



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

“Análisis del gasto público federal mexicano de la administración pública en las áreas de educación, desarrollo social, seguridad social y salud durante la crisis económica de 2008 – 2010.”

TESIS

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA:

LUIS RODRIGO ANAYA VILLAFAÑA

ASESOR:

DR. RENÉ ARENAS ROSALES

REVISORES:

DR. JUAN MIGUEL GÓMEZ MORALES

LIC. MARICARMEN SANDOVAL RUBIO

TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, JUNIO 2014

Agradecimientos

A pesar de que he tenido una vida relativamente corta, he conocido a muchas personas que no solamente han instruido mi camino profesional sino que inspiran mi rutina, mi trabajo y mi forma de ser. Al reflexionar sobre las cosas que he hecho no puedo más que sonreír de mi pasado, vivir el día de hoy y soñar sobre el futuro. Mis ansias de seguir trabajando sobre temas que me interesan y seguir viviendo a mi manera son insaciables, por lo que este es el primer paso a más retos que debó de enfrentar con la frente arriba.

Antes de exponer mi trabajo quiero darles reconocimiento a todas las personas que me guiaron a este punto.

Mi gratitud y más sincero respeto al Dr. René Arenas Rosales que tomó el papel de director de este trabajo de tesis. Asimismo, doy reconocimiento al Dr. Juan Miguel Morales y Gómez, Dr. José Chanes Nieto, Mtro. Gabriel Reyes Jaramillo, Lic. Maricarmen Sandoval Rubio y a la Dr. Martha Esthela Gómez Collado.

Agradezco la atención y el cariño de mis padres. A mi padre José Luis que tomó la labor de educarme y de mostrarme el camino de hacer las cosas correctamente, sin su interminable paciencia, comprensión e inteligencia nunca hubiera logrado tanto. Mi madre, Gabriela, que ha dedicado toda su vida a su trabajo me ha dado lecciones en las virtudes profesionales y personales que me han dado perspectiva de lo que quiero hacer en mi vida. Su actitud ejemplar me ha impulsado a llevar a cabo mis sueños realidad. Mi otra madre, Silvia, que me inspira con su energía electrizante y que me ha querido incondicionalmente en las buenas y en las malas. Gracias por el ejemplo de la vida, la comprensión y el apoyo que me has brindado incondicionalmente. A mi hermana Mariana le doy gracias por su franqueza y su interés cuando la he necesitado más. Agradezco a mis hermanitos Gabriela y Alberto que me alegran con su jovialidad e inocencia. A toda mi familia los amo y los quiero.

Le doy gracias a Guadalupe, Rosario, Michael, Sonia, Ricardo, Jesús, Francisco, Lourdes, Natalia, Martha, Paulina, Susana y Álvaro porque me han sostenido a lo largo de mi vida.

A mis amigos y otras personas que han marcado mi vida no tengo más que buenas memorias y buenos deseos para ellos. Específicamente quiero reconocer agradecer a Ana Laura, Alfonso, Abril, Jorge, Uriel, Robert, Kena, Mario, Julio, Citlali, Christopher, Juan Carlos, Cristian y Alma por brindarme con su amistad que me ha fortalecido como persona.

Por último quisiera agradecer al Dr. En D. Jorge Olvera García por la contribución que ha hecho a la Universidad Autónoma del Estado de México y también a la Mtra. Janet Valero Vilchis por su labor dentro de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

