inflación a un dígito, mantener el equilibrio presupuestal y recuperar el crecimiento económico. El PECE fue renovado varias veces hasta 1994 (Ibídem: 466).

Durante la década de los noventa, el gasto público se mantuvo estable, se redujo la deuda pública, se controló la inflación y se incrementaron las exportaciones. En septiembre de 1994 se establece el PABEC (Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico) que perduró hasta diciembre de 1995. El 3 de enero de 1995 hasta noviembre de ese mismo año se firma el Acuerdo de Unidad para Superar la Emergencia Económica (AUSEE), sustentado en la política cambiaria, en la política fiscal, apoyos a hogares y empresas medianas y una nueva política salarial (Trejo, 2013: 40-42).

En marzo de 1995 se adoptó el Programa de Acción para Reforzar el AUSEE (PARAUSEE), que aumentó el IVA de 10% a 15%, redujo el gasto público en 10%, se redujo el límite al crédito del Banco Central a 10 mil millones de pesos para 1995, y se otorgó un aumento del 12% a los salarios mínimos.

En noviembre de 1995 y hasta 1997, se firma la Alianza para la Recuperación Económica que en términos de equilibrio en finanzas públicas implicó una reducción de gasto público del orden del 22% así como disminución de subsidios; aumento de estímulos fiscales a la inversión privada, y un aumento del 10% adicional en salarios para compensar efectos devaluatorios de este periodo (Ibídem).

El año 2000 se caracteriza por las nuevas relaciones globales entre los países, la internacionalización de las finanzas, la producción, el comercio, el modo de vida y los patrones de consumo; el gasto público sería del 19%, porcentaje que representó un descenso notorio en relación a los años anteriores, explicable nuevamente por el registro de una tasa negativa de crecimiento cercana a la unidad. Las tendencias recientes del gasto público del 2000 al 2014 han mostrado una tasa promedio del gasto público del 25% como porcentaje del PIB. Dicha tendencia está asociada al ritmo de crecimiento económico que en promedio es del 4%, a excepción del año 2001 que fue de menos 1% y del 2009, que registró una tasa negativa de crecimiento del orden del menos 6%, equivalente a la registrada en el año de 1995. Se observa, además que en ese periodo la tasa de inflación descendió del 9.51 en el 2000 al 4.11 en el 2012, mientras que el desempleo abierto fue del 2.5% en el 2000 para llegar al 4.47% en el 2012 (Hernández, 2014:14).

Es pertinente señalar que la disciplina fiscal se ha mantenido desde la puesta en marcha del modelo en 1982, dado que a pesar de los altos ingresos no tributarios registrados entre 1990-1992, producto de la venta de empresas públicas, la política de gasto público mantuvo austeridad. Por lo que se refiere a la disciplina fiscal y reducción del gasto público, es importante señalar que en paralelo se ha dado el manejo de la política monetaria restrictiva en México, que ha sido un factor importante sobre todo después de la devaluación del peso de diciembre de 1994 para controlar la inflación, mantener la estabilidad de precios así como la tasa de interés y del tipo de cambio, que no ha significado sin embargo, un beneficio del proceso redistributivo del ingreso de los trabajadores (Patiño, 2011.84-86).

Aunado a su austeridad está la falta de flexibilidad del PEF para su asignación, ya que las partidas presupuestarias más importantes del gasto corriente no se pueden reducir; como la educación y la salud pública que entre otros, incluyen la nómina de maestros y de trabajadores del sector salud. En esta situación, que la

mayor parte del presupuesto ha sido comprometido de origen, se reduce el margen de maniobra para destinar recursos que reactiven la economía.

Desde la década de los ochenta, el gasto público total ha ido disminuyendo su participación en el PIB de 44.5 % en 1982 a 22.2% en 1990, para prácticamente mantenerse entre un 18% y un 20% durante la década de los noventa del siglo pasado (Ayala, 2003:493).

El balance presupuestal primario (descontando el costo financiero de la deuda pública) registró *superávit* de mediados de los años ochenta hasta 2008, en cambio de 2009 a 2012 el balance primario²⁶ alcanzó *déficit* promedio de 0.5% del PIB (CEFP, 2012: 5-8). Este *déficit* como ya se vio anteriormente indica que este diferencial es necesario para cubrir los requerimientos financieros del sector público (RFSP), lo que presupone que el gobierno requiere financiamiento para cubrir sus obligaciones de consumo.

Con casi nulo crecimiento del gasto público del año 2000 hasta el 2007 en que se mantuvo en rangos promedio de 20%, para el año 2008 presenta un incremento de 1.5%, e ir en franco ascenso hasta un 25.2% en el 2012, y alcanzar el 26.2%, para el año 2014.

El gasto público para el año 2014 ascendió a 4.56 billones de pesos, equivalentes al 26 % del PIB de ese año. Para ejemplificar la clasificación del PEF en su dimensión económica. Se toma como referencia la tabla 3.2. Gasto público presupuestario del año 2014.

El gasto programable representa casi el 80% del gasto total devengado del sector público, de los cuales, se aprobaron 2,360 694.5 mdp, para gasto corriente,

²⁶ El balance primario, que muestra la postura fiscal sin incluir el costo financiero de la deuda pública y de los pasivos garantizados por el Gobierno Federal asociados a los programas de apoyo a deudores y ahorradores. Este indicador, medido como el excedente o faltante de recursos financieros en términos monetarios, refleja el esfuerzo o relajamiento fiscal en un ejercicio determinado, al excluir el servicio de obligaciones adquiridas en el pasado.

equivalente a 81.86 % del gasto programable y el gasto de capital representó el restante 18.14 %.

Tabla 3.2
Gasto público presupuestario del año 2014.
Clasificación Económica

Concepto	2014 (%PIB)	2014 (%PEF)	2014 (MP)
Gasto Neto Pagado	25.1	100	4530628,7
Programable	19.9	79.1	3575530
Corriente	15.1	60.2	2679157,8
Servicios personales	5.9	23.6	1020551,9
Otros gastos de operación	5.9	23.3	474591,1
Subsidios y transferencias	3.3	13,3	622574,1
Capital	4.8	18.9	896372,6
Inversión física	4.4	17.3	820060,8
Directo	2.9	11.7	516220,5
Indirecto	1.4	5.7	303840,3
Inversión financiera y otros	0.4	1.5	76311,8
No programable	5.2	20.9	955098,2
Costo financiero	2.0	7.7	346014,8
Intereses, comisiones y gastos	1.9	7.4	334284,3
Gobierno Federal	1.6	6.2	280117,3
Sector paraestatal	0.3	1.2	54167,3
Apoyo a ahorradores y deudores	0.1	0.3	11730,6
IPAB	0.1	0.2	9803,5
Otros	0.0	0.0	1927,1
Participaciones	3.2	12.6	584722,6
ADEFAS y otros	0.1	0.4	24360,8

Fuente: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

El gasto no programable en su mayoría compuesto por el costo financiero representó el 2% y las participaciones a estados y municipios el 3.2%; ambos, representan el 5.2% con respecto al PIB y el 21% de los ingresos totales, los que no están sujetos a este tipo de análisis, pues son obligaciones en cumplimiento de acuerdos previos.

Es sabido que, el gasto corriente representa el 15.1% del PIB, este rubro incluye el pago de los servicios personales para los empleados del gobierno, pensiones y

jubilaciones; gastos de operación y subsidios a la población. Es importante recalcar que el pago de servicios personales, que a su vez incluye los sueldos y salarios del personal empleado en el sector público federal, contribuye en gran medida, al incremento del mantenimiento de los niveles de la demanda agregada; es decir, en el corto plazo proporciona dinamismo a la actividad económica.

Acorde con la postura poskeynesiana, referenciado en el capítulo uno, se especifica que el gasto productivo resulta más eficiente en el largo plazo. El gasto corriente lo es en el corto plazo. En este sentido, es poco factible reducir recursos de rubros que generan empleos reales, para asignarlos a rubros que van generar empleos potenciales, pues el gasto corriente genera su demanda de forma inmediata y mientras no se logren crear más puestos de trabajo no deben eliminarse los puestos que ofrece el sector público ya que eso incrementa el desempleo con los consiguientes problemas que esto ocasiona. Esto es, debe hacerse una diferencia entre el *déficit* corriente y el de capital donde el gobierno no necesita disminuir el gasto corriente para incrementar el gasto de capital; ya que de aceptarlo volvería a situarse en el paradigma de las finanzas públicas sanas (Cedillo, 2006: 147).

No hay razón para reducir el gasto corriente para limitar ingresos o incluso eliminar plazas de trabajo a cambio de incrementar el gasto de capital, ya que los puestos de trabajo que el gasto productivo genera, se concretan con cierto retardo; esto es, hasta que se realiza la redistribución del ingreso y la acumulación de capital. Aunque por otra parte, está por verse si los empleos ofrecidos por el gasto productivo son de mejor calidad y responden a las necesidades no solo del capital, sino a las expectativas de la sociedad.

Tiene especial interés el crecimiento del gasto en pensiones como resultado del incremento del número de pensionados, debido a la transición demográfica y la

mayor esperanza de vida de la población²⁷, así como a las disposiciones vigentes del régimen de seguridad social que alientan una jubilación temprana. Aunque no es tema de análisis de la presente investigación, refleja la necesidad de impulsar reformas que garanticen el funcionamiento adecuado de los sistemas de pensiones.

En el caso de los subsidios y transferencias a Entidades Paraestatales de Control Presupuestario Directo, se busca con estos recursos fomentar el desarrollo de actividades prioritarias y de interés general, como por ejemplo, el suministro de bienes y servicios a precios y tarifas por debajo de sus niveles de mercado con el propósito de contribuir a una mayor equidad en las condiciones de vida de las familias.

Sin embargo, la insostenibilidad y la menor acumulación de riqueza producto de las políticas mencionadas e incluidas en los rubros del gasto corriente; no generan un buen desempeño económico en el largo plazo, mientras que el gasto de capital con el 4.8% respecto al PIB, sí lo puede proporcionar en el mediano y largo plazo primordialmente en la infraestructura económica. Hecho que se advierte al menos en el discurso oficial como una de las estrategias para promover el crecimiento económico; algo que no ha sucedido, pues el país lejos de mejorar, muestra considerables rezagos en materia de infraestructura. Hecho que se revisará más adelante en el apartado del análisis del gasto público en infraestructura.

Para el 2014, el PEF presenta dos puntos y medio porcentuales por arriba de la media del periodo en análisis (anexo 3.2), lo que presume un mayor gasto, que como se mencionó desde el análisis de la LIF en el apartado anterior, no proviene de mayores ingresos tributarios, sino de mayor financiamiento que revela en gran medida la falta de eficiencia en la recaudación y no responde necesariamente a las expectativas de crecimiento, sino a mantener las condiciones de estabilidad.

²⁷Contrario al pensamiento de la transición demográfica y a la mayor esperanza de vida, se justifica la falta de recursos, cuando se debería aprovechar el bono demográfico, ya que una mayor población económicamente activa puede generar más recursos, siempre y cuando no se le limite a mantener *el statu quo*.

Lo que pareciera concordar con la ideología actual, pero estabilidad es lo que el capital financiero requiere para aportar y beneficiarse de la liquidez al sistema, proceso que se manifiesta cuando introduce flujos de capital en mercados locales con moneda nacional, que constituye un importante medio de transferencia de excedentes, intereses y dividendos, pero no de mayores flujos de inversión productiva privada o nivel de gasto público.

El estancamiento del gasto público, se subordina a la rentabilidad de activos financieros, que ejercen un efecto “*crowding out*” al financiamiento para el desarrollo, alto costo financiero de deuda pública y partidas presupuestales comprometidas con asociaciones público-privadas, cuando los gobiernos requieren en mayor medida el financiamiento privado y comprometer retornos de capital (Astudillo,2004).

Como se mencionó líneas arriba, en 2008 se contrarresta la tendencia decreciente que el gasto público había mantenido durante dos décadas y que había sido congruente con la hipótesis de la postura ideológica del Nuevo Consenso Monetario; sin embargo, el repunte que ha presentado el gasto público, producto de mayor *déficit* no responde a los fines centrales de la política económica enunciados por Richard Musgrave (1995), pues aunque responde a la condición de estabilidad macroeconómica, deja de lado los otros dos: la asignación y la distribución.

Este redimensionamiento en la capacidad del manejo presupuestal del Estado le impide impulsar la demanda agregada a niveles de producción creciente y sostenida, capaz de generar empleos; la imposición y seguimiento en México del principio de finanzas sanas, continua respaldando el estancamiento de la producción.

En los últimos 10 años “*según*” el gobierno de México se ha destinado una importante proporción del PIB al gasto de capital, en comparación incluso, con

otros países de nivel de desarrollo similar o mayor (OCDE, 2009). Sin embargo, al analizar la evolución del crecimiento económico y de la productividad en ese mismo periodo, se encuentran grandes rezagos. El crecimiento no ha incrementado y la desigualdad en la distribución del ingreso se ha acentuado.

Con este esquema de bajo crecimiento económico y estancamiento sostenido de las fuentes de ingreso público, el gobierno tuvo que disminuir el gasto, en especial el enfocado a infraestructura. Aunado a que una parte significativa del gasto público se dirige a cubrir el costo financiero de la deuda pública, el papel del gasto se vuelve poco eficiente en el aspecto de impulsar el producto y el empleo, por lo contrario se ha empeñado en sostener las mismas condiciones, porque ahora se requiere de un mayor endeudamiento para hacer frente al refinanciamiento de obligaciones de gasto corriente, de las variaciones del tipo de cambio y de los movimientos de la tasa de interés.

Como vemos, en las últimas 3 décadas se han subordinado los objetivos tradicionales del gasto público, referentes al impulso de los niveles de crecimiento en el producto y empleo a cambio de las medidas de estabilización en el nivel general de precios. Políticas de gasto que a toda costa buscan la sostenibilidad de la actividad económica, que en el entorno de las finanzas equilibradas debe considerar un factor adicional no presentado en el periodo, que es la creciente expansión del *déficit* presupuestal.

La política del gasto público en ese sentido sólo es el artífice del equilibrio de las finanzas públicas, como elemento activo del estancamiento. Convirtiéndolo en garante de los beneficios financieros del gran capital que mediante mecanismos como: la expansión de la deuda pública de los gobiernos locales que pagan con recursos del presupuesto público, la orientación a buscar mayores beneficios de la deuda a través de la titulación, la alineación del gasto público al manejo del tipo de cambio y acumulación de reservas, y la modificación del papel del gasto en la acumulación dan inicio al proceso denominado financiarización (Manrique, 2011).

En un entorno de alta volatilidad de capitales con recurrentes crisis financieras que presiona a la oferta monetaria y obliga al gobierno a una colocación creciente de valores públicos, para evitar la desvalorización de sus activos financieros, se incrementa el costo financiero del sector público (Manrique, 2013: 174-176). Y si la deuda emerge de forma acelerada, el gasto público acentuará su actividad de subordinación mayormente a los requerimientos financieros del capitalismo global.

Con tales prácticas neoliberales, el principal objetivo no es la creación de riqueza y renta sino redistribuir la existente, lo que significa mayor desigualdad en la redistribución del ingreso en México. Dada la estrategia de acumulación ideológicamente aceptada, que tiene como objetivo final desposeer lo público de los pobres, en ese sentido como afirman, Negri y Hardt (2011: 272-273) el modelo neoliberal es un proyecto de reestructuración de clase.

En contraste y desde la óptica de las *finanzas funcionales*, si el gobierno mexicano quiere fortalecer sus finanzas mediante el incremento de sus ingresos tributarios, tiene que reactivar antes la economía y aumentar el ingreso de la población, incrementar su capacidad de consumo y con ello incentivar la demanda agregada, la producción y el empleo, y así contribuir a contrarrestar el deterioro que en las últimas dos décadas ha padecido el gasto público en especial el enfocado a inversión.

3.1.3 Balance presupuestario: Política de equilibrio y formas de solución al desequilibrio.

Durante el periodo 1990-2014 el balance presupuestario se ha mantenido en equilibrio, con variaciones menores al 1% con respecto al PIB; respaldando con ello la política económica adoptada desde finales de la década de los ochenta del siglo anterior, con la reducción drástica de la participación de las empresas del Estado; confirmándolo después con la crisis financiera de 1994-1995, cuando el gobierno socializa los adeudos de la banca; para formalizarla a partir de 2001, luego de adoptar los lineamientos del Nuevo Consenso Monetario y finalmente respaldarlo legalmente en la promulgación de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en 2007.

El balance presupuestario muestra la información financiera referente a los ingresos y egresos de la federación. En un proceso de registro contable permite consolidar los ingresos, los gastos y las diferencias que entre ellas y en ellas se presenten, proceso que le corresponde a la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que entre otras atribuciones puede favorecer la fiscalización de los activos y pasivos así como a la transparencia y a la rendición de cuentas.

Al inicio de la presente crisis (2008-2009) el Gobierno Federal y el Congreso, prácticamente mantuvieron el equilibrio presupuestal. El pretendido equilibrio ha llevado al Estado a instrumentar una política económica restrictiva, que ha provocado la contracción de la actividad económica y la baja del empleo; además de la caída de los ingresos de las empresas y las familias, lo que constituye un círculo vicioso en la disminución de la base tributaria y por ende el desplome de la recaudación de los ingresos. Sin embargo, como resultado de las persistentes dificultades económicas en México y el mundo, en 2010 el *déficit* en México se incrementó hasta alcanzar 2.8% del PIB. Efecto que se ha mantenido durante los siguientes años.

El balance primario que refleja el esfuerzo del gobierno por cubrir las obligaciones derivadas de la deuda, indica la diferencia entre los ingresos y los egresos presupuestarios, descontando los costos financieros y muestra un balance deficitario de solo 0.6% para los años 2011 y 2012 en correspondencia con los bajos *déficit* requeridos por los organismos multilaterales para mantener equilibrio presupuestal; sin embargo, el balance presupuestario en un sentido más amplio, es decir, aquel que incluye las obligaciones financieras por pago de deuda, justifica el incremento a 2.6% del PIB, para el 2012.

Este balance abarca al gobierno federal y a las empresas y organismos del Estado (PEMEX, CFE, IMSS, ISSSTE y otras), así como al balance no presupuestario que incluye a las Entidades de Control Presupuestario Indirecto²⁸, que no reciben presupuesto, pero que están bajo supervisión del Estado. Si a esto, se agrega los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) en su totalidad, el *déficit* alcanza niveles de 4.3% del PIB, por lo que el tamaño de la deuda en el Saldo Histórico de los Requerimientos del Sector Público (SHRFSP)²⁹ se ha incrementado hasta un 44.5% en 2014.

La evolución del *déficit* económico en México muestra claramente la política de equilibrio presupuestal del gobierno federal. En efecto entre 1990 y 2008, periodo durante el cual, independientemente de las circunstancias por las que atravesaba la actividad económica del país, se presentaron tanto *déficit* como *superávit* muy pequeños. El más importante *déficit* durante el periodo señalado ascendió a 1.1% del PIB en 2002; mientras que el más importante *superávit*, 1.5% del PIB, correspondió a 1992. Incluso durante la crisis de 1995, el *déficit* fue cero y en 1996, hubo *superávit*. Véase tabla 3.3 Balance presupuestario 1990-2014.

²⁸ El de control presupuestario indirecto que agrupa a las entidades cuyos presupuestos no son aprobados por el Poder Legislativo, excepto en la medida de las transferencias y apoyos que reciben del Gobierno Federal; su control y evaluación son realizados directamente por el Poder Ejecutivo a través de las dependencias coordinadoras del sector respectivo.

²⁹ El saldo histórico de los requerimientos financieros del sector público (SHRFSP), representa el acervo neto de las obligaciones, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles y fondos para amortización de la deuda, como reflejo de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los RFSP.

Tabla 3.3
Balance presupuestario 1990-2014

Periodo: 1990 A 2014				
En Millones de pesos				
FECHA	Ingresos presupuestarios	Gasto público neto pagado	Balance presupuestario	Balance presupuestario(%PIB)
1990	187,701.6	204,215.3	-16,513.7	-2.87
1991	254,383.0	227,933.2	26,449.9	2.91
1992	295,478.2	249,287.3	46,190.9	4.52
1993	290,612.5	282,066.4	8,546.1	0.71
1994	326,858.4	326,250.7	607.7	0.26
1995	418,375.5	421,549.9	-3,174.4	-0.01
1996	578,981.4	582,241.6	-3,260.3	0.01
1997	734,664.7	754,199.2	-19,534.5	-0.8
1998	781,947.6	829,511.3	-47,563.7	-1.36
1999	954,816.5	1,007,667.3	-52,850.7	-1.23
2000	1,178,813.1	1,239,266.3	-60,453.2	-1.21
2001	1,271,376.6	1,311,669.8	-40,293.2	-0.8
2002	1,387,235.5	1,459,951.1	-72,715.6	-1.32
2003	1,600,286.3	1,648,243.1	-47,956.7	-0.56
2004	1,771,314.2	1,792,296.7	-20,982.6	-0.22
2005	1,947,816.2	1,958,012.1	-10,195.9	-0.11
2006	2,263,602.6	2,255,221.3	8,381.3	0.1
2007	2,485,785.0	2,482,503.5	3,281.5	0.04
2008	2,860,926.4	2,872,608.4	-11,682.0	-0.07
2009	2,817,185.5	3,088,876.8	-271,691.3	-2.29
2010	2,960,443.0	3,333,948.4	-373,505.3	-2.83
2011	3,271,080.1	3,631,315.9	-360,235.8	-2.46
2012	3,514,529.5	3,920,305.0	-405,775.4	-2.6
2013	3,800,415.6	4,178,321.9	-377,906.3	-2.3
2014	3,983,056.0	4,531,744.8	-548,718.8	-3.6

Fuente: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

Se observa que el *déficit* presupuestal se mantiene por debajo del 3% del PIB, lo que mantiene la pérdida del dinamismo económico, tanto por las políticas establecidas en materia monetaria y fiscal, como por los efectos de la lenta

recuperación de la economía de los Estados Unidos, que afecta al sector exportador y a la reducción de los ingresos tributarios.

La política fiscal imperante se explica tanto por el paradigma dominante como por el hecho de que la crisis que se inicia en 1982 coincide con un *déficit* público de 14.7% del PIB. Al atribuirle al *déficit* público la responsabilidad de esa crisis, inició un proceso que terminó por proscribir el *déficit* en México puesto que a partir del 2007, lo prohíbe la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Como se mencionó, el balance primario en México ha sido superavitario desde 1983 hasta 2008. Debido a que la mayor parte del pago de intereses de un ejercicio fiscal está determinado por las acumulaciones de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado por el gobierno durante todo este periodo para ajustar las finanzas públicas hacia el presupuesto equilibrado en detrimento de las actividades sustantivas del sector público, es decir, impera la importancia de saldar costos financieros anteriores y los requerimientos financieros actuales del sector público.

Las políticas económicas se han subordinado a la consecución de un bajo *déficit* presupuestal en búsqueda de la estabilidad de precios y mantener baja la inflación, resta posibilidades de incrementar el gasto público, modificar la política cambiaria o reducir la tasa de interés para mejorar la posición competitiva de la producción nacional. Por lo contrario, el gobierno sigue buscando mecanismos para mantener el equilibrio presupuestal mediante el manejo discrecional de las variables financieras macroeconómicas, entre las que se destaca:

Mantener apreciado el tipo de cambio para fomentar las importaciones, desequilibra la balanza comercial y con ello la cuenta corriente; es decir, se provoca un *déficit*. Para resarcir este efecto, el gobierno busca mayores recursos manteniendo tasas de interés atractivas, para captar mayores recursos financieros y así compensar el *déficit* mencionado. Por otro lado, al tener altas tasas de

interés, provoca que en el país se tenga exceso de divisas, aumentando las reservas internacionales, consecuencia de grandes flujos de capitales; el gobierno hasta 2012 por medio del Banco de México decide esterilizar estos recursos distribuyéndolos, vía operaciones de mercado abierto para evitar exceso de recursos financieros y un posible sobrecalentamiento de la economía. Todo este proceso provoca que los recursos lleguen a los inversionistas en bonos gubernamentales normalmente pagaderos a corto y mediano plazo con altas tasas de interés, incrementado con ello la deuda interna, no sin antes reducir la capacidad de inversión del gobierno, pues parte de los recursos que debieran asignarse a este rubro, se redireccionan al pago de obligaciones.

Mantener apreciado el tipo de cambio, impulsa las importaciones, algo que beneficia a las grandes transnacionales, ya que ellas son quienes mayormente importan materias primas del exterior; aunado a la tasa impositiva cero por concepto de exportaciones, la reducción de costos al lograr bajas tasas impositivas y al abaratamiento de la mano de obra, muestran la voluntad del gobierno a continuar apoyando el crecimiento del país desde el exterior.

Cuando se compensa el *déficit* comercial por la vía de la tasa de interés, se está transfiriendo el costo de la apreciación del tipo de cambio al pago de mayores intereses por concepto de pago de servicio de deuda, lo que incide en los márgenes de inversión productiva que tiene el Estado, pues se reduce el gasto público; se incrementa la tributación o se incurre en mayor deuda pública. El bajo crecimiento económico, el alto desempleo, el subempleo, la economía informal, así como la mayor desigualdad del ingreso, acentúan las presiones sobre las finanzas públicas, desestabilizan a la economía y cuestionan el accionar del modelo económico imperante.

3.2 Aportación al crecimiento del GPI en infraestructura.

El aporte al crecimiento económico del GPI es cuestionable, poco transparente y poco desagregado, para efectos de su análisis la clasificación administrativa proporciona elementos limitados. La dimensión económica en cambio, considera “en que se gasta” y para tal propósito; pretende revisar el gasto público desde la naturaleza económica y por el Clasificador por Objeto del Gasto³⁰ y para lograrlo, el PEF se desagrega en diferentes renglones o rubros que identifican el tipo de bienes y servicios que adquieren las instituciones del gobierno federal.

Es importante aclarar que la dimensión económica se refiere solo a la parte programable del gasto público³¹. Una parte de ella, representa las erogaciones destinadas al consumo de bienes y servicios, que no implican la creación de un activo propiedad del sector público y la otra, corresponde a aquellas erogaciones que incrementan el patrimonio del sector público federal durante el ejercicio fiscal. El primero, el gasto corriente, se destina al pago de sueldos y salarios, compra de materiales, suministros y pago de servicios. El segundo distingue la asignación del gasto de capital en inversión física directa e indirecta; e inversión financiera y otros, estos últimos no especificados con claridad. El gasto de inversión física directa, también conocido como gasto de inversión en infraestructura, es el motivo de análisis de este apartado.

³⁰El cual considera 385 renglones para identificar y clasificar el tipo de bien o servicios que adquiere el Gobierno Federal. El Clasificador por Objeto del Gasto considera tres niveles de agregación de la información: El primero corresponde a Capítulos de gasto (nueve Capítulos), los cuales se subdividen en Conceptos de (hasta nueve subdivisiones por cada Capítulo), que a su vez se desagregan en Partidas de gasto (hasta nueve subdivisiones por cada Concepto).

³¹El PEF incluye erogaciones para que el gobierno de cumplimiento a ciertos compromisos como son las transferencias de recursos a los estados y municipios, o el pago de intereses de la deuda. Situaciones, ambas en las cuales se desconoce que bienes o servicios adquirirán los beneficiarios, es decir no se conoce que parte del presupuesto será para gasto corriente o de capital.

3.2.1 Análisis del GPI en infraestructura.

En la tabla 3.4, se muestra la evolución que ha experimentado el gasto público en su dimensión económica desde 1990 a 2014. Clasificación que indica el gasto programable (gasto corriente y gasto de capital) y el gasto no programable.

Tabla 3.4
Gasto público en dimensión económica 1990 a 2014

Año	Gasto público neto pagado %PIB	Gasto corriente %PIB	Gasto de capital %PIB	Gasto no programable %PIB
1990	22.2	9.3	3.0	10.0
1991	19.3	9.2	2.9	7.1
1992	17.7	9.2	3.0	5.6
1993	18.0	10.4	2.5	5.1
1994	18.3	10.8	2.9	4.7
1995	19.1	10.1	2.7	6.3
1996	19.3	10.0	3.1	6.2
1997	19.8	10.6	2.9	6.3
1998	18.1	10.4	2.6	5.1
1999	18.2	10.4	2.3	5.5
2000	19.2	10.9	2.3	6.0
2001	19.4	11.4	2.2	5.7
2002	20.4	12.0	2.8	5.6
2003	21.4	13.2	2.6	5.6
2004	20.6	12.2	3.0	5.5
2005	20.8	12.6	2.9	5.3
2006	21.4	12.7	3.0	5.7
2007	21.8	13.1	3.6	5.2
2008	23.4	13.7	4.3	5.4
2009	25.6	15.2	5.0	5.4
2010	25.1	14.8	5.0	5.4
2011	25.0	14.9	4.8	5.3
2013	25.9	15.2	5.4	5.4
2014	26.6	15.7	5.3	5.6

Fuente: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

El gasto de capital en general ha representado en promedio 15.5% del gasto total de 1990 a 2013, pero desde 2007, ha crecido más rápidamente hasta representar el 20%. Así, el monto destinado al gasto de capital pasó de 236 mil 029 millones de pesos en 1993 a 416 mil 373 millones de pesos en 2006, con una tasa promedio de crecimiento anual de 4.46 % y luego aumentó de 504 mil 645 millones en 2007 a 858 mil 312 millones en 2013, con una tasa de más del doble respecto al período anterior (de 9.26 %).

Esta situación muestra que el gasto en cifras absolutas no presenta contracción, por lo contrario se ha expandido, incluso de forma directa respecto al gasto de capital presupuestario que en 1990 se ubicó en 3.0% del PIB para llegar hasta un 5.2% en el año 2013, lo que confirmaría su efecto positivo al crecimiento del producto. Sin embargo, los incrementos en el presupuesto han sido insuficientes para superar los rezagos en esta materia, ya que México no cuenta con la cantidad y calidad de infraestructura que requiere para acelerar su desarrollo. Según la OCDE (2012), México ocupó el lugar 49 de 59 países en el Índice Internacional de Infraestructura pública en 2011.

El gasto de capital del sector público al cierre del ejercicio 2013, presenta un incremento real anual de 1.5%. Se distribuye entre inversión física, subsidios e inversión financiera. El componente más importante corresponde a la inversión física, que se concentra en las Entidades de Control Directo y en menor medida en las dependencias y las entidades federativas. En las primeras se aprecia un incremento de 5.5%, en relación al presupuesto original; en las dependencias se aprecia una reducción de 4.5% con relación a lo aprobado, y las transferencias para las entidades federativas se manejaron conforme a lo programado (ver tabla 3.5).

De los componentes del gasto de capital, la mayor proporción es del gasto en inversión representado por la inversión física directa con el 2.9% en proporción del PIB; constituida por la inversión dirigida a la adquisición de los recursos de capital

para producir mayores recursos; y la indirecta, para la inversión financiera e inversión diferida en capital tanto físico como financiero, con el 1.4% respecto del PIB. La tabla 3.5, indica los principales rubros a los que se ha asignado el gasto de capital.

Tabla 3.5
Rubros asignados el gasto de capital.
(Porcentajes en relación al PIB)

Año	Gasto de capital	Inversión física directa	Transferencias para inversión física	Inversión financiera y otros
1990	3.0	2.1	0.4	0.5
1991	2.9	2.3	0.4	0.2
1992	3.0	2.1	0.6	0.3
1993	2.5	2.0	0.3	0.2
1994	2.9	2.1	0.6	0.2
1995	2.7	1.8	0.5	0.3
1996	3.1	1.9	0.6	0.5
1997	2.9	2.0	0.7	0.2
1998	2.6	1.5	1.0	0.1
1999	2.3	1.3	0.9	0.2
2000	2.3	1.2	1.0	0.1
2001	2.2	1.0	1.1	0.1
2002	2.8	1.0	1.0	0.7
2003	2.6	1.1	1.2	0.3
2004	3.0	1.1	1.3	0.5
2005	2.9	0.9	1.4	0.6
2006	3.0	0.9	1.5	0.6
2007	3.6	1.4	1.4	0.8
2008	4.3	1.4	1.7	1.3
2009	5.0	3.0	1.6	0.5
2010	5.0	3.2	1.5	0.3
2011	4.8	3.1	1.4	0.4
2012	4.8	2.9	1.4	0.4
2013	5.4	2.9	1.7	0.8
2014	5.3	3.0	1.8	0.4

Fuente: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

Aquí, se observa que la proporción más importante se asigna a la inversión física directa, pues para el 2014 representó el 3.0% del PIB y cerca del 62% del gasto de capital, lo que muestra su importancia y su influencia en este rubro.

Los otros renglones de gasto de capital, están compuestos por las transferencias presupuestarias para inversión física con el 1.4% respecto del PIB y cerca del 30% con respecto a este renglón de gasto, que desde el año 2000, sobrepasó el 1%. El incremento en este rubro en su mayoría se dirige a las asignaciones internas, que no implican la contraprestación de bienes o servicios, destinada a entidades paraestatales empresariales y no financieras, con el objeto de financiar parte de los gastos inherentes a sus funciones. Y la inversión clasificada como financiera presupuestaria y otros, se refiere a los egresos por concepto de financiamientos, de transferencias y absorbe el 0.4% respecto del PIB.

El gasto de capital para inversión física directa, se destinó a financiar proyectos de inversión en infraestructura pública. En los últimos años este gasto se incrementó de manera sustancial. Resultado que en la siguiente sección se abordará, al analizar el gasto público de inversión en infraestructura a un mayor nivel de desagregación.

3.2.2 Resultados del GPI en infraestructura en el periodo de estudio.

Se dice de manera reiterada que año con año el gasto de inversión es la solución a los problemas de crecimiento del país (SHCP/CGPE, 1990-2014). El PEF justifica su aumento (SHCP/PEF, 1990-2014), pero, al cabo de cada año la Cuenta Pública entrega resultados poco satisfactorios (SHCP/CHPF, 1996-2014)³². Hecho que muestra la poca transparencia en las asignaciones de los rubros y que se refleja de los respectivos ejercicios, como se puede ver con el caso del PEF para 2012, que asigna al gasto público de capital el 22.4% de los

³² El GPI se ha empleado como paliativo para fomentar el crecimiento, pero debido a los ajustes recurrentes en el presupuesto público, el GPI reduce o transfiere su asignación hacia rubros de impacto mediático.

recursos del gasto presupuestario, pero finaliza el ejercicio con 23.9% (CEFP, 2013: 25), algo que no está de acuerdo con la realidad.

El gasto de capital se distribuye entre inversión física, subsidios e inversión financiera. El componente más importante corresponde a la inversión física, que se concentra en las entidades de control directo y en menor medida en las dependencias y las entidades federativas. Este gasto de capital como se ha mencionado líneas arriba hace referencia a la inversión.

En el año 2014 el gasto de capital representó el 5.3% del PIB. Donde el gasto físico directo fue de 3.0% y el gasto físico indirecto contribuyó con 1.8%, este último incluye financiamientos y subsidios que no tienen contraprestación, ni rendición de cuentas y “otros” gastos de capital alcanzan el 0.4%, de los cuales se desconoce su asignación y en mayor grado su ejercicio, lo que indica que de los 5.3% de gasto de capital, sólo el 50% de los gastos asignados a gasto de capital responden a proyectos reales de infraestructura.

De 2012 a 2013 se incrementaron al doble las transferencias presupuestarias para inversión física indirecta, aunque para 2014 se mantuvo en proporción, es sujeto a mínima auditoría y fiscalización, se transfiere al gasto federalizado por medio de aportaciones y participaciones, que no tienen ninguna contraprestación, ni una adecuada rendición de cuentas, lo que ocasiona que los recursos se diluyan generalmente en asignaciones improductivas. Efecto que limita porcentualmente la participación del gasto público enfocado a la infraestructura.

La poca importancia que se da al gasto de capital físico, explica la acumulación creciente de rezagos tanto en materia de obra pública como de infraestructura física; esto en general se observa durante los últimos 25 años en México.

En la tabla 3.6, se muestra la evolución que ha tenido el gasto en infraestructura durante el periodo de estudio.

Tabla 3.6. Inversión física directa en infraestructura 1990-2014.

