

La retracción del Estado ante la financiarización del gasto público en México

The retraction of the State before the financialization of public spending in Mexico

PÉREZ-RAMÍREZ, R.¹

Universidad Autónoma del Estado de México. Centro Universitario UAEM Valle de México. Blvd. Universitario s/n Predio San Javier, Atizapán de Zaragoza, México, C.P. 54500

ID 1° Autor: Rigoberto Pérez-Ramírez/ **ORC ID:** 0000-0003-2982-2676, **Researcher ID Thomson:** B-2673-2016, **arXiv ID:** rperezr, **CVU CONACYT-ID:** 88934

R. Pérez

R. Pérez, J. Baltazar (eds.). Tópicos contemporáneos de Economía Social. Proceedings-©ECORFAN-México, México, 2018.

5 Introducción

La intervención del Estado en la economía se percibe en la concurrencia de una diversidad de elementos económicos, políticos, ideológicos y de orden pragmático. Ello significa que no exista una teoría específica sobre el intervencionismo estatal y hace difícil el estudio de la especificidad del término conceptual dada la pluralidad de métodos, objetos de estudios y esquemas teóricos. Desde el paradigma kuhniano (1982) esto podría interpretarse como un fallo en encontrar un paradigma que orientara esta tarea en una dirección determinada. Pero si no tenemos un paradigma único, si carecemos de una idea orientadora, poseemos, en cambio, varias ideas paradigmáticas que compiten entre sí para ganarse los adeptos y para ofrecer la mejor explicación posible de aquello que consideran aspectos relevantes del intervencionismo estatal. En este sentido, el debate del intervencionismo estatal ha girado en torno a dos puntos: a) la intervención estatal nula, para dejar que las fuerzas del mercado regulen la economía; y b) la intervención directa del Estado que garantice el adecuado desarrollo de la economía, los cuales podrían agruparse en neoliberales y estatistas, respectivamente.

Los estatistas apoyados por la evidencia histórica, sostienen que desde los orígenes del sistema capitalista, el Estado coexiste con el mercado y se interfluyen mutuamente (Polanyi, 1975: 75), por ende, “el capitalismo no es simplemente economía (regulada por una racionalidad propia) sino también un particular arreglo histórico entre riqueza y poder” (Pipitone, 1994: 69). Por el contrario, para los neoliberales el mercado es el mecanismo más natural y eficiente para la asignación de los recursos en la economía y el Estado no debe intervenir en la misma porque distorsiona su operación, de tal suerte que la palabra “gasto público” aparece impregnada de un significado negativo. Sin embargo, pasa de ser satanizado por la ortodoxia neoliberal a ser redefinido positivamente utilizados supuestos neoclásicos, que reconocen algunas fallas del mercado en la provisión de ciertos bienes públicos de carácter clásico y básico tales como marco legal, policía, seguridad ciudadana, infraestructura, transporte, comunicaciones, salud, educación, vivienda, entre otros, coadyuvan a la acumulación de capital pero mantiene la también en la teoría la mínima participación del Estado en la economía, transformando estos bienes públicos en privados, bajo la tutela del mercado, configurando el denominado Estado neoliberal.

A raíz de la liberalización financiera en el proceso de acumulación capitalista la gestión del Estado en la actividad económica se ha transformado subordinando las finanzas públicas a los principios del equilibrio fiscal, ajustando los niveles del gasto público, reduciendo los subsidios e incrementando los impuestos al consumo y los precios de los bienes y servicios.

De acuerdo a los especialistas, la financiarización ha transformado el gasto público en garante de rentas financieras, lo cual se expresa en la expansión de la deuda externa e interna, asociadas a las necesidades de estabilización monetaria en un contexto de capitales volátiles, y el consecuente predominio de un alto costo financiero dentro de la estructura del gasto público. De ahí, que el objetivo del presente trabajo es analizar la retracción del Estado en la economía ante la financiarización del gasto público en México. Para ello, la argumentación temática se divide en la mixtificación del Estado centrada en la crisis fiscal; el Estado neoliberal versus la provisión de servicios públicos; la liberación financiera; la financiarización del gasto público; clasificación del gasto público y, gasto público y deuda.

La mixtificación del Estado centrada en la crisis fiscal

La corriente estatista a favor de la intervención del Estado en la economía está conformada por diversos enfoques teóricos entre los que destacan el pensamiento hegeliano-marxista representado por Jürgen Habermas, Herbert Marcuse y Antonio Gramsci, quienes definen que el Estado es una mixtificación, pues mientras sirve a la clase dominante, pretender aparecer como servidor de la nación como totalidad. Pone énfasis en el análisis de ideología, conciencia y legitimidad y el papel mediador que desempeñan las instituciones y las ideas. Gramsci considera que el Estado se presenta como “potencial organizador de las necesidades colectivas” (Estado fascista, Estado del bienestar, etcétera); es un Estado que regula las leyes del mercado, que considera el ahorro de la población para ponerlo a disposición del capital financiero, que gestiona la reproducción de la fuerza de trabajo (política salarial, de salud, de instrucción, en otros). En fin, es un Estado difundido en la sociedad civil a través de aparatos, instituciones, ideologías, que está en contacto directo con la población, penetrando en su vida cotidiana (Kanoussi, 1984: 531).

Por su parte, Habermas (1975) distingue dos rasgos esenciales del capitalismo avanzado. Primero, considera que hay un proceso de concentración económica, un surgimiento de corporaciones nacionales y multinacionales y de mercados organizados, es decir, no competitivos, de bienes de consumo, mano de obra y capital. En segundo lugar, corresponde a la aparición de la intervención estatal, no sólo para complementar, sino incluso para sustituir funciones del mercado.

Esta intervención directa del Estado en la economía significa un “reacoplamiento” de los sistemas económico y político, donde el mercado ya no cumple su tarea ideológica de legitimación. Ésta se viene abajo porque existe una mayor necesidad de legitimación que el sistema sociocultural es incapaz de suministrar. Con fundamento en esto, Habermas (1975: 96) afirma que la crisis que es más probable que ocurra en el capitalismo avanzado es una crisis de legitimación, en la que se tienen que resolver las contradicciones de la distribución desigual del producto social excedente y, sin embargo, legítimamente. Para James O’Connor (1981: 26), la crisis de legitimación del Estado se explica por la crisis fiscal de éste, a través de tres tesis que se sintetizan en analizan a continuación en la tabla 5.1.

Tabla 5.1 Tesis de la crisis fiscal del Estado

Tesis	Función
El Estado cumple dos funciones contradictorias	Acumulación y legitimación (mistifica el proceso y reprime o maneja el descontento). Ambas funciones, contradictorias entre sí, exigen recursos cada vez mayores para satisfacer demandas pero, al no socializarse los frutos de la acumulación, estos recursos del Estado no crecen y surgen la crisis fiscal.
El Estado es la parte integral del proceso de acumulación	A través de tres sectores: a) el monopólico, que crece vía la expansión de capital y la tecnología, b) el competitivo, que crece a partir de la mano de obra liberada por el anterior y que trabaja con baja productividad y, c) el estatal, que está fuera de las leyes del mercado y que tiene también baja productividad. La acumulación en los tres sectores está vinculada. Existe fuerte exigencia de gastos estatales para socializar los costos de acumulación y los derivados de necesidades sociales.
Relación estrecha entre el mismo gasto público y las funciones del Estado	Los rubros presupuestales se clasifican en: a) capital social, que son aquellos que ayudan a la acumulación vía reducción del costo de la fuerza de trabajo (consumo social), o haciéndola más productiva (inversión social), mediante proyectos de desarrollo industrial financiados por el Estado. Este capital social no produce plusvalía pero ayuda al capitalista a producirla; los gastos de este tipo son “indirectamente productivos”; b) gastos sociales, éstos son necesarios para mantener la armonía social (<i>welfare-warfare state</i>), no son ni indirectamente productivos.

Fuente: Elaboración propia con base a O’Connor (1981)

En síntesis, esta teoría considera el manejo del gasto público como una función básica del Estado que significa, por una parte, la utilización del presupuesto de capital social que favorece la acumulación global y, por otra, el rubro de gastos sociales para atender sectores marginales de la población rural y urbana, esto como una forma de mantener la armonía social.