	Pág.
Agradecimientos	2
Índice	4
Introducción	6
Capítulo I Administración Pública, Economía Pública y Gasto Público	12
1.1 Introducción del capítulo	12
1.2 Administración Pública	12
• 1.2.1 Definición	12
• 1.2.2 Aspectos generales de la administración pública	13
1.3 Economía Pública	18
• 1.3.1 Definición	18
• 1.3.2 Antecedentes de la Economía Pública	19
• 1.3.3 Aspectos Generales de la Economía Pública	22
1.4 Gasto Público	25
• 1.4.1 Definición	25
• 1.4.2 Clasificaciones del gasto público	28
• 1.4.3 Corrientes Teóricas del gasto público	30
• 1.4.4 Factores y limitantes del gasto público	33
Capítulo II La crisis económica de 2008: Orígenes, Resolución y Consecuencias en Estados Unidos y México	35
2.1 Crisis económica	35
2.1.1 Definiciones de crisis económicas	35
○ Teoría de ciclos económicos	35
○ Teoría de ciclos económicos reales	36
○ Teoría Austriaca de ciclos económicos	37
2.1.2 Tipos de Crisis Económicas	38
○ Crisis bancaria	39
○ Crisis de burbujas especulativas	39
○ Crisis de la deuda soberana	40
○ Crisis de divisa	40
2.1.3 Administración de crisis económicas	41
○ Políticas inmediatas	41
○ Políticas a largo plazo	41
2.2 La Crisis Económica de 2008 – 2010 en Estados Unidos y sus efectos	42
2.2.1 Antecedentes y origen del colapso financiero de 2008 – 2010	43
○ Expansión de créditos hipotecarios	44
○ Mercado de derivadas financieras	46
○ Titulización	47
○ Colapso de las instituciones financieras, bancarias y de seguros	50
2.2.3 Resolución de la Crisis Económica 2008 – 2010 en Estados Unidos	52
2.2.4 Antecedentes económicos de México	55
○ Dependencia en hidrocarburos	55
○ Las etapas de estabilización económica en Latinoamérica	56

o La liberalización de la economía mexicana y las crisis económicas de 1982, 1986 y 1994	57
2.2.5 La Crisis Económica de 2008 – 2010 en México	60
o Producto Interno Bruto (PIB)	61
o Actividad económica	62
o Inversión extranjera	63
o Remesas	63
o Exportaciones	64
o Tipo de Cambio pesos por dólar	65
o Otros aspectos económicos	65
2.2.6 Resolución de la Crisis Económica 2008 – 2010 en México	66
a) Medidas Fiscales	67
b) Medidas para aumentar la liquidez y estabilidad en el mercado cambiario	67
c) Medidas para reactivar el crédito	68
d) Recompra de Bonos	69
e) Coordinación con el Fondo Monetario Internacional (FMI)	70
Capítulo III Análisis del Gasto Público del 2008 - 2010	72
3.1 Sistema del Gasto Público Federal en México	72
o Fundamentos legislativos	72
o Organización del gasto coordinado por las autoridades hacendarias	74
3.2 Políticas de Gasto Público 2008 – 2010	78
3.3 Metodología	82
o Gasto Público Total	84
▪ Administración Pública Federal Central	85
▪ Programas de Desarrollo Social	90
▪ Programas de Asistencia Social	90
▪ Educación	94
▪ Salud y Seguridad Social	96
Conclusiones	99
Bibliografía	106
Infografía	112

Introducción

“La gratificación de la riqueza no se encuentra en la mera posesión o en los gastos de lujo, pero en su aplicación prudente.”

-Miguel de Cervantes

A partir de que las tendencias económicas comenzaron a infundir la elevación de los gastos del sector público, los países del mundo mejorando sus sistemas de producción aprovechando las ventajas que ofrece este la economía mixta. Debido a la naturaleza de este sistema económico, las autoridades gubernamentales y los empresarios tienen que llegar a acuerdos bilaterales que propicien el crecimiento económico, al mismo tiempo manteniendo la estabilidad económica de la nación. La economía pública fundamenta que el papel del gobierno en las actividades económicas debe de estar avocado al desarrollo, lo cual se logra con una serie de estrategias planificadas en diferentes órdenes económicos como el empleo, la tasa de interés, la política monetaria, los impuestos, los salarios mínimos y el gasto público. Dichos instrumentos macroeconómicos deben sincronizarse con las acciones que lleva a cabo el sector privado de la economía, ya que si brotan fallas del mercado la economía total sufriría impactos nocivos que alterarían la productividad. Por lo tanto, el debate sobre el papel del gobierno en las actividades económicas es retomado por los expertos en campos como economía, política y de otras disciplinas.