(Porcentajes en relación al PIB)

Concepto	Porcentajes del PIB												
	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Total	2,5	2,7	2,7	2,5	2,4	2,2	2,0	2,4	2,4	3,1	4,7	4,4	4,8
Energético	1,2	1,1	1,0	1,1	1,0	0,8	0,8	0,8	0,5	0,8	2,3	2,2	2,3
Hidrocarburos	0,6	0,6	0,6	0,8	0,7	0,5	0,5	0,5	0,2	0,6	2,0	2,0	2,1
Eléctrico	0,6	0,5	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
Comunicaciones y transportes	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,4	0,5
Educación	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
Salud	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1
Abastecimiento, agua potable y alcantarillado	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3
Otros	0,9	1,1	1,2	0,9	0,8	0,8	0,8	1,1	1,3	1,5	1,4	1,3	1,6

Fuente: http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/finanzas_publicas.aspx

Un gran porcentaje del gasto se asigna al sector energético, lo que muestra la manera inercial en que se ha distribuido el gasto. Mientras este sector ha absorbido el 50% de los recursos, otros sectores como comunicaciones y transportes, educación, salud, agua potable y alcantarillado han recibido sólo el 15% de los recursos asignados, que representan niveles reducidos. Efecto que incide en la calidad de los servicios públicos, reflejando con ello lo que se mencionó con anterioridad: la falta de infraestructura carretera, la falta de abastecimiento de agua y las constantes inundaciones, por falta de mantenimiento de la red de alcantarillado de las ciudades. El rubro de “otros”, no especifica su destino con la asignación del 1.2% promedio con respecto al PIB.

Si a la baja proporción de gasto asignado a infraestructura, se le agrega que desde la segunda mitad de la década de los noventa se renunció a la planeación democrática nacional y se transitó a programas poco transparentes con importante participación privada, que reflejaron resultados poco satisfactorios pero acordes a esa falta de programación de los proyectos; es decir, del ejercicio presupuestario. Se observó que sus presupuestos se comportaron de manera similar a sus

programas presupuestarios, pues presentaron *virajes* importantes durante la ejecución de las obras, que se acentuaron al formalizarse los contratos con participación privada. De hecho, las auditorías de la ASF no han logrado evaluar del todo, ya que sus análisis se limitan a la fiscalización de la participación pública en los contratos de inversión.

En este entorno de opacidad, poca eficiencia y posible corrupción en la planeación y ejecución de los proyectos de inversión física, se reflejan algunos proyectos cuyos fallos han quedado registrados tales como: El “*Monumento Bicentenario Estela de Luz*”, el *Proyecto de la Línea 12 del Metro*, “*Línea dorada bicentenario*” o *la autopista Durango-Mazatlán*. (ASF, 2012:11-13). Que sumados a situaciones similares presentadas en los dos sexenios anteriores justifican la falta de planeación estratégica del GPI en la ejecución de diversos proyectos, situación que dada su proliferación se analizará en específico como estudio de caso en la unidad 5, con el proyecto de la línea 12 del metro.

Continuando, en este contexto de fallos, de cuestionable calidad de la obra pública y de poca transparencia en el manejo presupuestario, se agrega un factor ineludible: La estructura y manejo de la deuda que limitará los recursos, destinará montos considerables al pago del servicio de la deuda y reducirá sobre todo el gasto público de inversión en infraestructura. El Estado, con tal de resarcir la falta de recursos para la obra pública, terminará cediendo privilegios a la iniciativa privada a fin de cubrir con los requerimientos financieros de las inversiones.

Factores que en conjunto diluyen los beneficios esperados de los proyectos de inversión en obra pública. Limitando el efecto multiplicador y renunciando al principio acelerador de la inversión pública, con ello, en gran sentido al crecimiento económico y al desarrollo del país. Por lo contrario, ocasionando *déficit* presupuestal, mayor tributación o reducción de gasto en algún otro renglón.

3.2.3 Estructura y manejo de la deuda: Limitante del GPI.

Como se mencionó en el capítulo 2, durante la etapa del desarrollo estabilizador se expandió el GPI. Para ello se recurrió a la deuda externa aunque con mesura. Su uso sirvió para complementar la inversión interna, aunque al finalizar esta época, producto de la liberalización de los mercados financieros internacionales y los excesivos recursos de que dispuso la inversión pública buscando resarcir los faltantes de inversión privada, la deuda pública tendió a incrementarse, dando inicio a un periodo prolongado de recurrentes crisis de deuda (Hernández Trillo, 2003:146-158).

Durante este periodo, desde el exterior se estableció una estrategia de alivio de deuda que buscaba recuperar no sólo sus capitales invertidos, sino responder a la incertidumbre de repudio de deuda que se estaba gestando, y con ello evitar la posible inestabilidad del sistema financiero. Esta estrategia como lo dice Hernández Trillo consistió en 3 etapas:

La coordinación de nuevos préstamos 1982-1985 como primera etapa, fue la respuesta inmediata a la amenaza de repudio de deuda por parte de México, ya que puso en peligro la estabilidad del sistema financiero internacional, se interpretó en sentido amplio que el problema no era de solvencia, sino de liquidez, por lo que se sugirió que el refinanciamiento de créditos era apropiado y necesario, siempre y cuando se realizaran ajustes al sistema cambiario y fiscal. Es decir, estos refinanciamientos contenían las “*famosas*” cláusulas de condicionalidad, expresadas en las *cartas de intención*, donde el país se comprometía a ajustar su economía y a llevar a cabo reformas estructurales a cambio de renegociaciones de la deuda que implicaban desembolsos de recursos frescos.

Otra etapa consistió en la aplicación del plan Baker, con el que se negociaron nuevos préstamos para la región, a cambio de la realización de reformas estructurales más profundas, que incluían una liberalización del comercio,

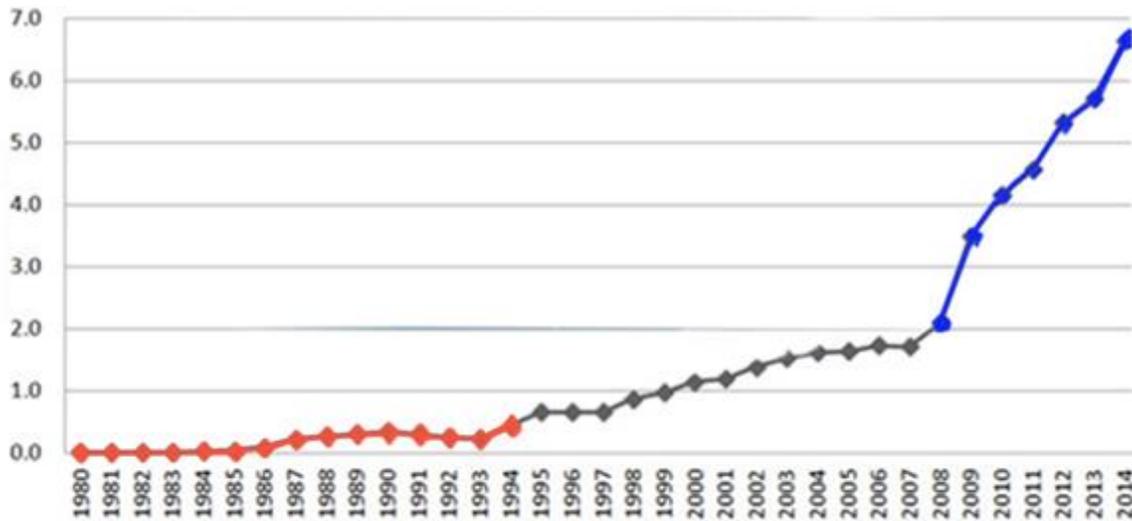
desregulación financiera, esquemas fuertes de privatización, así como saneamiento en las finanzas públicas. Sin embargo, el FMI no estaba llegando a acuerdos con algunos países deudores para firmar las *cartas de intención*, por lo que la banca y los organismos multilaterales no desembolsaron los recursos y, por tanto, el plan empezó a agotarse hacia 1988, dando paso a otra etapa.

El plan Brady anunció una nueva estrategia basada en la condonación parcial de la deuda, ya que la carga sobre las finanzas públicas que representaba la deuda, desincentivaba a los países endeudados a continuar con las reformas estructurales necesarias para restablecer el crecimiento. El plan utilizó un elemento clave: la introducción de garantías por parte del sector público como catalizador para convencer a los bancos internacionales de reducir la deuda de los países endeudados.

Esto, reflejaba la importancia de la deuda como medio de financiamiento, no sólo los altos niveles de endeudamiento como proporción del ingreso en los países deudores, sino a los elevados niveles de rentabilidad establecidos, en la estructura y manejo por los países u organismos acreedores que se reflejaban tanto en el plazo como en la denominación de los préstamos (Ibídem: 120-129).

En México, la evolución de la deuda para el periodo 1980-2014 se puede dividir en 3 fases, como se observa en la gráfica 3.1 Evolución de la deuda total del sector público 1980-2014.

Gráfica 3.1 Evolución de la deuda total del sector público 1980-2014 (Billones de pesos).



Fuente: Centro de análisis multidisciplinario Economía, F.E. UNAM (2015).

El crecimiento de la deuda externa de la década de 1970 aunque trajo como consecuencia una fuerte inestabilidad financiera, que se reflejó en altas tasas de inflación y ajustes frecuentes en el tipo de cambio, por su magnitud es poco representativa a datos actuales. El primer segmento comprendido de 1980-1994 (línea roja) se caracterizó por un bajo nivel de endeudamiento. Como se observa en la gráfica mencionada se logró estabilizar en torno al medio billón de pesos. Estos niveles se alcanzaron como resultado de recurrentes renegociaciones a partir de 1986. Su evolución se caracterizó por un proceso de ajuste que, bajo condiciones de mercado, involucró un conjunto de programas de estabilización económica. Se adoptaron políticas, que comprometieron al país a limitar su economía y llevar a cabo reformas estructurales que, aunque implicaban recursos frescos, producto de la privatización de empresas públicas, también fueron de altísimo costo; pues el país con ello, daba paso al desmantelamiento de su economía al ceñirse a los preceptos de liberalización y abrir de manera indiscriminada sus fronteras (CAM-UNAM, 2015:6-7).

Con la adopción de las políticas de ajuste, plenamente identificadas con el decálogo de Washington, se inicia una segunda etapa que abarcó de 1994 a 2008 (línea negra). En 1994, México enfrentó una crisis de mayor envergadura a la que se sumó el pago de la deuda. Esta vez, el endeudamiento interno por medio de bonos indexados al dólar estadounidense fue el acelerador. Debe aclararse que a diferencia de la década de los años ochenta, el nivel de deuda del país con respecto al producto interno bruto era todavía menor a 30%, contra 80% prevaleciente en el periodo 1983-1987. El problema se centraba en que cerca del 30% de los bonos en circulación se vencían en un plazo menor de 90 días.

Este segundo periodo rebasó considerablemente el endeudamiento del ciclo anterior, superando el billón de pesos para el año 2000, con lo que se duplicó la deuda acumulada, sobrepasando para 2008 los dos billones de pesos. Es claro que a estas alturas el país contaba con menores instrumentos para renegociar la deuda, por lo que, al no tener alternativas tuvo que adquirir mayor deuda como se refleja en el grafico en cuestión (Ibídem: 7).

Es importante mencionar que la adquisición de mayores créditos durante el periodo, no se destinaron a incrementar el gasto público de inversión, sino a cumplir con obligaciones financieras por concepto de rescates a privatizaciones fallidas en los sectores bancarios, carreteros y de infraestructura pública, así como a mantener los crecientes requerimientos financieros del sector público.

En la tercera fase, en el ciclo comprendido entre 2008-2014 (línea azul) se presentan los niveles de crecimiento de deuda más altos de todo el periodo anterior. Tan sólo en 2009 la deuda se incrementó 66.2%; en 2010 y 2014, la tasa de crecimiento de la deuda osciló en torno a los 13.87% anuales. Para el 2014, la deuda neta del sector público se contabiliza en 6.65 billones de pesos. Es importante mencionar que tan sólo en lo que va de este sexenio, el gobierno ha incrementado su deuda pública neta en 1.29 billones de pesos. Deuda que se sigue empleando para mantener los requerimientos financieros del sector público, que en su saldo histórico alcanza el 48.5 % respecto del PIB para el 2015. La

recurrencia a mayores créditos no muestran algún indicio posible para incidir en el fomento del GPI, por lo contrario este rubro se ha desmantelado como se explica al principio del capítulo 3 de este documento. De esta manera, el sector público busca que este espacio que deja el GPI sea cubierto por la inversión privada (SHCP/CGPE, 2016).

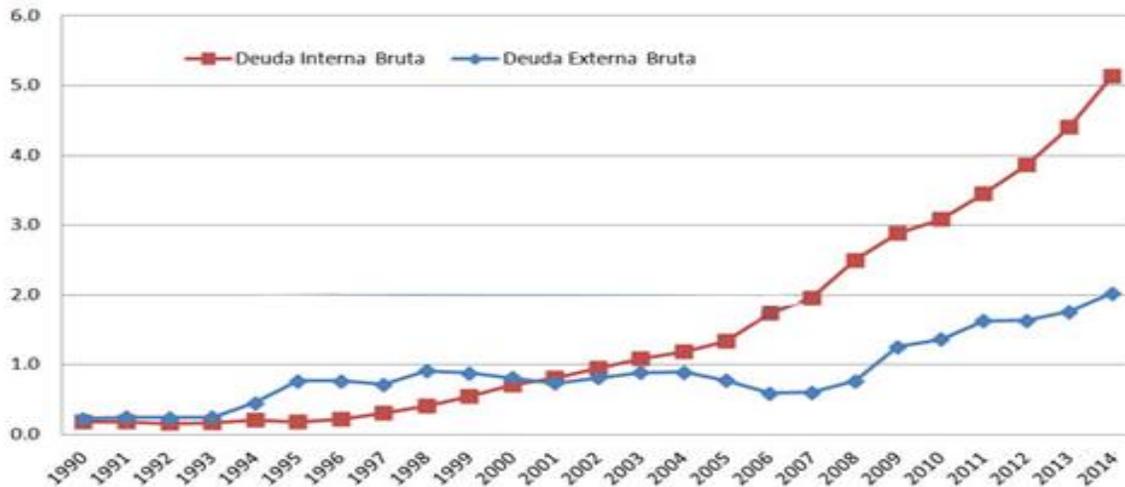
El manejo de la deuda cambia sustancialmente de acuerdo con la posición de acreedor o deudor que se tenga de la misma, e influye en la consecución de los diferentes objetivos de política económica.

En los países desarrollados, puede constituirse en un instrumento que podría minimizar las fluctuaciones del presupuesto, minimizando a su vez la inflación; esta menor fluctuación del presupuesto puede disminuir los cambios en las tasas impositivas. De igual manera, ayuda a disminuir el costo financiero de la deuda, así como prevenir ataques especulativos y restablecer la credibilidad en su política económica. La “*relativamente*” baja carga de deuda, amplía la variedad de opciones, se puede obtener financiamiento adicional en condiciones preferenciales, en forma sostenida y compatible manejando la deuda como si fuera en condiciones de largo plazo, aún cuando fuera de corto plazo (Hernández Trillo, 2003:137-139).

En el caso de los países “*en desarrollo*”, los objetivos de política económica dados los términos adversos de negociación y los bajos niveles de institucionalización, obligan a establecer mayores primas de riesgo que conllevan a mayores tasas de interés, provocando con ello la desvalorización de los recursos financieros domésticos a favor de los foráneos y el efecto desplazamiento de recursos hacia el costo financiero de la deuda; en lugar de asignarse al GPI. Presentándose así, el recurrente traslado no sólo de recursos financieros, sino de recursos laborales y naturales hacia los acreedores.

En cuanto a la evolución de la estructura, la deuda pública en la gráfica 3.2, muestra el endeudamiento interno y externo durante el periodo 1990-2014.

Grafica 3.2 Evolución de la estructura: Deuda interna y externa del sector público durante el periodo 1990-2014 (Billones de pesos).



Fuente: Centro de análisis multidisciplinario. F.E.UNAM (2015).

Como se observa, durante la década de 1990 la deuda externa prevalecía sobre la deuda interna, durante los años 1990 a 1994 se recurrió a la deuda en niveles históricos reducidos durante el periodo; tanto a nivel externo como interno los montos fueron inferiores a medio billón de pesos. Como se comentó líneas arriba, estos niveles se lograron gracias a los altos ingresos provenientes de la masiva venta de empresas públicas. De 1995 a 2000 la deuda pública externa se incrementó como consecuencia de la adquisición de créditos para resarcir la crisis de 1994-1995.

La deuda pública interna que incluía los títulos públicos tradicionales en el mercado de valores; la deuda de estados y municipios; la deuda de los rescates de privatizaciones fracasadas; así como los pasivos laborales del fondo de pensiones del IMSS y del ISSSTE, a partir de 1996 comienza su proceso ascendente, para igualarse con la deuda pública externa en el año 2000 (Guillen, 2002:7).

En el periodo 2001-2014, la deuda pública interna creció a una tasa promedio del 31.66%, lo cual equivale a un total de 4.34 billones de pesos, cifra que resulta

alarmante debido a que en la década previa, de 1990-2000, el endeudamiento interno llegaba a poco más de medio billón de pesos. Por tanto, tan sólo en 13 años el endeudamiento interno creció en 712.79% (CAM-UNAM, 2015:10-11).

Desde 2001 el gobierno mexicano optó por dar preferencia a la obtención de créditos con acreedores internos. A pesar de que el endeudamiento externo se ha incrementado, no lo había hecho con la misma intensidad que el endeudamiento interno. Respecto al sexenio actual, contabilizado hasta 2014, el endeudamiento interno bruto supera los 1.278 billones de pesos. En tanto que el endeudamiento externo bruto creció para el mismo periodo en 23,493 millones de dólares (Ibídem, 12).

Con el manejo y estructura de la deuda en México, el margen para aumentar la inversión pública se vuelve limitado, pues aunado a los altos niveles de endeudamiento como proporción del ingreso en los países deudores, se agregan los elevados requerimientos de rentabilidad establecidos por los países u organismos acreedores, que se reflejaban en los préstamos hacia los países deudores, aún cuando estos hayan flexibilizado y desmantelado sus metas fiscales.

Generalmente, la deuda pública representa una carga fiscal importante en el presupuesto público mexicano. Además la poca flexibilidad en la inversión pública se acompaña de incrementos de magnitud equivalente en el ahorro público, modificando las prioridades del gasto y cuando es necesario, se amplían los ingresos federales. Aspectos que se manifiestan en la reducida proporción presupuestaria al gasto público y los cambios, tanto de rubros como de montos de asignación que se han registrado durante el periodo.

En este sentido, la estructura y manejo de la deuda, representa una limitante no sólo para el gasto público en general, sino que limita los montos de asignación al GPI en infraestructura, ya que se desvían montos considerables al pago por

concepto de deuda y a inversión financiera indirecta, pues como se ha mencionado, reduce el gasto programable a favor del gasto no programable que en su gran mayoría incluye las obligaciones de adeudos anteriores. La deuda como expresa Guillen (2020:12), ha sido pagada varias veces y su manejo alternativo no implica ningún problema financiero serio para la banca internacional. La idea de que la deuda no se puede manejar de otra manera porque representa un problema técnico o porque se busca que los bancos desvaloricen sus capitales es, falsa. La deuda sigue representando un instrumento preponderante de control político de los países u organismos multilaterales acreedores hacia los países deudores, y mientras siga sirviendo como instrumento de dominación, no se vislumbra que vayan a renunciar a la misma.

3.3 Métodos de medición de la eficiencia del GPI.

En recientes años, con estas limitantes mencionadas se han hecho varios intentos para medir la eficiencia del gasto público. Estos intentos a decir de Tanzi (2004:17) son de dos tipos generales: medidas macro cuyo objetivo es estimar la eficiencia del gasto público total; y las medidas micro que apuntan a medir la eficiencia de determinadas categorías del gasto público. Un ejemplo de un intento de medición macro es la realizada por Tanzi y Schuknecht (1997 y 2000) al tratar de evaluar los beneficios del gasto público total en 18 países industrializados. Los intentos de medición micro, en cambio se refieren a sectores en especial, esencialmente a gastos específicos; por ejemplo, los gastos para la salud, educación, esperanza de vida, infraestructura entre otros.

Independientemente del enfoque que se adopte, el análisis de la eficiencia del gasto público requiere vincular el monto del gasto con los recursos que se obtienen a partir de él. Esto permitiría determinar si el gobierno debiera obtener más con su nivel de gasto, o si debiera gastar menos dados los productos o resultados que obtiene, que significa una medida de eficiencia. En consecuencia,

afirma Machado (2006:1-2) se requiere construir indicadores para los productos y relacionarlos con las categorías de gasto público que se requiere analizar.

3.3.1 Medición de la eficiencia del GPI en infraestructura.

A nivel Macro, el proceso globalizador creó la necesidad de mediciones a través de indicadores comparativos e índices internacionales, que tratan de dar cuenta del nivel de las economías nacionales. Estas técnicas de medición comparativa de eficiencia pueden ser utilizadas para reducir el problema de asimetría de información entre el prestador de un servicio, sea éste una firma privada o estatal, y su ente rector, destacan: a) Medidas de productividad parcial o costos medios. b) Medidas de eficiencia media a través de las técnicas econométricas conocidas como Mínimos Cuadrados Ordinarios (OLS). c) Fronteras no Paramétricas obtenidas por medio de programación matemática análisis envolvente de datos (DEA). d) Fronteras Determinísticas y Estocásticas (FDH) que se calculan mediante técnicas econométricas distintas a OLS. Estos niveles se relacionan con el desarrollo de la infraestructura de los países, pues su adecuado funcionamiento juega un papel importante en el crecimiento y aumento del potencial económico. Siempre a favor de la revalorización del capital financiero.

En calidad de infraestructura, México está rezagado, ocupa la posición 76 de 134 países, y se encuentra situado por debajo de países latinoamericanos como El Salvador, Guatemala, Jamaica, Honduras y República Dominicana. La infraestructura portuaria ocupa el lugar 94, en cuanto a la cobertura y calidad de la oferta de electricidad ocupa la posición 87; en calidad de la infraestructura ferroviaria el lugar 72; la posición 68 en cuanto cobertura de líneas telefónicas; el puesto 66, en calidad de los caminos y carreteras (CESOP, 2008).

México desde 1990 ha reducido la asignación de recursos para mejorar y extender la infraestructura, razón por la que se han perdido posiciones con relación a otros países, en especial en la cobertura del acceso a agua y sanidad,

electricidad y comunicaciones, hecho que concuerda con los resultados del análisis del gasto de inversión en infraestructura de la sección anterior, que reporta bajos porcentajes de asignación a dichos renglones y explica que año con año, el país pierda posiciones con relación a los otros países en ese renglón. En el año 2008, en particular, ocupó la posición 54 de un total de 55 países.

Por ello, México como en el resto de los países de América Latina, debería gastar aproximadamente 6% del PIB para alcanzar los niveles de crecimiento de países asiáticos. En el proceso presupuestario debieran asignarse de manera transparente los recursos al gasto de inversión (poco desagregado) y se dé seguimiento a su ejercicio en los procesos de inversión física, y así disponer de mayores elementos para evaluar su desempeño.

A nivel Micro, que mide categorías específicas del gasto público, en México tiene una marcada adecuación en la asignación de los recursos. Esta incertidumbre y flexibilidad excesiva muestra una disciplina fiscal débil, que como instrumento presupuestal se ve limitado para considerarse en la toma de decisiones, programación del presupuesto y diseño de programas y proyectos.

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal muestra diferencias entre el gasto aprobado y lo que realmente se ejerce. En el caso de la infraestructura se refleja inestabilidad y dificultad en la planeación y ejecución de las obras públicas. El gasto en infraestructura obedece más a cuestiones inerciales que a costos relacionados con objetivos y planes, además que es el rubro que más recortes sufre ante un choque macroeconómico.

La asignación del gasto de inversión en infraestructura que se considera buena por definición y muy utilizada en el discurso político, en el ejercicio no siempre es así; pues aunado al retardo en la realización del ingreso y acumulación de capital, se suma la falta de seguimiento al ejercicio del gasto, la complejidad en el análisis de la información y la poca desagregación de los rubros de asignación que dificulta su revisión. En especial el GPI en capital físico que, en su clasificación,

indica que cerca del 50% de los gastos de este renglón se destinan a “*otros*”, proporcionando pocos elementos para su análisis. Esta opacidad sugiere, que estos gastos se ejercen de manera deficiente o no se ejercen en los rubros asignados; es decir, se triangulen recursos a otras partidas presupuestales que no se encuentren ligados a alguna contraprestación, ni proceso de rendición de cuentas.

De esta manera y como se menciono líneas arriba, el deficiente manejo del GPI en infraestructura provoca sobrejercicios, subejercicios y en general resultados poco satisfactorios que restan eficiencia al gasto público. Para evitar la generación de prácticas poco eficientes, puede favorecer a este proceso presupuestario, el incorporar indicadores de desempeño³³, y aunque también estos se encuentran en una etapa incipiente en su desarrollo, pueden aprovecharse para proporcionar información sobre los niveles de cumplimiento de las obras públicas en tiempo real.

Por otra parte, la medición de la eficiencia requiere de una estimación de los insumos, una estimación de la producción, y la comparación entre los dos. Con respecto al gobierno, la eficiencia del gasto público relaciona no sólo la distribución de los ingresos tributarios en forma de gastos con respecto a los resultados, sino también con la administración del sistema tributario, e incidir -como afirma Abba Lerner en su libro “*Economía del Control*” (1944:7) - hacia aquellos que más necesitan los bienes y servicios, de tal forma que la mayor eficiencia se centre en la distribución para proporcionar un mayor bienestar social. Situación que presenta concordancia con los preceptos desarrollados por Richard Musgrave en referencia al rol del Estado en los ámbitos de competencia del sector público: la equidad distributiva, la estabilidad macroeconómica y la eficiencia en la asignación de recursos productivos.

³³ Es la expresión cuantitativa construida a partir de variables cuantitativas o cualitativas, que proporciona un medio sencillo y fiable para medir logros (cumplimiento de objetivos y metas establecidas), que reflejan los cambios vinculados con las acciones del programa, y así monitorear y evaluar sus resultados. Los indicadores de desempeño pueden ser indicadores estratégicos o indicadores de gestión.(SHCP,2011)

En México, aunque se ha incrementado el gasto social y por medio de él se pretende redistribuir el ingreso, la medición de la eficiencia del gasto pese a los esfuerzos del CONEVAL, es incipiente y en el caso del GPI en infraestructura es prácticamente nula. Este aspecto se refleja desde el marco institucional, ya que hay factores que la limitan en cada una de ellas: la normatividad, es muy dispersa; la fiscalización está desfasada; la contabilidad no está homologada; la transparencia es opaca; la rendición de cuentas no es obligatoria y la información, es difícil de interpretar.

En este entorno de incertidumbre en el proceso presupuestal en México, el presente análisis se centra de manera formal en aspectos cuantitativos y monetarios, en concordancia con el equilibrio presupuestal de los recursos estimados. Para su revisión se toma el ciclo del presupuesto de egresos, que da inicio con la evaluación³⁴ una vez concluido el ejercicio del gasto público.

La Subsecretaría de Egresos de la SHCP comienza a integrar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal que se presenta a la H. Cámara de Diputados, a más tardar el mes de Abril a la finalización del ejercicio fiscal; el cuál la enviará a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) para su revisión, misma que devolverá a más tardar el mes de febrero del siguiente año.

El Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública se presenta con un rezago 14 meses después de finalizar su aplicación. Este hecho, retrasa el proceso de fiscalización, e impide que los hallazgos de las auditorías se utilicen para la toma de decisiones de la asignación presupuestal en la Cámara de Diputados. Situación que muestra el atraso de México con respecto a mejores prácticas internacionales, además, actúa en detrimento de la transparencia, de la rendición de cuentas y del control del gasto público.

34 En cuanto al grado de agregación de la evaluación es determinante la forma como se agrupan los conceptos del gasto. Un detalle excesivo de la evaluación puede conducir a dificultades para aprehender lo más relevante, ya que si bien se obtienen muchos resultados cuantificados, la teoría no es lo suficientemente rica como para interpretarlos. Por el contrario, cuando se utiliza una agregación muy amplia de datos, se puede incurrir en la pérdida de indicadores fundamentales. El grado adecuado de desagregación sería aquél que permita al instrumental teórico y metodológico ser operantes y al mismo tiempo les cree condiciones para el progreso de ambos.

Por supuesto este hecho limita el proceso presupuestario en México. Los resultados de las auditorías no son oportunos, pues no proporcionan información al paquete económico que se entrega la primera semana de septiembre al Congreso. Esto permitiría incluso retroalimentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos que emite la SHCP.

Otro aspecto que limita el proceso, es el principio de anualidad y de posteridad plasmados en el Artículo 79 de la Constitución³⁵, ya que ambos restringen el alcance y la capacidad de fiscalización de la ASF, pues le impide auditar las Cuentas Públicas de años previos; así como llevar a cabo auditorías durante el ejercicio del gasto, ya que cuando algunos presupuestos no son ejercidos en el año fiscal que les corresponde, ya no es posible auditarlos después. Eliminar los principios de anualidad y posterioridad, de tal forma que la ASF pueda intervenir durante el ejercicio de los recursos y revisar más allá del año inmediato anterior, puede ser una medida eficiente.

La mejora del proceso de fiscalización del gasto público es un elemento que puede contribuir para la eficiencia del gasto público desde ambos frentes; la asignación y el ejercicio; sin embargo, existen muchos otros factores por los que no se cumplen metas. Ellos van desde recortes presupuestarios imprevistos, hasta problemas de oposición social a la construcción de alguna obra de infraestructura. Existe también la posibilidad de algún cálculo mal efectuado que haya subestimado costos, o que simplemente hubo ineficiencia.

³⁵ En teoría, este principio existe para garantizar el equilibrio de poderes; así, el Poder Legislativo no obstruye la ejecución del mandato del Poder Ejecutivo. Sin embargo, en la práctica, este principio favorece la opacidad. Cuando existe una presunta malversación de recursos, la ASF no puede intervenir y parar en seco la corrupción. Tiene que esperar a que termine el año fiscal, probablemente, una vez consumados los actos de corrupción. En este sentido, La ASF tampoco tiene la facultad de fincar directamente responsabilidades administrativas. Para hacerlo, depende del Poder Ejecutivo y de que la Secretaría de la Función Pública (SFP) actúe. Es importante recalcar que la SFP es una dependencia federal cuyo titular es miembro del gabinete del presidente y nombrado por éste último.

3.3.2 Transparencia de la información: Instrumento fundamental de la eficiencia del GPI.

Aunque en los últimos 12 años ha habido en el discurso oficial promesas a nivel federal, tanto en materia de transparencia presupuestaria como en rendición de cuentas, el resultado aún no se aprecia. En el aspecto normativo, algunos de los más importantes avances se reflejan en La ley de Fiscalización Superior de la Federación que estableció nuevas facultades para la ASF (2000); la primera Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (2002) y, con ella, la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI); la Ley General de Desarrollo Social y con ella la creación de CONEVAL (2004); la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006); la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación (2009); entre otros. Sin embargo, la información como se dijo no está contextualizada, es opaca y compleja. Depende en gran medida de la voluntad política, cuando debiera depender de una vinculación sistémica que enlace la rendición de cuentas, la transparencia, y los resultados con la obligación jurídica.

La transparencia es mencionada como eje para mejorar la eficiencia del gasto, pero la calidad de la información es baja, no muestra confiabilidad ni certeza y no es práctica para el diseño e implementación de esquemas de toma de decisiones. Es necesario construir verdaderos mecanismos de información y rendición de cuentas que fortalezcan la capacidad institucional mediante instrumentos e indicadores que den seguimiento a los procesos a fin de establecer criterios para una mejor evaluación; además de fomentar y promover la coordinación de acciones entre las diferentes entidades de la administración pública. El proceso de la transparencia no es lineal, es un proceso de avance, retroceso y mejora continua hacia la búsqueda de la eficiencia del gasto. La aportación de los indicadores sigue siendo marginal, ya que los propios indicadores presentan deficiencias y son muy generales. En el caso de la inversión en infraestructura, los indicadores son poco específicos y desagregados respecto de los rubros de asignación.

Sin embargo, el uso de indicadores para evaluar la eficiencia del GPI como instrumento endógeno de la actividad económica, no debe revisarse de forma aislada, implica considerar externalidades, es decir; el efecto del gasto no programable, que como distorsionante a la eficiencia del GPI, es un recurso ineludible que considera las participaciones y el costo financiero de la deuda, como elementos que reducen directamente la asignación de recursos al GPI. Lo que limita el incremento de actividades productivas a favor de gastos que, por no contar con alguna contraprestación o instrumento de rendición de cuentas para su control, carecen de transparencia. Con ello, aunque el Estado pueda implementar programas productivos, desagregados a mayor detalle, enfocados a la creación de empleo y como arrastre a la inversión privada, ciertamente, se verán reducidos.

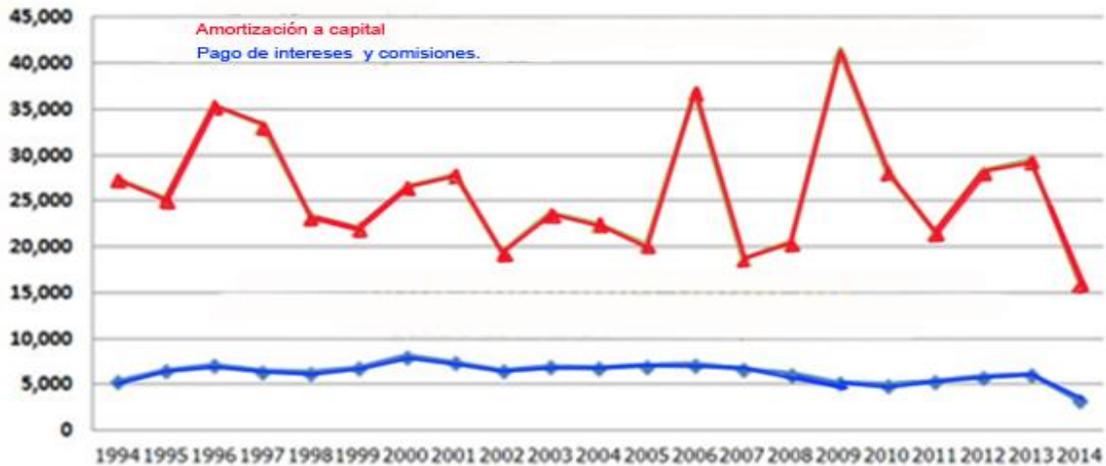
Aspecto que se revisa en el siguiente apartado en lo referente al costo financiero de la deuda, ya que las participaciones como se mencionó anteriormente, por no ser sujeto de monitoreo ni fiscalización, no se encuentra al alcance de ésta investigación.

3.3.3 El costo financiero de la deuda y su incidencia en la eficiencia del GPI en infraestructura.

El costo financiero de la deuda es la cuantificación a una promesa de pago, y su objetivo es suavizar el consumo en el tiempo; sin embargo, también es una forma de financiamiento del *déficit* público, para no recurrir a los gravámenes. Es claro que el *déficit* público altera el Presupuesto de Egresos de la Federación ya que, por un lado, el aumento de la deuda pública representa una obtención de recursos y por otro lado, los intereses sobre la misma representan una salida de recursos.

Al realizar un desglose del Costo Financiero de la Deuda, en la gráfica 3.3 Componentes principales del Costo Financiero de la Deuda, se identifican dos componentes principales; las amortizaciones al capital y el pago de intereses y comisiones.

Gráfica 3.3 Componentes principales del Costo Financiero de la Deuda
1994-2014 (MDP)



Fuente: Centro de Análisis Multidisciplinario. Economía UNAM (2015).

Como se aprecia en la gráfica, el pago de intereses y comisiones (en azul) se ha mantenido en torno a los 6 mil 649 millones de dólares, reflejando una tendencia estable. Sin embargo, en lo que respecta a las amortizaciones de capital (en rojo) se tiene que después de los años de crisis, 1994, 2005 y 2008, presentaron un crecimiento importante. Hecho que reflejó sumas cuantiosas de pago, que a fin de continuar siendo sujeto de préstamos y preservar las líneas de crédito, repercutió no sólo en mayores periodos de recesión y prolongados periodos de pago; sino que, éstos fueron más acentuados y contribuyeron a reducir mayormente el gasto público para los ejercicios fiscales siguientes principalmente el GPI dirigido a infraestructura. Recientemente, en Noviembre de 2014, el Fondo Monetario Internacional decidió renovarle al país una línea de crédito por 70 mil millones de dólares, medida que parece ser una previsión ante la caída de los precios del petróleo y la falta de recursos para hacer frente a las obligaciones gubernamentales (CAM-UNAM, 2015:17).

Aunque el endeudamiento externo no representa de momento la instancia principal de obtención de fondos para cubrir las necesidades del gobierno, el pago de intereses y las amortizaciones que tiene que afrontar siguen representando una parte importante de sus ingresos, dejando así a las autoridades públicas con un

margen de acción muy estrecho, ya que gran parte de recursos se le escapan con el objetivo de tratar de saldar las deudas contraídas.