Por otra parte, el pensamiento keynesiano considera que la intervención del Estado en la economía surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra al sistema económico, para corregir las contradicciones y crisis internas del sistema económico liberal (Witker, 1985:34).

La propuesta de Keynes consiste, por lo tanto, en compensar la caída en gasto privado con el aumento de gasto público manteniendo el nivel de demanda agregada estable. El análisis de Keynes, basado en agregados económicos (Producto Interno Bruto, nivel de precios –en lugar de precios relativos– oferta y demanda agregadas, entre otros) da origen a la macroeconomía.

Para Keynes (1970), el gasto público hace referencia a las erogaciones que realiza el Estado destinadas a bienes de consumo e inversión, es decir, contempla en esta definición a las erogaciones que “quedan” dentro de la economía en calidad de salarios, obras públicas, productos y servicios, entre otros, y que se conoce como gasto público primario. En este sentido, Keynes excluye el pago de los servicios de la deuda pública que realiza el Estado porque son erogaciones que pueden salir de la economía si los tenedores de la deuda pública son agentes extranjeros. De hecho, el pago de los intereses de la deuda pública es claramente recesivo porque con esta acción, se están extrayendo recursos del sistema económico.

El paradigma keynesiano vigente hasta principios de la década de los ochenta en las naciones en vías de desarrollo, estuvo en América Latina, en la forma de modelo estructuralista que planteaba el desarrollo económico y la industrialización hacia dentro vía la sustitución de importaciones (Guillén, 1997: 75). Esta interpretación inspirada en la teoría del subdesarrollo de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), plantea que de continuar la región con el modelo primario exportador, las posibilidades de desarrollo económico, de crecimiento sostenido y de acceso a la tecnología y a los mercados internacionales, son muy limitadas; y que debido al deterioro de los términos de intercambio se abriría una brecha con respecto al mundo industrializado.

La propuesta es clara, se requiere una política de actividades industriales que promueva la industria y abandone el modelo primario exportador. Sin embargo, la industria no puede aparecer de manera espontánea. El enfoque estructuralista plantea la necesidad de desarrollar una política deliberada de promoción y de fomento a la industria para romper los cuellos de botella en infraestructura, proteger a las industrias nacientes y establecer un marco institucional en educación y tecnología (Villarreal, 1984: 145).

Por su parte, la teoría neoestructuralista –representada entre otros autores por Osvaldo Sunkel, Joseph Ramos y Ricardo Ffrench-Davis– también se fundamenta en las variables sustitutivas del desarrollo económico, introduce la importancia de los mercados interno y externo como factores relevantes para avanzar en el crecimiento económico de la economía nacional. La estrategia neoestructuralista se basa en la complementación entre el Estado y el mercado, en la que el primero debe reforzar sus funciones clásicas, básicas y auxiliares. Las funciones clásicas se refieren a provisión de bienes públicos (marco legal, policía, seguridad ciudadana), el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos y de la equidad.

Las funciones básicas son aquellas que incluyen la provisión de infraestructura mínima en materia de transporte y comunicaciones, salud, educación y vivienda, entre otros. Y por funciones auxiliares, se entiende el apoyo a la competitividad estructural de la economía gracias a la promoción o simulación de mercados ausentes (como mercado de capital de largo plazo, mercado de seguros y otros mecanismos para el manejo de riesgos); el fortalecimiento de mercados incompletos, como pueden ser, mejorar la difusión y el acceso a la información y eliminar la fragmentación; el desarrollo de la infraestructura científica y tecnológica, así como, la eliminación o la compensación de las fallas de mercado provocadas por los rendimientos a escala, las externalidades y el aprendizaje industrial o del sector externo (Guillén, 1997: 212).

Para los neoestructuralistas, las finanzas públicas son importantes, y por ello proponen, aumentar las fuentes de ingreso del Estado mediante una reforma del sistema impositivo. Respecto a los gastos, aconsejan establecer prioridades en los programas de inversión pública y reducir los subsidios, a excepción de aquellos que tienen un efecto redistributivo.

Sin embargo, el arreglo keynesiano comenzó a requebrajarse a mitad de la década de los sesenta, y propiamente, la aparición plena de la crisis se produjo en 1974-75. Desde ese tiempo la economía internacional sufrió un aumento en la tasa inflacionaria, un decremento del Producto Nacional Bruto de los principales países capitalistas y un aumento del desempleo. Esto sugirió una revisión de algunos de los problemas relacionados con la teoría keynesiana y con el papel del Estado capitalista dentro de la sociedad. Se perfilaba un nuevo paradigma que respondiera a la crisis del capitalismo: el neoliberalismo.

El Estado neoliberal versus la provisión de servicios públicos

En la visión dinámica clásica, la teoría liberal económica es partidaria de la economía de mercado y, en la teoría política es simpatizante del Estado que gobierne lo menos posible o, como se dice hoy, del Estado mínimo (es decir, reducido al mínimo indispensable). La relación entre las dos teorías es evidente: cierto que una de las maneras de reducir el Estado al mínimo es retirarlo del dominio de la esfera en la que se desarrollan las relaciones económicas, lo que quiere decir que la intervención del poder político en los asuntos económicos no debe ser la regla sino la excepción.

En la obra *Teoría de los sentimientos morales* (1759), Adam Smith propuso la idea de que en el comportamiento de los hombres interviene un “sentimiento de simpatía” que conduce a cada individuo a buscar la aprobación de sus congéneres. En este sentido, “la sociedad no necesita, para garantizar su propia existencia, de un Estado concebido como factor cohesivo primario e imprescindible” (Pipitone, 1994: 60).

Para Smith, el papel del Estado se restringe a tres deberes: a) defender al país ante la agresión extranjera; b) establecer una buena administración de justicia; y c) realizar obras públicas que no emprenderían los particulares (Villarreal, 1993: 112). Obras cuya singularidad hace que la intervención del Estado sea necesaria (económicamente eficiente) y legítima (no violatoria de las libertades), como es el caso de la educación de la juventud y de las masas o de algunas infraestructuras que favorezcan la producción y el comercio privados. El enfoque smithiano del gasto público que traza el eje referencial del principio de *laissez-faire*, es el hecho de que el liberalismo va más allá de este sistema de libertad natural, y que sólo adquiere su verdadero sentido al inscribirse en el proceso de formación de mercado. Ya que el Estado liberal está involucrado e incluso se ve dotado de un papel crucial, en la construcción de una sociedad civil que también sea de mercado, así como en la resolución de las claras oposiciones entre intereses privados y estatales, lo que demuestra sus rasgos compatibles (Herrera, 2012: 31).

Smith admite la existencia de algunas fallas en el mercado, pero no logra determinar con precisión los criterios que separan lo que pertenece al mercado autorregulador y lo que incumbe a la acción pública. Es así como el papel del Estado en relación con lo económico siguió abierto cuando vendría a imponerse la metodología marginalista y el sistema walrasiano-paretiano, de acuerdo a la cual la asignación de recursos es eficiente por definición, de modo que la intervención del Estado es innecesaria. Sin embargo, fue a partir de este momento cuando se desarrolló la teoría neoclásica del bienestar reconociendo las fallas del mercado que sostiene que la economía conducida por las fuerzas del mercado no es necesariamente eficiente.

Las fallas del mercado tiene que ver con: a) mercados imperfectos creados por monopolios naturales o no naturales, lentas reacciones del mercado, altos costos de transacción, falta de información, alto riesgo, o incertidumbre; b) externalidades positivas o negativas; c) bienes públicos y d) otros objetivos, que tienen relación con metas a nivel macroeconómico (empleo, estabilidad, crecimiento, reducción de la inflación, balanza de pagos, modificación de la estructura industrial), o con el control local de la economía, como el hecho de mantener las rentas provenientes de recursos naturales para la población local y en el caso de países, la seguridad nacional (Martin, 1986: 80).

Ello justifica la intervención del Estado, es decir, “el objetivo de la intervención consiste en crear un ambiente competitivo que obligue a usar de manera eficiente los recursos, evitando la aparición de rentas monopólicas o barreras a la entrada, que impiden la asignación de los recursos y dificultan el logro de la equidad” (Ayala, 1992: 83).