En el caso del gasto público, algunos arguyen que con un nivel de erogaciones sustanciales, especialmente en el campo de la inversión pública, la producción nacional incrementaría y la tasa de desempleo bajaría. Por el otro lado, las consecuencias degenerativas causadas por el gasto público elevado restringe el potencial de productividad del sector privado, asimismo generando inflación de la divisa local. Durante el siglo pasado se registraron efectos variados atribuidos a la actividad de gastos federales. Entre los casos positivos se encuentran las políticas del New Deal instrumentadas por la administración de Franklin Delano Roosevelt que perpetuaron la recuperación económica después de que el modelo de producción norteamericano en la década de 1920 colapsará por la sobreproducción de bienes y productos. Los efectos

nocivos por el excesivo gasto público se percibieron también en Estados Unidos décadas más tarde, específicamente durante la administración de Richard Millhouse Nixon cuando se intentó combatir el desempleo y la inflación con más erogaciones federales, que a su vez generaron el efecto de “estanflación” que hundió aún todavía más las tasas de desempleo e incrementó la inflación del dólar norteamericano. Lo que nos muestran los casos históricos es que a pesar de que el gobierno tenga la intención de asistir a la población por medio de erogaciones destinadas a programas de ayuda, la creación de empleos y crecimiento del desarrollo al capital humano no siempre se obtienen resultados favorecedores, ya que las autoridades gubernamentales junto con el sector privado deben acordar las estrategias que mantengan la permanencia económica del Estado.

En el caso mexicano, el problema del gasto público durante el siglo XX fue que la participación del gobierno en la economía era hegemónica, propiciando que el sector privado tuviera crecimiento sin relevancia. Esto se debió a que los ingresos procedentes del sector petrolero eran tan sustanciosos que la nación mexicana decidió elegir la extracción de hidrocarburos como la base del desarrollo económico.

El modelo de sustitución de importaciones mantuvo el auge económico en México hasta la década de 1970 cuando las crisis petroleras mundiales bajaron los precios de los combustibles fósiles. Las instituciones gubernamentales percibieron menos ingresos públicos y recurrieron al endeudamiento externo para poder mantener el gasto corriente y de inversiones constante. Como resultado de esta política, las entidades paraestatales ascendieron en número de 206 en 1962 a 1,155 para 1982.

En la década de 1980 el panorama nacional empeoró por la presencia de dos crisis económicas que forzaron la nacionalización de la banca, el dramático aumento de la deuda pública externa, la baja productividad del sector privado y ciertas complicaciones con el gasto público corriente del gobierno federal.

Fue por ello que las autoridades federales readecuaron el modelo de desarrollo nacional y adoptaron políticas de simplificación administrativa gubernamental. Paralelamente, abrieron las puertas a los empresarios, nacionales como extranjeros, para que creciera su participación en la economía nacional. Lo anterior significó el fin de la era del Estado intervencionista en la economía dando pauta al crecimiento económico por medio de las corporaciones, bancos privados y emprendedores. El gasto público fue replanteado y reorganizado para que el derroche de recursos se minimizara y se eliminaron ciertas áreas administrativas que, según el discurso oficial, no eran indispensables como las entidades paraestatales. Durante el periodo de 1982 – 1987 el gasto público federal se promedió en 51.8% del PIB, pero para 1997 – 2008 el gasto público se mantuvo inferior a 23% del PIB según registró el INEGI (1987 y 2013).

La nueva política económica instrumentada cedió el control al sector privado proliferó con estabilidad, pero a tasas de crecimiento relativamente moderadas. El potencial de la economía mexicana no estaba siendo satisfecho por el bajo ahorro de los consumidores, a pesar de que se pactaron acuerdos comerciales internacionales que tenían como finalidad fortalecer la producción en México. Pero debido a la falta de inversión privada mexicana y la inestabilidad política del país no se pudo llenar esta promesa hecha bajo el modelo neoliberal propulsado por el gobierno federal. Para 2008 se tenía previsto un crecimiento económico significativo, pero la crisis económica de Estados Unidos desató la baja demanda de manufactura producida en México, el recorte de plazas y la disminución de entrada de remesas de Estados Unidos. En 2009, se percibió la caída más baja del PIB desde 1994, -6.3%, debido a los cambiantes precios del petróleo crudo y otros sectores económicos con bajo rendimiento.