Respecto a la deuda interna, buena parte de la emisión de valores del gobierno ha sido acaparada por extranjeros en 2013, un 35.7% de los valores gubernamentales estaban en manos de inversionistas foráneos (SHCP, 2013). La gran mayoría de estos inversionistas especulativos incrementaron su participación en bonos del gobierno mexicano después del estallido de la crisis económica de 2008, debido a las mayores tasas de interés que aquí existían. Por tanto, lejos de alcanzarse una solidez en las finanzas públicas y en el control del crecimiento de la deuda pública, la estrategia de los gobiernos recientes indica que se ha optado por vías que hacen más volátil e inestable la economía nacional (Ibídem: 18).

A esta situación se le agrega que desde finales de octubre de 2014, el precio del petróleo está experimentado caídas y los ingresos derivados de la actividad exportadora del crudo disminuirán, lo cual llevará a las autoridades económicas a buscar nuevas formas para obtener ingresos que cubran los requisitos financieros del país mediante recortes al gasto programable que incluye a los programas de inversión en infraestructura principalmente.

En México, el manejo de la deuda se ha enfocado a una estrategia para “*minimizar*” el costo del servicio de la deuda, refinanciando y ampliando el plazo; sin embargo, debe tenerse en cuenta que si el gobierno tiene necesidad de refinanciar la deuda frecuentemente, esto es; si coloca una proporción considerable del total de la deuda en instrumentos de corto plazo, las finanzas públicas se vuelven más vulnerables a los choques exógenos, por lo que los agentes demandan una mayor prima de riesgo, que repercute directamente en el nivel de la tasa de interés (Hernández Trillo, 2003:167).

Desde los años setenta, la estructura y manejo de la deuda, contrario a lo planeado, ha incidido de forma negativa en el costo financiero de la deuda, ya que

el endeudamiento público crece de forma desproporcionada. Cabe señalar que en los dos recientes sexenios de gobierno se continuó adquiriendo mayor deuda pública. Entonces, no sólo con los recursos actuales, sino con los de generaciones futuras, se continuará pagando el costo financiero de la misma. Las decisiones no acertadas del gobierno mexicano se alinean con la rentabilidad y costo de oportunidad de los prestamistas. Además, los ingresos presupuestales no aumentan al ritmo que el servicio de la deuda demanda, obligando al gobierno a colocar más deuda para pagar los intereses de las obligaciones anteriormente adquiridas, es decir; incurriendo en un financiamiento tipo Ponzi.

Si a lo anterior se agrega que el país adquiere por concepto de reestructuración de la deuda, compromisos que desvalorizan sus recursos naturales y laborales; evidentemente las frecuentes renegociaciones de la deuda en un entorno de subordinación, comprometen recursos presentes y futuros del país, que en el contexto de cambio estructural y mediante los procesos de desregulación financiera, liberalización comercial y privatización de empresas públicas, aumentan considerablemente las transferencias netas al exterior, que repercuten de manera negativa en el nivel del gasto de inversión, por ende en el nivel de actividad económica y en el ingreso de la población.

3.4 Conclusiones del capítulo.

En la economía mexicana se establecieron los lineamientos de la postura neoclásica, luego del cambio estructural implementado a partir de la década de los años ochenta del siglo pasado.

El gasto público en particular ha evolucionado en beneficio de la liberalización comercial y desregulación financiera, desfavoreciendo la liberalización de los mercados laborales. El primer caso se manifiesta con el abandono del financiamiento al gasto público por concepto de comercio exterior, que ha llevado a las importaciones y exportaciones a nulificar su contribución tributaria a los ingresos de la federación. En el segundo caso, los ingresos tributarios provenientes de los flujos de capital financiero son reducidos y se encuentran libres de regulación, mientras que al intercambio laboral se le limita al imponérsele barreras migratorias.

La reducción en el financiamiento del gasto público se debe a la reducción de los ingresos presupuestarios, en gran medida por la reducción de los ingresos provenientes del petróleo, y que los ingresos tributarios no han alcanzado a cubrir. Los ingresos provenientes de impuestos (IVA, ISR, IEPS) son reducidos, al punto que continúan siendo los más bajos de los países que integran la OCDE desde 1990. En un entorno de presupuestos equilibrados e ingresos reducidos la consecuencia son menores recursos para el gasto, con lo que al reducir el *déficit* presupuestal a prácticamente cero, se desincentiva el incremento del gasto de inversión, en especial el enfocado a infraestructura y con ello, el aporte al crecimiento del producto y la creación de empleo.

La asignación del GPI también se reduce debido a la alta dependencia en un entorno económico adverso con alta volatilidad en los mercados financieros; y la desaceleración de la economía global particularmente de la actividad industrial de Estados Unidos. La deuda y el manejo de su costo financiero también la han

limitado. En cuanto a los rubros de asignación del GPI, se han mantenido sin mayores cambios porcentuales durante el periodo; el sector energético se mantuvo con los mayores niveles de asignación y se limitó al sector comunicaciones y transportes; olvidándose a sectores como agua y alcantarillado, salud y educación.

El análisis del GPI se dificulta debido a la opacidad en la asignación de los recursos, ya que se complica la problemática en el seguimiento del ejercicio dada la falta de desagregación de los datos y los escasos mecanismos de medición para su evaluación. Se destaca la presencia de subejercicios y sobre ejercicios en la ejecución del gasto público. No se justifican, pero indican que el desequilibrio se ha vuelto la norma y no la excepción en el manejo de los recursos.

Este hecho, también se refleja desde el marco institucional, ya que hay aspectos que pese a los esfuerzos de acceso a la información, continúan limitando la eficiencia del GPI como son: la normatividad que es muy dispersa; la fiscalización que está desfasada; la contabilidad que no está homologada; la transparencia que es opaca; la rendición de cuentas que no es obligatoria y la información que es difícil de interpretar.

IV. Eficiencia del gasto publico de inversión, medición e indicadores.

En el capítulo anterior se revisó el desempeño del gasto en el presupuesto público considerando sus principales rubros que, sin dejar de lado la forma como se obtienen los ingresos, el análisis se enfocó al gasto público de inversión (GPI) en infraestructura, desagregándolo a partir de su estructura económica

En este capítulo se analizará el gasto público de inversión en concordancia con el marco teórico propuesto. El objetivo se centrará en revisar su eficiencia de manera cuantitativa en México durante el periodo 1990-2014. Este proceso involucra la interpretación del diferencial entre el gasto público de inversión asignado y el gasto público de inversión ejercido durante el proceso del ejercicio del gasto público; esto es, se comparan los montos asignados modificados de gasto público de inversión contra los montos ejercidos reportados durante el proceso presupuestal. Para tal propósito en la primera sección se establece el marco metodológico a emplear para la medición de la eficiencia. La eficiencia del gasto público en este sentido se considera en función, no solo como factor de arrastre a la inversión privada y de rentabilidad a los capitales financieros, sino a su capacidad de generar empleos e incidir hacia aquellos que más necesitan los bienes y servicios.

A continuación se presentará el análisis econométrico sustentado inicialmente en una regresión básica uniecuacional entre el gasto público de inversión y la eficiencia del mismo. Posteriormente con un modelo tipo VAR restringido (VECM), encontrar la influencia que ejercen las variables de inversión productiva respecto al empleo, donde las variables no solo dependen de los valores actuales, sino también de valores pasados. Se revisan los resultados que arrojó el modelo econométrico y sus variantes establecidas en el largo y en el corto plazo.

Para finalizar el capítulo, se revisan los distorsionantes a la eficiencia del GPI en infraestructura, al que se suman además de las deficiencias técnicas en materia

de obra pública, los gastos extrapresupuestarios, fideicomisos y la provisión privada de infraestructura pública.

4.1 Introducción.

En el ámbito de las finanzas públicas, la idea general de la eficiencia es que no exista desperdicio en la utilización de los recursos; es decir, la eficiencia busca obtener el máximo de aprovechamiento a partir de una cantidad dada de recursos, o a la inversa minimizar los recursos consumidos para obtener el mismo aprovechamiento determinado. En el caso del gasto público según esta doble definición se puede hablar de eficiencia en términos de ejercicio en el primer caso, y en términos de asignación en el segundo.

Estudios recientes de índole neoclásica, han puesto énfasis en el análisis del gasto público desde su contribución o efectividad hacia su eficiencia en el producto, hecho que ubica estas aportaciones dentro de la teoría del crecimiento endógeno (Barro, 1990). Se destacan los efectos benéficos potenciales de las finanzas públicas a la productividad y mayormente a la rentabilidad del capital privado, como factores clave del crecimiento económico. En específico el gasto de inversión en infraestructura, capaz de estimular a la inversión privada y en especial, una mayor tasa de retorno social con el capital público que con el capital privado (Aschauer, 1989).

Siguiendo esta postura, los estudios de eficiencia que involucran Fronteras de Posibilidades de Producción (FPP), representan las mejores combinaciones de productos factibles de producirse dadas las cantidades de factores disponibles que se han utilizado eficientemente. Con ello se obtiene las combinaciones óptimas de producción para cantidades fijas de insumos, donde las razones entre la sustitución técnica de capital por trabajo de los bienes producidos son equivalentes. Estos estudios de eficiencia tratan de estimar una función de frontera a partir de las mejores prácticas observadas. De allí que, los resultados de

eficiencia derivados de este análisis, sean cifras relativas de la información disponible en la muestra analizada y no cantidades absolutas.

A aquellas unidades de decisión que se encuentren por debajo de la FPP se les denomina “relativamente ineficientes”. En este sentido, la FPP se entiende también como el límite de las posibilidades reales de producción³⁶. Aunque estos modelos no imponen el supuesto de conocer previamente la forma funcional de la FPP; sin embargo, presentan un inconveniente: es que no buscan incidir en el fomento hacia el empleo, sino indirectamente en su reducción, con lo que su aportación hacia el incremento laboral en el corto plazo es prácticamente nula y en el largo plazo resulta cuestionable.

En la postura poskeynesiana en cambio, la eficiencia puede analizarse desde el principio denominado como demanda efectiva, en el sentido que los agentes económicos demandan bienes y servicios en función del ingreso, por tanto, la generación de ingresos solo es posible si existe empleo, el ingreso es función del empleo, es decir;

$$Y = f(\text{empleo})$$

Por tanto, a medida que crece la ocupación o el empleo en una economía, se tendrá un mayor nivel de ingreso; de consumo; se incrementará el ahorro y con ello, mayor nivel de demanda efectiva.

De igual manera, se señala que la determinación del empleo es una función de la inversión; es decir, que solo a partir del crecimiento de la inversión privada o

³⁶ Entre las técnicas más utilizadas para la estimación de fronteras de posibilidad están las para-métricas y las no para-métricas. Dentro de las primeras se encuentran los tradicionales modelos estadísticos de regresión, en los que se observa el comportamiento promedio de las unidades de decisión. Dentro de las técnicas para-métricas desarrolladas para la estimación de fronteras están las determinísticas y las estocásticas, las cuales requieren la especificación de una forma funcional a *priori*. Dentro de las técnicas no para-métricas, los modelos más utilizados son el Análisis Envolvente de Datos (DEA) y el Free Disposal Hull (FDH).

pública se podrá incrementar la contratación de más trabajadores, insumos y bienes de capital que impulsen el proceso productivo.

Empleo= f (I), y

Inversión=f (Inversión privada e inversión pública), entonces

Empleo =f (inversión privada, inversión pública).

La eficiencia del gasto público en este sentido se considera en función, no solo como factor de arrastre a la inversión privada y de rentabilidad a los capitales financieros, sino a su capacidad de generar empleos e incidir hacia aquellos que más necesitan los bienes y servicios, de tal forma que la mayor eficiencia se centre en la distribución para proporcionar un mayor bienestar social, en concordancia con los indicadores “*musgravianos*” referentes a la equidad distributiva, la estabilidad macroeconómica y la eficiencia en la asignación de recursos productivos establecidos desde el marco teórico de la investigación.

4.2 Modelo de análisis de la eficiencia del GPI.

El objetivo es revisar la eficiencia del gasto público de inversión en México durante el periodo 1990-2014, mediante la interpretación del diferencial entre el gasto público de inversión asignado y el gasto público de inversión ejercido en el proceso del ejercicio presupuestal; es decir, se compararan los montos asignados modificados³⁷ de gasto público de inversión contra los montos ejercidos reportados durante el proceso presupuestal.

Se retoma el criterio de eficiencia económica de Farrell (1957), compuesto por la eficiencia técnica y la eficiencia asignativa, que refleja en el primer caso, la capacidad de una unidad económica para producir el máximo posible dado un conjunto de entradas; es decir, la habilidad para producir sobre la frontera de

³⁷ Estos gastos representan los ajustes que el ejecutivo realiza a los montos autorizados por el congreso, manifestados en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos ajustes se reflejarán en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio correspondiente.

posibilidades de producción, en un entorno tecnológico dado; donde la eficiencia técnica se mide en términos de relaciones físicas entre las salidas observables y la máxima salida posible que se puede obtener para un conjunto de entradas observables. Por otro lado, la eficiencia asignativa denominada también relación precio-eficiencia, muestra la capacidad de una unidad económica para escoger un conjunto óptimo de entradas, dados los correspondientes precios y la referencia tecnológica. En este caso se podría realizar un análisis de las mejores asignaciones posibles de entre un grupo de entradas posibles, aspecto que no se realizará en este trabajo, pero que se recomienda para próximas investigaciones. Para esta investigación, el análisis se centra en determinar la eficiencia del gasto público de inversión durante su ejercicio; con el propósito de medir en específico el impacto de las variaciones del gasto presupuestario sobre la eficiencia del gasto público de inversión.

Con los datos estimados del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y los obtenidos por Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) que se publican anualmente, se establece un índice de eficiencia del manejo del gasto público de inversión. El procedimiento consiste en tomar el diferencial entre el gasto público de inversión que se asigna potencialmente a cada periodo contra el gasto público de inversión ejercido para cada periodo. El diferencial que se obtiene es eficiente cuando el gasto que se ejerce corresponde en monto y tiempo con el gasto asignado y se considera ineficiente cuando el ejercicio no cubre o excede el gasto potencialmente programado. Por lo que durante la ejercicio del gasto se pueden presentar diversos niveles de correspondencia donde; los casos de plena correspondencia son poco frecuentes, en cambio se presentan subejercicios cuando la disponibilidad de presupuesto no cumple con el compromiso formal de su ejecución o, por no cumplir las metas contenidas en los programas cuando el gasto ejercido es menor en relación con el presupuesto original o, sobreejercicios, cuando el gasto ejercido es mayor en relación con el presupuesto original.

No se consideran los posibles faltantes o excedentes que pudieran reportar los ingresos de la federación. Aunque, existe la subestimación sistemática de ingresos que cada año afecta al presupuesto, como en el periodo 2000 al 2013 en que el gobierno ha recibido más ingresos de los que previó que iba a recibir, ingresos que provenían en particular de derechos, productos y aprovechamientos, llamados ingresos no tributarios no petroleros cuyo origen proviene de servicios o bienes que vende o presta el gobierno y; la adecuación excesiva, que es un indicador de una débil disciplina fiscal, que termina por desincentivar la buena programación del presupuesto y el diseño adecuado de los programas y proyectos, que genera costos económicos, que inciden en la eficiencia del gasto público. De igual manera, la búsqueda de mayor eficiencia en el gasto del sector público que ha dado lugar a la generación de políticas de transparencia, rendición de cuentas y de asignación de recursos en función de resultados (PBR), no ha arrojado los resultados esperados, y la inexistencia de mecanismos aplicables, así como la falta de desagregación de datos que han hecho prácticamente imposible su implementación.

A continuación se presenta el análisis estadístico para el corto plazo sustentado en la interpretación de la discrepancia entre el gasto público de inversión asignado y el gasto público de inversión ejercido durante el periodo. Para el largo plazo se realiza, mediante el análisis econométrico una regresión básica uniecuacional entre el gasto público de inversión y la eficiencia del mismo y, posteriormente con un modelo tipo VAR restringido (VECM) encontrar la influencia que ejercen las variables de inversión productiva respecto al empleo, donde las variables no sólo dependen de los valores actuales, sino también de los pasados.

4.2.1 Modelo econométrico básico.

La regresión básica se establece a partir de la relación econométrica de estimación, en la que el GPI depende de:

$$GPI_t = \alpha_0 + \alpha_1 \varepsilon GPI_t \dots \dots \dots 4.1$$

Donde:

GPI_t : es el gasto de inversión en el periodo t .

$\alpha_1 \varepsilon GPI_t$: es la eficiencia del gasto público de inversión en el periodo t . &

$\varepsilon GPI_t = GPI_{ejercido\ t} / GPI_{asignado\ t}$

α_0 : es el gasto de inversión autónomo.

Si a este factor agregamos que en México se deben considerar los efectos de los ciclos económicos, es necesario tomar en cuenta si en un periodo hay crecimiento o decrecimiento en la economía. Al agregar una variable cualitativa (D_{ot}), para especificar el efecto del ciclo económico como variable explicativa, siendo Y_t el periodo actual y Y_{t-1} el periodo anterior.

$$D_{ot} = 1, \text{ si } Y_t - Y_{t-1} < 0 \quad \text{ó} \quad D_{ot} = 0, \text{ si } Y_t - Y_{t-1} > 0$$

Se obtiene que la tendencia del GPI es correspondiente con ciclo económico, es procíclica; esto significa, que el gasto público de inversión no actúa de manera contra cíclica y no modifica significativamente la tendencia del ciclo de inversión.

Es importante considerar que la ecuación 4.1 refleja mayormente el efecto de los subejercicios, dado que solo 1 de cada 9 ejercicios trimestrales del GPI en promedio, representa sobreejercicios. Una primera aproximación del nivel del GPI se estimará considerando solo subejercicios; otra aproximación integrará el efecto de los sobreejercicios cuando se integra la variable cualitativa (D_{1t}).

$$GPI_t = \alpha_0 + \alpha_1 D_{1t} + \alpha_2 \varepsilon GPI_t \dots \dots \dots 4.2$$

Es decir que el gasto público de inversión dependerá del gasto autónomo (α_0) y del nivel de eficiencia del gasto de inversión ($\mathcal{E}GPI_t$); considerando el efecto de los sobreejercicios con la variable cualitativa (D_{1t}).

La base de datos que se emplea para la realización del análisis del GPI y de la $\mathcal{E}GPI$, está conformada por series de datos anuales de longitud. Las series se obtuvieron de la SHCP, INEGI y Banco de México, en <http://www.inegi.org.mx>; <http://www.shcp.org.mx>; <http://www.banxico.org.mx>. en el apartado de cuentas nacionales y estadísticas de finanzas públicas.

4.2.2 Modelo tipo VAR (VECM)

Habiendo obtenido la eficiencia del gasto de inversión para cada periodo de análisis, se revisa la forma cómo la eficiencia del GPI incide en el empleo.

$$\text{Empleo } t = \beta_0 + \beta_1 I_{priv} t + \beta_2 \mathcal{E}GPI_t * GPI_t - \beta_3 CF_t \dots \dots \dots 4.3$$

Donde:

Empleo t: es el número de empleos según el IMSS en el periodo.

β_0 : es el nivel autónomo de empleo

$\beta_1 I_{priv} t$: es la inversión privada, dada por la formación bruta de capital privado

$\beta_2 \mathcal{E}GPI_t * GPI_t$: es la eficiencia del GPI en valores nominales

$\beta_3 CF_t$: es el costo financiero por pago de deuda, intereses, comisiones y erogaciones para saneamiento financiero, asignado en el PEF del periodo correspondiente.

La revisión mencionada hace referencia al gasto público de inversión ejercido, en su análisis comparativo con el gasto público de inversión asignado, buscando obtener un índice de eficiencia para cada periodo, que servirá para estimar posteriormente su incidencia en el nivel de empleo.

Una aproximación que podría utilizarse para obtener el impacto de la eficiencia del GPI en el empleo, es a través de la estimación del efecto macroeconómico agregado de la inversión pública sobre el empleo. De esta manera, se estaría captando el efecto directo que el GPI tiene en el nivel de empleo de la economía. Una forma relativamente básica de representar lo anterior, es mediante la ecuación 4.3 descrita anteriormente. Considerando el efecto del GPI y la ε GPI como se muestra en la expresión:

$$\text{Empleo}_t = \beta_0 + \beta_1 I_{\text{priv}t} + \beta_2 \text{GPI}_t - \beta_3 \text{CF}_t \dots\dots\dots(4.3a)$$

$$\text{Empleo}_t = \beta_0 + \beta_1 I_{\text{priv}t} + \beta_2 \varepsilon \text{GPI}_t * \text{GPI}_t - \beta_3 \text{CF}_t \dots\dots\dots(4.3b)$$

Donde: Empleo t es el nivel de empleo de la economía en el período t, GPIt es la inversión pública en el período t, Iprivt, es la inversión privada dada por la formación bruta de capital privado y CFt es el costo financiero por pago de servicio de deuda, intereses, comisiones.

La expresión ε GPIt es igual GPI ejercido_t/GPI asignado_t, e indica la incidencia de los sobreejercicios y los subejercicios durante el trimestre correspondiente. Considerando que en cualquier periodo se pueden presentar, se asignan con una variable cualitativa; es decir,

D₁t= 1 Si GPI ejercido t > GPI asignado t; es un sobreejercicio.

D₁t= 0 Si GPI ejercido t < GPI asignado t; es un subejercicio.

Entonces, el Empleo t, vendrá dada por:

$$\text{Empleo}_t = \beta_0 + \beta_1 I_{\text{priv}t} + \beta_2 D_{1t} + \beta_3 \varepsilon \text{GPI}_t * \text{GPI}_t - \beta_4 \text{CF}_t \dots\dots\dots(4.3c)$$

Así, el parámetro de interés será:

$$\beta_3 = \text{d}(\text{Empleo}) / \text{d}(\varepsilon \text{GPI})$$

Qué es el impacto de la eficiencia del GPI en el empleo.

Asumiendo que el modelo está bien especificado y que el parámetro captura de manera adecuada el efecto de la inversión pública sobre el empleo; con este coeficiente es posible estimar el nivel de incidencia del GPI en el nivel de empleos en la ecuación (4.3a); en segunda instancia, la incidencia de la eficiencia del GPI respecto del nivel de empleos en la ecuación (4.3b); y por último la influencia de los subejercicios y sobreejercicios en la ecuación respecto del empleo, en la ecuación (4.3c). Considerando que se presentan en cada avance trimestral de los ejercicios anuales.

Para analizar el efecto de la eficiencia del GPI y del propio GPI, así como el efecto de los subejercicios y sobreejercicios en el empleo, se utilizó un modelo tipo VAR (VECM), como se indicó anteriormente. En el cual se busca obtener la influencia que ejercen las variables entre ellas y con respecto al empleo en el largo plazo. Es importante considerar que aunque se establezca la variable empleo como endógena, no es explicada por las variables: inversión privada (ipriv), gasto público de inversión (GPI) y costo financiero (CF) de manera unilateral, pues en este modelo todas las variables se explican una a otra. Recordemos que el modelo VAR es una herramienta de series de tiempo multivariado, en que todas las variables son consideradas como endógenas, pues cada una de ellas se expresa como una función lineal de sus propios valores rezagados y de los valores rezagados de las restantes variables del modelo.

También que el modelo VECM es también una herramienta que pertenece al contexto de series de tiempo multivariado, pero se caracteriza por contener variables cointegradas; es decir, variables que guardan una relación de equilibrio de largo plazo entre ellas.

Vale decir que los VECM han refinado el análisis VAR, pues incluye tanto la dinámica de ajuste de las variables en el corto plazo, como el restablecimiento de la relación de equilibrio en el largo plazo, siendo útil la información que brinda sobre la velocidad de ajuste hacia tal equilibrio; por tanto, el VECM brinda mayor

información que el VAR. Es importante aclarar que aunque la ecuación 4.3 expresa que el empleo está en función de la (I_{priv} , GPI y el CF), y establece una relación funcional de las variables exógenas hacia la variable endógena; en el caso de las técnicas VAR y VECM no es posible establecer una relación funcional unidireccional, ya que se asume que las variables involucradas son endógenas.

4.3 Revisión de resultados del modelo de análisis del GPI.

En esta sección se revisan los resultados del modelo estadístico para el corto plazo y el modelo econométrico para el largo plazo, así como sus variantes establecidas en la sección anterior. Es pertinente mencionar que, dadas las dificultades en la recolección de datos, la falta de homologación, la poca disponibilidad, o la falta de desagregación de los mismos, llevaron a dividir el análisis del periodo 1990-2014 en dos secciones; datos anualizados para el periodo 1990-1999 y datos trimestrales para el periodo 2000-2014.

De igual manera es importante considerar el efecto que esta división tiene para el análisis de la eficiencia del GPI, ya que estas dificultades podrían incidir en los resultados que se obtengan en ambos periodos.

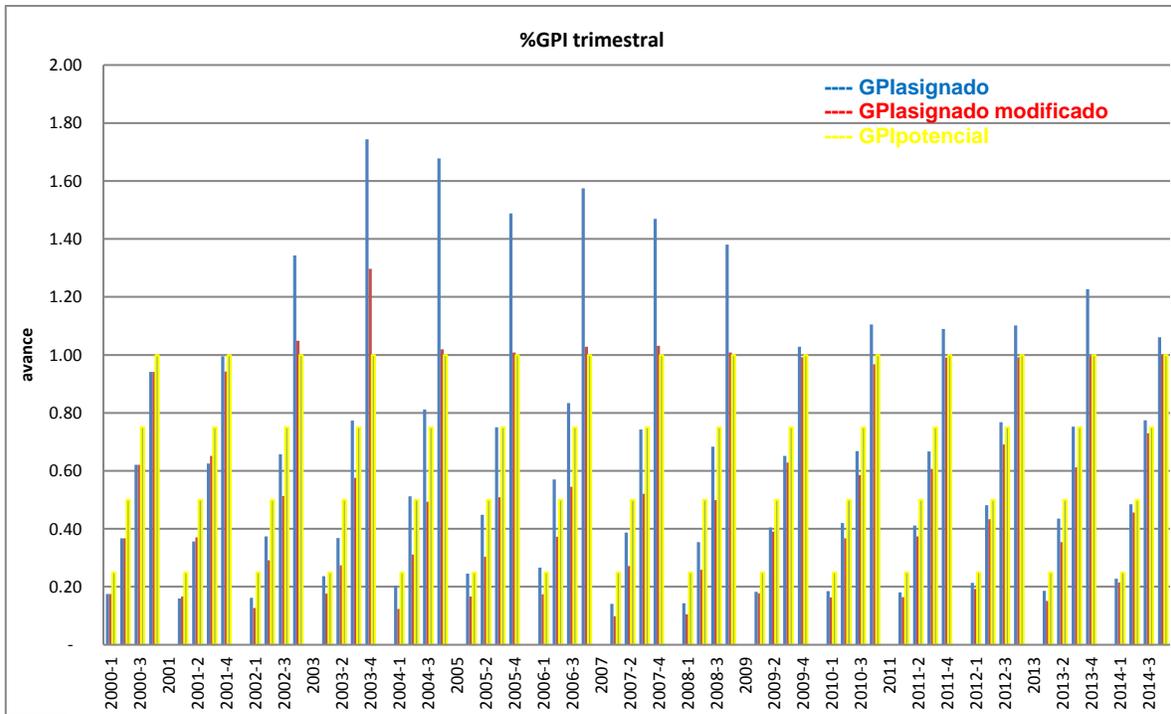
4.3.1 En el corto plazo.

El avance del ejercicio del gasto público de inversión se analiza con base en los reportes trimestrales de la Cuenta Pública. Se compara para cada trimestre el avance correspondiente con el avance potencialmente esperado. Esta relación proporciona el porcentaje de avance trimestral, mismo que refleja la discrepancia entre el gasto de inversión ejercido y el asignado, y con ello la presencia de subejercicios o sobrejercicios para cada periodo de avance.

La grafica 4.4. Porcentaje de Avance del GPI Trimestral; muestra el grado de avance que ha mantenido el ejercicio del gasto público de inversión como

porcentaje, respecto del avance potencial (línea verde) durante el periodo 2000-2014.

Grafica 4.4. Porcentaje de Avance Trimestral del GPI 2000-2014. (% trimestral)



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP. Avances Trimestrales de la CHPF, 2000-2013.

En la gráfica se constata que el GPI potencial ejercido (línea amarilla) respecto del GPI asignado modificado (línea roja), durante los tres primeros trimestres, normalmente presenta subejercicios, aunque en el cuarto trimestre busca subsanar los gastos e incurre en sobreejercicios. Al respecto, la ausencia de información sobre este avance porcentual se refleja en la gráfica 4.4. Se presentan además, en el Informe Trimestral de la Hacienda Pública del último período del ejercicio fiscal 2000-2014 los subejercicios subsanados correspondientes al tercer trimestre³⁸; sin informar acerca de los que posiblemente ocurrieron en los dos primeros trimestres o en los meses de octubre a diciembre al cerrar el año fiscal. No existe concordancia entre la información de la Cuenta Pública sobre las

³⁸ Al ajustar contablemente los montos ejercidos durante los dos primeros trimestres, se inicia sanamente el segundo semestre, pero se ocultan los montos reales ejercidos.

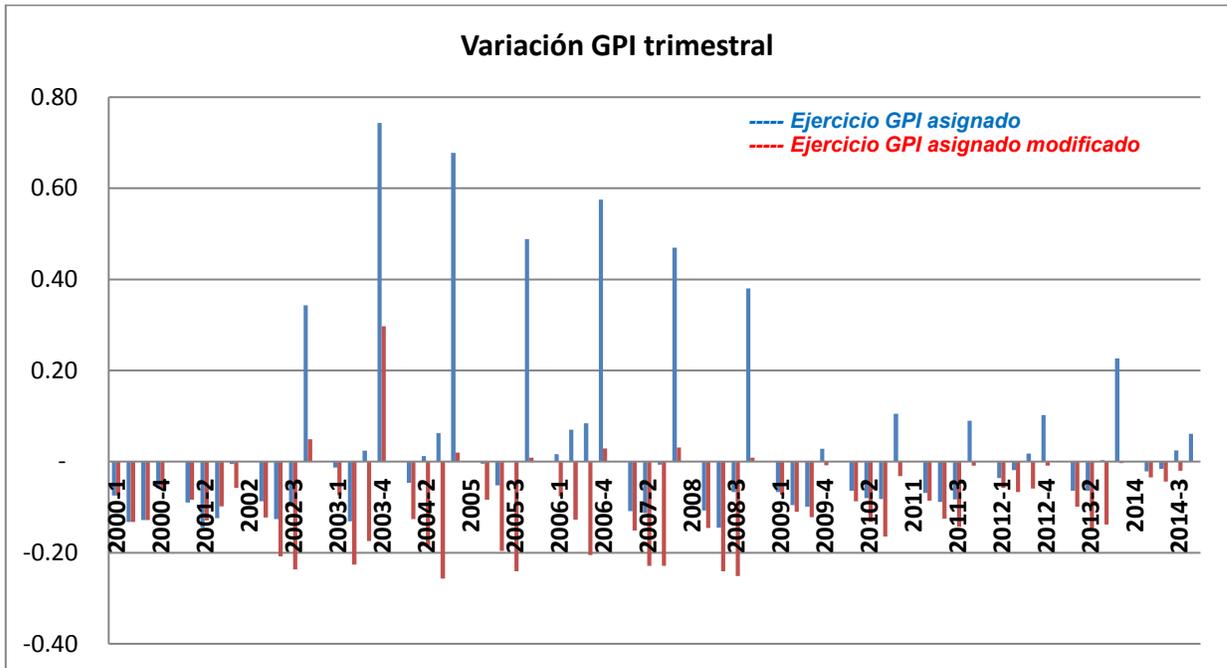
“*economías*” y la correspondiente a la de los ramos que ejercieron menores recursos en el año.

La grafica 4.4 también indica el nivel de gasto anual ejercido; algunos casos logran sobreejercicios considerables, aun sin tomar en cuenta el gasto de inversión asignado (línea azul). A partir del año 2002 y hasta el 2008, se presentaron excedentes presupuestarios que lograron incrementar en gran medida el monto del GPI.

La ASF (2015), como unidad especializada destaca, que ante las dificultades para computar los subejercicios o sobreejercicios anuales, se requiere una información más precisa sobre las cantidades efectivamente sub o sobre ejercidas, en especial durante el último trimestre del año. Para tener una idea más clara de la eficiencia de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal (APF) en la aplicación del gasto.

En la grafica 4.5. Variación del GPI Trimestral, se indica el nivel de subejercicios y sobreejercicios que ha mostrado el GPI durante el periodo 2000-2014. Muestra de forma clara que durante los primeros trimestres se subejerce el gasto y para el último trimestre se sobreejerce buscando cumplir con las asignaciones correspondientes. En ella se observan los niveles de subejercicios entre el 10% y el 20% del gasto asignado modificado.

Grafica 4.5 Variación trimestral del GPI en el periodo 2000-2014. (%trimestral)



Fuente: SHCP, avances trimestrales de la CHPF, 2000-2014.

El análisis de los Avances Trimestrales de la Cuenta Pública o la revisión de los Avances Semestrales de la Auditoría Superior de la Federación de la propia Cuenta Pública, proporcionan los elementos que detectan los subejercicios o sobreejercicios. En el caso de la revisión trimestral de la Cuenta Pública se pueden visualizar los avances y las modificaciones netas del presupuesto asignado respecto del ejercido. Pero a fin de año, en el cuarto trimestre del ejercicio fiscal las dependencias tenderán a liquidar sus presupuestos, incluso es notable que las autoridades hacendarias colaboran en el ajuste de los cierres de ejercicio.

Por otra parte, el análisis semestral de la ASF a partir de año 2008, aunque proporciona mayor claridad en la revisión, incurre en los mismos vicios que los reportes trimestrales de la Cuenta Pública, y es que no se sabe ciertamente, de dónde y hacia dónde se asignaron los recursos para liquidar en tiempo y forma los presupuestos.

Habría que agregar que para el análisis de la información, los datos son opacos, sesgados e incipientes, pues no detallan las asignaciones de GPI en el periodo; no reportan del todo las anomalías en que incurren las dependencias, dado que la ASF solo tiene atribuciones para revisar recursos federales y abarca información únicamente a partir del 2008. Algo que podría subsanarse si se establecieran alianzas en coordinación con otros organismos fiscalizadores involucrados como la Secretaría de la Función Pública, Contraloría General de la Entidad Federativa y Auditorías Locales; a manera de dar seguimiento en plazos más cortos a procesos puntuales.

4.3.2 En el largo plazo

En el Anexo 4.1 se muestran los datos agregados de las principales variables consideradas en el modelo analizado. La presentación es anual, aunque para el periodo 2000-2014 como se mencionó en el apartado anterior, la disponibilidad de la información es trimestral de acuerdo con datos de las principales fuentes gubernamentales (INEGI, SHCP, BANXICO) de los años 2000-2014.

Durante el periodo 1990-1999, los resultados aparentan ser poco significativos en cuanto a la incidencia del GPI respecto a la inversión privada y aún menor respecto del PIB, ya que no se visualiza en forma directa el nivel de eficiencia/ineficiencia del GPI. De hecho, en la Cuenta Pública la diferencia negativa entre los montos de los presupuestos ejercidos y los autorizados se definen como economías³⁹, lo que implica la inexistencia de subejercicios o sobreejercicios. Por lo que se dificulta conocer el monto efectivo de los subejercicios registrados anualmente. Lo que lleva a concluir erróneamente que los subejercicios o sobreejercicios no resultan en montos significativos comparativamente con el gasto público total.

³⁹ Es la diferencia entre los montos de los presupuestos ejercidos y los autorizados durante el ejercicio fiscal. Representan los remanentes de recursos no devengados del presupuesto modificado (LFPRH)

Sin embargo, la diferencia entre el gasto público de inversión asignado y el gasto público de inversión ejercido, considerando los datos anuales representó durante el periodo 1990-1999 y hasta 2014, cerca del 22%; es decir, se logró una “economía” del 78%⁴⁰.

Si se considera que en este periodo el gasto público se mantuvo en un promedio del 23% y el gasto de inversión o capital representó el 5% con respecto al PIB, entonces el nivel de “economía” del GPI respecto al PIB fue del 0.53%, por lo que el nivel de economía del gasto público respecto del PIB, fue igual al 1.2 % del PIB. Lo que indica que abatir el rezago del nivel de “economías” del GPI sería suficiente para incidir en el incremento del producto, considerando que los niveles de crecimiento mostrados por la economía mexicana presentan en promedio el 2.3% del PIB durante los últimos 25 años. A partir de este tipo de análisis, el nivel de “economía” representa una cuarta parte del potencial de crecimiento del PIB durante el periodo mencionado.