El mercado no siempre tiene disponible la información necesaria para conocer la naturaleza y los precios de todos los bienes. Ello significa que la información es imperfecta e incompleta, lo cual tiene dos efectos principales sobre el comportamiento de los agentes económicos: i) riesgos e incertidumbres que inciden sobre los mercados, e ii) mercados incompletos y segmentados. Un mercado es incompleto cuando no suministra todos los bienes y servicios a un precio, igual o inferior, al que los individuos están dispuestos a pagar (Ayala, 1992: 84). Ante esto, el Estado puede proporcionar información a los agentes para una mejor coordinación económica.

Los bienes públicos también tienen que ver con las fallas del mercado, estos bienes se diferencian de los privados por sus características y típicamente se definen como la defensa nacional, los parques, las carreteras, entre otros. Los bienes públicos que tienen propiedades de exclusividad y no sustituibilidad son puros o colectivos porque no se puede excluir a nadie de su consumo y; los costos marginales de producción de estos bienes tienden a cero, es decir, se puede aumentar su oferta sin afectar sus costos medios (Ayala, 1992: 153).

Existen otros bienes que tienen una de las dos características anteriores y se definen como bienes públicos impuros o mixtos, se caracterizan porque sus costos marginales de producción no tienden a cero y es posible excluir de su consumo a los individuos. Los ejemplos de estos bienes son la educación y la salud públicas, las carreteras públicas, los parques, etcétera.

El modelo competitivo ante las fallas del mercado para producir y proveer los bienes públicos en cantidades adecuadas admite la intervención del Estado ya sea como productor o proveedor eficiente de bienes.

Por ello, la economía neoclásica admite que su producción sea asignada por el Estado. Y el Estado puede procurar estos bienes a la sociedad al cobrar los impuestos necesarios para cubrir los gastos ocasionados.

El argumento esencial de la producción de los bienes colectivos a manos del sector público reside en la incapacidad del mercado para hacerse cargo de ella por dos razones: a) el costo marginal de la producción de tal bien colectivo es nulo, por lo que el precio de mercado óptimo también lo es, por lo que ninguna empresa privada tendría interés en producir semejante bien; b) al ser imposible la exclusión, los agentes optan por no revelar sus preferencias.

Como saben que el Estado deberá pagar más impuestos para financiar la producción de estos bienes, lo agentes tendrán a ocultar sus preferencias –pues anunciarlas equivaldría a pagar más impuestos- y comportarse como *free riders* que se aprovechan de los bienes colectivos revelados (y, por ende, pagados) por otros neoclásico (Herrera, 2012: 17-18).

Como se puede observar, el pensamiento neoclásico continúa siendo el sustento de la “razón económica” esgrimida por economistas modernos que han controlado posiciones clave en la institucionalidad nacional y mundial. Extendiéndose desde el campo universitario pasando por la liturgia de las organizaciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, hasta entronizarse en el lenguaje del *vox populi*.

En efecto, la mentalidad del ciudadano común y corriente está muy arraigada la idea, promovida por el monetarismo, según la cual la palabra “gasto público” aparece impregnada de un significado negativo. Sin embargo, pasa de ser satanizado por la ortodoxia neoliberal a ser redefinido positivamente utilizados supuestos neoclásicos (Herrera, 2012: XVI).

El reconocimiento de la teoría neoclásica de las fallas del mercado y por ello la admisión de la intervención del Estado en la producción y provisión de bienes públicos de carácter clásico y básico tales como marco legal, policía, seguridad ciudadana, infraestructura, transporte, comunicaciones, salud, educación, vivienda, entre otros, coadyuvan a la acumulación de capital pero mantiene la también en la teoría la mínima participación del Estado en la economía, transformando estos bienes públicos en privados, bajo la tutela del mercado, configurando el denominado Estado neoliberal.

La teoría neoliberal fundamenta metodológicamente la “superioridad” del mercado en relación de la economía, como principio básico de información para el diseño de la política económica. Para Hayek, el intervencionismo estatal (el poder de coacción puede impedir las fuerzas espontáneas) es el principal foco de interferencias del mecanismo de los precios.

Por ello, las “soluciones” neoliberales que permitan la reconversión económica giran en función de los siguientes parámetros: disciplina fiscal, cambio en las prioridades del gasto público, reforma fiscal, liberalización del comercio internacional, inversión extranjera directa, privatización, desregulación, derechos de propiedad, tasas competitivas de cambio y liberalización financiera.

La liberación financiera

La liberalización financiera se caracteriza por el libre flujo de capitales, una concentración de éstos en grupos oligopólicos, elevada especulación y excesivos márgenes de intermediación financiera externa en los mercados nacionales, todo esto, al margen de los canales y reglas del juego de la institucionalidad monetaria y financiera internacional.

A partir de mediados de los noventa, las políticas de liberalización financiera⁸ han provocado serios problemas de falta de liquidez e insolvencia en el ámbito monetario y financiero de las distintas economías nacionales debido a este proceso de liberalización financiera⁹.

La inestabilidad del sistema monetario y financiero internacional se evidenció más nítidamente con la crisis de los mercados emergentes¹⁰. Primero, la crisis financiera mexicana de 1994-1995, se vio forzada a asumir obligaciones en tesobonos gubernamentales a corto plazo, en un contexto de fuerte déficit comercial y de déficit fiscal, dando la imagen de un peso fuerte y estable, y verse orillada a devaluar la moneda con la consiguiente fuga de 40 mil millones de dólares, según cálculos del Banco de México (Vieira, 2014).

La crisis asiática de 1997 y 1998, llamada *Efecto Dragón*, abarcó los países de Indonesia, Malasia, Filipinas, Tailandia, Corea del Sur y, se prolongó a Hong Kong (incorporado en 1999 a la República Popular China). Esta crisis se debió a la liberalización financiera indiscriminada y a la falta de control y supervisión institucional, lo cual indujo a sobre inversiones, exceso de capacidad productiva y endeudamiento externo a corto plazo, ocasionando quiebra de bancos y grupos financieros de Japón y Corea del Sur. Ello condujo a la intervención gubernamental a través del salvamento financiero y la capitalización de los bancos en los que los gobiernos pasaron a poseer propiedad accionaria mayoritaria ((Vieira, 2014).

La crisis de la Federación Rusa de 1998-1999 fue producto de la transición de una economía centralmente planificada de la antigua Unión de República Soviéticas Socialistas (URSS) a un sistema económico capitalista, de liberalización de los precios, los enriquecimientos fáciles y de nuevos capitalistas en ascenso. Todo ello, rodeado de corrupción que derivó en caída de la renta per cápita, derrumbe de la moneda y gran déficit presupuestal que llevó al país a recurrir al Fondo Monetario Internacional (FMI) para solicitar crédito.

Por su parte, la crisis financiera internacional de 2008 al interior de los Estados Unidos por el estallido de una burbuja inmobiliaria especulativa ante la ausencia de regulación y que se extendió al resto del planeta en 2009, implicó una recesión profunda en la economía mundial que aún no se ha resuelto como la recuperación del crecimiento económico en los países, creación de empleo, disminución de la deuda externa, entre otras.

Ante el libre acceso al mercado mundial de capitales facilitado por la globalización financiera, procedieron a apalancarse en recursos de crédito externo de corto plazo que condujeron a una sobreinversión, que condujo una crisis financiera y cambiaria (Vieira, 2014).

La incapacidad del Fondo Monetario Internacional para hacer frente a las crisis financieras internacionales y, a los recurrentes y cuantiosos déficit externos de la cuenta corriente en las que inciden todas las economías del mundo; en esto último predomina un margen de respuesta limitada, reducida al tradicional programa de ajuste y estabilización, pero careciendo de capital financiero o de fondos de liquidez para financiar y solucionar los nuevos problemas del sistema económico mundial.