Algunos de los economistas más reconocidos del mundo criticaron el manejo de la crisis económica en México, en especial Joseph Stiglitz. El ganador del premio Nobel en economía argumentó que muchos países que se encontraron en situaciones complicadas por la crisis económica se pusieron en marcha políticas para aumentar significativamente el gasto público, de esta forma alentando al consumo interno. Mientras que México disponía de recursos

suficientes (en las reservas internacionales del Banco de México) para reactivar la economía y dirigirla hacia el crecimiento, las autoridades económicas federales optaron por estrategias de acumulación reservas internacionales y el incremento de las tasas de los impuestos más relevantes en México (IVA e ISR) asimismo atenuando el consumo interno.

Por todo ello, el objetivo central de la presente investigación es identificar las tendencias del gasto público en México durante la crisis económica de 2008 – 2010 para determinar que sectores, programas e instituciones contaron con mayores o menores recursos públicos.

Además de que se analizaron las cifras del gasto público federal, esta investigación expone algunos rasgos del comportamiento económico de la esfera pública y privada que resultaron en la expansión del capital. Igualmente se revisan los aspectos que crearon la incertidumbre en los mercados nacionales e internacionales. Se observa que el gasto público además de que financia las operaciones a corto, mediano y largo plazo del gobierno también funge como mecanismo contra ciclo y correctivo de las fallas del mercado y de las empresas privadas. Sin embargo, este papel desempeñado por el gobierno debe de estar acompañado de otras medidas de política económica, particularmente la política monetaria, la política industrial, la política salarial, etc., las cuales permitan alcanzar un exitoso desarrollo económico.

Para demostrar este comportamiento contra cíclico del gasto público, la tesis se dividió en tres capítulos. El primer capítulo define los conceptos de la administración pública, economía pública, su objeto de estudio y los aspectos macroeconómicos que analiza esta rama de la economía. Después se reflexionó el concepto del gasto público, sus distintos enfoques y las doctrinas que respaldan la actividad financiera pública expandida y los que se oponen a esta política gubernamental. La literatura económica de la economía pública y el gasto público abarcaron varias escuelas de pensamiento económico y distintos paradigmas que interceden en la temática del manejo adecuado de recursos por parte del Estado.

En el segundo capítulo se expuso el frenesí desatado por las instituciones financieras de Estados Unidos por medio de la liberalización de la economía y el papel que jugó la titularización de las finanzas a través de la venta de productos derivados y de naturaleza similar. Se hizo un recuento sobre la situación hipotecaria a partir del año 2000 y de la crisis económica del 2008 que desencadenó la inestabilidad en el sector financiero y económico a nivel mundial. Más adelante se describen las medidas que acotó el gobierno norteamericano para frenar el colapso del sistema financiero y se identificaron los efectos que tuvo la crisis económica mundial sobre la economía nacional. Particularmente se hace una exploración del impacto de la crisis sobre algunos medidores macroeconómicos. Termina el capítulo con las acciones que se tomaron para limitar el daño en la economía mexicana.

El tercer y último capítulo describe las bases constitucionales y funcionales del gasto público federal, específicamente detallando los antecedentes de las erogaciones federales y los cambios que ha tenido este campo en las últimas décadas. Posteriormente se exhibe la metodología que se utilizó para el análisis estadístico del gasto público federal por clasificación administrativa, de ramos, educación, desarrollo social, asistencia social, salud y seguridad social. Las cifras extraídas de informes de finanzas públicas fueron deflactadas a millones de pesos de 2003 para llevar a cabo la comparación en términos reales y luego se combinaron los datos anuales de 2008 - 2010 para medir los incrementos y bajas del porcentuales del gasto público federal.