Durante el periodo 2000-2014 en cambio, aun cuando en la misma Cuenta Pública se presentan los montos bajo el concepto de Dependencias y Ramos que Ejercieron Recursos Menores a lo Programado, contrastan con la información que se presenta en los Estados Presupuestarios Básicos que, como se ha señalado, no se reportan subejercicios, sólo “economías”. Con esta metodología es poco factible distinguir si alguna parte del monto corresponde a subejercicios, o a “economías”, pero aun cuando esto sucediera a nivel consolidado, los recursos no devengados que no permitieron el cumplimiento de las metas respectivas en los ramos individuales correspondientes, deberían ser considerados como subejercicios⁴¹.

⁴⁰ Se refiere a la posibilidad de aplicar un gasto menor al autorizado. Las *economías* implican una reducción efectiva de gastos de operación, logrando a pesar de ello el cumplimiento de los objetivos de los programas gubernamentales.

⁴¹ Las diferencias específicas entre *economías* y *subejercicios* son dos. La primera se refiere al logro de las metas y objetivos, con las *economías* hay cumplimiento de estos, a pesar del menor gasto; mientras que con los *subejercicios* no sucede así. La segunda diferencia tiene que ver con la reducción efectiva del gasto de operación que ocurre en las *economías* como resultado de una mayor eficiencia o mejor administración, mientras que en los *subejercicios* es la incapacidad o la imposibilidad de devengar la totalidad del gasto autorizado y programado en el plazo establecido para ello.

La Cuenta Pública correspondiente al periodo (2000-2014) no proporciona la información debidamente desagregada, ya que la propia legislación y normatividad no señalan con precisión el monto de los subejercicios observados al final de cada ejercicio fiscal. Aunado a ello, la SHCP durante los últimos 14 años, sólo reporta un cuadro con los ramos que ejercieron menores recursos a los programados, consolidando en un solo monto los menores recursos derivados de “economías” y los que podrían comprenderse como subejercicios.

En esta sección se analiza la eficiencia del GPI con los datos disponibles a partir del año 2000. Por ello, se emplean los reportes de avance trimestral de la Cuenta Pública del año 2000 al 2014, la cual proporciona resultados que la ASF sistematiza en avances semestrales a partir del año 2008 (ASF, 2008).

Con base en lo anterior y retomando la ecuación 4.1 de la sección pasada. Se estima la regresión, que arroja los resultados indicados en la tabla No 4.6. Estimación básica de la eficiencia del gasto público de inversión de 2000-2014, en periodos trimestrales.

Tabla 4.6 Estimación básica de la eficiencia del gasto público de inversión 2000:1 a 2014:4.

GPI = 38913.16 - 0.866*εGPI			
se =	(2156.6)	(0.016)	
t =	(18.04)	(52.182)	
R2 = .9805	Durbin Watson = 1.7637	n= 56	df= 54

Fuente: Elaboración propia mediante el método de regresión simple con mínimos cuadrados con E-views8.

Los resultados de la regresión validan la estimación y muestran que los coeficientes son estadísticamente significativos, el coeficiente de la pendiente del εGPI es positivo y la R2 es suficientemente alta. Y como se espera, el GPI es dependiente positivamente del εGPI, el estadístico Durbin-Watson se encuentra cercano a 2. (Más información en Anexo 4.2).

El coeficiente del ϵ GPI indica que el ejercicio eficiente de una unidad de GPI es de 0.87 unidades; es decir, se emplean 13.14% más de recursos para lograr que se asignen a los programas aprobados. Sin considerar si los programas o asignaciones representan las mejores alternativas.

En la regresión calculada, el gasto público de inversión autónomo, que por definición en los modelos econométricos uniecuacionales es aquel que se requiere para el funcionamiento indispensable de los programas de inversión, corresponde a \$ 38913.16 millones de pesos, que en promedio representan el 30% del GPI asignado.

Es importante considerar que la estimación refleja mayormente el efecto de los subejercicios, dado que, de 9 ejercicios del GPI solo 1 representa sobreejercicio. La estimación considera solo subejercicios, pero al integrar el efecto de los sobreejercicios mediante la variable cualitativa (d_{1t}); se tiene que el nivel de eficiencia del GPI se reduce hasta un 78%, similar al nivel de “economías” con los datos anuales considerados.

En la tabla 4.7 que representa la estimación de GPI considerando los sobreejercicios, refleja que el nivel de la eficiencia del GPI es de 78% por unidad. De los cuales solo 0.6% representa el aumento en la eficiencia del GPI; y es un resultado que contrasta con el gasto público de inversión autónomo que se ve incrementado en menos de un punto porcentual (0.8%). Esto refleja - en cierto sentido - que la tendencia procíclica del GPI se mantiene acorde con el ciclo económico aún en periodos de no crecimiento y que la aplicación de sobreejercicios con fines de subsanar subejercicios de periodos anteriores, no contribuyen a fomentar la eficiencia del GPI; por lo contrario, contribuyen a fomentar el incremento de la brecha entre GPI ejercido potencial y el GPI ejercido real.

La presencia de subejercicios contribuye a una falta de eficiencia del GPI del 12%, la presencia de sobreejercicios, en lugar de contribuir a resarcir la falta de eficiencia; la incrementa en un 10%. Lo que presupone que existen deficiencias en el proceso del ejercicio del GPI.

Tabla 4.7. Estimación de GPI considerando los sobreejercicios 2000:1 a 2014:4.

GPI= 45557.3+ 0.78*EGPI+ 20414.3*SobreE					
se =	(2987.1)	(0.025)	(4793.4)		
t =	(15.25)	(30.55)	(4,25)		
R2 =	.9855		Durbin Watson = 1.85	n= 56	df= 54

Fuente: Elaboración propia mediante el método de regresión simple con mínimos cuadrados en E-views8.

Para explicar el efecto que ejerce el GPI y la eficiencia del GPI en el empleo, se aplica un modelo tipo VAR (VECM) que resulta más adecuado, debido a que permite identificar la relación de largo plazo que existe entre dos o más variables que tienen tendencias en común; es decir, que están cointegradas. Para tal propósito se valida el modelo, considerando los pasos indicados en el Anexo 4.3. *Selección de retardos e integraciones óptimas.*

Para analizar si es que las series estudiadas cointegran o no, se realiza el test de Cointegración de Johansen⁴² a las variables analizadas (Anexo 4.4).

Contemplando el resultado de la prueba de Johansen se especificó el VECM con 2 rezagos de las variables en diferencia, sin tendencia determinística y considerando 2 ecuaciones o vectores de cointegración.

Es importante señalar que la técnica VECM está afectada por la endogeneidad de las variables, por lo que tampoco se analizan los coeficientes de regresión estimados; ni sus significancias estadísticas; ni los R2 ajustados. Pero es

⁴² El Método de Johansen para comprobar la existencia de relaciones de cointegración y determinar si un grupo de series no estacionarias están cointegradas y, si es así, determinar las ecuaciones de cointegración (el equilibrio a largo plazo), podemos utilizar el programa Econometric EViews. Respecto al tema de la cointegración, EViews desarrolla un test de cointegración sobre modelos VAR utilizando la metodología desarrollada por Johansen. Este autor analiza las restricciones impuestas por la cointegración de las series incluidas en un modelo VAR no restringido.

conveniente que se examine si el modelo corrige los desequilibrios de corto plazo que se presentan y la velocidad o eficiencia con que se lleva a cabo tal corrección. También puede verificarse que las variables cuantitativas: empleo, inversión privada, GPI y costo financiero, así como las variables cualitativas: subejercicios y sobreejercicios, reflejan comportamientos consistentes con lo esperado teóricamente, cuando se simulan *shocks* sobre ellas.

El modelo VECM en el programa econométrico *e-views*, presenta los resultados mediante tablas, gráficas múltiples y gráficas combinadas. En la opción de tablas se presentan las respuestas mediante la selección de la descomposición de la varianza. Se obtienen resultados similares a los que se recogen en el Anexo 4.5, donde se ha limitado el número de períodos de análisis a 4, por facilidad de presentación.

En la tabla se observa que cada variable seleccionada, tanto la desviación típica del error de predicción (S.E.), como el porcentaje en que cada una de las variables contribuye a dicha desviación, la suma por filas de la contribución de cada una de las variables en cada período es igual a 100.

Tomando nuevamente como ejemplo la variable de empleo en el segundo período, la desviación típica del error sería de 87781,34, de la cual el 72,85% viene explicada por su propia dinámica, el 7,6% estaría explicada por el Inversión privada (*Ipriv*), dado que, por definición la hemos situado detrás en la cadena causal; el 18,94 % lo explicaría el GPI; y el 0,55% por el costo financiero (CF). Al cabo de cuatro períodos, la influencia de la inversión privada habría aumentado ligeramente, hasta el 8,60%; la del GPI se habría mantenido en un 18,69 % y la del costo financiero en un 4,2%.

La opción de presentación por gráficos requiere que en la ecuación 4.3a, 4.3b y 4.3c, de la sección anterior se aplique el modelo propuesto, considerando los 60 trimestres comprendidos en el periodo 2000:1 a 2014:4. La respuesta a largo

plazo que proporciona el VECM, agrega elementos que destacan: la influencia que ejerce el GPI; su eficiencia y la presencia de subejercicios o sobreejercicios, respecto del empleo.

La grafica 4.8 Respuesta del empleo a los efectos de la inversión privada, GPI, costo financiero⁴³, muestra la relación directa que se da entre el gasto público de inversión y el empleo. La gráfica 4.8a, indica el efecto del GPI hacia el empleo con un 20% promedio durante el periodo, la brecha entre el nivel de empleo y el nivel que proporciona la influencia del GPI resulta considerable: cerca del 50% promedio; entre tanto, la inversión privada se muestra influenciada por el efecto de la inversión pública, que como se observa sigue la misma tendencia, aunque rezagada con un 10%. El costo financiero, como se observa en la gráfica, incide poco favorablemente, ya que como mencionamos representa un pasivo.

Al considerar la eficiencia del GPI (ϵ GPI), grafica 4.8b, se puede visualizar que se reduce el efecto hacia el empleo, ajustando la brecha entre ambos. La eficiencia en este sentido radica en que contrarresta el nivel potencial del GPI; es decir, actúa de manera restrictiva. Respecto a la inversión privada, también es restrictivo, ya que reduce el efecto arrastre del GPI hacia la inversión privada, incrementando ligeramente la brecha entre ambas tendencias. El nivel de eficiencia del GPI incide de manera positiva hacia el empleo, aunque en comparación con el GPI solamente resulta ligeramente reducido, debido al efecto del diferencial entre el GPI ejercido y el GPI asignado.

En la gráfica 4.8c, al aplicar la regresión tomando en cuenta los sobreejercicios, se obtienen resultados contrarios a lo esperado; pues aunque mantienen efectos

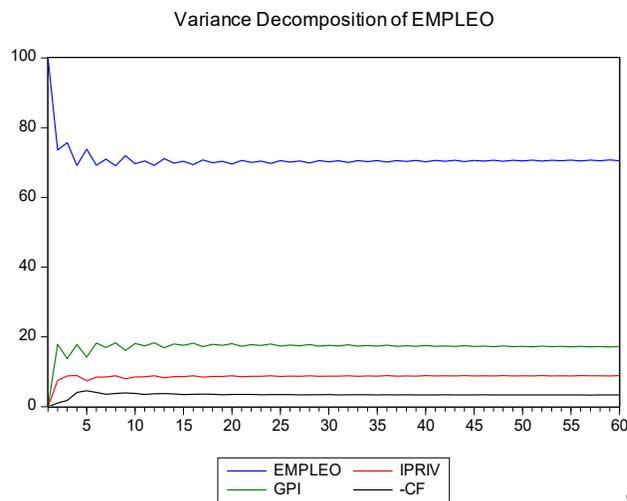
⁴³ La base de datos que se empleó para la ejecución del modelo VAR (VECM), considera el uso de datos estacionalizados a valores absolutos, con base 2008; es decir, no considera el *stock*, sino el flujo o variación trimestral de cada una de las variables empleadas.

En un ejercicio posterior se ejecutó el modelo considerando los datos de INEGI, misma que muestra los datos en forma de avance proyectado acumulado respecto del ejercicio del año fiscal. Los datos se han desestacionalizado, pero la respuesta obtenida difiere de forma considerable de lo esperado, pues el GPI bajo estas condiciones de análisis en poco favorece al empleo. (Anexo 4.6)

Cuando se consideró emplear datos acumulados únicamente en la variable empleo; manteniendo datos absolutos en base 2008 a las otras variables, la respuesta del GPI y de la EGPI resultó muy similar a la inversión privada, aunque su incidencia resultó ligeramente inferior. (anexo 4.7)

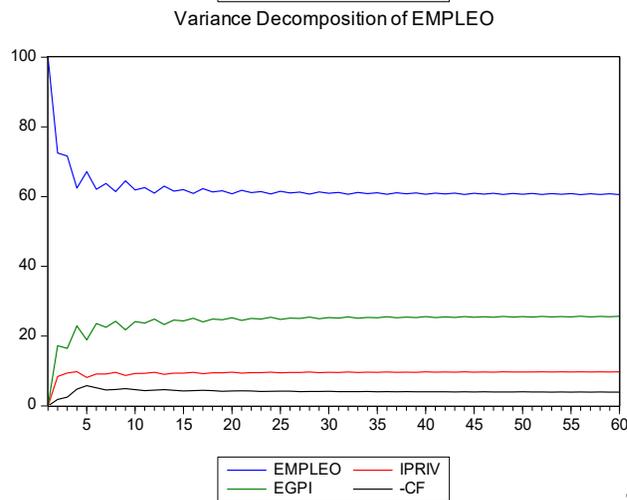
positivos hacia el empleo, la inversión privada tiende a disminuir su nivel de eficiencia. Se podría esperar que un mayor GPI incida en un mayor empleo; sin embargo ocurre algo contrario, se incurre en sobreejercicios para responder a la necesidad de subsanar subejercicios anteriores, pero no necesariamente para fomentar la creación de empleos.

Gráfica 4.8. Respuesta del empleo a los efectos de la inversión privada, ϵ GPI y costo financiero durante los 60 trimestres comprendidos en el periodo 2000:1 a 2014:4



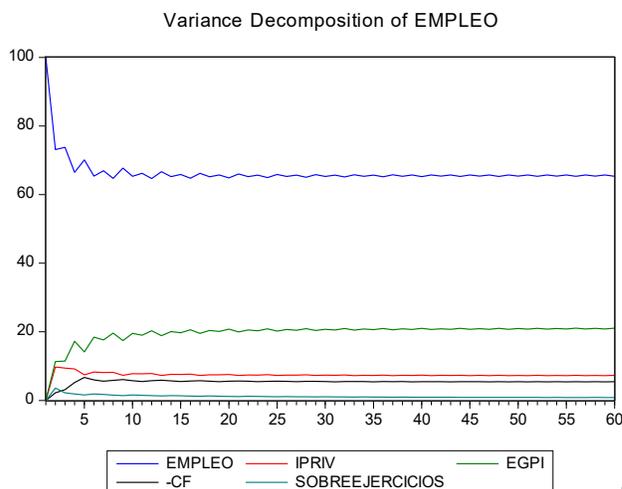
El empleo se explica por su propia dinámica en un 70%. Por el gpi potencial cerca del 18% y la Ipriv por el 8%, el CF es menos significativo con cerca del 4%. El GPI ejerce mayor influencia que la Ipriv, donde esta última sigue la misma tendencia

4.8a



Al considerar la EGPI, el empleo se explica por su propia dinámica en casi un 10% menos, es decir la reduce a un 60%. La EGPI muestra mayor influencia hacia el empleo, la explica en poco más del 30%. La Ipriv se mantiene cerca del 10%. Y el CF se mantiene en 4%.

4.8b



Al aplicar los sobreejercicios, la dinámica propia del empleo se incrementa ligeramente al 65%, pero se reduce la incidencia de la EGPI (23%), la Ipriv reduce su influencia al 6%, equiparable al CF. Los sobreejercicios contribuyen de manera marginal al empleo, reducen la influencia de la EGPI y la Ipriv, esta última desincentiva su influencia, al nivel del CF.

4.8c

Fuente: Resultados gráficos obtenidos mediante el método de descomposición de la varianza de un modelo tipo VAR (VECM), con E-views8.

La influencia que ejercen las variables (empleo, inversión privada, GPI, costo financiero), en la ejecución del modelo VAR con restricciones (VECM), considerando 2 rezagos y 2 vectores de cointegración, manifiesta en general una mayor incidencia de la ϵ GPI al empleo, que la que ejerce la inversión privada.

El costo financiero se manifiesta poco significativo, ya que representa un pasivo de acuerdo con la hoja de balance del PEF. En cuanto a la ϵ GPI, con respecto al GPI refleja en el largo plazo como ya se mencionó, una menor incidencia de ϵ GPI con respecto al empleo que considerando únicamente el efecto del GPI; por lo que, el nivel de eficiencia del GPI limita el potencial del mismo, no sólo al subejercer el gasto, sino al sobreejercerlo en cada último trimestre del ejercicio anual, donde al resultar prioritario cubrir con los montos asignados, no necesariamente se aplican los recursos al GPI.

Y como se observa en la grafica 4.8, se reduce la influencia del GPI hacia el empleo y hacia la inversión privada, de ahí que los sobreejercicios inciden poco favorablemente al empleo, reducen la incidencia de la inversión privada e incrementan el costo financiero.

Del análisis del GPI durante el periodo mencionado, se encuentra que en el corto plazo el GPI incurre en sub y sobre ejercicios durante el año fiscal, pero al finalizar el periodo, el gasto se ejerce en su totalidad. A pesar del atraso en los periodos de asignación y excedentes en montos del ejercicio del gasto durante el ciclo de ejecución, la GPI se mantiene como la variable de mayor incidencia hacia el nivel de empleo en el largo plazo, ya que la certidumbre en su asignación mantiene los niveles de empleo reflejados en las graficas 4.8 y, mediante la función de arrastre del GPI, se genera no solo confianza en las expectativas de la inversión privada, sino en la adquisición de financiamiento, pues con la certeza en la tasa de retorno de la inversión, también se asegura el posterior cumplimiento del costo financiero del financiamiento.

El hecho que la eficiencia del GPI sea cuestionada en procesos puntuales, no indica que sea ineficiente en su ejercicio, como lo indican los resultados obtenidos en el ejercicio en el corto plazo; por lo contrario, su ineficiencia se manifiesta en el desmantelamiento en su asignación, pues los rubros a los que se destina, aunque necesarios como el gasto social, no reproducen el capital, ya que al final del proceso se terminan transformando en gasto asistencial o en los requerimientos financieros del sector público que llevan al creciente *déficit* a fin de cubrir los gastos de gobierno.

El GPI quizá no es ineficiente, quizá es reducido y de manera premeditada opaco en su asignación; pues busca a toda costa dar cabida a la inversión privada, que en condiciones favorables de inversión, aprovecha los beneficios que deja el GPI al deslindarse de la inversión en infraestructura, como se refleja en las concesiones carreteras, energéticas, educación y salud; donde los capitales privados concedores del principio acelerador que deja el GPI, se apropian de sus beneficios, dejándole las atribuciones del efecto multiplicador al gasto público de consumo que aunque se manifiesta de forma instantánea, ciertamente no crea ningún *stock* de inversión. Más aun, se condicionan recursos públicos futuros al ponerlos como garantía de las inversiones privadas, como la soberanía de la

moneda; los recursos naturales y laborales en el caso del gobierno nacional y, las participaciones y aportaciones de los gobiernos subnacionales.

4.4. Distorsionantes a la eficiencia del GPI.

Al hecho de que el ejercicio del GPI en el corto plazo, refleje subejercicios y sobreejercicios al desagregar trimestralmente cada ejercicio anual del presupuesto, se le suman los distorsionantes a la eficiencia del GPI entre las que destacan; las deficiencias técnicas y la presencia de gastos que se ejercen al margen del PEF que incluyen estos últimos; los gastos extrapresupuestarios que abarcan fondos, préstamos directos, garantías y las APP o, los gastos realizados fuera de las leyes que norman al PEF que incluyen: los ingresos y gastos previamente comprometidos, así como los gastos tributarios.

Factores que sumados a desfases en monto y tiempo de las obras públicas provoca efectos negativos en los resultados, e incluso confirma la percepción negativa que se tiene en la política gubernamental respecto del GPI en infraestructura que refleja hacia en los indicadores internacionales, un gran *déficit* de infraestructura comparado con otros países de desarrollo similar (BM, 2006) y, al interior, la cantidad de recursos invertidos en infraestructura no corresponden con las obras realizadas. En la mayoría de los casos, cerca del 60% del gasto público de inversión en infraestructura, no se ha transformado en obra real (CEI, 2005).

4.4.1 En materia de Obra Pública

La problemática en el ejercicio del GPI encontrado por la ASF en el estudio de la “Problemática general en materia de obra pública (2012)”⁴⁴, destaca que en los 80

⁴⁴ Del análisis de 80 contratos de inversiones físicas relativos a proyectos de infraestructura con un monto individual superior a 100 millones de pesos y que fueron suscritos entre 1999 y 2010 por diversos entes; es que los proyectos de infraestructura generadores de desarrollo económico, son los que mayor prevalencia tienen en incrementos en monto y plazo.

contratos revisados se presentaron deficiencias por causas técnicas que involucraron:

- 73.8% a estudios previos que no contemplaron las condiciones reales.
- 5% por deficiente proyecto de cimentación,
- 2.5% por un deficiente proyecto estructural,
- 2.5% a la entrega extemporánea del proyecto ejecutivo y
- 16.2% a causas diversas.

Las causas económicas que impactaron en los contratos y generaron los incrementos al monto se refirieron a:

- 81.2% a trabajos adicionales y volúmenes extraordinarios de obra y
- 18.8% a causas varias como transferencias entre programas efectuadas tardíamente, entrega extemporánea del anticipo, reducciones presupuestarias durante el proceso de la ejecución.

En el proceso de ejecución las causas que provocaron en los contratos revisados la modificación del plazo fueron:

- 65.0% un proyecto incompleto o inacabado
- 10.0% suspensiones de la obra,
- 6.3% falta de licencias y permisos para efectuar los trabajos,
- 5.0% falta de liberación del derecho de vía y
- 13.7% diversas causas entre las que se ubican el incumplimiento de las empresas contratistas y supervisoras de obra; problemas técnicos por incumplimiento de las especificaciones de construcción y normas de calidad de los materiales y equipos, retraso en la formalización de convenios modificatorios.

Adicionalmente, se encontró que los 80 contratos analizados tuvieron ajustes sustantivos durante su ejecución con respecto a los montos de dinero y los tiempos de ejecución planeados. En promedio, las obras aumentaron sus gastos en 36.3% y se tardaron 126% más de lo programado para concluirse. Además,

67.5% del total de los 80 contratos tardó por lo menos un año más de lo indicado (ASF, 2008).

Considerando los 20 proyectos que tuvieron un mayor desfase en monto, gastaron en promedio 1 mil 402 millones más de lo programado y en términos de tiempo, los 20 contratos que mostraron un mayor rezago promediaron cuatro años nueve meses cuando debieron durar sólo un año 11 meses. El subejercicio en cualquiera de las modalidades mencionadas, afecta el cumplimiento oportuno de los objetivos y metas de los fondos y programas (Ibídem).

4.4.2 Gastos extrapresupuestarios.

Si aunado a lo anterior se agrega, que el ejercicio del presupuesto implica varias etapas antes de que los recursos aprobados estén disponibles para los ejecutores de los programas públicos, este proceso sufre retrasos debido a la intervención de instancias intermedias y de cuentas concentradoras⁴⁵.

La existencia de intermediación abre la posibilidad de que no se cumpla con el ejercicio de los recursos. Se observan desfases en la aplicación de los recursos federales destinados a programas de desarrollo económico y obras de infraestructura física. Por otro lado, la práctica recurrente en los gobiernos de las entidades federativas de hacer uso de una cuenta concentradora en la que se mezclan los recursos de índole federal y local, ha traído como consecuencia:

1. Pérdida de control del vínculo entre el origen y el destino de los recursos;
2. Generación de incentivos para utilizar recursos federales con fines específicos en atención de requerimientos financieros de los gobiernos locales;
3. Espacios de discrecionalidad para ejecutores del gasto en detrimento del cumplimiento de los objetivos;

⁴⁵ Concentra los fondos de sus cuentas receptoras al final del periodo, para así cubrir pagos en los cierres que se transferirán automáticamente a las cuentas pagadoras. Cabe mencionar que una cuenta concentradora, por si misma, no representa un problema, sino la ausencia de medidas de control necesarias para el seguimiento de su operación.

4. Desafíos para la fiscalización superior en cuanto al seguimiento del uso final de los recursos federales.

Por ejemplo, si durante una auditoría se observa que una obra pública no fue llevada a cabo durante el año fiscal respectivo, el ente auditado podrá siempre argumentar, que *“el dinero federal que estaba destinado a ese fin aún permanece en la cuenta concentradora”*.

El hecho que durante los tres primeros trimestres de avance del ejercicio del gasto público de inversión se reporten comúnmente subejercicios y al final del año fiscal se subsanen los gastos a fin de cumplir con las metas de gasto anualizado, *refleja en gran medida la falta de planeación y control del proceso presupuestario en el ejercicio del GPI e indica no solo la manera inercial con la que se ejecuta, sino el posible redireccionamiento de partidas de gasto a proyectos o programas de otra índole sin que éstos pasen por la aprobación del Congreso* (Ugalde,2013:131-135).

De los gastos que se ejercen al margen del PEF, es decir; los gastos extrapresupuestarios o los gastos realizados fuera de las leyes que lo norman, los de mayor alcance son los fondos extrapresupuestarios (FEP)⁴⁶ que en conjunto con las operaciones extrapresupuestarias promedian casi el 40% de los gastos del gobierno central en países en transición y en vías de desarrollo. La mayoría son fondos de seguridad social, que constituyen un promedio del 26% de los gastos del gobierno en estos países (Allen and Radev 2006: 2). Estos autores consideran además que estos fondos, son una fuente latente de corrupción política y administrativa y que a través de estos fondos se construyen *“pequeños imperios”* con recursos públicos que se desvían a fines políticos.

⁴⁶ Las transacciones extra presupuestales incluyen todos los ingresos, gastos y financiamientos que se encuentran excluidos del presupuesto (FEP). El Manual de Estadísticas Financieras del Gobierno (GFSM por su nombre en inglés) publicado en 2001 por el Fondo Monetario Internacional (FMI) distingue los FEP del presupuesto aprobado por el Legislativo, dadas sus diferentes fuentes de financiamiento y los diversos tipos de vigilancia pública sobre su operación. Los FEP pueden no estar sujetos al mismo nivel de escrutinio o estándares de rendición de cuentas al cual está sujeto el presupuesto aprobado y fiscalizado por el Congreso

En México, estas operaciones de FEP corresponden a: PIDIREGAS que es inversión en infraestructura petrolera y de energía eléctrica; IPAB que corresponde a rescates bancarios; FARAC que corresponde a rescate carreteros; Programa de Apoyo a Deudores (PAD) que deriva de la crisis de 1994; Bancos de Desarrollo y Fondos Públicos (BDyFP) que son operaciones de fomento y desarrollo agrícolas, financieros y de infraestructura.

En general, estas operaciones tienen mandatos muy específicos por lo que puede considerarse que equivalen a gastos obligatorios por ley, pero al estar fuera del PEF, se encuentran al margen del proceso de transparencia y llevan en su accionar un debilitamiento en el proceso de la Rendición de Cuentas y del control, con problemas de declaración y consolidación de los datos fiscales, distracción de recursos administrativos y restricciones para modificar los impuestos cuya recaudación está dirigida a financiar dichos fondos.

4.4.3 Fideicomisos

Un tipo de fondo extrapresupuestal lo constituyen los fideicomisos públicos⁴⁷, mandatos y análogos “no paraestatales” como se describen en la CHPF, no se sujetan al marco jurídico y presupuestal que regulan a la Administración Pública Federal, ni tampoco al control que el Poder Legislativo ejerce sobre el Ejecutivo Federal en materia de deuda, ingreso y gasto público.

Teóricamente los fideicomisos son un instrumento favorecedor de la inversión y el ahorro. Constituyen una relación jurídica por medio de la cual un fideicomitente transfiere bienes a un fiduciario para que los administre y realice un fin lícito y específico con ellos o, en su caso, los prepare para venderlos o transmitirlos a un fideicomisario, una vez cumplidos los fines establecidos en el contrato (Sandoval Ballesteros, 2007:45).

⁴⁷ El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados lo define como: “El fideicomiso es un contrato por virtud del cual una persona física o moral denominada fideicomitente, transmite y destina determinado patrimonio (bienes o derechos) a una institución fiduciaria encomendándole la realización de fines determinados y lícitos en beneficio de una tercera persona o en su propio beneficio”.

Sin embargo, los fideicomisos presentan un problema cuando no cumplen con la tarea de coadyuvar a revertir, o al menos a frenar, la caída de la actividad económica en el país; pues en lugar de ejercer oportunamente los recursos los retienen, tal es el caso al 31 de diciembre del 2005, que la disponibilidad total de fondos en los fideicomisos era de 21000 millones de pesos, con los fideicomisos que proveen apoyo financiero, representando casi el 40% de los fondos disponibles, seguidos de los que están relacionados con las pensiones con un 21% del total y los de infraestructura pública con 19% (Jul, 2006:102). De igual manera el caso del Fondo para los Programas y Proyectos de Inversión, que al cierre del año 2009 registró disponibilidades líquidas por 16191,1 millones de pesos (ASF, 2010), que reafirma con estos casos, lo que se mencionó en la revisión del ejercicio del GPI. La presencia constante de subejercicios en los primeros trimestres y de sobreejercicios en el último trimestre de cada ejercicio fiscal, son la norma que los fideicomisos justifican plenamente y no la excepción.

La recurrencia de subejercicios ligados con los fideicomisos se identifica en los siguientes ámbitos de acuerdo con la máxima autoridad fiscalizadora: (1) la operación de fideicomisos no paraestatales, (2) los convenios entre dependencias federales y entidades federativas, y (3) los fondos y programas vinculados con los recursos transferidos en el contexto del gasto federalizado, así como sus convenios correspondientes, y (4) la relación que establece con la iniciativa privada mediante fideicomisos mixtos.

4.4.4 Provisión privada de infraestructura pública: Hacia las Asociaciones Público-Privadas.

Durante el periodo de auge de las políticas económicas keynesianas⁴⁸, los gobiernos que las adoptaron proveían infraestructura contratando a una empresa privada para la construcción de un proyecto; se financiaban con impuestos o

⁴⁸ Las políticas keynesianas consisten fundamentalmente en la aplicación de medidas basadas en políticas fiscales expansivas para incentivar el consumo. El gasto público se emplea como motor de crecimiento, se incrementa en periodos de recesión para crear demanda adicional con el fin de fomentar el empleo y se reduce en periodos de auge para evitar altos niveles de inflación.

emisión de deuda pública; la empresa construía el proyecto, recibía el pago acordado y se daba fin al contrato. El gobierno asumía la operación y mantenimiento del proyecto, por tanto, también los riesgos y beneficios.

Luego del retiro paulatino de las políticas mencionadas y con el ascenso de las políticas económicas de índole neoliberal, las modalidades para proveer servicios de infraestructura pública han tendido a la privatización. En ésta, afirman Donahue y Zeckhauser (2011:259): la infraestructura se puede transferir en forma permanente a la empresa privada y con ella, los riesgos; y en la mayoría de los casos, los beneficios del proyecto, o de forma temporal a una empresa concesionaria, bajo un contrato de Asociación Público-Privada (APP)⁴⁹ que la opera y mantiene durante el plazo contractual.

Cuando se establece un contrato de obra pública, se busca que el concesionario asuma los riesgos de las variaciones de los costos de mantenimiento y de operación; los cambios imprevistos en los ingresos del proyecto e incluso la posibilidad de expropiación durante la vigencia del contrato. Sin embargo, en la práctica, los contratos contienen ambigüedades y a menudo el gobierno comparte los riesgos.

Los contratos de APP se renegocian frecuentemente, pues se manejan en una estructura de gobernanza plena de conflictos de intereses (Engel, 2014: 28). Conflictos que acorde con la normatividad privilegia lo “privado”, beneficiando con ello, a los concesionarios y a los representantes del gobierno que intervienen de manera poco comprometida en la negociación, priorizando sus propios intereses y dejando de lado los intereses de la colectividad.

⁴⁹ Una APP es un arreglo mediante el cual una empresa privada coloca una inversión importante en una nueva obra de infraestructura o en ampliar, renovar o adquirir una obra ya existente que provee servicios públicos. El Estado y la empresa firman un contrato de largo plazo que contempla que la empresa recibe ingresos provenientes de tarifas de los usuarios o transferencias del gobierno, como compensación por los costos de capital y los gastos en mantenimiento y operación de la empresa hasta el término del contrato. Al término de la concesión, la instalación se regresa al Estado.

Aunque el gobierno recurre las APP como mecanismo para resarcir las restricciones presupuestarias, también adquiere compromisos de gastos que no se incluyen en el presupuesto, por tanto no están autorizados por el Poder Legislativo. Estos compromisos de pagos y garantías pueden extenderse por muchos años y llegar a constituir una amenaza a la sostenibilidad fiscal y a las funciones del presupuesto tal como: el volumen de inversión, la duración de los contratos de concesión, los riesgos que los envuelven o los compromisos asumidos por el gobierno en materia de concesiones (Ibídem: 179)

Las APP comprometen a gobiernos y autoridades públicas a realizar pagos durante un largo periodo de tiempo. Evidentemente los compromisos irrenunciables incluidos en el gasto no programable del presupuesto, deterioran no sólo el nivel del gasto programable, sino el nivel del GPI en servicios públicos e infraestructura (Romero, 2015:2). Para el gobierno, los contratos de APP son una buena forma de ocultar el endeudamiento público, pero por lo general representan costos más altos que en el esquema tradicional de provisión de infraestructura. En los hechos, la deuda que se genera con las APP se convierte en gasto corriente, dejando latente el abandono del Estado en espacios económicos para que el sector privado paulatinamente controle las empresas estratégicas; es decir, siguen representando una forma sigilosa y poco transparente de avance en el proceso de privatización (Laurel y Herrera, 2015: 130).

Estas asociaciones vienen operando desde hace 35 años y su incidencia en la inversión pública es actualmente irreversible y bajo la premisa de que pueden representar un instrumento para liberar recursos del Estado hacia otros rubros, no han dejado de incrementar su presencia. Ciertamente, la liberalización de recursos no necesariamente representa una ventaja, pues será a costa de mayores impuestos o cobros por el servicio proporcionado. Para la parte privada de la asociación, la ventaja es, al parecer, la eficiencia productiva que puede aportar, dada la especialización y vasta experiencia en el manejo de los procesos (Engel, 2014:19).

Para los gobiernos, representa una oportunidad para fortalecer su capacidad de identificar, seleccionar oportunidades y crear APP para mejorar la infraestructura, siempre y cuando, se establezcan los marcos legales y regulatorios apropiados para tales operaciones; así como estructurar contratos que garanticen la transferencia adecuada de los riesgos a los socios, asignándoles un precio apropiado y reflejar las operaciones de los contratos de APP en las cuentas fiscales y en el análisis de la sostenibilidad de la deuda (Ibídem: 179).

La importancia que revisten las APP en la inversión en infraestructura ha ido en aumento, pues con la esperanza de contribuir a una mayor eficiencia productiva o rentabilidad para la parte privada de la asociación, se han logrado establecer de manera firme. Por ejemplo, en el Estado de México se construyó el Viaducto elevado Bicentenario y el Circuito Exterior Mexiquense, mientras que en el Distrito Federal destaca el desarrollo de la Supervía Poniente.

Para la parte pública, su presencia puede diversificar los esquemas de financiamiento, ya que los gobiernos podrán manejar mayores recursos, aunque es recomendable que no sea fuera del balance presupuestal. Y es que, su aún incipiente regulación favorece su creciente proliferación. Hecho que motiva un mayor análisis de estas agrupaciones, en el capítulo siguiente.

4.5 Conclusiones del capítulo.

La eficiencia del GPI contribuye al rendimiento de los capitales financieros, a la productividad, al fomento del empleo y al incremento del producto. En el caso de la postura neoliberal de la economía, el rendimiento y la productividad representan estas grandes vertientes. La postura heterodoxa, en específico la visión keynesiana, destaca el factor empleo como fundamento para impulsar la producción, y contrariamente a los postulados ortodoxos, se postula la participación del Estado mediante el GPI a través del impulso al empleo y al producto.