⁸ “Las políticas de liberalización financiera tienen su origen en los postulados de la teoría neoclásica y en los planteamientos desarrollados por Ronald Mckinnon y Gurley Shaw. Ambos economistas proponen la necesidad de concentrar la atención en el desarrollo de los mercados de capital por lo que es necesario la eliminación de todo tipo de *represión financiera* ya que tenía efectos negativos en la generación del ahorro, su movilización y asignación eficiente, siendo necesario eliminar todo tipo de interferencia por parte del gobierno o Estado y otorgando esta responsabilidad al mecanismo de mercado”, (Lucero, 1999: 92)

⁹ “Si la globalización financiera propone el acercamiento de los distintos sistemas financieros operantes implica la generación de servicios financieros homogéneos, un conocimiento perfecto de los distintos mercados, la libre movilidad y capacidad de los intermediarios para dirigirse y ubicarse en cualquier parte del mundo donde la posibilidad de asociaciones, coinversiones o fusiones son los principales elementos para adquirir presencia inmediata en cualquier parte del mundo. La unificación de los servicios financieros en el plano mundial es igualmente conocida con diferentes nombres: *internacionalización de los servicios financieros*, *integración de los mercados financieros a escala mundial o internacional* y, por último, *universalización de los servicios financieros*”, (Lucero, 1999: 92).

¹⁰ Las economías emergentes se clasifican en esta forma debido a que sus mercados financieros no están del todo desarrollados. Esto último se refiere a la capacidad que tiene el mercado para que la información llegue a todos los inversionistas y que esto sea registrado en los precios.

El Fondo responde con las mismas recetas de ajuste y estabilización a los cuatro tipos de crisis financieras que ha identificado:

“a) Crisis cambiarias, ante los ataques especulativos; b) crisis bancarias, ante la incapacidad de pago de los bancos doméstico; c) crisis financieras sistémicas, ante la incapacidad del mercado financiero de funcionar efectivamente, poniendo en riesgo la economía real; y d) crisis de deuda externa, cuando no se puede pagar el servicio de la deuda externa, sea privada y pública” (Villarreal, 1998: 102).

La institución considera que el origen de todos los tipos de crisis mencionados es producto “de la acumulación de desequilibrios económicos insostenibles y desalineación en los precios de los activos o los tipos de cambio, comúnmente en un contexto de distorsiones en el sector financiero y rigideces estructurales. Y a su vez, el origen de estos en políticas macroeconómicas insostenibles, estructuras financieras débiles, condiciones financieras globales, e inestabilidad política” (Villarreal, 1998, p. 102).

Así, “los grados de autonomía de los Estados-nación en el mundo de la [*internacionalización de los servicios financieros*] son relativas y dependen de diferentes circunstancias y coyunturas de índole interna o externa que van desde los márgenes de legitimidad democrática de los sistemas políticos hasta los grados de dependencia del aparato productivo y de la vulnerabilidad de su entorno macroeconómico. Dependiendo del marco institucional de cada nación, y de cómo regula y ordena el funcionamiento de los diferentes mercados (laboral, financiero, bancario, etc.) se determinan los márgenes de maniobra de las economías nacionales en el escenario de la [*Internacionalización de los servicios financieros*]. Esto nos lleva a considerar el rechazo a cualquier esquema de una inserción ingenua, en la que queden borrados los espacios de decisión de las instancias nacionales y los proyectos del país queden subordinados a los vaivenes de fenómenos externos” (Villarreal, 1998: 102).

En síntesis, la liberalización financiera del sistema económico mundial conduce a las economías nacionales a buscar las formas de transición adecuadas que permitan integrarse a los mercados financieros a escala mundial, cuyo orden económico-financiero internacional no está estable y donde todavía no se establece un nuevo marco institucional internacional. Esto hace que la euforia irracional sobre las bondades de los mercados globales como receta única para aliviar todos los males de las sociedades del presente siglo, se tome con cautela y, se ponga mayor atención a una *revisión teórica e histórica-crítica en torno al Estado-nación y, por ende, al propio concepto de soberanía económica, como a los mecanismos, instrumentos y políticas estatales* (Villarreal, 1998, p. 98).

La financiarización del gasto público.

A raíz de la liberalización financiera en el proceso de acumulación capitalista la gestión del Estado en la actividad económica se ha transformado subordinando las finanzas públicas a los principios del equilibrio fiscal, ajustando los niveles del gasto público, reduciendo los subsidios e incrementando los impuestos al consumo y los precios de los bienes y servicios.

De acuerdo a los especialistas, la financiarización ha transformado el gasto público en garante de rentas financieras, y esto tiene entre algunas de sus expresiones: a) la expansión de la deuda externa e interna, asociadas a las necesidades de estabilización monetaria en un contexto de capitales volátiles, y el consecuente predominio de un alto costo financiero dentro de la estructura del gasto público; y b) el gasto público asociado al capital privado, es especial, porque permite la expansión de la rentabilidad del capital financiero por medio de la titulización de activos públicos (Mendoza, 2012: 73).

La regulación de la oferta monetaria ante un entorno de capitales volátiles, ha requerido una creciente colación de valores públicos, para evitar la desvalorización de los activos financieros, incrementando el costo financiero del sector público¹¹.

¹¹ “El sector público es el ente encargado de realizar las actividades políticas y administrativas programables y medibles en su connotación macroeconómica, administrativa, contable y social requeridas para alcanzar el fin fundamental del Estado: constituirse en un instrumento efectivo de promoción humana, social e individual, tanto en el plano político-social como en el económico”. (Ayala, 1997). Para Inostroza Fernández (1997), el sector público abarca una serie de acciones que se realizan en tres planos. En el plano del gobierno y la administración pública determinado país. En el plano de la actividad productiva de las empresas públicas, en las áreas estratégicas y prioritarias del desarrollo nacional. Y en el plano institucional del sector público determinado por la administración pública, que la integran el gobierno central, el sector paraestatal (empresas públicas) y los bancos o entidades financieras del Estado.

Las políticas de liberalización financiera han provocado serios problemas de falta de liquidez e insolvencia en el ámbito monetario y financiero de las distintas economías nacionales debido al proceso denominado globalización financiera¹², que se caracteriza por el libre flujo de capitales, una concentración de éstos en grupos oligopólicos, elevada especulación y excesivos márgenes de intermediación financiera externa en los mercados nacionales, todo esto, al margen de los canales y reglas del juego de la institucionalidad monetaria y financiera internacional.

“La liberalización y desregulación financiera, que son los pilares de la financiarización, ha sido activa y directamente impulsadas por el Estado, tanto en los países avanzados como en las economías ‘emergentes’. El Estado ha sido uno de los principales instrumentos utilizados por las oligarquías financieras para defender los intereses de las altas finanzas, manteniendo a toda costa, los rendimientos de los activos financieros y en caso de crisis, convirtiéndose en garante de última instancia de las instituciones financieras y socializando sus pérdidas” (Mendoza, 2012: 75)

La política neoliberal impuso a la economía mexicana el principio de las finanzas públicas equilibradas, éstas se subordinaron a al objetivo de estabilidad macroeconómica y dejaron de impulsar la producción¹³. Entre los principales objetivos para las finanzas públicas durante la etapa de apertura comercial, liberación y desregulación han sido: a) estricto control del gasto público, b) reformar la estructura fiscal gravando el consumo con un alto impuesto, c) privatización de las empresas públicas, d) reducción de la burocracia gubernamental, e) disminución de los subsidios a los precios de los bienes y servicios que provee el gobierno.

A principios del nuevo milenio se reconocieron las asociaciones público-privadas, las cuales responden a la falta de recursos del Estado para hacer frente a la demanda de servicios públicos y a la necesidad de abrir nuevos espacios de acumulación para el sector privado vía la exprivatización y la endoprivatización.

La política macroeconómica de estabilidad de precios para controlar la inflación por parte del Banco de México (Banxico)¹⁴, ha conducido al gobierno a políticas monetaria y fiscal restrictivas acosta de frenar la actividad económica. La política antiinflacionaria se ha sustentado en la entrada de flujos de capitales externos atraídos por la privatización de las empresas públicas que han disminuido el tamaño del Estado en la economía, lo cual ha impulsado la financiarización de la misma. Siguiendo a Huerta (2017), las políticas monetaria y fiscal predominantes ha reducido el poder de intervención de regulación y participación del Estado en la economía, llevando a depender de la toma de decisiones de las empresas transnacionales, como del gran capital nacional. Este último, incrementa su participación en la economía, sin aumentar su capacidad productiva. Invierte donde el gobierno deja de hacerlo.