Finaliza el trabajo con algunas observaciones generales y recomendaciones para que la política económica nacional mejore el desarrollo económico, haciendo énfasis en el desarrollo social de la población.

La presente investigación tuvo como objetivo principal identificar cual fue la estrategia del gobierno federal para usar el gasto público durante la crisis económica de 2008 – 2010 en las áreas de asistencia social, educación, salud, seguridad social y la administración pública central. La hipótesis de esta investigación fue que debido a que las autoridades mexicanas se concentraron en resanar la economía por medio de acciones macroeconómicas monetarias

el gasto público federal disminuyó en los sectores de administración, los ramos, educación, desarrollo social, asistencia social, salud y seguridad social. Esta disminución caía de recaudación de ingresos federales y las restricciones de gasto para evitar la inflación del peso.

CAPÍTULO I.- ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ECONOMÍA PÚBLICA Y GASTO PÚBLICO

1.1 Introducción del capítulo

Para poder comprender los elementos teóricos y pragmáticos centrales del gasto público es necesario abordar las disciplinas que lo originan. En primer lugar se estudiaron los elementos más representativos de la administración pública. Después se revisaron los antecedentes del gasto público a partir de la economía pública para exponer específicamente las características y factores que determinan el ejercicio financiero del Estado.

1.2 Administración Pública

1.2.1 Definición

La administración pública se conceptualiza con base a las diferentes corrientes teóricas que se han forjado dentro de esta disciplina. Sánchez (2001) la concibe como la ciencia social que se encuentra en gestación y desarrollo, que nació como un subcampo de la Ciencia Política, que tiene por objeto estudiar, analizar y sistematizar la actividad organizada del Estado. Por otra parte, Guerrero (1976) conceptualiza a la administración pública como disciplina que estudia las condiciones, factores y consecuencias relacionadas con la acción gubernamental.

Epistemológicamente, existen grandes diferencias entre las dos definiciones que se citaron, ya que el primer enfoque posiciona a la administración pública como una ciencia social mientras que la otra definición la cataloga como una disciplina empírica. A pesar de que ambos conceptos analizan el ejercicio administrativo del Estado hay ciertas discrepancias que han formado distintas corrientes y enfoques de la administración pública a lo largo de su existencia.

Para poder amalgamar la concepción sobre la administración pública, la siguiente sección de este capítulo explora los antecedentes de la administración del Estado, el desarrollo del paradigma administrativo en el sector público y otras contribuciones que han desarrollado a la administración pública.

1.2.2 Aspectos generales de la administración pública

Los indicios más antiguos de la administración datan de hace aproximadamente 2,200 años. La evidencia documentada más vieja es un reporte que describía las labores del acueducto en Roma que estaba a cargo de Sexto Julio Frontin. Durante el imperio romano, los gobernantes y hombres que servían al Estado ya organizaban detalladamente como deberían manejarse los aspectos de logística de la capital romana (Guerrero, 2000:4).

Posteriormente a la caída del imperio romano occidental no se manifestaron indicios significativos de prácticas administrativas sistematizadas hasta el siglo XVIII cuando el cameralismo prusiano comenzó a formalizar la recaudación de ingresos y los gastos del principado. Las consecuentes aportaciones teóricas cameralistas fueron formuladas por Justi y Mohl, que en sus postulados prescribieron una serie de enseñanzas de diferentes ramas (economía, sociología, política y derecho administrativo) para preparar a los estadistas y funcionarios públicos. Este paradigma administrativo culminó con el nacimiento de la ciencia de la policía. Asimismo, la ciencia de la policía se centró en la administración de todos los asuntos internos del Estado para mantener la estabilidad política en el mismo y de sus súbditos (Guerrero, 1987:111).