Una primera aproximación, relaciona el GPI asignado vs el GPI ejercido, el cual reporta niveles de ejecución del 93% de gasto público total; 94.5% del gasto corriente y, un 78% del GPI. Una segunda, destaca en el corto plazo del GPI la presencia de subejercicios durante los primeros trimestres del año fiscal, para posteriormente subsanarlos durante el último periodo mediante sobreejercicios. Finalmente, en el largo plazo se comprobó la eficiencia del GPI con respecto al empleo, mediante un modelo econométrico tipo VAR (VECM). El GPI se mantiene como la variable de mayor incidencia hacia el nivel de empleo en el largo plazo, y la certidumbre en su asignación genera confianza a las expectativas de la inversión privada.

Desde cualquier postura de pensamiento económico, la eficiencia del GPI favorece al producto y al empleo. La corriente ortodoxa fundamenta sus postulados en la rentabilidad y la productividad, mientras que el pensamiento heterodoxo, lo justifica desde una visión fundamentada en el empleo y el aporte que hace a los postulados mencionados.

Los continuos recortes al gasto público implican un impacto negativo sobre el crecimiento del país, ya que uno de sus agentes económicos reduce su consumo e inversión, dejando con ello mayor espacio a los otros agentes de la economía,

aunque no con gran certidumbre, pues los criterios de recorte solo consideran la rentabilidad y dejan de lado el producto y el empleo.

El GPI es eficiente, siempre y cuando el Estado participe de forma activa en la inversión. Sin embargo y pese a la eficiencia, se transfieren recursos del GPI al gasto no programable, contribuyendo a reducirlo persistentemente y con ello, dar cabida a la inversión privada, que en condiciones de incertidumbre busca asegurar beneficios por medio de altas tasas de interés y prolongados periodos de recuperación de la inversión. Los inversores privados aprovechan los beneficios que deja el GPI al deslindarse de la inversión en infraestructura. Conocedores de la rentabilidad, privatizan los beneficios y socializan las pérdidas. El gobierno, en cambio, aprueba este proceso de distribución selectiva de recursos, se colude con sectores empresariales específicos, alejándose con ello, de las funciones de interés nacional y del desarrollo del país, actuando así, el detrimento de los ingresos de su sociedad en general.

V. Asociaciones Público-Privadas.

Entre los distorsionantes a la eficiencia del gasto público de inversión, están las APP las cuales han crecido hasta representar un alto porcentaje de la inversión productiva total; porque a partir de los años ochenta, estos acuerdos que involucran contratos entre el sector público y el privado para la provisión de infraestructura pública sin la debida “*regulación*”, parece que llegaron para quedarse.

Según la OCDE (2012), las APP son una manera de entregar y financiar servicios, utilizando un activo de capital en el que los riesgos del proyecto se “*comparten*” entre el sector público y el privado. Se definen también, como acuerdos de largo plazo entre el gobierno y un socio privado, donde los objetivos de entrega del servicio se alinean con los objetivos de ganancia del socio privado, es decir, se destaca la primacía de los intereses del sector privado por sobre los intereses, que debieran ser mayoritarios del sector público.

5.1 Desmantelamiento de la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas a favor de la Ley de Asociaciones Público-Privadas.

Actualmente en México las relaciones contractuales para la obra pública entre el sector público y privado, se rigen a través de diversos mecanismos legales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y su reglamento, se encargan de regular la adquisición de bienes y servicios cuya prestación genere una obligación de pago para las dependencias y entidades, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) y su reglamento, regulan la contratación de la prestación de servicios y no la de activos fijos y la Ley de Asociaciones Público Privadas (LAPP) y su reglamento, que tiene por objeto regular los esquemas para el desarrollo de proyectos de Asociaciones Público Privadas (APP). Estas relaciones continúan adelgazando la participación

del Estado, que permean no solo para los procesos de privatización de la obra pública, sino en la provisión de los servicios que proporciona el sector público.

Recientemente la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM), ha sido sujeto de modificaciones a fin de dar cabida a la ley de Asociaciones Público-Privadas (LAPP). La tendencia en México ha consistido en fragmentar y limitar el alcance y las facultades de los mecanismos de control del Estado con respecto al ejercicio del gasto público en contrataciones públicas. Lo anterior se ha logrado mediante la generación de regímenes de regulación específicos de contratación y ejecución de contratos de obra. Así, el sistema de contrataciones de obras obedece a distintos niveles de exigencia en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Lo que queda de la LOPSRM incluye además tres excepciones a sus ordenamientos:

- 1.- Las Empresas Productivas del Estado (CFE y PEMEX), deciden cuáles son las reglas del juego con respecto a sus procedimientos de contratación y ejecución de contratos de obras.
- 2.- Los contratos entre dependencias o entidades.
- 3.- La infraestructura necesaria para servicios concesionados a particulares.

Como se observa, los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas no tienen el mismo nivel de exigencia en todos los casos, lo que implica, que los recursos públicos no siempre tienen el mismo valor independientemente de que dependencia lo gasta; es decir, un peso público tiene el mismo valor cuando lo gasta una Empresa Productiva del Estado o cuando lo gasta una dependencia. Por ese motivo, es necesario revisar los múltiples sistemas de contratación de obra pública y garantizar que se encuentren obligados a rendir cuentas de manera uniforme y conforme a las prácticas internacionales sugeridas (México-Evalúa: 2015).

Si se agrega, que recientemente el Ejecutivo envió al Congreso una iniciativa (Minuta que modifica la Ley de Obras Públicas, 2014) para reformar la LOPSRM, con una nueva excepción, que limita la acción de los mecanismos de control. En el documento se propone que los procedimientos de contratación y ejecución de contratos, también puedan regularse con legislaciones de otros países, cuando los contratistas extranjeros así lo soliciten.

Si se aprobara esta minuta como fue propuesta, la reforma a la LOPSRM; las nuevas legislaciones del país o cualquier cambio que sea considerada o aprobada, podría perder efecto cuando instituciones como la SFP y la ASF no puedan auditar los procedimientos y la ejecución de contratos, o incluso obtener la documentación sobre lo acontecido en esos casos. Con esto, los posibles avances “*anticorrupción*” se verían opacados por los vacíos que la LOPSRM generaría en su aplicación (México-Evalúa, 2015).

Como consecuencia de la aprobación de la LAPP, dependencias y entidades podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública. Lo anterior, - expresa Witker (2014: 79) – por medio de las APP se permitiría a los particulares interesados, y que cuenten con los recursos para desarrollar un proyecto, presentar una propuesta a la dependencia o entidad federal competente, aunque dichas contrataciones no se hayan solicitado por el gobierno. Es decir, con la APP, el Estado no sólo deja de cumplir con su función de proporcionar servicios públicos, sino que además, éstos se realizan al precio que determina la iniciativa privada.

A lo anterior, explica Witker, se agrega la simulación avalada por la APP respecto de la adquisición de deuda pública. Los proyectos de APP se pueden pagar en plazos de 5 a 10 años y contemplarse en la planeación del presupuesto público del siguiente año. Por tal motivo, el rubro de pago de proyectos de APP, se considera como un gasto corriente, que no indica que sea una deuda del sector

público, lo que permite considerarlo como un gasto que elude la vigilancia y los controles de la deuda pública

Con este desmantelamiento de la LOPSRM, se proyecta que crezca el estimado actual de 37% de obra pública realizado mediante las APP. En el país, luego de la privatización de las empresas públicas, se ha continuado con el proceso para privatizar también los servicios públicos. Los gobiernos, debido a la poca flexibilidad que tienen del manejo de sus presupuestos, continuarán buscando en las APP otras alternativas de financiamiento. Se ajustan con ello a las negociaciones que promueven los particulares y se subordinan a sus condiciones, pero sin una certeza clara de beneficio a la colectividad.

Aunque las APP son productivas, rentables y eficientes para la iniciativa privada, es cuestionable su beneficio a las finanzas del Estado. Estas modificaciones mencionadas, a las leyes que norman la obra pública y al tipo de relación que se debe establecer en los contratos, hacen énfasis en continuar y de manera firme, hacia la privatización, no sólo de la empresa pública, sino de los servicios que proporciona. Con la implementación de estos esquemas, el Estado renuncia aún más a la rectoría de la economía y se convierte en un mero administrador de contratos de obra pública que sólo benefician financieramente al sector privado (Ibídem: 80).

Este hecho, se acentuó en recientes proyectos de obra pública, donde los representantes del gobierno han dejado la impresión de no haber negociado para sus clientes, que es la sociedad en general. Parecieran sólo limitarse a negociar para el propio gobierno y a favor de sus socios privados, pero no necesariamente a la población objetivo.

5.2 Evolución reciente de las Asociaciones Público-Privadas.

Durante las décadas de 1970 y 1980 afirma Engel (2014:15), países como Reino Unido y Chile privatizaron numerosas empresas y servicios públicos, motivados por la mayor eficiencia que dice tener la iniciativa privada y en parte, por el amplio andamiaje ideológico. En Latinoamérica, México fue el primer país en usar APP en infraestructura a finales de la década de 1980. Se inició con tres programas que tuvieron cierto éxito y, para 1989 el número se incrementó, para construir más de 4000 Km de carreteras concesionadas. Al principio, el programa pareció tener éxito, pero pocos años después colapsó y más de 20 concesionarias debieron ser intervenidas por el Estado, integrándose a un fideicomiso denominado FARAC (Fideicomiso de Apoyo al Rescate de Autopistas Concesionadas). El costo fue enorme, el país destinó importantes recursos para resolver los problemas causados por las APP.

La experiencia mostró que el proceso de regulación sobre esta forma de asociación era insuficiente. A mediados de los años noventa, se dieron los primeros cambios institucionales en materia legal para producir bienes públicos y, la construcción de infraestructura se realizó mediante los esquemas conocidos como PIDIREGAS que permitió, que con fondos de inversión privada, se construyera y transfiriera obra pública al gobierno, el que a su vez se comprometía a cubrir el costo de esta inversión por medio de la generación de ingresos derivados de la operación de dicha infraestructura y realizando pagos diferidos en un plazo largo, de conformidad a lo pactado en el contrato de obra pública (Sada,2014:45-49).

El marco institucional de estos proyectos estaba limitado a los sectores estratégicos planeados en los Artículos 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo tanto, el arreglo organizacional que generó este marco incluyó principalmente a las paraestatales mexicanas, encargadas de la actividad productiva del sector energético, Petróleos Mexicanos (PEMEX) y Comisión Federal de Electricidad (CFE), los que a su vez presentaban sus

proyectos PIDIREGAS para aprobación a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Casi una década después de la creación de los PIDIREGAS, el marco institucional federal evolucionó de nuevo para ampliar la participación privada no sólo en la construcción de infraestructura, sino también en su diseño, operación, mantenimiento y financiamiento para la prestación de servicios públicos. Se permitió este tipo de participación en otros sectores considerados como de infraestructura social: como el de salud, educación y el carretero, por lo tanto, no constituye un proyecto autofinanciable por el privado como en el caso de los PIDIREGAS, sino que, requiere de inversión pública (Ibídem, 52).⁵⁰

Esta modificación permitió la publicación de nuevas reglas para desarrollar lo que se conoce desde entonces como Proyectos de Prestación de Servicios (PPS), publicadas en el Diario Oficial el 9 de enero de 2004. Estos proyectos fueron creados, con el objetivo de continuar con el avance de la inversión privada en la provisión de servicios públicos, a través de contratos de largo plazo, en los cuales se repartían responsabilidades tanto para los inversores privados como para el gobierno. Con esto, se permite la participación privada en el diseño, financiamiento, modernización, operación y mantenimiento de infraestructura para obtener mayor eficiencia en la prestación de servicios a través de economías de escala, distribuyendo, eso sí, los riesgos inherentes del proyecto entre el privado y el sector público (PIAPPEM, 2010: 79).

En 2009, se presentó una iniciativa con proyecto de Ley de APP en el Congreso Federal. El objetivo era el de formalizar las asociaciones del gobierno federal con los particulares para la prestación de servicios; incluidos aquellos que requirieran construir infraestructura. El 15 de enero del 2012 se promulgó la Ley de APP, compartiendo riesgos, en proyectos de infraestructura de largo plazo. También

⁵⁰ Subrayado propio.

formalizó el esquema para “*conjuntar recursos privados y estatales, con el objeto de generar importantes ahorros a las finanzas públicas*” (LAPP, 2012:1-2)

Aunque en la ley se instruyó a la SHCP para mantener registros públicos de todas las obras y contratos, este proceso aún es incipiente y presenta vacíos que incentivan la discrecionalidad. La obra pública en su participación privada no es sujeto de fiscalización por parte de la Auditoría Superior de la Federación y mucho menos por la autoridad fiscalizadora local. Bajo este esquema de falta de transparencia, sobre todo en lo que respecta a nivel local, son ya veinticuatro estados que cuentan con leyes para regular la relación entre el gobierno y el sector privado en proyectos de inversión. La tendencia indica que cada vez más Estados buscarán “*beneficiarse*” de este tipo de mecanismos y sus lineamientos de viabilidad.⁵¹

La experiencia de los años recientes indica, que en nuestro país las APP como se mencionó, llegaron para quedarse. Este tipo de inversión en infraestructura ya es la más alta de la historia reciente e incluso, se menciona de manera oficial, se utilizó como medida para contrarrestar la crisis internacional de 2008-2009. De igual forma, el Plan Nacional de Infraestructura 2014-2018 contempló considerables montos de inversión privada. El gobierno mexicano desde hace más de dos décadas, ha adoptado esquemas que permiten la participación privada en el desarrollo de infraestructura y provisión de servicios públicos, que iniciaron a nivel federal con los proyectos de APP en el marco de las reformas de liberalización y privatización de los mercados, desde principios de la década de 1990.

Es conveniente mencionar que la Ley de APP adquiere mayor importancia ante recientes permisos o concesiones regidos por los esquemas de la LOPSRM y la

⁵¹ Los Lineamientos de Viabilidad APP, en términos generales, especifican aspectos establecidos en la LAPP y su reglamento. Los diferentes tipos de análisis previos de rentabilidad aplicables a los proyectos como costo beneficio y costo-eficiencia. Índices y rangos de elegibilidad para la conveniencia de un proyecto de APP. Análisis de riesgos, Comparador público-privado. Definición de indicadores de rentabilidad y fórmulas para su cálculo: Valor Presente Neto (VPN), Tasa Interna de Retorno (TIR) o la Tasa de Rendimiento Inmediata (TRI).

LAASSP, estas últimas van perdiendo preponderancia para dar paso a tipos de esquemas destinados específicamente, a garantizar seguridad y certeza jurídica a los inversionistas privados en proyectos de largo plazo.

5.3 Modalidades de Asociaciones Público-Privadas.

Para dicho análisis, se hace necesario señalar las diferencias entre las Asociaciones Público-Privadas (APP) e Inversiones Público-Privadas o Asociaciones Estratégicas (IPP). Las primeras, son esquemas de financiamiento privado para obras públicas en donde, lo que hay es un financiamiento de largo plazo para el desarrollo de infraestructura pública, que el Estado termina pagando con recursos públicos y que no cuentan en la mayoría de los casos con generadores de ingresos, que den autosuficiencia al proyecto para su repago.

Las IPP en cambio, son esquemas de coinversiones donde en términos reales, se genera inversión privada en activos públicos mediante la inyección de capital de riesgo propio o de terceros de un particular a un bien de propiedad del Estado, para desarrollar generalmente infraestructura pública o implementar un servicio, donde la recuperación de la inversión proviene de recursos generados intrínsecamente por el proyecto público-privado y por ende no se utilizan recursos ni garantías públicas (Levy-Dabath,2015:241).

Con el retiro del gobierno en la provisión tradicional de infraestructura, se dio paso a la inversión privada en obras y servicios públicos: en el sector energético; comunicaciones y transportes; educación; salud; agua potable y alcantarillado. Los recursos públicos que el gobierno federal ha destinado al desarrollo de infraestructura durante los últimos años, cuenta con presupuestos muy importantes del sector privado.

El sector comunicaciones y transportes, debido al recorte presupuestal cercano al 25% previsto para el ejercicio del 2016, buscó atraer recursos privados a la

inversión en carreteras que incluyen programas de mantenimiento, modernización y construcción, mediante esquemas innovadores de participación público-privada que abarcan: Concesiones, Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) y Aprovechamiento de Activos (SCT, 2010: 6).

El modelo de Concesiones se otorga mediante licitación pública de la SCT, la cual entrega a los concursantes el proyecto ejecutivo y el derecho de vía liberado; también entrega a los licitantes un estudio de aforo aunque no asume responsabilidad por las variaciones resultantes, fija las tarifas medias máximas y la regla para su actualización. El plazo de concesión es hasta 30 años como el máximo permitido por la ley. El gobierno efectúa una aportación inicial con recursos públicos, a través del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN). La concesión se otorga al licitante que solicite el menor apoyo económico del gobierno, medido como la suma de la aportación inicial y del valor presente neto del compromiso de aportación subordinada de acuerdo con las características generales del modelo de Concesiones (Ibídem, 2010: 7)

El gobierno puede efectuar una subvención con recursos públicos, como se dijo a través del FONADIN, o bien, recibir por parte del concesionario una contraprestación inicial por única vez. Cuando los proyectos no requieran recursos públicos, la concesión se otorgará al licitante que cumpla con los requisitos legales, técnicos y financieros de la licitación y ofrezca la mayor contraprestación a la SCT. La distribución de riesgos en los temas de caso fortuito y fuerza mayor, se establece a través de seguros y de un fondo contingente establecido en el FONADIN con la posibilidad de resarcir al concesionario el capital invertido en caso de terminación anticipada de la concesión por causas imputables al mismo (Hernández,2006:105).

El modelo de Proyectos de Prestación de Servicios (PPS) de igual manera, es una concesión otorgada mediante licitación pública, que asegura al concesionario el derecho de que se le adjudique el contrato de prestación de servicios. El plazo

de contratación del servicio es fijo, de 15 a 30 años; el contrato establece una asociación entre la Secretaría y una empresa privada para diseñar, financiar, construir, mantener y operar una carretera. La prestación del servicio es realizada por la empresa privada a cambio de pagos periódicos trimestrales. El pago periódico se basa en un mecanismo que considera la disponibilidad de la vía y su nivel de uso de acuerdo a las características generales del modelo de PPS (CEFP, 2016: 19)

Cada licitante calcula un pago periódico en función de: costo de construcción, conservación y operación; rendimiento sobre el capital aportado (incluyendo costos financieros); tránsito anual estimado en una banda específica y, período de contratación. El Valor Presente Neto del flujo de pagos periódicos es la variable de decisión para el otorgamiento de la concesión, previa validación del cumplimiento de requisitos técnicos, legales y financieros. Una vez terminada la construcción, la carretera modernizada sigue operando como vía libre de peaje. Cuando el modelo se aplica a autopistas de cuota, el pago periódico se realiza mediante una combinación de tarifas y recursos presupuestales (Ibídem, 2016: 19).

En el modelo de Aprovechamiento de Activos, se plantea aprovechar 23 autopistas de cuota de la red del FONADIN para apoyar el desarrollo de 2,193.5 km de nueva infraestructura carretera y consiste en lo siguiente: La SCT y SHCP acuerdan desincorporar activos carreteros del FONADIN a cambio del pago de una indemnización. La SCT integra paquetes conformados por autopistas de la red FONADIN y por nuevas autopistas de cuota. La SCT concede esos paquetes al sector privado mediante licitaciones públicas y obtiene una contraprestación con la que paga al FONADIN, el concesionario se hace responsable de operar, conservar y explotar los activos en cuestión, así como de construir y posteriormente explotar las nuevas autopistas que formen parte del paquete (CEFP, 2016: 18).

Como se puede notar, en el análisis de las modalidades de APP, la conveniencia de los contratos para la iniciativa privada se encuentran en los beneficios que pueden obtener en: la capacidad de ampliar la construcción de obra, infraestructura y servicios públicos; la transferencia o compartimiento del riesgo que conllevan las obras; y la eficiencia que acompaña a la mayor experiencia de la empresa privada en el manejo de infraestructura. Para el gobierno, en cambio el tema central es el costo que la APP tiene para el erario público. En este sentido, Laurell y Herrera (2015: 126-130) destacan 4 componentes:

El pago de la inversión y los intereses de financiamiento; la cuota o renta que el gobierno paga por el uso del inmueble u obra APP; la administración del inmueble o la prestación de servicios y, el cargo directo al usuario final. En estos casos, el gobierno garantiza un ingreso mínimo a la empresa concesionada y en caso de que este no se alcance, el gobierno se obliga por contrato a cubrir la diferencia, es decir, la empresa privada concesionada no pierde, tampoco el gobierno, sino la sociedad, ya que el alto costo de los contratos APP recaen de forma directa o indirecta en el público, ya sea a través de mayores pagos de impuestos o bien por altos cobros del servicio.

Es importante, como agregan Laurell y Herrera; considerar que en el entorno de recorte de gasto presupuestal que se aplica actualmente en el país, los costos de los proyectos por medio de APP adquieren mayor importancia pues se priorizan frente a otros rubros de gasto corriente. En realidad, las obligaciones de pago a las empresas concesionadas APP representan un gasto no programable, al igual que los intereses del pago de la deuda, como se analizó previamente en el capítulo 3, que, aun cuando no se incluyan dentro de este rubro del presupuesto público reducen el gasto programable, en especial al gasto dirigido a inversión, si es que antes no ha sido reducido por el costo financiero de la deuda.

5.4 Del efecto “*crowding in*” de la inversión pública, al efecto “*crowding out*” de la inversión privada.

Cuando se analizaron los efectos económicos de la inversión en infraestructura, se estableció la relación directa entre el capital público y la productividad. Esto significaba que el capital público invertido en infraestructura tenía un efecto mayor que sobre el capital privado por sí mismo. Esto podría sugerir que, cuando se generaran esquemas de inversión público-privada aún con dependencia regional para el desarrollo de infraestructura, se provocaría una dinámica en la acumulación de capital público invertido que influiría positivamente en la tasa de crecimiento de un país o una región (Levy-Dabath, 2015: 246).

Aschauer (1989) logró relacionar la caída de la productividad del trabajo con el descenso de la inversión pública, explicó que, la función de producción que presentó dicha relación fue de rendimiento creciente, es decir; cuando aumentaba el capital público, se genera el efecto “*crowding in*” hacia el capital privado, esto indicaba que la inversión pública en infraestructura favorecía el incremento de las dos variables básicas del crecimiento económico, el acumulado de capital privado y el empleo. Hecho que se justificó plenamente con los resultados obtenidos con la medición referente a la eficiencia del gasto público de inversión analizada en el capítulo 4 del presente documento, donde se indica la incidencia del GPI hacia el empleo y la certidumbre que genera como factor de arrastre a la inversión privada, para el caso de México del año 2000 a la actualidad.

Sin embargo, luego de la profunda crisis económica de 2007 y 2008, la mayor escasez de recursos públicos para inversión en infraestructura propició la baja formación de capital como componente de la inversión pública y con ello, el incremento de las APP en México como fuente de financiamiento e inversión para el fomento de infraestructura.

La provisión de infraestructura respaldada con inversión privada, como se mencionó, de forma errónea se tomó oficialmente como medida “*contracíclica*” de

la crisis económica. Por tanto, gobierno federal y entidades federativas incurrieron en endeudamiento para el financiamiento de obra pública, ya que factores como: la asignación del gasto corriente a otros rubros; la reducción de ingresos no tributarios y, la necesidad de dar prioridad al gasto social representaron un mejor costo de oportunidad. De esta manera, ante el incremento de la deuda pública de estados y municipios, existe el objetivo de frenar el creciente *déficit* de las cuentas públicas, presentando con ello, oportunidades inmejorables para el financiamiento de infraestructura mediante recursos privados (Ibídem, 2015: 247).

Por ello, la colaboración del sector público con la iniciativa privada, se ha venido constituyendo en un creciente recurso para el financiamiento de obra pública, bajo el objetivo teórico de reactivar la economía; sin embargo, al realizarse vía el financiamiento privado se genera un efecto inverso al de la productividad, por el endeudamiento público que genera.

Dicho efecto solo puede alcanzarse cuando en lugar de haber financiamiento privado para el desarrollo de obras públicas, existe una verdadera inversión directa que provoca la formación de capital bruto en una economía. Es decir, el financiamiento privado de infraestructura pública, lo que propicia es un efecto en el gasto público que termina afectando las finanzas públicas al generar endeudamiento público para el financiamiento privado, que en teoría debiera ser a menores costos y con más eficiencia, pero en realidad termina convirtiéndose en un gran pasivo para las finanzas públicas. Es decir como efecto “*crowding out*” a la inversión pública.

La oportunidad de realizar APP, contrario a lo especificado, se debe dar cuando las garantías del Estado son una forma legítima de respaldo estatal para la inversión en infraestructura, cuando el gobierno es quien está en mejores condiciones de prever y controlar el riesgo, con lo cual reduce al mínimo su costo (FMI,2008).

En México, la inversión pública en infraestructura cayó drásticamente a partir de finales de los años ochenta, de un 3% a menos de 0.8% y la inversión privada no alcanzó a compensar la caída de la inversión pública. La acumulación de capital sigue siendo un factor esencial del crecimiento económico, pero no es el único; en México la formación de capital durante los últimos treinta y cinco años ha estado determinada por las nuevas condiciones que imponen las políticas neoliberales. Condiciones que a toda costa extraen el ahorro interno para revalorar el capital financiero en su mayoría foráneo, en detrimento de los otros factores: producción y empleo (Levy-Dabath, 2015: 248).

No existen razones financieras para preferir las APP sobre la provisión pública tradicional ya que las APP no relajan las restricciones que enfrentan los fondos públicos. Porque, aunque con las APP el gobierno ahorra en desembolsos al momento de realizar las inversiones, al mismo tiempo renuncia a ingresos futuros provenientes de las tarifas de los usuarios o a recursos futuros financiados con impuestos; el caso a favor de las APP debe sustentarse en las ganancias de eficiencia asociadas a los mejores incentivos que ofrece, así como el mantenimiento que la misma empresa realiza durante la construcción y operaciones de la obra (Engel, 2014: 179).

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, las APP han causado problemas. Las reglas de contabilidad fiscal dejan fuera a las APP del balance presupuestal, y los gobiernos han utilizado a estas asociaciones para anticipar los gastos y para eludir el control presupuestal, debido a su poca regulación. En México podemos encontrar célebres casos de APP que han generado grandes beneficios pero solamente para el sector privado. Contrato con altos rendimientos a largo plazo, que no se encuentran en cualquier lado y, lo mejor de todo, prácticamente 0% de riesgo. Y es esto último lo que lastima a la sociedad, pues se otorgan contratos benéficos a ciertos consorcios privados perdiéndose las bondades de las APP en un mar de opacidad y corrupción.

5.5 Estudio de caso: Línea 12 del Metro

El manejo del GPI en infraestructura es complejo, con controles débiles o inútiles y con mínimas obligaciones de transparencia, que distan de las buenas prácticas reconocidas en la materia. El marco normativo es fragmentado⁵², pues no promueve la coordinación entre dependencias encargadas de las distintas fases de la vida de un proyecto, ni tampoco entre diferentes niveles de gobierno. Esta falta de coordinación, no es producto de la ignorancia, es deliberada. Es el resultado de los incentivos y los intereses políticos que se explican por el escaso avance en materia de diseño contractual, en la gobernabilidad y en las reglas contables aplicadas a las APP y a los fideicomisos, que a decir de algunos analistas representa la “*joya de la corona*” en materia de opacidad (México evalúa, 2015).

En muchos países las APP sirven para aumentar el gasto público sin mayor supervisión, beneficiando a la industria que surge a la par de las APP y que presiona a los gobiernos a crear rentas a su favor, pero de presentarse pérdidas probablemente se socialicen mediante algún fideicomiso, que aunado al historial de subejercicios, sobreejercicios durante el año presupuestal; retrasos y desajustes en la ejecución de los recursos; una mínima evaluación de resultados; escaso control; poco seguimiento, así como un grado importante de flexibilidad operativa en el GPI en infraestructura, hacen que en la práctica se presenten casos paradigmáticos de la poca eficiencia del GPI tales como:

El “*Monumento Bicentenario Estela de Luz*”, representación de una obra plena de sobreejercicios⁵³, y sin aporte de beneficio al crecimiento económico del país. Inicialmente asignado por un monto total de 393.5 millones de pesos, a un plazo de ejecución de 251 días. Sin embargo, el presupuesto se modificó varias veces hasta erogar un total de 1 mil 139 millones de pesos, es decir 300 % más de lo

⁵² La Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma (LOPSRM) regula las contrataciones de obra pública, el sector más proclive a la corrupción en todo el mundo. En México, los principales escándalos en materia de conflicto de intereses y corrupción involucran a contratistas de obra y funcionarios vinculados con ellos.

⁵³ Véase Informe sobre la fiscalización superior del monumento Estela de Luz 2009-2011.

previsto, y el plazo de ejecución se amplió hasta llegar a 743 días, 195% más de lo previsto (ASF, 2013).

Y el proyecto de la Línea 12 del Metro, obra que en apariencia cumplió con los montos asignados y que no incurrió en sobreejercicios, por lo contrario simuló ahorros: costó más de 25 mil millones de pesos. Un año y medio después de iniciar operaciones, 11 de 20 estaciones tuvieron que cerrar y se reanudo el servicio a partir de noviembre de 2015. Desde 2009, se presentaron varias irregularidades en términos de los estudios costo-beneficio y de los dictámenes de las factibilidades técnica, económica y ambiental, que no fueron actualizados al momento de modificar trazos que diferían de la ruta original. Es una obra que no reportó excesos, ni modificaciones a sus gastos proyectados, pero sí, en cambio; fallas técnicas y de diseño que han redundado en cuantiosas pérdidas al erario⁵⁴.

Ciertamente los gobiernos tienen desafíos para la provisión de servicios de infraestructura, primero deben elegir qué y cuándo construir; segundo, el costo de ciclo de vida del proyecto y tercero, asegurar la calidad de los servicios y que el proyecto reciba el mantenimiento adecuado.

En general, la estructura legal para el desarrollo de la obra pública es defectuoso en México, y las partes interesadas tanto del gobierno como del sector privado tienen poco interés en mejorar el marco regulatorio acaso porque esto puede traerles problemas en el manejo de la provisión pública, que afecta sus intereses directamente⁵⁵,

⁵⁴ Al recibirse la Línea 12 del Metro se hicieron observaciones de 3 mil 105 incumplimientos o faltantes de obra por parte del consorcio constructo ICA, Alstom y Carso. Partes de la vía de la Línea presentaban un desgaste equivalente a 10 años de operación.

⁵⁵ La tendencia en México ha consistido en fragmentar y limitar el alcance y las facultades de los mecanismos de control del Estado con respecto al ejercicio del gasto público en contrataciones públicas. Lo anterior se ha logrado mediante la generación de regímenes de regulación específicos de contratación y ejecución de contratos de obra. Así, el sistema de contrataciones de obras obedece a distintos niveles de exigencia en materia de transparencia y rendición de cuentas. En efecto, la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM) incluye tres principales excepciones a sus ordenamientos: 1) las empresas productivas del Estado (que incluyen a CFE y Pemex), quienes deciden cuáles son las reglas del juego con respecto a sus procedimientos de contratación y ejecución de contratos de obras, 2) los contratos entre dependencias o entidades y 3) la infraestructura necesaria para servicios concesionados a particulares. Recientemente el ejecutivo propuso que los procedimientos de contratación y ejecución de contratos también puedan regularse con legislación de otros países cuando los contratistas extranjeros así lo soliciten.

En esta sección se analiza el caso de la Línea 12 del Metro, fiel reflejo de una obra atractiva para los gobiernos, quienes la valoraron en la inauguración y en el favorecimiento a intereses particulares y locales por sobre los objetivos sociales. Parece que les interesó poco la calidad del servicio y el mantenimiento rutinario. De igual manera, las empresas constructoras especializadas⁵⁶ en trabajar con el sector público, lograron favorecedores arreglos que contribuyeron a excluir a eventuales competidores, los que se encontraban en desventaja en esas condiciones. Además, las firmas que trabajan habitualmente con el gobierno, tienen experiencia no sólo en renegociar los contratos, sino en deslindarse de responsabilidades.

5.5.1 Antecedentes

El estudio del caso de la Línea 12 del Metro representa, no solo el análisis de la eficiencia de los recursos financieros empleados durante su construcción, sino la inmersión en el sistema de transporte más importante que tiene el país. Desde su fundación, el Metro representa parte importante de la evolución de la Ciudad de México. Actualmente traslada a más de 4.5 millones de pasajeros diariamente y se estima que son 1600 millones de personas al año. Por eso, desde hace 45 años representa el eje de la movilidad de la ciudad.

Antes de la inauguración del metro, alrededor del 40% de los viajes urbanos de la Ciudad de México se realizaban dentro del perímetro central, es decir, dentro del área que hoy conforman las delegaciones Cuauhtémoc, Miguel Hidalgo, Venustiano Carranza y Benito Juárez. Pero la gran ciudad vivía un proceso de crecimiento acelerado y desordenada expansión, que sobrepasaba la capacidad de las rutas camioneras y tranviutarias. Ni siquiera la creación del Servicio de Transportes Eléctricos del D.F, en 1956, logró cubrir la creciente demanda de transporte masivo de pasajeros para la ciudad.

⁵⁶ La línea 12 del Sistema de Transporte Colectivo Metro se empezó a construir en 2008 mediante un contrato entre el Gobierno del Distrito Federal (GDF) y las empresas ICA, Alstom y Carso, por una suma de 15 mil 290 millones de pesos.

En el informe de 1967, el presidente Díaz Ordaz anuncio que daba inicio la construcción del Metro y para 4 de septiembre de 1969, la Ciudad de México se convertiría en la 39ª. Ciudad del mundo con un tren subterráneo avalado por el Comité Internacional de Metropolitanos (SCT-Metro,2011). Un país capaz de organizar juegos olímpicos y mundiales de futbol se proponía tener un sistema de transporte público como el de las mejores ciudades del mundo.

En la tabla 5.1 Cronología de la expansión del Sistema de Transporte Colectivo Metro, se sintetiza la historia de la expansión de la Red del Sistema Colectivo de Transporte Metro.

Tabla 5.1 Cronología de la expansión del Sistema de Transporte Colectivo Metro.

Periodo	Avances
Etapa inicial 1967-1972	Se construyeron los tres primeros tramos de las Líneas 1,2 y 3, con una longitud total inicial de 41.4 kms, y 48 estaciones.
1972-1976	Durante el resto de la administración del presidente Luis Echeverría se paralizó por completo la construcción del sistema de Transporte Colectivo Metro
Segunda etapa 1977-1982	Se crearon los tramos de la Línea 3 y las Líneas 4 y 5; se agregaron 32 estaciones y 38.03 kilómetros
Tercera etapa 1983-1985	Se terminaron de construir las Líneas 1,2,3 y se desarrollaron los primeros tramos de las Líneas 6 y 7, con 25 estaciones inauguradas y 35.29 kilómetros.
Cuarta etapa 1986-1988	Se concentró en la construcción de la Línea 9 y de la conclusión de las Líneas 6 y 7, con 20 estaciones y un total de 25.64 kilómetros.
Quinta etapa 1991-1994	Se incluyó la construcción de la línea 8 y la Línea A (primera Línea metropolitana), con 29 estaciones y 37.27 kilómetros.
1999-2000	Se inauguraron los dos tramos de la Línea B, Buenavista-Villa de Aragón y Villa de Aragón- Cd. Azteca, con 23.72 kilómetros y 21 estaciones, para conectar el área central de la Cd. De México con las delegaciones Venustiano Carranza y Gustavo A. Madero, así como con los municipios Nezahualcoyotl y Ecatepec del Estado de México, al nororiente de la Ciudad de México.
Octubre de 2012	Se inauguró parcialmente la Línea 12, que recorre la metrópoli del sur-oriente al poniente, comenzando en Tláhuac y finalizando en Mixcoac, con una extensión de 25.1 Km y 20 estaciones.

Fuente: Perló (2014: 29)

En el primer periodo comprendido de 1967-1972, el país continuó la política económica denominada desarrollo estabilizador, que consistía en hacer crecer la economía, manteniendo estables la inflación y la paridad monetaria. A pesar de los múltiples conflictos de política interior que se dieron, el crecimiento de la economía fue de un 6.84% anual, equivalente a un crecimiento acumulado de 48.74% en el sexenio. Si a lo anterior se le agrega, que el promedio anual de la inflación en el sexenio fue 2.7% y el tipo de cambio o paridad peso-dólar se mantuvo fija en \$12.50 durante todo el período, se daban condiciones propicias para la inversión, y aunque el porcentaje de la deuda externa con respecto al PIB inició su incremento y terminó en 11.99%. El llamado “*milagro mexicano*” se reflejaba en obras de infraestructura de gran envergadura (STC, 2014: 27- 28).