Clasificación del gasto público

El gasto público se refiere al conjunto de erogaciones que efectúan los poderes de la Unión y las entidades gubernamentales que integran el Poder Ejecutivo en sus tres niveles federal, estatal y municipal, y sus poderes legislativos y judicial, así como, los órganos autónomos y el sector paraestatal. La acepción más generalizada es la que hace referencia al gasto del Sector Público Federal y es la que vincula directamente con la política del gasto público (Gutiérrez, 2015, p. 13). El gasto público se divide en: gasto programable y gasto público no programable.

¹² “Si la globalización financiera propone el acercamiento de los distintos sistemas financieros operantes implica la generación de servicios financieros homogéneos, un conocimiento perfecto de los distintos mercados, la libre movilidad y capacidad de los intermediarios para dirigirse y ubicarse en cualquier parte del mundo donde la posibilidad de asociaciones, coinversiones o fusiones son los principales elementos para adquirir presencia inmediata en cualquier parte del mundo. La unificación de los servicios financieros en el plano mundial es igualmente conocida con diferentes nombres: *internacionalización de los servicios financieros*, *integración de los mercados financieros a escala mundial o internacional* y, por último, *universalización de los servicios financieros*”, (Lucero, 1999: 92).

¹³ Desde la perspectiva convencional, la disciplina fiscal contribuye al control de precios, aumenta el poder adquisitivo de la población y baja las tasas de interés. En contraparte, el déficit público genera mayor inflación y aumenta las tasas de interés, a través del efecto desplazamiento que tiene supuestamente, la demanda de crédito del sector público sobre el privado.

¹⁴ La autonomía del Banco de México adquirida en 1993 permite a su junta de gobierno amplia libertad para tomar decisiones e independencia para determinar el volumen del crédito primario, así como, independencia administrativa de la institución. Esta libertad quedó plasmada en su ley Orgánica, la establecer como objetivo prioritario la estabilidad de precios internos y como función principal la constitución y manejo de las reservas que requiera el logro de dicho objetivo; en tanto que el objetivo de coadyuvar al crecimiento económico quedaba relegado a un segundo plano (Ramírez, 2001).

El primero se refiere a las erogaciones plenamente identificables con cada uno de los programas del Presupuesto de Egresos de la Federación. Incluye las erogaciones que realiza la administración pública central en la prestación de servicios (educación, salud, seguridad, entre otros), y en inversión pública (carreteras, puertos, aeropuertos, entre otros), así como las asignaciones que las entidades paraestatales del control presupuestario directo destinan a la producción de bienes y servicios que contribuyen a la oferta global de los mismos (electricidad, petróleo, entre otras). (SHCP, 2014). El segundo contempla las erogaciones que no se identifican con un programa específico; se trata de recursos que se destinan al cumplimiento de obligaciones y apoyos determinados por ley, como la deuda pública, las participaciones a entidades federativas y municipios, entre otros; es decir, es una erogación que no se vincula de manera directa con la operación del gobierno federal.

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación cumple en términos generales con los lineamientos del “Manual para la Clasificación Económica y Funcional de las Transacciones Gubernamentales” emitido por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las recomendaciones sobre el registro de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI). Por tanto, el Presupuesto de Egresos de la Federación presenta tres clasificaciones básicas de las denominadas dimensiones del gasto, que son la Funcional (¿para qué se gasta?), la Administrativa (¿quién gasta?) y la Económica (¿en qué se gasta?).

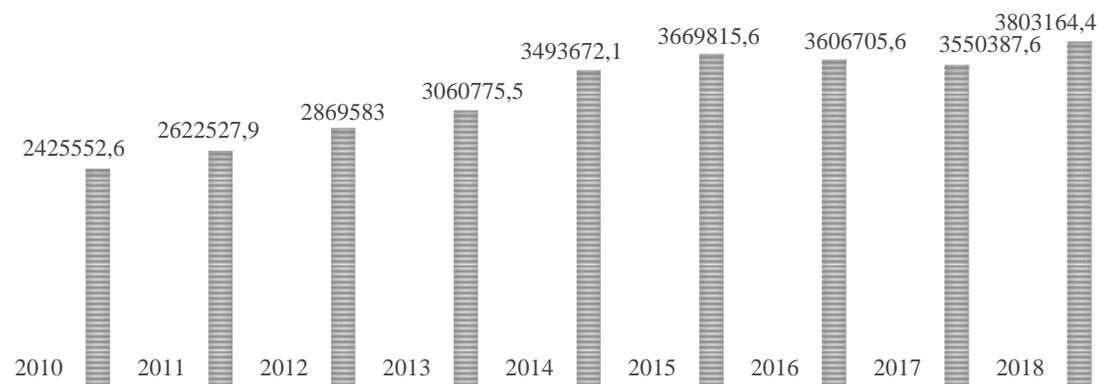
Tabla 5.2. Clasificación del gasto público

Dimensión del gasto	Función
Administrativa	Corresponde a las principales entidades ejecutoras del gasto de la administración central y paraestatal. Además, esta clasificación permite identificar a cada uno de los ejecutores del gasto público de acuerdo con la estructura y organización del sector público.
Económica	Es el gasto que ejerce la administración pública, dividido esencialmente entre erogaciones corrientes y de capital. El gasto corriente es una erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas. El gasto de capital es la asignación destinada a la creación de bienes de capital y conservación de las ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores, así como a los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines, que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. También se incluye el gasto destinado a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de créditos o de financiamiento al gasto federal por instituciones nacionales o extranjeras.
Funcional	Agrupar los gastos según los objetivos socioeconómicos que persiguen los entes públicos, esto es, de acuerdo con el propósito al que se destina el gasto. Se distinguen las funciones de gestión de gubernamental, desarrollo social, desarrollo económico y otras.

Fuente: Elaboración propia con base a SHCP (2014)

En el gráfico 5.1, se observa la evolución del gasto programable en el periodo de 2010-2018, el cual tiene un aumento constante entre 2010-2015, para comenzar a declinar en 2016 y 2017, y volver a incrementarse en 2018. Para 2017, el presupuesto aprobado asciende a 4, 888, 892.5 millones de pesos, de los cuales 72.6% corresponde a gasto programable y 27.4% para pagos pendientes de años anteriores deuda pública, intereses, en otros (gasto no programable).

Gráfico 5.1 Evolución del Gasto Programable 2010-2018



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

El gasto programable se destina en las siguientes funciones: gobierno (administrativa) 333, 907.6 millones de pesos; desarrollo económico 980, 070.1 millones de pesos; desarrollo social 2, 236, 409.9 millones de pesos; gasto no programable 1, 338, 504.9 millones de pesos.

Destaca que en 2017, que el 60.6% del presupuesto (gasto neto total) de 2, 962, 958.3 millones de pesos, se destina al gasto corriente (servicios personales, subsidios, pensiones, gastos de operación, otros de corriente), mientras el gasto de inversión 587, 429.2 millones de pesos representa el 12% del presupuesto y una variación real de -23.0% con respecto a 2016. En cuanto a las transferencias a estados y municipios ascienden a 1, 684, 728.1 millones de pesos, 34.5% del presupuesto de 2017, pero -0.3% de variación real con respecto a 2016 (PEF, 2017).

El gasto programable en clasificación económica 2018 se distribuye en 84.1% para gasto corriente, y supone un incremento en sus recursos de 174 mil 73.1 millones de pesos respecto al aprobado en 2017 y en términos reales alcanza el 1.0% de crecimiento (CEPF, 2017).