Posteriormente, la ciencia de la policía fue deteriorándose por la alta burocratización administrativa y el fracaso del Estado prusiano para satisfacer las necesidades básicas de sus súbditos. La siguiente ola de pensamiento administrativo surgió después de consumación de la revolución francesa en 1789. En 1812, Bonnin circunscribe a la ciencia de la administración con el Estado de Derecho para reconocer a los ciudadanos como tales dentro de un Estado social. En otras palabras, Bonnin integró a la ciudadanía al Estado dotándolos de libertades y derechos, de esta forma reconfigurando el status quo del Estado para que se enfocara en buscar el bienestar e interés del pueblo y no del monarca. Dicho esquema administrativo tenía como fin aplicar la administración de justicia para todos los individuos del Estado dotándolos de derechos y privilegios para que estos prevalecieran en armonía y orden. A partir del periodo de ilustración francesa se produjeron códigos administrativos,

reglamentos y leyes que normaban la concepción de la administración y su aplicación (Guerrero, 1987:80).

Las influencias de Prusia y Francia se propagaron a otros países como Italia, España y Estados Unidos, pero cada nación se moduló sus modelos con base a la ciencia de la administración (influencia prusiana) o la ciencia del derecho administrativo (influencia francesa).

A partir de la segunda mitad del siglo XIX, los tratadistas estadounidenses comenzaron a retomar algunas ideas administrativas de Prusia en el contexto democrático. Barrera (2012) describe que después de la guerra de secesión norteamericana, la administración pública se caracterizó por la prevalencia de tendencias clientelistas y el sistema de botín, lo cual resultó en el desempeño pobre de las autoridades gubernamentales de este país. Gracias a la influencia del movimiento progresista, se reformaron considerablemente las estructuras administrativas y sus acciones. El paradigma administrativo norteamericano se formó bajo la propuesta de la dicotomía de la política y administración de Wilson, la aplicación sistemática de las leyes norteamericanas¹, el modelo de eficiencia de Taylor y la influencia exterior de Prusia y el Reino Unido.

La escuela administrativa norteamericana proponía la universalidad que reestructuraría las condiciones administrativas del Estado. Goodnow y Willoughby cimentaron más bases para la ciencia de la administración pública disecando los procesos administrativos y los esquemas organizativos de las instituciones del gobierno federal de Estados Unidos. Más adelante, Gullick y Urwick buscaron acuñar los procesos de planeación administrativa del sector privado en el sector gubernamental para lograr resultados eficientes en dicho campo. La postulación del POSCORD² culminó los esfuerzos de estos autores para darle formalización científica a la propuesta que funcionaría en cualquier

¹ Wilson (1887) define a la administración pública como la aplicación detallada y sistemática de la ley.

² POSCORD= Planeación, organización, administración de personal o *staffing*, dirección, coordinación, preparación de informes y presupuestación (Citado por Sánchez, 2001:91).

escenario de la administración pública. Naturalmente, algunos tratadistas de la administración rechazaron este tipo de nociones.

Simon (1976) aboga que debe haber distinción entre juicios axiológicos³ y los juicios factuales. Sin esta división de juicios sería complejo identificar que postulados son de carácter científico en la administración pública. Es por ello que este autor busca la progresividad de la ciencia de la administración pública por medio de observación científica, leyes derivadas del comportamiento humano y la racionalidad en la toma de decisiones (Citado por Gruening, 2001: 29).

La administración pública entra a una denominada crisis de identidad porque los científicos sociales dedicados a esta rama no sabían cómo llevar a cabo una metodología apropiada que cumpliera los estándares de objetividad científica. Esto abrió el paso a la corriente técnica administrativa para que se estableciera como el paradigma de innovación de la administración pública. Como resultado, la teoría de la administración pública se conjugó con la teoría de la elección pública. La teoría de la elección pública se construye con el ensamblaje de la agenda administrativa con base al interés propio⁴, la capacidad racional de los burócratas de tomar decisiones, la adopción de estrategias de maximización (que generen mayor beneficio a la sociedad) y el nivel de información disponible (Ostrom, 1971: 20).

Por el otro lado, los científicos sociales que rechazaban los modelos de maximización de eficiencia comenzaron a replantear la administración pública basada en los juicios axiológicos y la predictibilidad del comportamiento humano. Waldo contribuyó a la reivindicación de la disciplina administrativa sin el tinte positivista, sino por medio de los valores democráticos que posicionaron al bienestar y el desarrollo de los ciudadanos como la prioridad más alta. Esta

³ Haciendo referencia a los juicios desarrollados en metas que satisfagan las necesidades de los individuos por medio de principios democráticos y el Estado de Derecho.