En la siguiente etapa 1972-1976, se paralizan las obras del STC metro, México se caracterizó por un notable incremento del gasto público, no siempre basado en indicadores de eficiencia o de costo beneficio. La pugna con los grandes empresarios fue muy marcada, En esos años y como respuesta a la política populista del presidente nació el Consejo Coordinador Empresarial, que aglutinó a las principales asociaciones de empresarios y que servía como un escudo de defensa de la iniciativa privada contra las acciones del gobierno. La inflación se elevó año tras año y para contrarrestarla el gobierno decretaba aumentos de salarios hasta 3 veces en un año. De igual manera, para 1976 el diferencial de inflaciones de México comparado con Estados Unidos era muy considerable y por lo tanto nuestro peso estaba sobrevaluado por arriba de un 35%. Para el 31 de agosto de 1976 el Banco de México se retiró del mercado de cambios y la moneda quedó en flotación, determinando su valor por la oferta y la demanda. En el primer día el tipo de cambió pasó de 12.50 a 20.60 pesos por dólar; debido a un cuestionable manejo de las finanzas públicas, la deuda externa alcanzó niveles muy altos. Entre 1970 y 1982, la deuda externa pasó de 6 mil millones de dólares a 80 mil millones de dólares, al tiempo que la devaluación pasó de 12.50 por dólar a 70 pesos por dólar en el mismo periodo (Ibídem: 28).

Durante el tercer y cuarto periodo de 1983-1988, se heredó estancamiento y deuda. La devaluación del peso de 70 pesos por dólar a 2289 pesos por dólar, se sumó a una hiperinflación, del orden del 100% anual. Los múltiples pactos firmados por México, coincidían en algo, congelar los salarios. Desde entonces las obras del metro se redujeron notablemente y reflejaron como un espejo de la población, la “*crisis*”. Sus vagones, andenes y pasillos dieron cabida a ejércitos de desplazados, que recurrieron al comercio informal en sus instalaciones.

En la quinta etapa, durante el “*Salinismo*”, el STC metro creció solo 37 kilómetros y 29 estaciones. En un entorno de políticas económicas restrictivas, se lograba reducir el *déficit* fiscal de 12.72% de fines de 1988 a prácticamente cero en 1993, las exportaciones crecieron, el *déficit* en la Cuenta Corriente fue creciendo y para 1993 era de 4.7% respecto del PIB, cuando en 1988 representaba solo el 1.6%. La tasa de crecimiento real del PIB fue disminuyendo de 5.18% en 1990 a 1.94 en 1993. Representaba el inicio de la estabilidad presupuestaria y la consecuente reducción del gasto de inversión, que se reflejaba en la falta de obras de infraestructura de expansión y mejora del sistema de transporte colectivo-metro (Ibídem: 32).

La última etapa que comprende de 1995 a 2015, refleja mayor reducción de inversión en infraestructura dirigido al sistema, pues en este periodo solo se han construido 48 km de vías de tren. Reflejando con ello, los resultados de la aplicación de políticas de corte neoliberal que se habían establecido desde 1990, y que se manifiestan en un rezago en infraestructura no solo en una mayor ampliación de la red, que cubra los requerimientos de una mayor densidad de población, sino en mantenimiento de las vías, vagones y estaciones que lo componen, mismo que se ha ido acumulando, en un mayor rezago desde hace 35 años.

En este entorno de escasez de recursos, y de la proliferación de diversos tipos de contratos, que involucran a Asociaciones Público–Privadas, con mayores

privilegios que antaño, en diciembre de 2006 se anunció la construcción de una nueva línea del metro, que de acuerdo con el documento “El Metro de la Ciudad de México. Imágenes”, la Línea 12 se considera la obra pública de transporte más importante realizada en el país y en Latinoamérica en los últimos años. El 7 de agosto de 2007 se eligió la ruta Iztapalapa-Tláhuac y el 8 de Agosto de 2007 se presentó el proyecto de manera oficial con el nombre de Línea 12: Línea Dorada, o Línea del Bicentenario.

La construcción de este medio de transporte fue llevado a cabo por: Empresas ICA SAB de CV, Alstom Transport SA, Alstom Mexicana SA de CV y Carso Infraestructura y Construcción SA de CV. Quienes firmaron contrato con el Gobierno del Distrito Federal el 17 de junio de 2008. Desde la presentación oficial, el 8 de agosto de 2007, por parte de las autoridades del Gobierno del Distrito Federal y el Sistema de Transporte Colectivo, se realizaron diversas modificaciones al proyecto que incluyeron: ruta; cantidad y nombre de estaciones; inicio y terminación de la obra civil y tipo de construcción.

Para el inicio y terminación de la obra civil, la licitación publicada el 21 de enero de 2008 indicó las siguientes fechas: 10 de junio de 2008 para inicio y 31 de diciembre de 2010 para terminación del tramo Tláhuac-Axomulco; y 31 de diciembre de 2011 para la terminación del tramo Axomulco-Mixcoac. Posteriormente, se anunciaron tres fechas más para el inicio de la obra: 3 de julio, 15 de septiembre y 22 de septiembre de 2008. Las fechas de terminación de la obra también sufrieron cambios: Tláhuac - Atlalilco en abril de 2011 y Atlalilco-Mixcoac en abril de 2012. El 23 de septiembre de 2008 inició la construcción del tramo Tláhuac-Atlalilco, sobre la calzada Ermita-Iztapalapa, en el tramo comprendido entre Calzada de La Viga y el Eje 3 Oriente. (La Jornada 19:02:2015).

El tipo de construcción que originalmente resultaría con un trazo de más de 24 km subterráneo fue modificado para construir 2.8 km en modo superficial, 12

km en viaducto elevado, 2.8 km en cajón subterráneo y 7.8 km en túnel profundo. Del 17 de junio al 2 de octubre de 2012 tuvo lugar un período de pruebas que ofreció recorridos gratuitos con ascenso y descenso de pasajeros en algunas de sus estaciones. El Gobierno del Distrito Federal indicó que la intención fue familiarizar a la población en el uso de la línea. El 30 de octubre del 2012 se inauguró la obra (Ibídem). El contrato estaba inicialmente previsto para desarrollarse entre el 3 de julio de 2008 y el 31 de diciembre de 2011. El monto del contrato tampoco se mantuvo cerca de lo originalmente planeado. Esto muestra la necesidad de transparentar integralmente el proceso de la obra pública, es decir, antes de la contratación, durante la contratación y después de la contratación. Desde que se plantea, se presupuesta, hasta que se contrata, se opera, se evalúa y se audita. En esta última fase, la ejecución de las obras es el momento en el que se muestra la poca eficiencia del GPI: cuando la calidad de las obras se diluye o bien los costos se elevan de manera injustificada.

Durante su ejecución la ASF realizó tres auditorías al proyecto, correspondientes a los ejercicios fiscales de 2009, 2010 y 2011. Desde la primera generó un dictamen negativo, ya que encontró problemas graves en el manejo del proyecto. Para empezar, advirtió que las obras se llevaban a cabo sin un plan ejecutivo ni un análisis costo beneficio para los tramos que fueron modificados. También identificó un *conflicto de intereses*: el encargado del proyecto para el GDF, Enrique Horcasitas, era hermano de uno de los directivos de ICA, cuando al mismo tiempo se realizaron modificaciones al costo y anticipo del proyecto en detrimento del GDF. Además, la ASF evidenció riesgos de impacto ambiental que nunca fueron resueltos así como problemas en el trazo del proyecto, éste no se adecuaba a las condiciones físicas del terreno urbano.

Así, la Línea 12 del Metro fue una obra que se terminó con diez meses de retraso y costó 9 mil 222 millones de pesos extra, más del 50 % del monto original. Con el cierre de más de la mitad de la línea dorada, se afectó a 425 mil usuarios y

6 mil empleos. Estos costos, se sumaron a los costos relacionados con la mala planeación en términos de tiempo y recursos para la obra.

5.5.2 Medición de eficiencia en el ejercicio del GPI asignado y GPI ejercido en el proyecto Línea 12 del Metro.

Como se observa en la tabla 5.2. Avances anuales correspondientes al proyecto Línea 12 del Metro año 2009-2013. Durante los primeros 3 años la Cuenta Pública del D.F, reporta en su seguimiento de gastos del proyecto, avances acorde a la asignación modificada. Las diferencias se ajustaban desde la planeación del proyecto, mismos que se reflejan en la paridad entre el gasto asignado original y el gasto asignado modificado. Hecho que se constata en el ejercicio del gasto; donde los montos ejercidos resultan iguales a los montos asignados modificados. De acuerdo con los datos reportados en los ejercicios anualizados de la Cuenta Pública del D.F no se presentaron subejercicios ni sobrejercicios.

Tabla 5.2. Avances anuales correspondientes al Proyecto Línea 12 del Metro 2009-2013 (Millones de pesos)

año	Gcao	Gcam	Gcejer	Gcao-Gcam	Gkao	Gkam	Gkejer	Gkao-Gkam	Gto	Gtam	Gtejer
2009	0,0	49,0	49,0	-49,0	0,0	3977,6	3977,6	-3977,6	0,0	4026,6	4026,6
2010	69,3	71,0	71,0	-1,7	5985,1	6485,9	6485,9	-500,8	6054,4	6556,9	6556,9
2011	73,0	76,3	76,3	-3,3	6195,1	4484,2	4484,2	1710,9	6268,1	4560,5	4560,5
2012	75,7	90,2	90,2	-14,5	4442,5	2712,5	2712,5	1730,0	4518,2	2802,7	2802,7
2013	14,2	14,2	10,1	0,0	1114,6	816,0	578,2	298,6	1128,8	830,2	588,3

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de la Cuenta Pública del D.F, años 2009-2013

donde:

Gcao: gasto corriente asignado original; Gcam: gasto corriente asignado modificado; Gcejer: gasto corriente ejercido; Gkao: gasto de capital asignado original; Gkam: gasto de capital asignado modificado; Gkejer: gasto de capital ejercido; Gto: gasto total original; Gtam: gasto total asignado modificado y Gtejer: gasto total ejercido.

En 2012 esta cuenta reportó en los avances anuales correspondientes al proyecto, una reducción al presupuesto asignado original, llamado Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México y Convenio SCT Línea 12 del Metro, debido a que durante el año a este órgano desconcentrado le fueron autorizados en su presupuesto, recursos con cargo al Programa de Financiamiento para la Infraestructura y la Seguridad de los Estados (PROFISE), así como recursos provenientes de remanentes que corresponden a los ejercicios 2010 y 2011 del Fondo Metropolitano, gestión que hizo necesario modificar el presupuesto, a través de reducciones líquidas para contar con el recurso suficiente y solventar las necesidades específicas de gasto, del proyecto denominado Construcción de la Línea 12 del Metro Tláhuac-Mixcoac.

La Cuenta Pública del D.F. explicó que por tratarse de un proyecto multianual, la reducción de recursos no implicó afectaciones al proyecto de la construcción de la Línea 12 del Metro y por tanto no tuvo efectos sobre la población, distinta de las del propio proyecto, ni impacto en los objetivos institucionales.

En concordancia con lo mencionado la ASF (2012) acotó que *“el gasto que se ejerció en el proyecto correspondiente al gasto asignado, no se incurrió en exceso de costos aunque sí en exceso de tiempo”*

Sin embargo, en 2013 no se presenta ajuste del gasto en el proceso de planeación, pero se presenta una diferencia entre el gasto total asignado modificado (\$830 200 000 de pesos) y el gasto total ejercido (\$588 300 000 de pesos), equivalente a \$242 000 000 de pesos, monto que representa cerca del 30% de gasto subejercido, no ejercido, ahorrado, o desviado a otros rubros, sin saber con certeza en que se ejerció⁵⁷. Un gasto que representó inicialmente una *“economía”*, se manifestó posteriormente como un subejercicio en el proceso de análisis del GPI y pudo ser factor para favorecer deficiencias económicas, técnicas o de proceso en la ejecución de la obra.

⁵⁷ Véase tabla 5.2

Posteriormente, la ASF (2014) aclara que desde la Cuenta Pública de 2008 ha efectuado revisiones a la Línea 12 del Metro, de las cuales derivaron diversas observaciones y acciones. La dependencia mencionó que en el caso de las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales fuera del D.F, la ASF sólo puede revisar los recursos federales ejercidos por éstas. De igual forma, la institución está sujeta a los principios de anualidad y posterioridad. La anualidad se refiere a que puede auditar los recursos correspondientes a un año fiscal en específico, y la posterioridad significa que esta revisión se lleva a cabo una vez que los gastos fueron efectuados. Principios a los que por ley, la ASF no puede sustraerse. Respecto de la Auditoría Superior de la Ciudad de México (ASCM), este organismo aún no está en facultades de fiscalizar el gasto de inversión del Proyecto Línea 12 del Metro.

5.5.3 Informe público de la problemática.

El cierre de la Línea 12 del Metro, que afecta alrededor de 425 mil usuarios, obligó al Gobierno del Distrito Federal a hacer una revisión de las fallas, que culminó con la entrega de los reportes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) y de la empresa francesa SYSTRA.

El 14 de noviembre de 2013, certificadoras internacionales contratadas por el Proyecto Metro del Distrito Federal, emitieron un dictamen que señaló la falta de mantenimiento de la obra electromecánica de la Línea 12. El 11 de marzo del 2014, se avisó que la suspensión del servicio entre las estaciones Tláhuac y Atlalilco era debido a una falla estructural de la vía. Además el 9 de abril, se anunció que se gastarían 27 millones de pesos en el diagnóstico de las fallas en la línea (Milenio, 9:09: 2014).

El 10 de junio, la comisión investigadora de la ALDF presentó el informe preliminar sobre las irregularidades administrativas y técnicas que ocasionaron las fallas en la línea. El informe especificaba que el Proyecto Metro, el Sistema del

Transporte Colectivo Metro, el Gobierno del Distrito Federal, el Consorcio (ICA-CARSO-ALSTOM) y la empresa francesa TSO, fueron los culpables de las fallas en la línea.

El 1 de julio, el consorcio inició los trabajos de rehabilitación de la Línea 12, en el tramo Zapotitlán-Nopalera y en conjunto con el Proyecto Metro del Distrito Federal (PMDF), acordaron extender al 15 de septiembre el contrato, para poner en marcha la línea.

El 4 de agosto, se informó que la Contraloría General del Distrito Federal tenía identificados 19 responsables por las fallas.

El 4 de septiembre, las empresas francesas SYSTRA y TSO entregaron el informe final de las fallas de la Línea Dorada, en el que se explicó que errores en la planeación, diseño, construcción y operación de la Línea 12 del Metro fueron las causantes de que se suspendiera la operación.

La Secretaria de Finanzas del Distrito Federal informó el 14 de octubre, que para ese año (2014) no había una partida presupuestal para la rehabilitación de la Línea 12 del Metro. El 13 de diciembre de 2014, se suspendió la rehabilitación de la línea por falta de recursos. El 15 de diciembre, el Gobierno del Distrito Federal determinó que utilizaría en cuatro rubros los 893 millones de pesos que solicitó en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2015 para la rehabilitación de la Línea 12 del Metro.

El 20 de enero, la empresa certificadora en seguridad de los trabajos de rehabilitación de la Línea 12 del Metro, TÜV Rheinland, recomendó al gobierno capitalino cambiar los trenes de la Línea 12 del Metro para que se eviten problemas una vez que se reanude la operación de esa ruta (Ibídem).

5.5.4 Resultados de la problemática del estudio de caso.

La aplicación poco eficiente del GPI en la Línea 12 del Metro representa un caso paradigmático, pues la Cuenta Pública del D.F afirmó, que los gastos se ejercieron de forma adecuada, hecho que corroboró la ASF en su documento *“Problemática de la obra pública en México 1998-2012”*; sin embargo, por el informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública del 2013, se mencionó que el Gobierno de la Ciudad no se apegó a la normatividad para supervisar las obras, lo que derivó en la omisión de trabajos, falta de instalación de equipos y obras inconclusas.

Una problemática en la Línea Dorada se cierne en que no se contempla el mantenimiento y las irregularidades técnicas de origen. Ocasionando ambas, que cerca de medio millón de personas no se pueden transportar y que el presupuesto original del proyecto fue de \$24,500 mdp, se haya ampliado a \$50,000 mdp, más lo que se acumule para resarcir las fallas técnicas.

La Línea 12 del Metro representó la forma en que deficiencias en el manejo del GPI, desemboca en deficiencias en la calidad de un proyecto, provocando con ello que la obra, en lugar de proporcionar el servicio; se encuentre inmerso en una compleja problemática, ya que gran parte de la obra se encuentra en mantenimiento o reparación de fallas de origen. Este hecho lleva a reflexionar que la medición basada sólo en indicadores⁵⁸ cuantitativos y financieros, no captura de modo adecuado aquello que crea valor en una organización, y que es necesario añadir otras perspectivas de análisis de carácter cualitativo.

Uno de los desafíos en el uso analítico de indicadores de desempeño es cómo interpretar las interrelaciones que se producen entre indicadores que miden

⁵⁸ Los indicadores de desempeño son el instrumento más apropiado para el monitorear y evaluar los objetivos de los programas, permiten estimar el grado de avance de los objetivos, cuantificar la percepción de la población objetivo respecto a los bienes o servicios que recibe o medir el costo de los insumos empleados por el programa o proyecto, entre otras aspectos. Dicha información es necesaria no sólo para emitir un juicio sobre el desempeño del programa, sino que, además, facilita a los responsables o coordinadores del programa especificar cuáles son las áreas de oportunidad dentro de los procesos que realiza.

distintas dimensiones del desempeño, tales como eficiencia, eficacia, economía y calidad. El desafío se torna aún mayor cuando decisiones de cambio en la gestión, generan resultados opuestos entre las dimensiones.

En el caso de la Línea 12 del Metro, se pudo mejorar el indicador de eficiencia del GPI, mediante la decisión de ajustarse a los gastos asignados, pero a costa de generar un deterioro en el indicador de calidad de la obra o de la eficacia reflejada en la falta de servicio a los cerca de 400 000 usuarios potenciales de la Línea Dorada.

A la deficiencia en la construcción de la obra, se agrega que el tiempo de terminación de construcción excedió los 10 meses posteriores a la fecha pactada. Exceso de tiempo que representó recursos adicionales, no reportados en la Cuenta Pública del D.F, que aunado a los montos subejercidos en el año fiscal 2012, lleva a considerar que estos menores recursos ejercidos, pudieron influir en la calidad de insumos, proyectos o programas, que a la postre dieron origen a la problemática del Proyecto Línea 12 del Metro, donde es claro que está saliendo *“más caro el caldo que las albóndigas”*, pues la erogación de recursos fue considerablemente mayor.

El caso de la línea 12 del Metro es un ejemplo que representa lo que pasa día con día en los proyectos de inversión del gasto público. De mantenerse la opacidad en las decisiones gubernamentales y si la ASF se mantiene tan acotada, es poco probable que se logre tener una inversión pública más eficiente y de mayor calidad.

Otra problemática de mayor incidencia, la financiera; es la relación que se establece entre el gobierno y los proveedores del servicio de infraestructura, es decir las APP, que al igual que los acreedores en el manejo de la estructura de la deuda, incide en la economía de un país; como instrumento de extracción de recursos, o lo que es lo mismo, como elemento generador de rentas.

En México, como país *en vía de desarrollo*, dados sus bajos niveles de institucionalización, se establecen mayores primas de riesgo, lo que conlleva a mayores tasas de interés, provocando con ello la desvalorización de los recursos naturales y la fuerza laboral, tal como lo indica un estudio reciente de la OCDE (2015), donde se establece que la planta laboral mexicana es la que más trabaja y la que menos ingresos percibe. Evidentemente existe un traslado de sus beneficios hacia los concesionarios y los acreedores.

Las APP, en conjunto con el manejo de la estructura de la deuda, no han logrado considerables beneficios hacia la sociedad, los hechos recientes reflejan, por lo contrario, altos costos de gestión. Costos que terminan por ser absorbidos por la población en detrimento de sus ingresos.

El capital privado busca revalorizarse a toda costa, y en búsqueda constante de mejores mercados para obtener mayores beneficios. Pues contrario a lo pensado; los mejores mercados no son los más desarrollados, sino los mercados que se encuentran *“en vías de desarrollo”*. De hecho mantenerlos en ese *“status”* es precisamente lo que genera las mayores ganancias a los inversionistas y las mejores rentas a los acreedores en el caso de la deuda. Por lo tanto es cuestionable esperar que el crecimiento económico provenga del exterior, cuando la abundancia de recursos se encuentra al interior.

5.6 Conclusiones del capítulo.

Las APP son distorsionantes de la eficiencia del gasto público de inversión. Presentan obstáculos para su medición, dada la secrecía con la que resguardan la información. La transparencia y rendición de cuentas solo se aplica a la parte pública de la inversión, que en ciertos casos representa porcentajes inferiores a los de la participación privada, por lo que la buscada transparencia que se omite de los intereses de la inversión privada, amplía los espacios de opacidad.

Las APP reflejan la tendencia que muestran las inversiones hacia la privatización de las empresas públicas en la cual, la iniciativa privada realiza inversiones libres de riesgo y rentabilidad asegurada. Se aseguran beneficios a través de las rentas de los servicios públicos o mediante transferencias del gobierno, en caso de no cubrir los requerimientos esperados por las empresas concesionadas.

A la larga, el pago de servicios a las empresas concesionadas se transforma, en el mejor de los casos, en deuda, que de ser programada en el próximo presupuesto, se convierte en gasto corriente y a la postre reduce el gasto de consumo. Al asegurar su asignación en este rubro se elimina del gasto no programable (CFD), convirtiéndolo en gasto corriente. Con ello, se desvía el monto de gasto programable hacia rubros que implican pago de servicios multianuales en proyectos de APP. Para ello se emplean trucos contables o la llamada contabilidad creativa para ajustar los gastos, lo que limita los montos reales de asignación al gasto de consumo.

Ante la presencia de “*crisis*” y falta de recursos, el Estado pretende subsanar la falta de recursos para el GPI por medio de deuda. Posteriormente se asoció con la iniciativa privada para cubrir los requerimientos de infraestructura y contribuir con obra pública que favoreciera al inversionista, pero en un marco de opacidad desfavoreció al usuario final.

Hecho que se corrobora con el estudio de caso del Proyecto de Construcción de la Línea 12 del Metro de la Ciudad de México, que se realizó en consorcio mediante una Asociación Público-Privada (APP), misma que representa la nueva modalidad en los proyectos de inversión en infraestructura, que al conjuntar la falta de transparencia en las decisiones gubernamentales y la secrecía en el manejo de información de la participación privada, ocultan la entrega de resultados y hacen poco eficiente la calidad de la inversión pública.

Es un hecho que la inversión pública no aprovecha el efecto multiplicador para impulsar el consumo, y menos aun el principio acelerador para estimular la inversión en su conjunto. Por lo contrario, lo que ha hecho es retirarse y permitir la inclusión de la inversión privada y con ello, limitar los beneficios mencionados a sólo aspectos de rentabilidad financiera. Los inversionistas privados, sabedores de los beneficios que aporta la inversión en infraestructura pública, propugnan por ampliar las inversiones en asociaciones público-privadas con la finalidad de *asegurar* mayores rentas a periodos multianuales de 25 años o más, y en caso de *pérdidas*, delegar el costo al sector público, es decir a toda la sociedad.

Conclusiones Generales.

Al finalizar la presente investigación, se comprueba la propuesta originalmente planteada. La persistente reducción del gasto público en un contexto restrictivo y adverso, que por mantener disciplina y sostenibilidad de las finanzas públicas, distorsiona la eficiencia del GPI como instrumento de aporte al incremento del empleo, el producto y de impulso a la economía en general.

La aplicación de estas políticas económicas fundamentadas en finanzas públicas equilibradas reduce principalmente la participación del GPI en infraestructura y en consecuencia, genera bajos niveles de empleo y prolongado estancamiento de la actividad económica durante los últimos 30 años.

La importancia del GPI contrasta desde la posición teórica de análisis. Desde la postura ortodoxa el GPI no es eficiente, pues no contribuye a la rentabilidad y la eficiencia productiva de los agentes privados de la economía, ya que su asignación contrarresta o desplaza a la inversión privada. Desde la postura poskeynesiana, en cambio; el GPI es eficiente. Su asignación genera certidumbre, su ejercicio presupuestal genera confianza y las variaciones en montos y tiempos de asignación se consideran inherentes al proceso presupuestario.

La eficiencia del GPI no es un objetivo en sí mismo, su análisis debe ir más allá del aspecto cuantitativo de asignaciones y ejercicios durante el periodo, se debe considerar su incidencia en el empleo y el producto. El modelo de análisis empleado en la investigación considera la incidencia del GPI con respecto al empleo, por tal motivo para comprobar la hipótesis se analizaron de manera cuantitativa los registros del gasto público de inversión del gobierno federal durante el periodo 1990-2014.

En el corto plazo se corroboró la eficiencia del gasto público de inversión, con la presencia de sub y sobre ejercicios durante el proceso presupuestal. El hecho de

que la eficiencia del GPI sea cuestionada en procesos puntuales, no indica que sea ineficiente como lo muestran los resultados obtenidos en el ejercicio en el corto plazo; por lo contrario, su ineficiencia se manifiesta en los distorsionantes presentes en su proceso de asignación, pues los rubros a los que se destina, no reproducen el capital, ya que estos se dirigen a cubrir los requerimientos financieros del sector público llevando consigo un creciente *déficit* presupuestal.

Durante la investigación se cumplieron diversos propósitos, en específico las diversas presentaciones del gasto privado de inversión, que dado su entorno de competencia mantiene la información en *secretía*, lo que da lugar a incertidumbre y especulación respecto de los montos de inversión, presuponiendo o estimando las cantidades asignadas, que en las cuentas nacionales se muestra como “*gastos estimados proyectados a cada periodo de asignación*”, “*montos acumulados provenientes de ejercicios anteriores*” o como “*montos acumulados estimados proyectados de ejercicios anteriores*”. Lo que genera poca certeza en los montos reales de inversión privada contrastando con los montos del GPI plenamente registrados en la Cuenta Pública. De igual manera, destacar que el análisis cuantitativo se realizó con datos absolutos para deslindarse de ajustes que involucraran adecuaciones, que solo pretenden, aún en documentos oficiales justificar el desempeño de la inversión privada.

En el largo plazo se comprobó la eficiencia del GPI con respecto al empleo, mediante un modelo econométrico tipo VAR (VECM). El GPI se mantuvo durante el periodo como la variable de mayor incidencia hacia el nivel de empleo. La certidumbre en su asignación conservó mediante la función de arrastre, confianza en las expectativas de la inversión privada, así como certeza en el retorno de la inversión. El costo financiero de la deuda resulta poco significativo.

En la investigación, también se comprobó la propuesta de manera empírica con el estudio de caso: Proyecto de construcción de la línea 12 del metro de la Ciudad de México. Obra realizada mediante un consorcio en Asociación Público-Privada

(APP) que representa un ejemplo de cómo son día a día los proyectos de inversión del gasto público. Donde la falta de transparencia en las decisiones gubernamentales y la secrecía en el manejo de información de la participación privada, hacen poco probable que se logre tener una inversión pública más eficiente y de mayor calidad.

La eficiencia del GPI desde un sentido económico heterodoxo, además de proporcionar un efecto multiplicador al consumo, genera con el efecto del principio acelerador incentivos que fomentan la inversión productiva al incrementarse los “stocks” de capital. Con la reducción persistente del GPI, se renuncia a sus principios de rentabilidad social y se dejan de lado beneficios de la población a cambio de rentabilidad financiera. Con estos procesos se crea resquebrajamiento del GPI, ya que se desmantela paulatinamente a favor de inversores privados, que siendo en su mayoría foráneos, aprovechan la coyuntura y los vacíos en el marco regulatorio para beneficiarse de los recursos públicos.

A pesar de que el GPI se reduce gradualmente, mantiene su eficiencia ya que su asignación genera certidumbre a los agentes económicos, pese a que hay sectores sociales que piden se recorte mayormente este gasto a fin de cumplir con los requerimientos presupuestales. Es un error pensar en continuar reduciéndolo para hacerlo más eficiente, por lo contrario, su contracción inhibe la inversión privada, pues reduce su participación al tener condiciones de incertidumbre para el retorno favorable de su inversión, a menos que mediante otros mecanismos de índole política o acuerdos fuera de presupuesto, se de apertura a la inversión privada.

Los resultados obtenidos muestran la gran influencia que ejercen los montos de asignación del GPI a la creación de empleos, y un incremento del rubro, generará mayores empleos; una reducción, por lo contrario, limitará su generación como ha venido sucediendo desde hace algunas décadas.

Incrementar el monto del GPI aumenta su eficiencia siempre y cuando el gobierno intervenga directamente en la infraestructura y no concesione las obras ni se deslinde de sus responsabilidades como eje rector. Es claro, que también el gobierno debe buscar las mejores oportunidades de rentabilidad social, pero los gobernantes se saben agentes de paso, por lo cual, buscan aprovechar su estancia en el poder a fin de obtener rentas financieras más allá de su gestión.

A pesar de que la ortodoxia pugna por una mayor eficiencia del gasto de inversión en términos de rentabilidad y productividad, ciertamente se desenvuelve en completa opacidad en el manejo de la información, pues no existen mecanismos de rendición de cuentas y transparencia pública en el sector privado. El sector público en cambio, con los nuevos requerimientos de apertura de información, se ve en la necesidad de transparentar sus procesos, mientras que el sector privado dado su entorno de competencia los mantiene en secrecía.

Los nuevos acuerdos de provisión privada de inversión en infraestructura y que involucran a las asociaciones público-privadas, distorsionan los procesos de asignación de recursos, pues no imperan procesos de transparencia ni de secrecía, por lo contrario; se manifiestan acuerdos plenos de opacidad y escasa rendición de cuentas.

Con el estudio de caso, se comprobó que las APP no necesariamente son una combinación de las mejores atribuciones del sector público y del sector privado, por lo contrario parecen conjuntar lo peor de cada uno de ellos. El caso resultó paradigmático; la construcción representó el doble del costo originalmente proyectado, retrasó de más de 18 meses en su operación y falta de atención a 450 000 usuarios diariamente. El gobierno en representación de la parte pública del consorcio de construcción de la obra, enfrentó la problemática económica y social mencionada, además de las consecuencias políticas que llevaron a un gobernante a abandonar el país, dado el entorno de opacidad y posible corrupción en el manejo de los recursos. La parte privada del consorcio, en cambio se

mantuvo al margen de la problemática, en opacidad y nula rendición de cuentas. Aún así, se continúa con el proceso de apropiación privada, desmantelando la LOPSRM a favor de la LAPP y con ello se proyecta, que las APP crezcan al 37% de la obra pública total realizada.

El estudio de caso, también reafirmó que luego de la privatización de las empresas públicas se avanza con el proceso para privatizar también los servicios públicos. Los gobiernos, debido a la falta de recursos presupuestarios, continuarán buscando en las APP alternativas de financiamiento. Se ajustan a las condiciones de negociación que promueven los particulares, que sin una certeza clara de beneficio a la colectividad, representarán altos costos al erario público mediante los montos de las transferencias presupuestarias.

A pesar de los persistentes recortes en sus montos de asignación, las recurrentes variaciones en periodos o montos del ejercicio presupuestal y la creciente proliferación de distorsionantes a su eficiencia, el GPI ofrece beneficios que se deben considerar.

1.- El GPI en el largo plazo presenta mayor relevancia en la creación de empleo que la inversión privada y el costo financiero de la deuda.

2.- La asignación del GPI genera certidumbre a los agentes económicos. Las familias incentivan el consumo y las empresas incrementan la inversión. Se crea el efecto arrastre a la inversión privada.

3.- Mediante el efecto multiplicador se incrementa el consumo y con ello el producto. El principio acelerador incentiva las expectativas de inversión y con ello el empleo.

4.- La incidencia del GPI es de suma importancia para el incremento de los *stocks* de capital y en la reasignación de los recursos, siempre que el Estado mantenga la participación activa en la economía.

5.- Es importante destacar que el incremento del empleo incentiva al producto y la acumulación de capital financiero, pero con énfasis en la distribución del ingreso. El empleo no limita la creación de riqueza, por lo contrario se generan mayores ingresos, consumo e inversión.

6.- La tendencia a revalorizar el capital financiero inhibe la creación de empleo. Sin embargo, esta postura solo es concebible para los agentes privados de la producción. El Estado tiene una función más amplia, que es la búsqueda de mayor equidad en la distribución del ingreso. Evidentemente el Estado al asumirse como un agente económico común, no solo ha dejado de lado sus atribuciones, sino que se ha subordinado a los lineamientos del capital financiero bajo la creencia errónea, que por el efecto de la *“derrama de la inversión privada”* se alcanzará a beneficiar a los deciles de ingresos más bajos de la población.

7.-No existen razones de eficiencia económica para que el Estado se deslinde de la inversión pública. La separación responde mayormente a cuestiones de subordinación por conceptos de pago de deuda o por acuerdos políticos entre gobernantes y cúpulas empresariales.

8.- La provisión privada de infraestructura pública mediante las APP obedece más a intereses particulares de inversión en gobierno, que mediante proyectos libres de riesgo y altas tasas de retorno aseguradas, buscan obtener los mayores beneficios.

9.- El alto costo social que representan las APP, al igual que la deuda y el costo financiero de la misma, no hacen más que reducir el nivel de los montos del GPI, pues gran parte de estos recursos se asignan a otros rubros. Los recursos de los

que se apropian las APP no provienen del gobierno, sino de la sociedad que ve reducido su ingreso al tener que pagar altos costos por los servicios recibidos o dejar de percibir recursos del gasto público, comprometidos a las obligaciones de pago a las APP.

10.- Las APP logran asegurar sus retornos de inversiones comprometiendo los ingresos futuros del gobierno, ya sea mediante deuda, transferencias del GPI y recientemente por medio de asignaciones directas del gasto corriente.

El estancamiento de la actividad económica tiene que ver, como se menciona desde los términos de la economía política, con la distribución de la riqueza. La provisión privada de infraestructura pública acentúa la brecha de desigualdad entre quienes participan de su distribución. Mientras el Estado se ha ocupado en mantener la estabilidad macroeconómica y con ello limitar la asignación de recursos a la población, el aspecto distributivo no se ha logrado subsanar con políticas económicas tendientes a la privatización, implementadas desde hace 30 años, por lo contrario; han acentuado la desigualdad. La creencia que el manejo de la estructura de la deuda y los altos costos financieros de la misma deben limitar la asignación del GPI es falsa. Es un paliativo que busca justificar la participación privada en la infraestructura pública en condiciones más que favorables.

De acuerdo con el planteamiento de este trabajo, se puede afirmar que la ineficiencia económica del GPI es una falacia, el hecho que se destaque la falta de eficiencia responde mayormente a cuestiones de otra índole.

No existen razones financieras para deslindarse de la inversión pública tradicional, ya que la provisión privada no relaja las restricciones que enfrentan los presupuestos públicos, pues el costo de ahorrar en desembolsos al momento de realizar las inversiones, será al mismo tiempo la renuncia a ingresos futuros provenientes de las tarifas de los usuarios o recursos financiados con impuestos.

Desde la perspectiva de las finanzas públicas, la provisión privada de infraestructura causa problemas debido a su poca regulación. Las reglas contables la dejan fuera del balance presupuestal y los gobiernos las utilizan para anticipar gastos y eludir controles presupuestales.

La investigación destaca que el manejo de las finanzas públicas dentro de los postulados de la economía convencional, no ha hecho más que continuar con el deterioro del ingreso de la población. El gasto público de inversión, en específico el enfocado a infraestructura, deja de lado su contribución al incremento del empleo y producto, para institucionalizarse, en cambio, como elemento central en la privatización de la infraestructura pública, donde la norma es: *“la privatización de las ganancias y la socialización de las pérdidas”*.

En México se pueden encontrar múltiples casos de APP que han generado grandes beneficios pero solamente para el sector privado. Contratos con altos rendimientos a largo plazo, que no se encuentran en cualquier inversión y con prácticamente 0% de riesgo. Negociaciones que otorgan contratos benéficos a ciertos consorcios privados perdiéndose las bondades de la inversión pública en un mar de opacidad y posible corrupción.

Finalmente, esta tesis doctoral desarrollada desde el marco teórico poskeynesiano, no pretende regresar al modelo de la amplia participación del Estado en la economía. Sí en cambio, pretende regularizar la liberalización económica y retomar la participación activa en sectores estratégicos. Los postulados de las *finanzas funcionales*; que se han aplicado temporalmente para rescatar economías de países desarrollados luego de la crisis 2008-2009, por ahora se encuentran subordinados a los preceptos neoliberales en países en desarrollo como México, aunque representan una solución viable, exigen un cambio de paradigma, al menos temporalmente.