En lo referente al gasto de inversión, se destina 15.9. El monto propuesto para 2018 supondría un aumento de 7 mil 227.2 millones de pesos, no obstante, en términos reales se reduciría en 3.4% como consecuencia de que la inversión física observaría una variación negativa de 3.3%, a pesar del aumento de recursos que se le asignaría por 7 mil 809.4 millones de pesos. En cuanto a la evolución del gasto de inversión asignado, en los últimos nueve años se percibe que de 2010 a 2015 ocurrió un incremento que, en términos absolutos, representa 289 mil 931.3 millones de pesos adicionales, lo que representó un incremento de los recursos de 4.6%. Sin embargo, a partir de 2015 y hasta la propuesta contenida en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2018, el gasto de inversión se ha contraído drásticamente en 279 mil 874 millones de pesos, lo que refleja una tasa media de crecimiento anual real (TMCA) negativa de 3.9% de 2010 a 2018 (CEPF, 2017).

Tabla 5.3 Gasto Programable en Clasificación Económica, 2010-PPEF 2018 2018(Millones de pesos)

Concepto	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	TMC A %
Total	2,425,552.6	2,622,528.0	2,869,582.9	3,060,775.5	3,493,672.0	3,669,815.5	3,606,705.6	3,550,387.6	3,731,687.9	1.2
Gasto Corriente	1,840,953.7	1,976,305.8	2,196,951.4	2,344,335.5	2,648,044.7	2,795,285.3	2,867,836.8	2,962,958.4	3,137,031.5	2.5
Servicios Personales	538,208.9	562,372.3	616,589.4	655,575.9	701,649.6	752,340.4	765,080.8	794,587.7	837,431.0	1.4
Pensiones	305,871.7	326,108.8	395,974.3	441,168.7	520,927.2	549,173.6	611,261.1	720,128.9	793,734.3	8.1
Aportaciones Federales	317,986.6	338,541.7	355,956.0	375,270.4	399,169.5	441,432.9	461,148.8	479,217.2	500,468.4	1.5
Otros Corrientes	678,886.5	749,283.0	828,431.7	872,320.5	1,026,298.4	1,052,338.4	1,030,346.2	969,024.5	1,005,397.8	0.8
Gasto de Inversión	584,598.9	646,222.0	672,631.5	716,440.0	845,627.3	874,530.2	738,868.8	587,429.2	594,656.4	-3.9
Inversión Física	575,190.0	636,263.5	653,851.3	695,175.8	820,919.5	842,261.3	717,575.4	570,051.4	577,860.8	-4.0
Otros de Inversión	9,408.9	9,958.7	18,780.2	21,264.2	24,707.8	32,268.9	21,293.4	17,377.8	16,795.6	3.1

Nota: Las sumas parciales y las variaciones pueden no coincidir debido al redondeo.

Fuente: CEPF (2017)

Con respecto a la deuda del gobierno federal se estima que represente 34.6 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), esto es 1.8 puntos porcentuales mayor al saldo esperado al cierre de 2017. Con relación a 2018, se estima que la deuda del sector público federal constituya el 47.1 por ciento del PIB, cifra inferior aprobado para 2017 (48.4) y 0.8 puntos porcentuales con respecto al cierre de este año (47.9%). Esto con el propósito de reducir los saldos de la deuda y a las observaciones del FMI (CEPF, 2017).

Gasto público y deuda

La quiebra del orden monetario de *Bretton Woods* en 1971, modificó la regulación monetaria y financiera internacional que giró alrededor de la creación y el control de la liquidez internacional y el sistema de tipos de cambio más o menos estables (paridad fija oro-dólar), que subordinaba las finanzas públicas a las actividades industriales, transitando a la adopción del sistema de flotación cambiaria mediante los procesos de desregulación y liberalización financiera.

“La quiebra del orden monetario fue un prerrequisito para privatizar el manejo de los tipos de cambio y despojar así a las autoridades monetarias nacionales y supranacionales del control sobre el movimiento del capital en la esfera financiera. La gran expresión que en sus operaciones internacionales mostraba la gran banca privada encuentra así un panorama alentador para una nueva fase de auge en sus operaciones. La flotación le permite operar con eficacia frente a modificaciones en los tipos de cambio que su misma acción provoca, al mismo tiempo que actúa con mayor agilidad y flexibilidad en un contexto inflacionario. De allí que el denominado desorden monetario internacional constituya el nuevo orden, en el que la banca internacional privada, a pesar de la crisis económica, revaloriza el capital en la esfera financiera y acelera el proceso de concentración y centralización de capitales que la propia crisis económica alimenta” (Paz, 1984: 421).

Ello explica por qué luego de la quiebra del sistema de Bretton Woods, los flujos financieros tendieron a privatizarse y a internacionalizarse, *pari pasu*, con una creciente limitación a las posibilidades de control de este proceso por parte de las autoridades monetarias nacionales e internacionales. A partir de la década de los ochenta la participación del Estado se transforma supeditada a los intereses de las altas finanzas entrampado en esquemas de financiamiento en los que los intereses y amortizaciones sólo pueden cumplirse con préstamos externos adicionales, como resultado de la necesidad de construir un capital financiero que mantenga la estabilidad de la moneda (Mendoza, 2012). En este sentido, los costos de mantener la credibilidad y confianza en el capital especulativo son los crecientes recortes en el gasto público, aumento de los impuestos o acumulación de divisas por parte del banco central (Kregel, 2006: 319).

En la década de los noventa, México consolida la liberalización financiera y la apertura comercial permitiendo que los capitales externos aprovechen las oportunidades de negocios producto del proceso de privatización de las empresas públicas, las alianzas con capitales nacionales, las altas tasas de interés, el auge del mercado bursátil, el endeudamiento público y privado. En este contexto, para comprender la evolución de la deuda pública un elemento fundamental es el decreto de la autonomía del Banco de México en 1993, cuyo objetivo principal es la estabilidad de los precios internos y como función central la constitución y manejo de las reservas que requiera el logro de dicho objetivo; haciendo a un lado el objetivo de coadyuvar al crecimiento económico (Ramírez, 2001).

A raíz de la crisis del peso en 1994 se reactivaron los problemas de la deuda pública en el país, ya que un amplio espectro de garantías fue solventado por medio de fondos públicos. Luego, el crecimiento de la deuda pública quedaría definido por la dinámica de los pasivos contingentes.

Desde 1996 hasta la fecha a pesar que las finanzas públicas se rigen bajo los principios de la disciplina fiscal, la deuda pública crece (Mendoza, 2012). Ello es resultado de una política económica que persigue la estabilidad cambiaria, genera baja competitividad, altas tasas de interés, bajos ingresos para las empresas, las familias y el sector público (Huerta, 2017).

Mendoza (2012) clasifica cuatro tendencias de la deuda pública mexicana en a partir de la década de los noventa.

Tabla 5.4 Tendencias de la deuda pública en México: 1990-2011

Período	Tendencia
1990-1994	Descenso de la deuda pública interna y externa, ligado a supresión de los requerimientos de reserva para la banca comercial, renegociación de la deuda externa y proceso de privatización de las empresas públicas. La deuda pública interna pasó de 49.1 a 17.7 miles de millones de dólares (mmd), mientras que el débito externo registró un repunte de 118.5 mmd.
1995	Repunte de la deuda pública relacionado con la crisis financiera y sus secuelas. La deuda pública total alcanzó los 106.1 mmd.
1996-2007	Se registró un intercambio de deuda pública interna por externa. La deuda interna aumentó a una tasa de 26.2% anual, mientras la deuda externa disminuyó a una tasa de 7.6%. En 2007, la primera asciende a 119.6 mmd y la segunda a 34.5 mmd.
2008-2011	Se registró un incremento del endeudamiento interno al pasar de 163.3 mmd a 242.7 y la deuda externa de 36.0 a 130.0 mmd, lo que significó un crecimiento promedio de 14.2 y 53.4% anual, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez (2012: 89).

La contracción del gasto público para alcanzar el equilibrio fiscal e incrementar el ahorro público para cubrir el pago de la deuda y no acrecentarla termina restringiendo la actividad económica, así como el ingreso nacional, no logrando el equilibrio fiscal ni reduciendo el monto de la deuda pública, ya que se ve limitada la recaudación tributaria, debido a que ésta está en función del ingreso nacional, por lo que no al crecer éste, se contrae la recaudación. Si el gobierno procura aumentar la tributación a través de mayores impuestos, frena más la actividad económica y a la larga termina recaudando menos e incrementando el déficit fiscal y la deuda pública, como la deuda del sector privado, por los problemas de acumulación generados por la contracción de la demanda. A ello se suma las tasas de interés, la cual incrementa el costo de la deuda pública y las presiones de las finanzas públicas, como del sector privado y las familias (Huerta, 2017: 69).