⁴ Ostrom (1971) señala que el interés propio no debe confundirse con el egoísmo ya que este término a las preferencias de los individuos tienen y que afectan las decisiones que se toman.

corriente teórica originó más movimientos que buscaron el trabajo a nivel micro para estabilizar los estándares de la calidad de vida y la gestión en las comunidades en Estados Unidos, asimismo dando el precedente a otro enfoque que se denominó como “*Policy Analysis*” (Gruening, 2001:9).

Esta corriente utiliza métodos cuantitativos y cualitativos dependiendo de los objetivos de la investigación. La dicotomía de este enfoque administrativo se conforma por “*analysis for policy*” y “*analysis of policy*”: la primera metodología se avoca a identificar las soluciones óptimas para los problemas políticos, mientras que la segunda metodología describe parcialmente los acontecimientos políticos, los agentes principales y los resultados de las interacciones de los actores políticos. A partir de la década de 1970, la escuela del *Policy Analysis* fue adoptada por varios científicos sociales que divergían con las tendencias técnicas/racionales de la administración pública. El ascenso de este paradigma administrativo se consolidó con la influencia de la Nueva Administración Pública (NAP) ya que eran concepciones sobre la gestión fundamentada en la democratización de la administración y no necesariamente la tecnificación (Gruening, 2001:10).

En la década de 1980, los paradigmas gerenciales de la administración pública se convirtieron en los más citados y aplicados por los tratadistas de la administración pública y las autoridades gubernamentales. Esto se debió a que durante la década de 1970 acontecieron algunas crisis deficitarias, sobrecarga burocrática en las instituciones administrativas e indicios de ineficiencia en varios niveles de gobierno, lo cual coadyuvó al cambio de las estrategias en la administración pública de algunos países. Algunas naciones anglosajonas como Estados Unidos, el Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda tuvieron éxito con los cambios administrativo que formatearon no solamente los procesos internos gubernamentales sino como las autoridades interactuaban con los ciudadanos.

En la actualidad, Arora (2003) indica que la Nueva Gestión Pública (NGP) es el paradigma dominante en la administración pública en la actualidad. Las prácticas gubernamentales, especialmente en el campo de administración de

recursos públicos, están siendo instrumentadas bajo los estándares de eficiencia y de sistematización administrativa dinámica. La Tabla 1.1 esquematiza las características generales de la NGP.

Tabla 1.1 Características generales de la Nueva Gerencia Pública

Cortes presupuestales	Descentralización de órganos gubernamentales	Restricciones o topes presupuestales
Expedición de vales	Planeación estratégica	Administración financiera eficiente
Rendición de cuentas del rendimiento administrativo	Competitividad en el sector público	La dicotomía entre la política y la administración
Auditorias de rendimiento	Contratación de servicios con empleadores externos	Incentivos pecuniarios a los burócratas
Privatización de empresas paraestatales	Flexibilidad administrativa	Atención a los ciudadanos basada en la atención a clientes

Fuente: Gruening (2001)

Pero algunos tratadistas gerencialistas contemporáneos abogan que el modelo de la NGP se está quedando obsoleto ya que no se ha podido adaptar a las nuevas tendencias tecnológicas. Dunleavy (2006) declara que la NGP esta “muerta” y que se debe poner atención a la “era digital de la gobernanza” que propone un modelo dinámico de administración enfocado a las nuevas tecnologías de información y que los ciudadanos puedan participar activamente en las interacciones internas y externas del Estado.

En síntesis, la administración pública ha tenido varias transiciones en los últimos 400 años ya que se ha tenido que adaptar a los cambios internos y externos al Estado. Con las nuevas tendencias tecnológicas en pleno auge, la propagación del modelo de administración fundamentado en los principios democráticos y la adopción de las nociones enfocadas a la eficiencia gubernamental, no cabe más que rectificar que tanto las estrategias de políticas públicas como las estrategias de gestión en las dependencias gubernamentales tienen que mantener su adaptabilidad, alcance, efectividad, calidad, simplificación, y transparencia.