Recomendaciones y sugerencias.

1.-La aplicación del gasto público de inversión debe estar acompañada de una política pública de infraestructura que incentive la creación de obra pública, siempre y cuando el Estado participe activamente. Al mismo tiempo acotar la participación privada en la provisión de infraestructura, servicios públicos y transferencias presupuestales.

2- La aplicación de una política fiscal expansiva hacia la inversión, deberá estar acompañada de una política industrial que retenga y reproduzca los capitales al interior del país, para incrementar no solo el consumo, sino la inversión. Rescatar los efectos del multiplicador y del principio acelerador para impulsar la economía desde una visión real de Estado.

3.- Establecer mecanismos que promuevan la obligatoriedad de la transparencia y rendición de cuentas de altos mandos del sector público y privado que intervengan en la realización de obra pública, ya que estos niveles presentan hasta hoy procesos discrecionales y opacos en la toma de decisiones. Establecer esquemas generales de fiscalización y rendición de cuentas en toda obra de infraestructura, no importando si es inversión pública, privada o APP.

4.- La iniciativa privada debe sujetarse a los lineamientos de la LOPSRM, que bajo el control gubernamental restaure los beneficios del GPI. Crear bienes y servicios con rentabilidad social y que generen rentabilidad a la inversión privada, pero sin reducir futuros ingresos de la población.

5.- Restar atribuciones a la LAPP, pues esta solo busca hacerse "*un traje a la medida*" con la provisión privada de infraestructura pública, asegurando máximas ganancias y anulando los riesgos.

Bibliografía:

Afonso Antonio, Ludger Schuknecht and Vito Tanzi (2008). Income distribution determinants and public spending efficiency. Working paper series No 861/ January, 2008. European Central Bank, 2008.

Akitoby, Bernardin, Richard Hemming, y Gerd Schwartz (2006) Inversiones públicas y asociaciones público privadas. FMI temas de Economía 40.

Allen Richard y Dimitar Radev (2006). Fondos extrapresupuestarios. Departamento de Finanzas Públicas FMI.

Arestis Phillip, Sawyer Malcolm, (Ed.)(2006). "Fiscal policy matters"

Arestis Phillip. (2009) "fiscal Policy within the NCM Framework", in J. Creel and M. Sawyer.

Arestis Phillip, Sawyer Malcolm, (Ed.) (2008). "New Consensus macroeconomics and Inflation Targeting: keynesian Critique", *Economia & Sociedade*, vol. Editorial: Palgrave, Macmillan six volume.

Arestis Phillip, Sawyer Malcolm (2012). 21st Century Keynesian Economics, En. Arestis Phillip, Sawyer Malcolm, (Ed.). (2012). 21st Century Keynesian Economics, (pp: 81-119). Editorial: Palgrave, Macmillan six volume.

Astudillo, M.M (2004) Las relaciones fiscales intergubernamentales en México. Problemas de desarrollo. *Revista latinoamericana de economía*.

Aschauer, David, (1988), "Is Government Spending Stimulative?" Staff Memoranda, Chicago, Federal Reserve Bank of Chicago, 1988.

ASF, Cámara de Diputados 2014. Problemática general en materia de Obra Pública, 2012.

ASF (2014), *Revista Técnica sobre rendición de cuentas y fiscalización superior* Num.6, Febrero-agosto 2014.

ASF (2014), *Revista Técnica sobre rendición de cuentas y fiscalización superior* Num.6, Febrero-agosto 2014.

Ayala, Espino José (2001). Economía del sector público mexicano, Editorial Esfinge, 2ª Edición. Junio 2001.

Ayala, José E. (2003). Estado y desarrollo. La formación de la economía mixta mexicana en el siglo XX. UNAM, 2003.

Ayala. Espino José (2004). Instituciones para mejorar el desarrollo: Un Nuevo pacto social para el Crecimiento y el Bienestar. Editorial Fondo de Cultura Económica. [Consultado el 30 de junio de 2012]
http://books.google.com.mx/books?id=vq3w2V1kELMC&pg=PA5&hl=es&source=gs_selected_pages&cad=3#v=onepage&q&f=false

Barro, Robert, (1974). "Are Government bonds Net Wealth?" The Journal of Political Economic, vol. 82.

Barro, Robert Joseph. Grill Vittorio, Febrero Ramón. (1999), macroeconomía teoría y política. Editorial McGraw Hill, 1999.

Barro, Robert Joseph. Sala i Martín. (2009), Crecimiento Económico, Editorial Reverte, 2009 ISBN: 8429126147, 9788429126143

Bhadur, Amit. (2014). What remains of the theory of demand management in globalizing world? Public Policy brief. Levy Economics Institute of Bard College.

Bernanke, B., T. Laubach, F. S. Mishkin y A. Posen, 1999, Inflation Targeting: Lessons from the International Experience, Princeton, Princeton University Press.
Bernanke, Ben y Frederic Mishkin (1997): "Inflation Targeting: A New Framework for Monetary Policy?" Journal of Economic Perspectives vol. 11 No. 2.

Berglund, P. Gunnar. (2007). Equality and enterprise. En NELL, J. Edward. (Ed.). Transformational Growth and Functional Finance. (pp. 243-265). Pelgrade. Macmillan.

Blinder, A.S. (1998), Central Banking in Theory and Practice, Cambridge, MA. MIT Press.

Catalán Herrera Pedro, Franckle Ballve (2009). Analisis de la eficiencia del gasto municipal y de sus determinantes. Economía Vol. XXXII, N° 63, semestre enero-junio 2009, pp. 113-178 / ISSN 0254-4415.

Cate, Thomas. (1997). An encyclopedia of Keynesian Economics. UK

Caballero, U. Emilio (2012). Política Fiscal e Inversión privada en México. Facultad de Economía. UNAM.

Caballero, U. Emilio, López Gallardo Julio. Gasto público, Impuesto sobre la Renta e inversión privada en México. Investigación Económica, vol. LXXI, núm. 280, abril-junio, 2012, pp. 55-84, Facultad de Economía México.

Cedillo, E.(2006). Por una política fiscal contracíclica. Revista problemas del desarrollo, Vol 37, núm.147 octubre –diciembre 2006. México.

CEESP (2013) Evaluando el desempeño del Gobierno federal 2011-2012. Resultados del sexenio 2007-2012. 3ª Edición, centro de Estudios del sector privado. A.C.

CEFP, Cámara de Diputados 2013. Análisis del Ejercicio del Gasto Público en la Cuenta Pública 2012

CEFP, Cámara de Diputados 2014. Aspectos Relevantes del Paquete Económico para el Ejercicio Fiscal 2015

CEFP, Cámara de Diputados. El Ingreso Tributario en México, 2005

CEFP, Cámara de Diputados. Evolución de los Ingresos tributarios. México 2000 – 2006. México, 2006.

CEFP, Cámara de Diputados, Ley de Ingresos de la federación. Comparativo Ley de Ingresos 2004, Iniciativa 2005 y Ley de Ingresos 2005. México, 2005.

CEFP (2005), Subejercicios en la Aplicación del Gasto Federal 2007 y 2008. Palacio Legislativo de San Lázaro, Julio de 2009. México, D.F.

CEFP (2016), Asociaciones Público-Privadas como alternativa de financiamiento para las entidades federativas, Junio de 2016 México, D.F.

Clements Benedict, Christopher Faircloth y Marijn Verhoeven (2007). En pos de un gasto eficiente. Finanzas y Desarrollo junio 2007.

Colegio de contadores públicos de México, (2005). Algunas consideraciones sobre el fideicomiso Público. Comisión de Contaduría y Auditoría Gubernamental.

CESOP. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública. Infraestructura y la competitividad en México. Salvador Moreno Pérez. Cámara de Diputados. Documento de Trabajo núm. 60, Noviembre de 2008. México.

Chapoy A. (2012), Tras la Crisis. Colección de libros. Problemas de Desarrollo. IIEC, UNAM, México, 2012.

Chapoy, Bonifaz Dolores Beatriz (2003), Planeación, programación y Presupuestación. IJ. UNAM 2003.

Chapoy, Bonifaz Dolores Beatriz (2013), Gasto y Financiamiento del Estado. IJ. UNAM 2013.

Comin Francisco, Díaz fuentes Daniel, Revuelta José. (n.d). La Relación entre el Gasto público y el Crecimiento Económico. Argentina, Brasil, México y España [consultado el 25 de Junio de 2012].

Commendatore Pasquale, Carlo Panico Carlo y Pinto Antonio (2012), Government spending, effective demand, distribution and growth: a dynamic analysis. Institutional and Social Dynamics, PRIN 2005, Working Paper WP-021. <http://growthgroup.ec.unipi.it/workingpapers.htm>

Davidson, P (1972), Money and the real World, Londres Macmillan.UK

Del Monte Alfredo, Papagni Erasmo (1997). Public Expenditure, Corruption, and Economic Growth: The case of Italy. Dipartimento di Teoria e Storia dell'Economia Pubblica, Università di Napoli "Federico II"

D.Mbondo Georges. Public Spending on Infrastructures and Productive Efficiency in Sub-Saharan Africa: An Analysis from the Stochastic Production Frontier on Panel Data. Journal of International Business and Economics June 2014, Vol. 2, No. 2, pp. 165-185 ISSN: 2374-2208 (Print) 2374-2194 (Online).

Devejaran, Shantayanan, et al. (1999) "The composition of public expenditure and Economic Growth", Journal of Monetary Economics, vol. 37, num 2, Norte de Holanda, Elsevier, 1996, pp 313-334.

Dorlauf, N. Steven. Blume, E. Lawrence. (Ed). (2008). The new Palgrave dictionary of economics. (Volume 1).

Donahue, J.D., y R. Zeckhauser (2011). Collaborative Governance: Private Roles for Public Goals in Turbulent Times. Princeton: Princeton University Press.

Eichengreen, Barry (2000), Hacia una nueva arquitectura financiera internacional: propuesta después de la crisis asiática. Oxford University Press, México.

El Colegio de México (Ed.) Los grandes problemas de México (2012) México D.F 2012.

Engel, Eduardo. Fischer Ronald ,Galetovic Alexander. (2014). Economía de las asociaciones público-privadas. Fondo de Cultura Económica. México 2014.

ETHOS (2013) ¿Cómo gastar mejor para crecer? Estudio sobre gasto público frente a una inminente reforma fiscal. Laboratorio de políticas públicas. Septiembre 2013.

Farrel, M,J (1957). The measurement of productive efficiency". Journal of Royal Statidistical Society, A 120, 253-290.

Fonseca Hernández Felipe de Jesús (2009). El impacto de la inversión pública sobre la inversión privada en México 1980-2007. Estudios económicos de la Universidad de Guadalajara, México.

Forstater, Mathew.(2007a). Toward a new instrumental macroeconomics. En Nell, J. Edward.(Ed.). Transformational Growth and Functional Finance. (pp.52-65). Pelgrade Macmillan.

Forstater, Matthew. (2007b). Functional Finance and Full employment: Lesson from Lerner for today. En NELL, J. Edward.(Ed.). Transformational Growth and Functional Finance. (pp.141-159). Pelgrade Macmillan.

Galbraith, John Kenneth.(2007). La Economía del fraude Inocente. La verdad de nuestro tiempo, Barcelona 2007.

Green William (2005) Efficiency of Public Spending in Developing Countries: A Stochastic Frontier Approach. Stern School of Business, New York University May, 2005

Guía para la transparencia en las finanzas públicas.The Open Budget Initiative or the IBP.info@internationalbudget.org. www.internationalbudget.org.

Hall, David. (2010). *The Past, Present and Future of Public expending*. PSIRU, Business School, University of Greenwich, Park Row, London SE10 9LS, U.K.

Hernández Rodríguez, G. Ruiz-Ramírez, J. y Pérez Salazar, C: "Presiones económicas sobre el gasto público en México 1980-2012", en *Observatorio de la Economía Latinoamericana*, N°197.2014
<http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/mx/2014/gasto-publico.html>

Hernández Trillo, Fausto. (2003) *La Economía de la Deuda. Lecciones desde México*. Fondo de Cultura Económica. México.

Hernández Trillo, Fausto. (2006). *El presupuesto público en infraestructura y su regulación*. Colección dirigida por César E. Hernández Ochoa. CIDAC. México.

Huerta González Arturo (2006). *Porqué no crece la economía mexicana y como puede crecer*. Editorial Diana 2006, México

IMCO (2010) *La caja negra del gasto público*. Instituto Mexicano para la competitividad A.C. 2010.

INDEP(2013) *Índice de desempeño de los programas públicos federales*. GESOC A.C.

Jul Ana Maria (2006), BID, *Operaciones extrapresupuestarias*, informe. Santiago de Chile 2006.

Kalecki, M.(1939), *Essays in the Theory of Economic Fluctuations*, London, Allen & Unwin.

Kalecki, M. (1943), "Three ways of full employment", in *the Economics of full employment*, Oxford: Blackwell for Oxford University Institute of Statistics.

Kaldor, N. (1939), *Speculation and economic stability*, *Review of economic studies* 7, octubre, pp. 1-27.

Kaldor, Nicholas (1963), "¿Aprenderán a grabar los países subdesarrollados?", *Comercio Exterior*, XII(1): [1966], *Causes of the slow rate of economic growth in the United Kingdom*, UK, Cambridge University Press.

Keynes, J. M. (2012). *La teoría General de la Ocupación, el interés y el dinero*. México. Fondo de Cultura Económica.

King, J.E. (2002). Una Historia de la Economía Poskeynesiana 1936. Editorial Akay, Madrid.

Laurell y Herrera (2015:126-130). Claves para entender los contratos de asociación público-privada. En Sandoval Ballesteros Irma E. (2015). (Coordinadora) Interés público, asociaciones publico-privadas y poderes fácticos. IIS.UNAM. 2015

Lee, Robert D. (2012). Public Budget system, ninth edition, Jones & Bartlett Publishers, Jul 30 2012-656 paginas

Lerner, Abba. (1943). Functional Finance and the federal Debt.

Lerner, A (1944) Economía del control, 1944.

Levy-Dabbah Simón.(2015). Tesis doctoral: Análisis Jurídico-económico de las Asociaciones público- privadas para detonar las economías regionales de México. Estudio comparado UNAM. México 2015.

Levy, Orlik Noemí.(2001). Cambios institucionales del sector Financiero y su efecto sobre el fondeo de la inversión. México 1906-1999, UNAM. Facultad de Economía. DGAPA, México.

Linderth, H. Peter. (2011).El ascenso del sector público. México. Editorial. FCE.

Machado, Roberto.(2006). ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público en América Central. Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de estudios Económicos y Sectoriales.

Manrique I. (2011) Arquitectura de la crisis financiera, (Coordinadora) UNAM, México 2011.

Manrique I. (2011) Globalización Financiera y Nuevo Marco Institucional: Referencias Obligadas para la política fiscal (Coordinadora), UNAM, México 2011.

Mariani, Ochoa. R (2012). El gasto público y su normatividad. Una propuesta para su eficiencia. Edit. Plaza y Valdez, México.

Martner, Ricardo.(2000) "Los estabilizadores fiscales automaticos, en revista de la CEPAL 70, abril2000.

MÉXICO-EVALÚA, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Presupuesto realista y sostenible, México, 2014.

MÉXICO-EVALÚA, Centro de Análisis de Políticas Públicas. Descifrando la caja negra del gasto. México, 2014.

MÉXICO-EVALÚA, Centro de Análisis de Políticas Públicas. OBRA PÚBLICA: ¿TRANSPARENTE? México, 2015a.

MÉXICO.EVALÚA, Centro de Análisis de Políticas Públicas. La joya de la Corona México, 2015b.

Mishkin, Frederick y Adam Posen. (1997).“Inflation Targeting Lessons from Four Countries”. Federal Reserve Board of New York Economic Policy Review, vol.3, No. 3.

Mitchell, F. William.(2007). The job Guarantee:Full employment and price stability in a small open economy. En NELL, J. Edward.(Ed.). Transformational Growth and Functional Finance. (pp.278-297). Pelgrade Macmillan.

Moore,G.C. (1988), Horizontalist and Verticalist: The macroeconomic of credit Money, Cambridge, Cambridge University Press

Morales, Flores Eudoxio, Fortunato Cuamatzin Bonilla, Jorge Vázquez Sánchez (Coord). (2014). Impacto de las finanzas Públicas y deuda Pública en México. Ediciones E y C. BUAP. Puebla. México.

Moreno – Brid, J.C (2012), Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana, México .D.F, Fondo de cultura económica., 2012.

Musgrave, Richard A. (1959).Teoria de la Hacienda Pública. Un estudio en Economía Pública.

Musgrave, Richard y Musgrave P.(1995). Hacienda Pública, Teoría y aplicada. McGraw Hill, México.

Musgrave A, Richard.(2007). Functional Finance and fiscal functions. En Nell, J. Edward.(Ed.). Transformational Growth and Functional Finance. (pp.123-128). Pelgrade Macmillan.

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

Nell, J. Edward (2007). *Transformational Growth and Functional Finance*. En Nell, J. Edward. (Ed.). *Transformational Growth and Functional Finance*. (pp.3-20). Pelgrade Macmillan.

Nell, J. Edward (2007). *Anchors aweigh: from real to nominal money*. En Nell, J. Edward. (Ed.). *Transformational Growth and Functional Finance*. (pp.171-210). Pelgrade Macmillan.

OCDE, (2009). *Estudio de la OCDE sobre el proceso presupuestario en México*.

OCDE, (2010) *Perspectivas OCDE: México Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible*.

OCDE, (2012). *Mejores políticas para un desarrollo incluyente septiembre 2012*. México.

Patiño J.C, Marca J.L (2011). *Reforma fiscal y su impacto en las finanzas estatales y municipales en el Estado de México*. Edit. Porrúa, México 2011.

Parguez, Alain. Seccareccia, Mario. (2000), "The Credit Theory of money". *The monetary circuit approach*. In Smithin, John (Comp). *What is money?* (London: Rutledge).

Pérez Jacome, Dionisio (2012). *Presupuesto basado en resultados: Origen y aplicación en México*, OECD.SHCP.MEXICO.

Perló Cohen Manuel (2014), *¿Qué opinan los usuarios de la nueva Línea 12 del Metro? Elementos para una política pública del transporte en el D.F.* IIS.UNAM 2014.

Retchkiman, Benjamin K. (1987) *teoría de las finanzas públicas*. UNAM, 1987.

Revista de la CEPAL Hacia una nueva agenda para América. núm. 80, pp. 7-40.

Rima, H, Ingrid. (2007). *The operational role of functional finance*. En NELL, J. Edward. (Ed.). *Transformational Growth and Funcional Finance*. (pp.266-277). Pelgrade Macmillan.

Robinson, J. (1937), *Essays in the Theory of Employment*, London, Macmillan.

Rodrik, D. (2011), *Una Economía, muchas recetas*, FCE.

Rojas Eugenio, Rafael Sánchez, Alejandra Vega (2013). *Apronte Económico para la Estimación de Coeficientes para Programas de Empleo Asociados a Inversión Pública*. Gobierno de Chile 2013.

Romero, M. (2012). *Fundamentos de política económica en México 1910-2012*. UNAM, Facultad de economía, México D.F.

Romero, M, J (2015). *Lo que yace bajo la superficie. Una evaluación crítica de las APP y su impacto en el desarrollo sostenible*. www.euroadad.org.

Salgado García Lorenzo, Chávez Palma A. Adrián (2014). *La planeación del desarrollo regional y política de inversión en infraestructura: Un modelo para la competitividad de las ciudades*. BUAP, Puebla, México.

Sandoval, Irma (2007) *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera*, Auditoría Superior de la federación, México, D.F. Editorial Color S.A. de C.V.

Sawyer, M. (2007), "Fiscal policy under new labor", *Cambridge Journal of Economics*.

Schumacher, E.F. (1967), *Public finance, Its relation to full employment*, Basil Blackwell, Oxford 1967.

SCT (2010). *Asociaciones Público-Privadas para el desarrollo carretero de México*. Gobierno federal. México 2010.

Servicios de Investigación y análisis. Centro de documentación, información y análisis. Cámara de Diputados. *El Procedimiento Legislativo en Materia de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación y Procedimiento para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública*. México, 2010

SHCP, Subsecretaría de Egresos de la Federación, *El presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2000*. México, 2000.

Smith, Adam (1794), Investigación de la Naturaleza y causas de la riqueza de las naciones. <http://stolpkin.net/spip.php?article696>. Universidad de Sevilla. Biblioteca de la Facultad de Derecho. Javier Villanueva Gonzalo. jabyn@us.es

STC (2011), El metro de la ciudad de México, Imágenes, México. Agencia promotora de publicaciones.

STC (2014). El metro es de todos. CDMX, 2014. Sistema de transporte colectivo metro.

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

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

Stiglitz, Joseph (2003) "El rumbo de las reformas"

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

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

Tanzi, V. Medición de la eficiencia del gasto público. Documento preparado para la Conferencia del Banco Mundial sobre "Eficiencia del Gasto Público y Crecimiento:" Banco Mundial: 27 de octubre de 2004.

Taylor, J. B. 1999, ed., Monetary Policy Rules, Chicago and London, The University of Chicago Press.

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

Ricardo, David. (1993), Principios de Economía Política y Tributación. FCE.

Tobin, J. (1986), acumulación de Activos y Actividad Económica. Ed. Alianza Editorial, Madrid.

Ugalde, Luis Carlos (2014). La negociación política del presupuesto en México 1997-2012. El impacto sobre la composición y ejecución del gasto público. Integralia. SITESA. Cámara de Senadores de la República.

Varella Mollick André, René Alberto Ramos Durán, Esteban Silva Ochoa (2005) Infrastructure and FDI Inflows into Mexico: A Panel Data Approach. Mexico, 2005.

Vega, Ferroviarios Juan Argentino, Juan Víctor Diblasi (2013), Evidencia empírica de los determinantes del gasto público provincial. Versión original de este trabajo se realizó para presentarse en las 45ª Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas realizadas en la provincia de Córdoba en septiembre de 2013.

Wicksell, K. (1898), Geldins and Güterprese, Frankfort: Verlag Gustav Fisher.

Williamson, John (1990). What Washington Means by Policy reform.(PIIE). Chapter 2 from Latin American Adjustment: How much has Happened? Edited by John Williamson. Published April 1990. Peterson Institute for International Economics.

Witker Jorge (2015) Asociaciones Público-Privadas y captura del Estado. En Sandoval Ballesteros Irma E. (2015). (Coordinadora) Interés público, asociaciones publico-privadas y poderes fácticos. IIS.UNAM. 2015

Woodford, M. (2003), Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Wray, L. Randall. (2005) .El papel del dinero Hoy: La clave del pleno empleo y la estabilidad de precios., UNAM Facultad de Economía.México.

Wray.L.Randall. (2007). Functional Finance and US Government Budget. En Nell, J. Edward.(Ed.). Transformational Growth and Functional Finance. (pp.141-159). Pelgrade Macmillan.

Wray,L. Randall, Forstater Mathew.(Ed). (2008). Keynes and Macroeconomics After 70 Years. Editorial: Edward Elgar.

Wray, L. Randall. (2012). Modern Money Theory: A Primer Macroeconomics for Sovereign Monetary, University of Missouri- Kansas City.

Atesoglu, H. Sonmez.(2008). A Keynesian model for the 21st century. En Wray,L.Randall, Forstater Mathew.(Ed). (2008).Keynes and Macroeconomics After 70 Years.(pp: 123-136). Editorial: Edward Elgar.

Revistas:

ASF, Análisis del Informe de Avance de Gestión Financiera 2009-2014

ASF, Informe General Cuenta Pública 2000-2013.

ASF (2012). Problemática general en materia de obra pública. México. Auditoría Superior de la Federación. Cámara de Diputados.

ASF (2013). Informe sobre la fiscalización superior del monumento Estela de Luz 2009-2011.Cámara de Diputados.

Barro, Robert J. 1990. Government spending in a simple model of endogeneous growth. Journal of Political Economy 98(S5): 103-125.

BM (2006).México: Revisión del gasto público para infraestructura. Banco Mundial México. Volumen 3.

Arestis P. and Biefang-Frisancho, Mariscal (2000).”capital stock, Unemployment and Wages in the United Kingdom and Germany”, Scottish Journal of Political Economy,47(5),pp.487-503.

Arestis Philip. Sawyer Malcolm.(May.2003a). Reinventing the fiscal policy. Working Paper No. 381.The Levy Economics Institute of Bard College p.arestis@levy.org and The Levy Economics Institute and the University of Leeds.

Arestis Philip. Sawyer Malcolm.(May.2003b) The Case for Fiscal Policy .Working Paper No. 382 .The Levy Economics Institute of Bard College p.arestis@levy.org and The Levy Economics Institute and the University of Leeds.

Arestis Phillip, Sawyer Malcolm, (Ed.)(2006). “Fiscal policy matters” public finance.

Arestis P. (2009) "fiscal Policy Within the NCM Framework", in J. Creel and M. Sawyer.

Bell, Stephanie.(1999). Functional Finance: What, Why, and How? University of Missouri at Kansas City.

CAM UNAM. (2015) Reporte de Investigación 119. "La deuda que todos los mexicanos debemos de pagar: Entre la histórica irresponsabilidad, el despilfarro y la corrupción gubernamental y la avaricia de los prestamistas internacionales". Publicado el domingo 15 de febrero de 2015 11:42 pm.

Fontana Giuseppe. (2009) .Whither New Consensus Macroeconomics? The Role of Government and Fiscal Policy in Modern Macroeconomics. Working Paper No. 563. The Levy Economics Institute

Guillén R. 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 (CNCD). Bruselas, Bélgica, 23 -25 de mayo de 2002

Perrotini, Hernández I (2007). El nuevo paradigma monetario. Economía. UNAM. Vol 4. Num 11. México. PP 64-82.

Revista de la asociación interamericana del presupuesto público 03 ASIP.

Sada Correa Heidi Claudia e Ingrid Fabiola Sada. (2014) Evolución y análisis institucional del esquema de asociaciones público-privadas en México. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana. Año IX, No. 117. Enero-Junio de 2014. pp. 28-72. ISSN: 2007-0675. Universidad Iberoamericana A.C. Ciudad de México.

Sawyer, Malcolm. (2010).Progressive approaches to budget deficits. University of Leeds, October 2010.

Seccareccia, M., and M. Lavoie (1996), "Central Bank Austerity Policy, Zero-Inflation Targets, and Productivity Growth in Canada", Journal of Economic Issues, Vol. 30, no. 2 (June), pp. 33-55.

SHCP, Avances trimestrales de la situación financiera, gasto y deuda pública 2000-2003.

SHCP, Cuenta de la hacienda Pública federal 1996-2013

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? . Paper No. 539.The Levy Economics Institute.

Tcherneva, Pavlina R. (2011a).Fiscal Policy Effectiveness: Lessons from the Great Recession. Working Paper No. 649 Levy Economics Institute of Bard College. January 2011

Tcherneva, Pavlina R. (2011b).Fiscal Policy: Why Aggregate Demand Management Fails and What to Do about It. Working Paper No. 650 .Levy Economics Institute of Bard College.January 2011

Tcherneva , Pavlina R. (2012a).Inflationary and Distributional Effects of Alternative Fiscal Policies:An Augmented Minskyan-Kaleckian Model .Levy Economics Institute of Bard College February 2012.

Tcherneva , Pavlina R.(2012b). Inflationary and Distributional Effects of Alternative Fiscal Policies: An Augmented Minskyan-Kaleckian Model Levy Economics Institute of Bard College February 2012

Tcherneva , Pavlina R. (2012c). Reorienting Fiscal Policy after the Great Recession Working Paper No. 719 .Levy Economics Institute of Bard College May 2012.

Terzi, Andrea. (2010). The “Keynesian Moment” in Policymaking, the Perils Ahead, and a Flow-of-funds Interpretation of Fiscal Policy Working Paper No. 614. Franklin College Switzerland .

Zeza, Gennaro.(2009). Fiscal Policy and the Economics of Financial Balances. Working Paper No. 569. The Levy Economics Institute of Bard College and University of Cassino.

Leyes, Reglamentos y Decretos consultados.

Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas 1999.

Ley de asociaciones público-privadas 2012.

SHCP, Criterios Generales de Política Económica de 1990 a 2015.

SHCP, Cuenta de La Hacienda Pública Federal, 2012.

SHCP, Cuenta de La Hacienda Pública Federal, 2013.

SHCP, Leyes de Ingresos 1990 a 2015. México

SHCP, Presupuestos de Egresos de la Federación 1990 a 2015.

SHCP, Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación. 2015.

SHCP, Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. 2015.

SHCP. Criterios Generales de Política Económica 2015. México, 2014.

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/finanzas_publicas_criterios/cgpe2015_140905_vf.pdf. (Consultado el 21 de agosto, 2014)

SHCP. Cuenta de la Hacienda Pública Federal. México, 2000 a 2013.

http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/contabilidad_gubernamental/Paginas/cuenta_publica.aspx (Consultado el 10 de agosto, 2014).

SHCP. Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública. México.

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Paginas/unica2.aspx (Consultado el 15 de septiembre, 2014).

SCNM (varios años). Matriz insumo-producto. México .INEGI.

Direcciones y páginas electrónicas:

www.shcp.com.mx

www.inegi.com.mx

www.banxico.com.mx

www.asf.com.mx

www.ifai.com.mx

www.imco.mx

www.mexicoevalua.mx

www.integralia.com.mx

www.ascm.com.mx

www.finanzas.df.gob.mx

www.jornada.unam.mx

www.milenio.com

www.informador.com.mx

www.excelsior.com.mx

www.eleconomista.com.mx

www.elfinanciero.com.mx

www.eluniversal.com.mx

www.proceso.com.mx

www.ciep.com.mx

Anexos

Anexo3.1 Comparativo ley de ingresos de la federación 1990-2014

Anexo3.2 Comparativo Presupuesto de Egresos de la federación 1990-2014

ANEXO 4.1 Datos agregados de las principales variables consideradas en el modelo.1990-2014

año	Empleo	Ipriv	GPI	EGPI(%)	EGPI(const)	CFdeuda	DecrecimientoPIB	sobreejrcicios
	S/base	2008	2008	2008	2008	2008	D1t= 1	D2t=1
1990	n/d	n/d	547662,0	n/d	223726,6	7393580,0	n/d	n/d
1991	n/d	n/d	496565,7	n/d	229650,4	7705200,0	n/d	n/d
1992	n/d	n/d	522167,5	n/d	226928,0	7978050,0	n/d	n/d
1993	9386	756355,1	553752,9	n/d	222222,2	8132915,0	n/d	n/d
1994	10071	894940,5	513739,0	n/d	235142,2	8517387,0	n/d	n/d
1995	9459,8	507473,3	536566,4	n/d	229105,4	8026897,0	n/d	n/d
1996	9699,6	744325,2	542699,4	84,5	225433,7	8498459,0	n/d	n/d
1997	10411,2	980418,4	522455,2	92,1	228398,5	9090197,0	n/d	n/d
1998	11072,7	1097331,3	538808,6	97,4	227070,0	9517604,0	n/d	n/d
1999	11714,8	1333432,4	531277,1	99,0	228258,4	9771440,0	n/d	n/d
2000-1	353729	352048,4	77552,5	70,2	54405,4	56956,8	0	0
2000-2	146717	374169,7	118609,3	73,5	87220,2	38548,4	0	0
2000-3	200098	386183,2	127401,4	82,8	105539,7	68767,2	0	0
2000-4	-167896	475676,2	199809,6	94,2	188166,0	61589,5	0	0
2001-1	92490	373557,2	94009,6	66,6	62623,7	64362,1	1	0
2001-2	-111344	349185,8	116186,1	74,1	86150,4	54532,4	0	0
2001-3	-60241	464073,4	160551,8	86,9	139496,5	68155,4	0	0
2001-4	-187720	371795,2	168066,8	94,2	158369,9	39531,0	0	0
2002-1	50142	386455,0	64128,1	50,8	32576,3	55194,8	1	0
2002-2	67069	389559,6	85940,5	58,4	50190,9	61704,1	0	0
2002-3	112365	424880,3	106877,6	68,5	73163,9	73038,1	1	0
2002-4	-168220	409062,7	278345,4	95,1	264688,9	35854,0	0	1
2003-1	115956	401663,0	99092,9	70,6	69920,0	65915,8	1	0
2003-2	-77631	411207,9	98117,9	54,8	53797,8	51211,7	0	0
2003-3	52715	391605,1	113337,1	76,7	86977,8	68988,7	1	0
2003-4	-65760	401353,8	214703,7	70,3	150983,5	41101,8	0	1
2004-1	220948	420812,7	63707,5	49,5	31537,0	53395,5	0	0
2004-2	36809	461378,7	100608,3	62,2	62601,8	44235,4	0	0
2004-3	168389	382975,3	95915,2	65,8	63089,6	76516,6	1	0
2004-4	-50850	502185,4	275239,0	98,1	269896,8	53138,6	0	1
2005-1	166142	450100,3	76604,5	66,5	50977,1	52603,2	1	0
2005-2	112002	442259,6	67221,0	60,7	40826,6	63251,2	0	0
2005-3	203233	470514,3	106673,7	67,8	72375,9	59622,2	1	0
2005-4	-52689	518997,6	284628,4	99,1	282149,0	50530,2	0	1
2006-1	330822	484753,9	73352,5	69,5	50986,6	50447,7	1	0
2006-2	158253	513017,0	98725,8	74,5	73504,0	63500,9	0	0
2006-3	206047	507749,2	101252,0	72,6	73530,5	51057,6	1	0
2006-4	-78195	534458,5	257518,8	97,1	250174,8	62325,6	0	1
2007-1	295413	518412,0	51490,9	39,5	20352,3	42936,0	1	0
2007-2	115187	537875,0	87432,0	54,3	47457,4	70266,3	0	0
2007-3	194285	548019,8	128175,3	69,5	89087,9	48937,6	1	0
2007-4	-75671	589396,8	265766,4	96,9	257537,7	65437,2	0	1
2008-1	192670	538139,8	52953,3	41,8	22118,0	35389,5	1	0
2008-2	72532	565303,3	82287,0	51,8	42632,3	75830,4	0	0
2008-3	53439	514559,5	130842,8	66,5	87034,7	38420,3	1	0
2008-4	-348230	388101,1	265900,1	99,2	263701,3	77472,5	0	1
2009-1	-138291	463883,5	95727,8	70,8	67741,3	37957,6	1	0
2009-2	-168651	451026,3	119153,9	78,0	92944,6	81073,8	0	0
2009-3	121319	496072,2	130390,1	83,7	109177,6	36604,1	0	0

2009-4	13910	528963,1	186868,5	99,2	185367,4	70926,9	0	1
2010-1	334652	478650,7	87193,8	65,0	56712,9	33927,6	1	0
2010-2	139199	467087,5	110489,8	73,5	81213,5	83297,7	0	0
2010-3	221232	483361,2	119678,9	78,0	93381,1	26572,9	0	0
2010-4	37296	520324,7	214951,0	96,8	208109,3	82533,7	0	0
2011-1	264719	518476,4	88550,5	65,7	58197,2	27044,8	1	1
2011-2	86858	545313,7	112920,5	74,8	84506,1	85455,3	0	0
2011-3	225291	561331,3	125186,4	80,9	101263,5	26483,9	0	0
2011-4	34684	590884,7	206333,9	99,1	204440,7	87405,5	0	1
2012-1	345344	559871,7	102960,6	77,0	79238,5	30580,8	1	0
2012-2	111151	596162,3	131514,7	86,6	113885,6	85768,1	0	0
2012-3	226265	612772,5	137116,1	92,1	126254,4	26329,4	0	0
2012-4	28948	618520,0	161864,1	99,1	160474,2	85022,0	0	1
2013-1	219036	593431,1	80085,4	60,4	48344,1	27756,3	1	0
2013-2	76342	559771,1	108431,4	70,8	76780,9	90309,3	0	0
2013-3	151424	547766,9	122907,6	81,5	100222,9	22618,7	0	0
2013-4	16216	579695,4	219386,0	99,6	218582,0	85611,7	0	1
2014-1	256264	583183,2	192959,6	88,0	169804,4	40759,9	1	0
2014-2	147190	610741,2	216663,8	92,0	199330,7	132426,3	0	0
2014-3	251578	625843,4	245125,8	97,0	237772,0	33132,3	0	0
2014-4	59494	623907,2	242659,3	99,9	242416,7	139696,3	0	1

año	Empleo/1	Ipriv/2	GPI/3	EGPI(%)/4	EGPI(const)/5	CFdeuda/6	D1t/7	D2t/8
-----	----------	---------	-------	-----------	---------------	-----------	-------	-------

/1 [http://www.inegi.org.mx/Ocupación_empleo_y_remuneraciones > Trabajadores permanentes y eventuales en el IMSS > Por tipo de contratación > Total](http://www.inegi.org.mx/Ocupación_empleo_y_remuneraciones_Trabajadores_permanentes_y_eventuales_en_el_IMSS_Por_tipo_de_contratación_Total)

/2 [http://www.inegi.org.mx/Indicadores_de_coyuntura > Oferta y demanda global de b y s.2008 > Series desestacionalizadas>precios constantes > Demanda>FBKF>Privada>Valores absolutos](http://www.inegi.org.mx/Indicadores_de_coyuntura_Oferta_y_demanda_global_de_b_y_s_2008_Series_desestacionalizadas>precios_constantes_Demanda>FBKF>Privada>Valores_absolutos)

/3 [http://shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas Oportunas Finanzas Publicas/Situación financiera del sector público/gasto de capital.aspx](http://shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Situación_financiera_del_sector_público/gasto_de_capital.aspx)

/4 [Elaboración propia con datos de los informes trimestrales de la Cuenta Pública. Años 2000-2013. ttp://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/)

/5 [Elaboración propia con datos de los informes trimestrales de la Cuenta Pública. Años 2000-2013. http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/](http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/ITSSEFPDP/)

/6 [http://shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas Oportunas Finanzas Publicas/Situación financiera del sector público/Costo financiero.aspx](http://shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadísticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Situación_financiera_del_sector_público/Costo_financiero.aspx)

/7 [Elaboración propia con datos de los informes trimestrales de Crecimiento del PIB. Años 2000-2013. http://www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

/8 [Elaboración propia con datos de los informes trimestrales de la Cuenta Pública. Años 2000-2013. http://shcp.gob.mx/](http://shcp.gob.mx/)

Anexo 4.2 a. Estimación básica de la eficiencia del gasto público de inversión de 2000-2014, en periodos trimestrales.