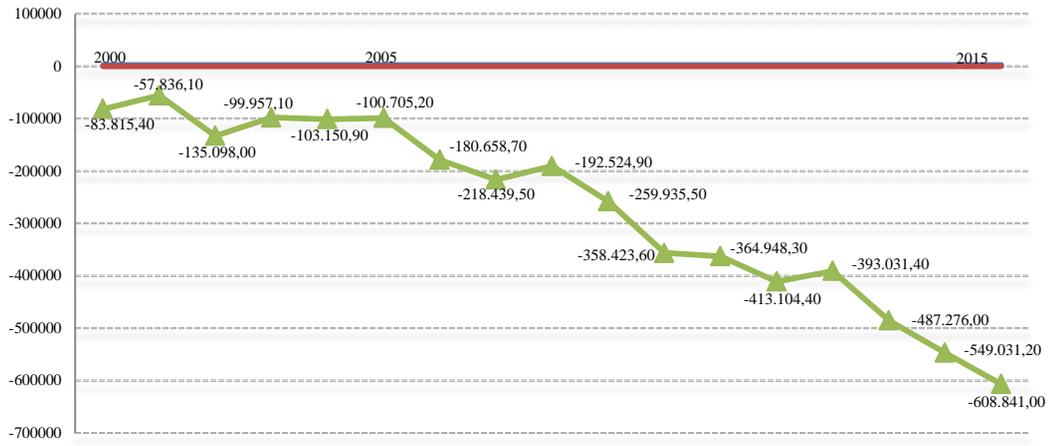
Las políticas de ajuste estructural instrumentadas llevan a que la tasa de interés crezca más que el ingreso nacional, ello aumenta la relación de endeudamiento y los problemas de insolvencia aumentan las presiones sobre las finanzas públicas, así como el consumo y la inversión para encarar el pago de la deuda. Esto incrementa la transferencia de recursos de los sectores endeudados hacia la banca a costa de descapitalizar más al sector productivo y sacrificar el crecimiento económico y la generación de empleo (Huerta, 2017: 69-70). Dada la menor demanda derivada de la contracción del gasto público como de los bajos salarios los cuales tienen una alta proporción marginal al consumo conduce a que los mayores ingresos de los empresarios se inviertan en el sector financiero pues ofrece mejores opciones de rentabilidad que la esfera productiva.

Para Streeck (citado por Huerta, 2017: 73), las políticas predominantes de libre mercado y las políticas macroeconómicas de estabilidad, actúan contra el sector productivo, el empleo los salarios y amplían la brecha entre el sector financiero y el sector productivo. La apertura financiera no sólo ha actuado contra la esfera productiva, el crecimiento económico y el empleo, sino además ha acentuado la concentración y la desigualdad de la riqueza y del ingreso. Se ha favorecido el sector financiero, como el gran capital internacional y nacional que han visto incrementada su presencia en la economía nacional. Éstos aumentan su poder económico y político, y presionan para que siga profundizándose la política económica que actúa a su favor (Huerta, 2017: 77-78). Siguiendo a Bradford DeLong, “en los pasados 40 años de políticas han fracasado en producir una sociedad más rica; ellas han producido sólo una élite más rica” (DeLong, 2016 citado por Huerta, 2017: 78).

El gobierno a fin de no revisar las políticas macroeconómicas de estabilidad recurre a deuda externa e interna, como a la venta de activos estratégicos para financiar los déficits financieros generados por los bajos ingresos de empresas e individuos, como del sector público. Cabe mencionar, que no es la deuda en sí lo que frena el crecimiento, sino su mal uso, pues no se canaliza a incrementar la esfera productiva y la competitividad para así aumentar el ingreso y asegurar condiciones de reembolso y reducir los requerimientos de deuda. Se canaliza por lo general a financiar gasto corriente, como el pago de los intereses de la deuda, no generándose capacidad de pago y terminando por lo regular en problemas de insolvencia, en menor demanda y en crisis (Huerta, 2017: 79-80).

La situación se complica cuando no se avizoran expectativas de crecimiento de exportaciones, ni de mayores flujos de inversión extranjera obligando a fuertes recortes del gasto público para generar ahorro forzoso para el pago de la deuda, contrayendo más la economía. De diciembre de 2012 a 2015, la deuda pública se incrementó en 52.45% y el PIB nominal lo hizo en 16.68%. Ello aumenta la relación de endeudamiento y las presiones sobre las finanzas de los deudores. La relación de endeudamiento del gobierno federal aumentó de 36.3% en 2012 a 46.9% a fines de 2015. Los problemas financieros del gobierno federal han aumentado como consecuencia de la caída del precio internacional del petróleo, llevando a que la relación de endeudamiento supere los niveles antes de la crisis de 2008 (Huerta, 2017: 80-81). A excepción de 2008, el déficit anual del gobierno federal aumentado sostenidamente en los últimos años. Al pasar de 100 mil millones de pesos en 2005 a 549 mil millones de pesos en 2015, creció más de cinco veces su tamaño.

Gráfico 5.2 Déficit del Gasto Público 2000-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas.

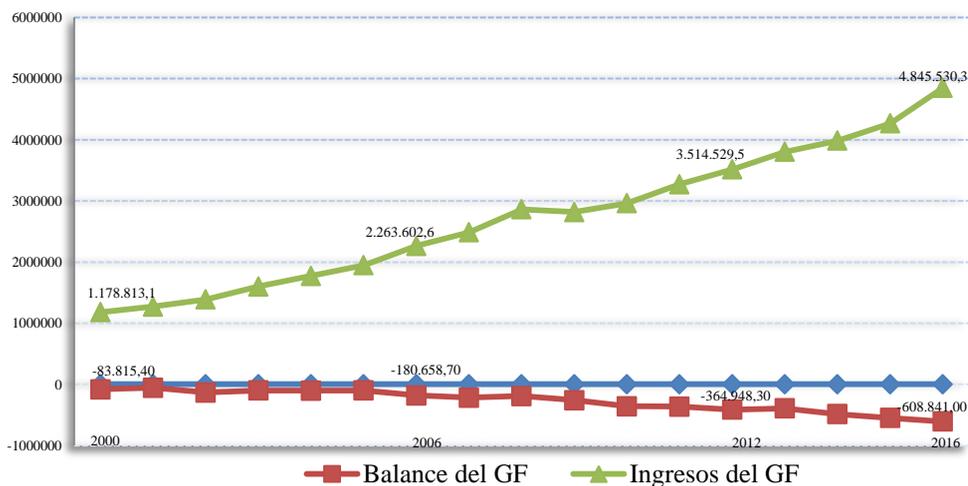
Datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en octubre de 2017, muestran que el saldo de la deuda neta del Gobierno Federal se situó en 7 billones 135.3 mil millones de pesos. En cuanto a su composición, la deuda interna neta del Gobierno Federal fue de 5 billones 406.2 mil millones de pesos, mientras que la deuda externa neta del Gobierno Federal registró 90.3 mil millones de dólares (equivalente a 1 billón 729 mil millones de pesos).

Con respecto a la deuda neta del sector público federal al cierre de octubre de 2017 (Gobierno Federal, empresas productivas del Estado y la banca de desarrollo) ésta se ubicó en 9 billones 560 mil millones de pesos. La deuda interna neta del sector público federal fue de 5 billones 923.8 mil millones de pesos, mientras que la deuda externa neta del sector público federal se ubicó en 189.9 mil millones de dólares (equivalente a 3 billones 636.2 mil millones de pesos).

Finalmente, el Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), la medida más amplia de deuda pública ascendió a 9 billones 617.2 mil millones de pesos en octubre de 2017. El componente interno del SHRFSP se ubicó en 6 billones 43.8 mil millones de pesos, mientras que el externo fue de 186.6 mil millones de dólares (equivalente a 3 billones 573.4 mil millones de pesos) (SHCP, 2017).

Llama la atención que en las tres últimas administraciones (2000-2018) se gastó a un ritmo que no podía sostenerse sin recurrir a un nivel de endeudamiento creciente. Tal es así, que el incremento del déficit sucediera en un contexto en que los ingresos también aumento (véase gráfico 5.2), es decir, parece natural que el déficit aumente cuando los ingresos caen o se estancan, pero no cuando aumentan. Esto sugiere que “existe debilidad institucional en la toma de decisión sobre el endeudamiento público” (México Evalúa, 2016).

Gráfico 5.3 Crecimiento del déficit contra crecimiento de los ingresos del Gobierno Federal 2000-2016



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP en Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas .

En este sentido, el FMI (2015) recomendó que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) incluya un techo explícito al endeudamiento que vaya más allá de una precisión anual y que especifique claramente las posibles excepciones a dicho límite. Además, en caso de usar excepciones recomienda reglas específicas para volver a bajar el déficit al techo previsto.

Ello muestra que el FMI reclama finanzas públicas sanas para garantizar el pago del servicio de la deuda pública. En consecuencia, el gobierno mexicano repliega el gasto en la provisión pública bienes en: salud, educación, transporte e infraestructura, entre otros.

5.1 Conclusiones

Cuando se analiza la liberalización financiera como prolegómeno de la retracción del Estado en la economía se está en presencia de la subordinación de las finanzas públicas al principio de equilibrio presupuestario que lejos de crear las condiciones necesarias para el crecimiento económico y del desarrollo han sido limitadas.

La financiarización ha transformado el gasto público poniéndolo al servicio del rentismo financiero global ya que el capital reclama finanzas públicas equilibradas para garantizar el pago del servicio de la deuda pública. Por tanto, el Estado se repliega en la provisión pública de bienes: salud, educación, vivienda, transporte e infraestructura, entre otros.

En México la consolidación de la liberalización financiera y la apertura comercial en la década de los noventa permitió que los capitales externos aprovecharan las oportunidades de negocios producto del proceso de privatización de las empresas públicas, las alianzas con capitales nacionales, las altas tasas de interés, el auge del mercado bursátil, el endeudamiento público y privado.

El incremento de la deuda pública externa e interna constituye un alto porcentaje del PIB, situación que se complica cuando no se avizoran expectativas de crecimiento de exportaciones, ni de mayores flujos de inversión extranjera obligando a fuertes recortes del gasto público para generar ahorro forzoso para el pago de la deuda, contrayendo más la economía. A pesar del aumento constante del gasto público programable en la presente administración entre 60 u 80% se canaliza a gasto corriente, y a partir de 2015 menos del 20% del gasto se destina a inversión física. Ello contrasta con el crecimiento del déficit del gobierno federal.

La estabilidad macroeconómica es una condición necesaria para el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, la evidencia empírica de las últimas tres administraciones muestran que las ideas y las recomendaciones de las políticas de liberalización financieras han sido demasiado limitadas. Se requiere de una tasa de crecimiento sostenible que implique generación de empleo, lo cual implica más que una política macroeconómica y control de la inflación. En particular, de políticas industriales que ofrezca incentivos a fin de promover la inversión deseada y políticas financieras para la productividad.

Las políticas macroeconómicas tienen que reconocer la importancia del gasto social en el sustento y la expansión de la base de los recursos humanos productivos del país. De tal suerte, que las políticas macroeconómicas tienen que asegurar que el gasto público se mantenga en los niveles adecuados. En este sentido, el Estado mexicano debe confiar más en los efectos positivos de una política fiscal expansiva, así como, en el papel de la inversión pública.

5.2 Referencias

Ayala Espino, José Luis (1992). Límites del mercado. Límites del Estado. México: INAP.
 _____ (1997). Economía pública. Una guía para entender al Estado. México: Facultad de Economía-UNAM.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) (2017). Análisis del Paquete Económico 2018 en materia de finanzas públicas (pp. 1-52). México: Cámara de Diputados, LXIII Legislatura. Obtenido de <http://www.cefp.gob.mx>

Fondo Monetario Internacional (2015). IMF Executive Board Concludes 2015 Article IV Consultation with Mexico.

- Guillén Romo, Héctor (1997). *La contrarrevolución neoliberal en México*. México: Ediciones Era.
- Gutiérrez Lara, Abelardo Aníbal (2015). Gasto público y presupuesto base cero. *El Cotidiano*, 192, 13-32.
- Habermas, Jürgen (1975). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Herrera, Rémy (2012). Gasto público y crecimiento económico. para salir de la ciencia (ficción) neoclásica. Venezuela: Banco Central de Venezuela, 1-82.
- Huerta González, Arturo (2017). *El ocaso de la globalización*. México: Facultad de Economía-UNAM.
- Inostroza Fernández, Luis (1997). *Privatizaciones, megatendencias y empresas públicas*. México: UAM-Azcapotzalco.
- Kanoussi, Dora (1984). Crisis orgánica y transformaciones del proceso de trabajo. En López Díaz, Pedro (coord.), *La crisis del capitalismo. Teoría y práctica* (pp. 530-536). México: Siglo XXI.
- Keynes Maynard, John (1970). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*. México: FCE, 1970.
- Kregel, Jan (2006). Estabilidad financiera internacional, flujos de capital y transferencias netas hacia los países en desarrollo. En Correa, Eugenia y Girón, Alicia (coords.), *Reforma financiera en América Latina* (pp. 315-333). Buenos Aires: Publicaciones Cooperativas CLACSO.
- Kuhn S., Thomas (1982). *La estructura de las revoluciones científicas*. México: FCE.
- Lucero, Alejandro (1999). Participación y permanencia de los bancos nacionales en el sistema bancario mexicano 1993-1999. *Economía Informa*, 28, 92-105.
- Martin, Fernand (1986). Un método para evaluar el establecimiento y el desempeño de las empresas públicas controladoras. *Empresa pública. Problemas y Desarrollo*, 1 (1), 80-98.
- Mendoza Méndez, Enrique (2012). Financiarización y gasto público en México (2000-2011). *Revista Análisis*, 13, 72-100.
- México Evalúa, Centro de Análisis de Políticas Públicas A.C. (2016). *Las dos caras de tu moneda. Una mirada a la expansión del gasto público*. México. Disponible en http://mexicoevalua.org/cajanegra/content-documentos/Dos_Caras_TuMoneda.pdf
- O'Connors, James (1981). *La crisis del Estado*. Barcelona: Península.
- Ortiz, Edgar (1990). *Administración pública. economía y finanzas. Problemas actuales en los países de Norteamérica y el Caribe: 1988-1989. Tomo I*. México: CIDE.
- Paz, Pedro (1984). La crisis actual del capitalismo y la crisis monetaria internacional. En López Díaz, Pedro (Coord.). *La crisis del capitalismo. Teoría y práctica* (pp. 421-450). México: Siglo XXI, p. 421-450.
- Pipitone, Ugo (1994). *La salida del atraso. Un estudio comparativo*. México: FCE-CIDE.
- Polanyi, Karl (1975). *La gran transformación*. México: Juan Pablos Editor.
- Ramírez, S.E. (2001). *Moneda, banca y mercados financieros en México*. México: Prentice Hall.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2014). *Glosario de términos hacendarios más usuales de finanzas públicas*. Disponible en <http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2014/noviembre/cefp0202014.pdf>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2017). Estadísticas oportunas y finanzas públicas. Disponible en http://finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/es/Finanzas_Publicas/Estadisticas_Oportunas_de_Finanzas_Publicas

Vieira, E. (2014). Las crisis financieras de la globalización. *Revista Civilizar Ciencias Sociales y Humanas*, 14(26), 115-132. Disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/1002/100232154005.pdf>

Villarreal, René (1998). *Hacia una nueva economía de mercado, institucional y participativa*. México: Ediciones Castillo.

_____ (1984). *La contrarrevolución monetarista. teoría, política económica e ideología del neoliberalismo*. México: Ed. Océano.

_____ (1993). *Liberalismo social y reforma del Estado: México en la era del capitalismo posmoderno*. México: FCE.

Witker V., Jorge (1985). *Curso de derecho económico*. México: UNAM.