Dependent Variable: GPI
 Method: Least Squares
 Date: 04/25/15 Time: 20:54
 Sample: 2000Q1 2013Q4
 Included observations: 56

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
EGPI	0.866657	0.016608	52.18251	0.0000
C	38913.16	2156.616	18.04362	0.0000
R-squared	0.980555	Mean dependent var		133048.9
Adjusted R-squared	0.980195	S.D. dependent var		62842.11
S.E. of regression	8843.884	Akaike info criterion		21.04790
Sum squared resid	4.22E+09	Schwarz criterion		21.12023
Log likelihood	-587.3412	Hannan-Quinn criter.		21.07594
F-statistic	2723.014	Durbin-Watson stat		1.763785
Prob(F-statistic)	0.000000			

Anexo 4.2 b. Estimación básica de la eficiencia del gasto público de inversión considerando los sobreejercicios de 2000-2014, en periodos trimestrales

Dependent Variable: GPI
 Method: Least Squares
 Date: 04/25/15 Time: 20:55
 Sample: 2000Q1 2013Q4
 Included observations: 56

Variable	Coefficient	Std. Error	t-Statistic	Prob.
EGPI	0.789891	0.023186	34.06808	0.0000
SOBREEJERCICIOS	19993.08	4714.857	4.240443	0.0001
C	44395.30	2282.476	19.45050	0.0000
R-squared	0.985481	Mean dependent var		133048.9
Adjusted R-squared	0.984933	S.D. dependent var		62842.11
S.E. of regression	7713.789	Akaike info criterion		20.79149
Sum squared resid	3.15E+09	Schwarz criterion		20.89999
Log likelihood	-579.1617	Hannan-Quinn criter.		20.83356
F-statistic	1798.650	Durbin-Watson stat		1.865718
Prob(F-statistic)	0.000000			

Anexo 4.3. Criterio de selección de retardos óptimos.

VAR Lag Order Selection Criteria

Endogenous variables: EMPLEO IPRIV GPI -CF

Exogenous variables: C

Date: 04/28/15 Time: 00:51

Sample: 2000Q1 2013Q4

Included observations: 51

<u>Lag</u>	<u>LogL</u>	<u>LR</u>	<u>FPE</u>	<u>AIC</u>	<u>SC</u>	<u>HQ</u>
0	-2507.989	NA	7.12e+37	98.50939	98.66091	98.56729
1	-2411.723	173.6570	3.06e+36	95.36169	96.11927	95.65118
2	-2368.473	71.23498	1.07e+36	94.29307	95.65671	94.81416
3	-2324.788	65.10029	3.71e+35	93.20735	95.17706*	93.96004
4	-2309.960	19.76992	4.13e+35	93.25334	95.82910	94.23761
5	-2277.273	38.45551*	2.37e+35*	92.59894*	95.78077	93.81481*

* indicates lag order selected by the criterion

LR: sequential modified LR test statistic (each test at 5% level)

FPE: Final prediction error

AIC: Akaike information criterion

SC: Schwarz information criterion

HQ: Hannan-Quinn information criterion

Se seleccionan 3 rezagos considerando el criterio de SC: Schwarz information criterion.

Anexo 4.4 Test de Johansen

Date: 04/28/15 Time: 00:54

Sample (adjusted): 2001Q1 2013Q4

Included observations: 52 after adjustments

Trend assumption: Linear deterministic trend

Series: EMPLEO IPRIV GPI -CF

Lags interval (in first differences): 1 to 3

Unrestricted Cointegration Rank Test (Trace)

<u>Hypothesized</u>	<u>Eigenvalue</u>	<u>Trace</u>	<u>0.05</u>	
<u>No. of CE(s)</u>		<u>Statistic</u>	<u>Critical Value</u>	<u>Prob.**</u>
None *	0.422406	61.39187	47.85613	0.0016
At most 1 *	0.305258	32.84994	29.79707	0.0216
At most 2	0.201725	13.91075	15.49471	0.0854
At most 3	0.041333	2.195023	3.841466	0.1385

Trace test indicates 2 cointegrating eqn(s) at the 0.05 level

* denotes rejection of the hypothesis at the 0.05 level

**MacKinnon-Haug-Michelis (1999) p-values

Se seleccionan 2 cointegraciones para evaluar la descomposición de la varianza de la función VAR irrestricta VECM.

Anexo 4.5 Descomposición de la varianza del empleo. Tabla con 4 periodos.

Variance
Decomposition
of
EMPLEO:

Period	S.E.	EMPLEO	IPRIV	GPI	-CF
1	<u>87781.34</u>	<u>100.0000</u>	<u>0.000000</u>	<u>0.000000</u>	<u>0.000000</u>
2	<u>114713.9</u>	<u>72.85557</u>	<u>7.642246</u>	<u>18.94794</u>	<u>0.554245</u>
3	<u>155173.5</u>	<u>74.64304</u>	<u>8.773359</u>	<u>14.95702</u>	<u>1.626579</u>
4	<u>175227.3</u>	<u>68.48334</u>	<u>8.609093</u>	<u>18.69975</u>	<u>4.207816</u>

Variance
Decomposition
of
IPRIV:

Period	S.E.	EMPLEO	IPRIV	GPI	-CF
1	<u>43477.66</u>	<u>0.376000</u>	<u>99.62400</u>	<u>0.000000</u>	<u>0.000000</u>
2	<u>49419.80</u>	<u>5.527923</u>	<u>94.11267</u>	<u>0.306915</u>	<u>0.052492</u>
3	<u>54294.33</u>	<u>6.265611</u>	<u>92.56677</u>	<u>0.382189</u>	<u>0.785426</u>
4	<u>63159.21</u>	<u>7.774467</u>	<u>91.26376</u>	<u>0.381275</u>	<u>0.580496</u>

Variance
Decomposition
of
GPI:

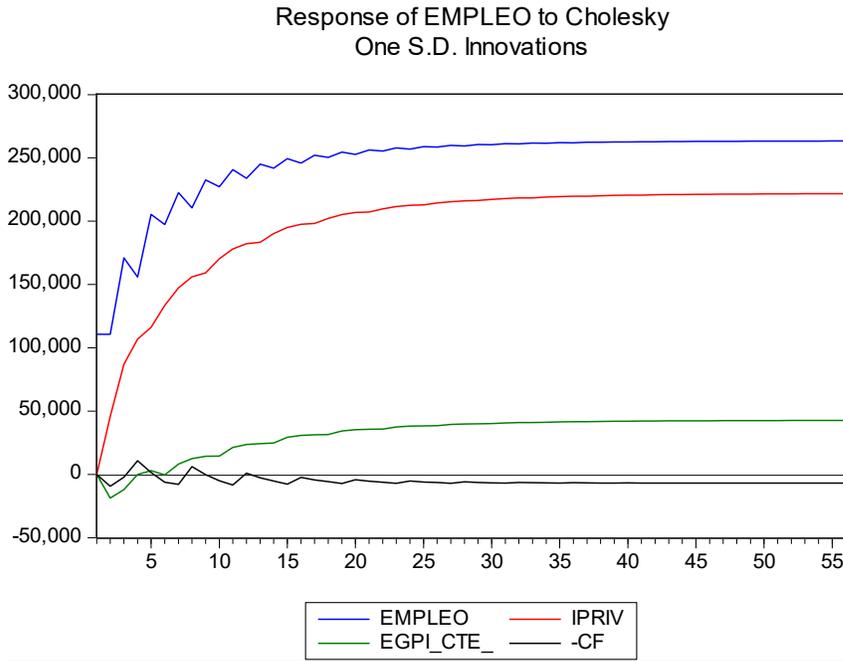
Period	S.E.	EMPLEO	IPRIV	GPI	-CF
1	<u>29396.32</u>	<u>23.19509</u>	<u>13.64517</u>	<u>63.15973</u>	<u>0.000000</u>
2	<u>36959.14</u>	<u>22.10783</u>	<u>12.19936</u>	<u>60.92977</u>	<u>4.763039</u>
3	<u>39156.46</u>	<u>20.83774</u>	<u>16.02778</u>	<u>58.86432</u>	<u>4.270159</u>
4	<u>40129.62</u>	<u>20.42200</u>	<u>15.82103</u>	<u>56.15658</u>	<u>7.600390</u>

Variance
Decomposition
of -
CF:

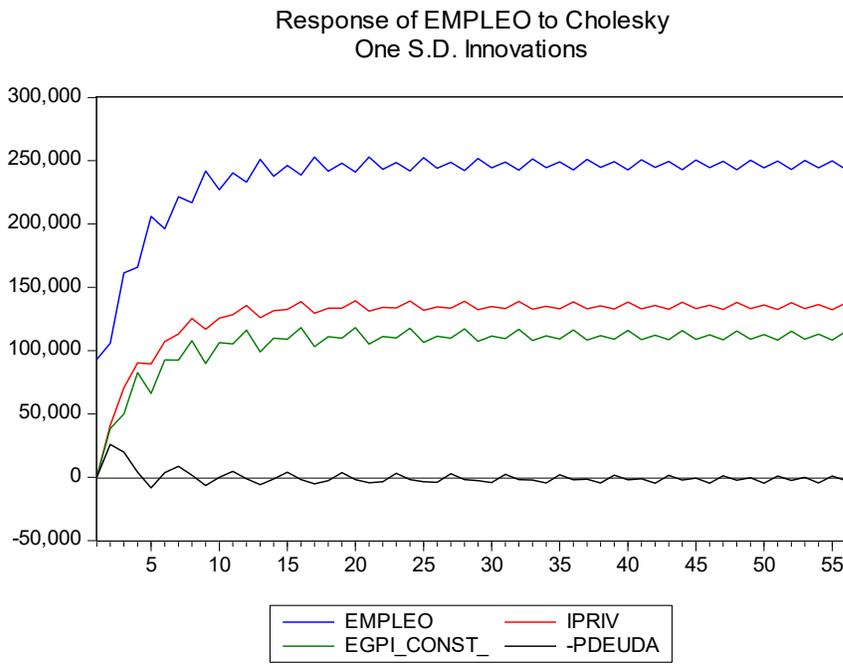
Period	S.E.	EMPLEO	IPRIV	GPI	-CF
1	<u>5913.495</u>	<u>2.700698</u>	<u>0.038218</u>	<u>1.072517</u>	<u>96.18857</u>
2	<u>7183.160</u>	<u>2.641353</u>	<u>8.971336</u>	<u>1.738262</u>	<u>86.64905</u>
3	<u>7531.978</u>	<u>3.442671</u>	<u>11.38303</u>	<u>3.030917</u>	<u>82.14338</u>
4	<u>8247.675</u>	<u>5.536399</u>	<u>10.15095</u>	<u>2.548968</u>	<u>81.76368</u>

Cholesky
Ordering:
EMPLEO IPRIV GPI -CF

Anexo 4.6 Datos de INEGI en forma de avance proyectado acumulado respecto del ejercicio del año fiscal.



Anexo 4.7 Datos acumulados únicamente en la variable empleo; manteniendo datos absolutos en las otras variables en base 2008.



ANEXO3.1

INGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1990,1996,2002,2008,2014

en millones de pesos

Ingresos de la Federación	1990	%LIF	%PIB	1996	%LIF	%PIB	2002	%LIF	%PIB	2008	%LIF	%PIB	2014	%LIF	%PIB	2015	%LIF	%PIB	Prom%LIF	Prom%PIB
A. INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL(1+3+4+5+6+8+9)	128,381,185	66.1	13.5	367,711	66.1	12.7	1,017,484	70.0	13.6	1,786,068	69.5	16.2	2,709,962	60.7	14.9	2,887,021	61.7	15.7	65.7	14.4
I. Impuestos	71,400,112	36.8	7.5	240,683	43.3	8.3	797,549	54.8	10.6	1,226,166	47.7	11.1	1,770,163	39.6	9.7	1,970,223	42.1	10.7	44.1	9.7
1. Impuesto sobre ingresos	32,428,220	16.7	3.4	90,029	16.2	3.1	356,869	24.5	4.8	580,984	22.6	5.3	1,006,377	22.5	5.5	1,053,715	22.5	5.7	20.8	4.6
ISR	32,428,220	16.7	3.4	90,029	16.2	3.1	356,869	24.5	4.8	580,984	22.6	5.3	1,006,377	22.5	5.5	1,053,715	22.5	5.7	20.8	4.6
2. Impuesto sobre el patrimonio	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
3. Impuesto sobre producción, consumo y transacciones	33,668,819	17.3	3.5	130,592	23.5	4.5	404,395	27.8	5.4	603,425	23.5	5.5	750,537	16.8	4.1	867,192	18.5	4.7	21.2	4.6
IVA	19,881,610	10.2	2.1	78,690	14.2	2.7	223,738	15.4	3.0	448,360	17.4	4.1	609,393	13.6	3.3	703,849	15.1	3.8	14.3	3.2
IEPS	8,163,837	4.2	0.9	41,154	7.4	1.4	155,075	10.7	2.1	56,823	2.2	0.5	134,442	3.0	0.7	156,705	3.4	0.9	5.1	1.1
ISAN	464,073	0.2	0.0	4,090	0.7	0.1	4,878	0.3	0.1	5,133	0.2	0.0	6,703	0.2	0.0	6,639	0.1	0.0	0.3	0.1
Tenencia vehicular	493,323	0.3	0.1	4,090	0.7	0.1	9,839	0.7	0.1	20,235	0.8	0.2	-	-	-	-	-	-	0.4	0.1
Impuesto al activo	2,552,970	1.3	0.3	2,569	0.5	0.1	10,865	0.7	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.4	0.1
Impuesto sobre prestación de servicios telefonicos	1,392,202	0.7	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.0
Impuesto sobre erogaciones patronales	718,314	0.4	0.1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.1	0.0
Impuesto sobre adquisición de inmuebles	2,490	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0
IDE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2,906	0.1	0.0	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0
IETU	-	-	-	-	-	-	-	-	-	69,969	2.7	0.6	-	-	-	-	-	-	0.5	0.1
4. Impuesto al Comercio Exterior	4,386,428	2.3	0.5	14,297	2.6	0.5	28,900	2.0	0.4	24,346	0.9	0.2	26,759	0.6	0.1	27,876	0.6	0.2	1.5	0.3
Importaciones	4,302,185	2.2	0.5	14,210	2.6	0.5	28,900	2.0	0.4	24,346	0.9	0.2	26,759	0.6	0.1	27,876	0.6	0.2	1.5	0.3
exportaciones	84,243	0.0	0.0	87	0.0	0.0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0.0	0.0
5. Impuesto Sobre Nomina y asimilables	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
6. Impuesto Ecológicos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
7. Accesorios	907,950	0.5	0.1	5,472	1.0	0.2	7,284	0.5	0.1	11,487	0.4	0.1	20,562	0.5	0.1	22,705	0.5	0.1	0.6	0.1
accesorios	907,950	0.5	0.1	5,472	1.0	0.2	7,284	0.5	0.1	11,487	0.4	0.1	20,562	0.5	0.1	22,705	0.5	0.1	0.6	0.1
8. Otros impuestos	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,000	0.2	0.0	1,501	0.0	0.0	2,200	0.0	0.0	0.0	0.0
imp.sustitutivo del crédito al salario	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
imp. a la venta de b&s suntuarios	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Impuesto a los Rendimiento Petroleros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,000	0.2	0.0	1,501	0.0	0.0	2,200	0.0	0.0	0.0	0.0
9.Impuestos no comprendidos en las fracciones de la Ley de Ingresos causados en ejercicios fiscales anteriores pendientes de liquidaci	8,695	0.0	0.0	292	0.1	0.0	100	0.0	0.0	924	0.0	0.0	35,573	0.8	0.2	3,464	0.1	0.0	0.1	0.0
B. INGRESOS DE ORGANISMOS Y EMPRESAS (2+7)	63,826,282	32.9	6.7	175,416	31.5	6.1	378,628	26.0	5.0	759,663	29.6	6.9	1,106,787	24.8	6.1	1,116,622	23.9	6.1	28.1	6.1
2. Cuotas y aportaciones de seguridad social	11,465,152	5.9	1.2	44,610	8.0	1.5	91,693	6.3	1.2	147,078	5.7	1.3	228,188	5.1	1.3	243,483	5.2	1.3	6.0	1.3
3. Contribución de mejoras	12	0.0	0.0	0	0.0	0.0	10	0.0	0.0	18	0.0	0.0	28	0.0	0.0	30	0.0	0.0	0.0	0.0
4. Derechos(hidrocarburos)	26,387,660	13.6	2.8	88,933	16.0	3.1	140,995	9.7	1.9	515,620	20.1	4.7	822,023	18.4	4.5	33,902	0.7	0.2	13.1	2.8
5. Productos	665,830	0.3	0.1	5,960	1.1	0.2	5,979	0.4	0.1	6,253	0.2	0.1	5,666	0.1	0.0	6,039	0.1	0.0	0.4	0.1
6. Aprovechamientos	29,927,571	15.4	3.1	32,135	5.8	1.1	72,952	5.0	1.0	38,012	1.5	0.3	112,081	2.5	0.6	122,025	2.6	0.7	5.5	1.1
7. Por venta de bienes y servicios	52,361,130	27.0	5.5	130,806	23.5	4.5	286,935	19.7	3.8	612,585	23.8	5.6	878,599	19.7	4.8	873,138	18.7	4.7	22.1	4.8
(ingresos de organismos y empresas paraestatales y mayoritaria)	52,361,130	27.0	5.5	130,806	23.5	4.5	286,935	19.7	3.8	612,585	23.8	5.6	-	-	-	-	-	-	15.7	3.2
8. Participaciones y aportaciones	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9.Transferencias,asignaciones,subsidios y otros	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	749,467	16.0	4.1	2.7	0.7
C. INGRESOS DERIVADOS DE FINANCIAMIENTOS.	1,972,399	1.0	0.2	12,968	2.3	0.4	58,471	4.0	0.8	24,000	0.9	0.2	650,478	14.6	3.6	672,595	14.4	3.7	6.2	1.5
TOTAL (A+B+C)	194,179,866	100.0	20.4	556,095	100.0	19.2	1,454,583	100.0	19.4	2,569,731	100.0	23.3	4,467,227	100.0	24.5	4,676,237	100.0	25.4	100.0	22.0

En 1990: miles de millones de pesos

A partir de 1993 se eliminan tres ceros al peso

ANEXO 3.2 EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1990-2014		1990	%PEF	%PIB	1996	%PEF	%PIB	2002	%PEF	%PIB
A: RAMOS AUTÓNOMOS		457814300	0.3437	0.076	5266178000	0.99573	0.1922	24957116226	1.7055	0.3479
Gasto Programable		457814300	0.3437	0.076	5266178000	0.99573	0.1922	24957116226	1.7055	0.3479
1 Poder Legislativo		200814300	0.1508	0.033	1490400000	0.2818	0.0544	3341892340	0.2284	0.0466
Cámara de Senadores			0	0		0	0	1396200000	0.0954	0.0195
Contaduría Mayor de hacienda			0	0		0	0		0	0
Auditoría Superior de la Federación			0	0		0	0	549492340	0.0376	0.0077
3 Poder Judicial		257000000	0.193	0.043	2343608000	0.44313	0.0855	15363610906	1.0499	0.2142
Suprema Corte de Justicia de la Nación			0	0		0	0	1855976392	0.1268	0.0259
Consejo de la Judicatura Federal			0	0		0	0	12844634514	0.8778	0.1791
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación			0	0		0	0	663000000	0.0453	0.0092
22 Instituto Federal Electoral			0	0	1432170000	0.27079	0.0523	5795312980	0.396	0.0808
35 Comisión Nacional de los Derechos Humanos			0	0		0	0	456300000	0.0312	0.0064
41 Comisión Federal de Competencia Económica			0	0		0	0		0	0
42 Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación			0	0		0	0		0	0
43 Instituto Federal de Telecomunicaciones			0	0		0	0		0	0
RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA			0	0		0	0		0	0
Instituto Nacional de Estadística y Geografía			0	0		0	0		0	0
RAMO: 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA			0	0		0	0		0	0
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa			0	0		0	0		0	0
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS			0	0	133635786200	25.2678	4.8767	333339143737	22.779	4.647
Gasto Programable			0	0	133635786200	25.2678	4.8767	333339143737	22.779	4.647
2 Presidencia de la República			0	0	533284200	0.10083	0.0195	1674311000	0.1144	0.0233
4 Gobernación			0	0	2329260000	0.44041	0.085	5070887198	0.3465	0.0707
5 Relaciones Exteriores			0	0	1710784000	0.32347	0.0624	3843020000	0.2626	0.0536
6 Hacienda y Crédito Público			0	0	11343431600	2.14481	0.4139	21705420000	1.4833	0.3026
7 Defensa Nacional			0	0	9903535800	1.87255	0.3614	22705420000	1.5516	0.3165
8 Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación			0	0	16756145200	3.16824	0.6115	35580230000	2.4314	0.496
9 Comunicaciones y Transportes			0	0	11967451600	2.2628	0.4367	23107004457	1.5791	0.3221
10 Economía(SECOFI-1999)			0	0	1194573900	0.22587	0.0436	6425959000	0.4391	0.0896
11 Educación Pública			0	0	40611653000	7.67882	1.482	110376540576	7.5428	1.5387
12 Salud			0	0	9760230000	1.84546	0.3562	21995770000	1.5031	0.3066
13 Marina			0	0	3430803900	0.64869	0.1252	8518470000	0.5821	0.1188
14 Trabajo y Previsión Social			0	0	1804596300	0.34121	0.0659	3563600000	0.2435	0.0497
15 Reforma Agraria			0	0	2020058700	0.38195	0.0737	2212480000	0.1512	0.0308
16 Medio Ambiente y Recursos Naturales			0	0	6725284200	1.27161	0.2454	14852940000	1.015	0.2071
17 Procuraduría General de la República			0	0	1727633200	0.32666	0.063	6932584900	0.4738	0.0966
18 Energía			0	0	4796977300	0.90701	0.1751	14225395643	0.9721	0.1983
20 Desarrollo Social			0	0	5819662000	1.10038	0.2124	19054641963	1.3021	0.2656
21 Turismo			0	0	712001600	0.13462	0.026	1597260000	0.1092	0.0223
27 Función Pública(Contraloría y desarrollo admvo-2003)			0	0	228669700	0.04324	0.0083	1240320000	0.0848	0.0173
31 Tribunales Agrarios			0	0	154570000	0.02923	0.0056	524730000	0.0359	0.0073
32 Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa			0	0	105180000	0.01989	0.0038	754410000	0.0516	0.0105
36 Seguridad Pública			0	0		0	0	7320140000	0.5002	0.102
37 Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal			0	0		0	0	57609000	0.0039	0.0008
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología			0	0		0	0		0	0
C: RAMOS GENERALES		132724970100	99.656	22.12	243623584000	46.0642	8.8904	770104639041	52.627	10.736
Gasto Programable		77390670100	58.109	12.9	89076324000	16.8425	3.2506	363254000559	24.824	5.064
19 Aportaciones a Seguridad Social		54561470100	40.967	9.095	16794140000	3.17542	0.6129	100670385600	6.8795	1.4034
23 Provisiones Salariales y Económicas		26292000000	1.9741	0.438	31498994000	5.95581	1.1495	22102701537	1.5104	0.3081
25 Provisiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, H			0	0	40783190000	7.71126	1.4883	21807905500	1.4903	0.304
33 Aportaciones Federales para Entidades Federales		20200000000	15.167	3.367		0	0	218673007922	14.943	3.0485
39 Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades federati			0	0		0	0		0	0
Gasto No Programable		55334300000	41.548	9.224	154547260000	29.2217	5.6398	406850638482	27.803	5.6718
24 Deuda Pública		52714600000	39.581	8.787	69703160000	13.1794	2.5436	131100309814	8.959	1.8276
28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios			0	0	73041300000	13.8106	2.6654	219192900000	14.979	3.0557
29 Erogaciones para las Operaciones y Programas de Saneamiento Fine			0	0	1426800000	0.26978	0.0521		0	0
30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores		2619700000	1.967	0.437	10376000000	1.96189	0.3786	11179328668	0.764	0.1558
34 Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores			0	0		0	0	45378100000	3.101	0.6326
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIRECTO			0	0	170204465500	32.1821	6.2112	445367519261	30.435	6.2088
Gasto Programable			0	0	170204465500	32.1821	6.2112	415434657745	28.39	5.7915
GYN Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del E			0	0	14049969300	2.65656	0.5127	45161600000	3.0862	0.6296
GYR Instituto Mexicano del Seguro Social			0	0	50660400000	9.57883	1.8487	152642000000	10.431	2.1279
TOQ Comisión Federal de Electricidad			0	0	36190591500	6.84289	1.3207	85422386300	5.8375	1.1909
T10 Luz y Fuerza del Centro*			0	0	5136183100	0.97115	0.1874	15749100000	1.0762	0.2196
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)			0	0	45233782700	8.55277	1.6507	112508470262	7.6885	1.5685
Gasto No Programable			0	0		0	0	29932861516	2.0455	0.4173
Costo Financiero, que se distribuye para erog		9804113600	7.3614	1.634		0	0	29932861516	2.0455	0.4173
TOQ Comisión Federal de Electricidad			0	0		0	0	5685134900	0.3885	0.0793
TZZ Petróleos Mexicanos (Consolidado)			0	0		0	0	24247726616	1.657	0.338
Resta por concepto de subsidios , transferencias y aportaciones a seguridad social incluidas			0	0	23751300700	4.49088	0.8667	112214012478	7.6684	1.5643
			0	0		0	0		0	0
		133182784400	100	22.2	552730013700	104.51	20.17	1573768418265	107.55	21.94
		0	0	0	-23751300700	-4.4909	-0.8667	-112214012478	-7.6684	-1.5643
GASTO NETO TOTAL sumado		133182784400	100	22.2	528978713000	100.019	19.304	1461554405787	99.878	20.375

EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1990-2014		2008	%PEF	%PIB	2014	%PEF	%PIB	%prom	%pPIB
A: RAMOS AUTÓNOMOS		47774883887	1.8593	0.4351	78784090949	1.7636	0.4603	1.8418	0.4355
Gasto Programable		47774883887	1.8593	0.4351	78784090949	1.7636	0.4603	1.8418	0.4355
1	Poder Legislativo	8978599921	0.3494	0.0818	12381688301	0.27717	0.0723	1.8418	0.4355
	Cámara de Senadores	3318740998	0.1292	0.0302	3722428466	0.08333	0.0217	0.317	0.0748
	Contaduría Mayor de hacienda	4730471099	0.1841	0.0431	6795524255	0.15212	0.0397	0.1004	0.0238
	Auditoría Superior de la Federación	929387824	0.0362	0.0085	1863735580	0.04172	0.0109	0.1787	0.0419
3	Poder Judicial	29963249983	1.1661	0.2729	50241566172	1.12467	0.2935	0.0379	0.009
	Suprema Corte de Justicia de la Nación	3808315611	0.1482	0.0347	4553898691	0.10194	0.0266	1.1355	0.269
	Consejo de la Judicatura Federal	24720765751	0.9621	0.2251	43199052003	0.96702	0.2524	0.1337	0.0315
	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Fe	1434168621	0.0558	0.0131	2488615478	0.05571	0.0145	0.944	0.2238
22	Instituto Federal Electoral	7967033480	0.3101	0.0726	11833978178	0.26491	0.0691	0.0579	0.0138
35	Comisión Nacional de los Derechos Humanos	866000503	0.0337	0.0079	1416381046	0.03171	0.0083	0.352	0.0828
41	Comisión Federal de Competencia Económica		0	0	297126371	0.00665	0.0017	0.0314	0.0074
42	Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación		0	0	613350881	0.01373	0.0036	0.0006	0.0002
43	Instituto Federal de Telecomunicaciones		0	0	2000000000	0.04477	0.0117	0.0012	0.0003
RAMO: 40 INFORMACIÓN NACIONAL ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA			0	0		0	0	0.0041	0.0011
	Instituto Nacional de Estadística y Geografía		0	0	7839972647	0.1755	0.0458	0	0
RAMO: 32 TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA			0	0		0	0	0.1005	0.0256
	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa		0	0	2226881319	0.04985	0.013	0	0
B: RAMOS ADMINISTRATIVOS		656514168303	25.551	5.9789	1131486031191	25.3286	6.6108	24.467	5.8257
Gasto Programable		656514168303	25.551	5.9789	1131486031191	25.3286	6.6108	24.467	5.8257
2	Presidencia de la República	1689885100	0.0658	0.0154	2200521844	0.04926	0.0129	0.0651	0.0151
4	Gobernación	6736900000	0.2622	0.0614	75003300371	1.67897	0.4382	0.459	0.1138
5	Relaciones Exteriores	5348200000	0.2081	0.0487	7532481803	0.16862	0.044	0.1928	0.0453
6	Hacienda y Crédito Público	36139000000	1.4065	0.3291	41882330182	0.93755	0.2447	1.2761	0.2996
7	Defensa Nacional	34861005900	1.3567	0.3175	65236949977	1.46035	0.3812	1.4173	0.3372
8	Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pes	64447300000	2.5082	0.5869	82900445356	1.85575	0.4844	2.273	0.5351
9	Comunicaciones y Transportes	58279298300	2.2682	0.5307	118832379900	2.66009	0.6943	2.152	0.5175
10	Economía(SECOFI-1999)	10806900000	0.4206	0.0984	21183713493	0.4742	0.1238	0.4337	0.104
11	Educación Pública	173497800000	6.7523	1.58	292548777245	6.54878	1.7092	6.7455	1.5979
12	Salud	69426100000	2.702	0.6323	130264761743	2.91601	0.7611	2.5622	0.6183
13	Marina	13382746100	0.5208	0.1219	24602681183	0.55074	0.1437	0.514	0.1224
14	Trabajo y Previsión Social	3419546500	0.1331	0.0311	4903502940	0.10977	0.0286	0.138	0.0322
15	Reforma Agraria	5272788900	0.2052	0.048	26590502424	0.59524	0.1554	0.2266	0.0542
16	Medio Ambiente y Recursos Naturales	39064608200	1.5203	0.3558	66227588237	1.48252	0.3869	1.3648	0.3267
17	Procuraduría General de la República	9307808800	0.3622	0.0848	17288262206	0.387	0.101	0.4047	0.0955
18	Energía	35981445203	1.4004	0.3277	3294173325	0.07374	0.0192	0.7983	0.1792
20	Desarrollo Social	50088709400	1.9494	0.4562	111211236932	2.48949	0.6498	1.9738	0.4781
21	Turismo	3382400000	0.1316	0.0308	6053174957	0.1355	0.0354	0.11	0.0267
27	Función Pública(Contraloría y desarrollo adm	1520895500	0.0592	0.0139	1478429368	0.0331	0.0086	0.0539	0.0125
31	Tribunales Agrarios	924918700	0.036	0.0084	1035066143	0.02317	0.006	0.0299	0.007
32	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administ	1250757700	0.0487	0.0114		0	0	0.0378	0.0087
36	Seguridad Pública	19711622600	0.7672	0.1795		0	0	0.7171	0.1737
37	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	97527700	0.0038	0.0009	129427428	0.0029	0.0008	0.0046	0.0011
38	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	11876003700	0.4622	0.1082	31086324134	0.69588	0.1816	0.5167	0.124
C: RAMOS GENERALES		1288067204966	50.13	11.73	2113921809124	47.3207	12.351	49.27	11.648
Gasto Programable		653686241149	25.44	5.953	1201348659634	26.8925	7.0189	25.865	6.1369
19	Aportaciones a Seguridad Social	190178700000	7.4015	1.732	485720346250	10.873	2.8378	8.7931	2.1029
23	Provisiones Salariales y Económicas	51737029005	2.0135	0.4712	122956689588	2.75242	0.7184	1.7066	0.4166
25	Provisiones y Aportaciones para los Sistemas	42183434661	1.6417	0.3842	47093171409	1.05419	0.2751	1.4966	0.3496
33	Aportaciones Federales para Entidades Feder	369569077483	14.383	3.3657	545578452387	12.2129	3.1876	13.775	3.2485
39	Programa de apoyos para el fortalecimiento de las entidades feder		0	0		0	0	0.0936	0.0193
Gasto No Programable		634398963817	24.69	5.7775	912573149490	20.4282	5.3318	23.405	5.5115
24	Deuda Pública	199970700732	7.7826	1.8211	307646100000	6.88674	1.7974	7.7271	1.817
28	Participaciones a Entidades Federativas y Mu	400160554785	15.574	3.6443	577638648790	12.9306	3.3749	14.251	3.3708
29	Erogaciones para las Operaciones y Program		0	0		0	0	0	0
30	Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores	4278000000	0.1665	0.039	15550200000	0.3481	0.0909	0.4128	0.0959
34	Erogaciones para los Programas de Apoyo a	29989708300	1.1672	0.2731	11738200700	0.26276	0.0686	1.0148	0.2277
D: ENTIDADES SUJETAS A CONTROL PRESUPUESTARIO DIREC		795942631086	30.977	7.2487	1571142262782	35.1704	9.1795	33.094	7.8746
Gasto Programable		760816422286	29.61	6.9288	1510161644325	33.8054	8.8232	31.475	7.4954
GYN	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales d	79218800000	3.0831	0.7214	205458619771	4.59924	1.2004	3.5954	0.8548
GYR	Instituto Mexicano del Seguro Social	272088700000	10.589	2.4779	476960996089	10.6769	2.7867	10.643	2.5168
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	196518232000	7.6483	1.7897	306065799227	6.85136	1.7882	7.2314	1.7057
T10	Luz y Fuerza del Centro*	30370191649	1.182	0.2766		0	0	0.6782	0.1503
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	182620498637	7.1074	1.6631	521676229238	11.6779	3.0479	9.3269	2.2678
Gasto No Programable		35126208800	1.3671	0.3199	60980618457	1.36507	0.3563	1.6198	0.3791
	Costo Financiero, que se distribuye para erog	35126208800	1.3671	0.3199	60980618457	1.36507	0.3563	1.6198	0.3791
TOQ	Comisión Federal de Electricidad	8509508800	0.3312	0.0775	15419600000	0.34517	0.0901	0.3363	0.0787
TZZ	Petróleos Mexicanos (Consolidado)	26616700000	1.0359	0.2424	45561018457	1.0199	0.2662	1.2836	0.3004
Resta por concepto de subsidios , transferencias y aportaciones a seç		218848688242	8.5173	1.9931	438175248012	9.80867	2.5601	8.8908	2.1081
			0	0		0	0	0	0
		2788298888242	10.852	25.393	4895334194046	109.583	28.601	108.67	25.784
		-218848688242	-8.5173	-1.9931	-438175248012	-9.8087	-2.56	-8.891	-2.108
GASTO NETO TOTAL sumado		2569450200000	100	23.4	4457158946034	99.7747	26.041	99.783	23.676