Desde este punto se prosigue a analizar los aspectos del gasto público que se maneja desde de la administración pública. Para poder esclarecer los aspectos técnicos y pragmáticos del gasto público se tiene que hacer referencia a la rama de la economía pública. En la siguiente sección del capítulo se abordaron

los aspectos generales, antecedentes y el estudio del gasto público a partir de la economía pública.

1.3 Economía Pública

Esta investigación prioriza la utilización del término “economía pública” en vez de finanzas públicas dado que Retchkiman (1987) señala que las finanzas públicas no describen ningún campo particular de conocimiento y ha tendido a distorsionar la conceptualización real que se necesita para hacer un estudio que sintetice la naturaleza y operaciones provenientes de las actividades económicas del sector público. La economía pública se apoya en la economía general, la ciencia política, contabilidad y la administración pública para enlazar las múltiples variables económicas en un análisis económico – social relativo al sector público. Consecuentemente es necesario identificar los componentes de la economía pública para aislar los factores sobresalientes relacionados con el gasto público sin generar confusión con otras variables.

1.3.1 Definición

Brownlee y Allen (1948) definen a la economía pública como las “acciones del gasto público y de recaudación de ingresos gubernamentales por las cuales se designaran los recursos, la distribución de los ingresos y el nivel general de las actividades económicas dentro de la economía en la que el análisis yace” (Citado por Binder, 1974, 3). El alcance de los estudios provenientes de la economía pública es extenso, dada la clasificación de las áreas que incumben a las actividades financieras del estado. Plehn (1902) identifica los componentes que conforman los estudios de la economía pública:

- Egresos públicos
- Ingresos públicos
- Deuda pública
- Administración financiera

Los sectores que comprenden la economía pública (economía general, la ciencia política, contabilidad y administración pública) a pesar de estar intrínsecamente conectados son totalmente diferentes por su naturaleza. En otras palabras, las teorías y conocimientos que se enlazan a la economía

pública son de carácter totalmente diferente y se deben de tratar independientemente, pero existen los métodos para encadenar las contribuciones de la economía pública. En el caso de los ingresos y egresos se analizan variables económicas como el nivel de precios y la inflación, mientras que los egresos gubernamentales destinados al desarrollo del capital humano y la seguridad social se miden con las variables de salarios y el empleo. En tanto que la administración financiera y la deuda pública se alimentan de la teoría monetaria, la banca y el crédito. Por lo tanto, Retchkiman (1987) rectifica la posición de los elementos que forman la ciencia de la economía pública delineando un marco teórico con el fin de combatir la ambigüedad que surge de la conceptualización de las finanzas públicas o la hacienda pública. Entonces, la economía pública provee el marco conceptual que incide en la manufactura de las operaciones financieras del Estado, junto con la metodología de la ejecución de decisiones del sector público en la economía, y su consecuente regulación (Retchkiman, 1987, 22).

En la siguiente sección se presentan los antecedentes de la economía pública que han hecho posible el desarrollo y la unificación de esta rama científica.

1.3.2 Antecedentes de la Economía Pública

Las raíces históricas de la economía pública se rastrean a la administración en la antigua Grecia. Aristófanes criticó en algunos discursos las multas que expedían las polis, incluyendo debates abiertos sobre las cuotas que se le cobraba a los extranjeros después de que estos habían sido conquistados. La primera obra de ingresos la concibió Xenofonte en 255 a.C. y se tituló “De los Ingresos del Estado”.

Durante el dominio romano se originaron las ciencias administrativas y jurídicas que se plasmaron en los ejercicios de recaudación y de gastos ejercidos por el imperio. Dichas operaciones contenían preceptos y prácticas que tenían como propósito establecer orden y estabilidad para las poblaciones.

Después de la caída del imperio romano predominaron los modelos económicos feudales que retornaban a la costumbre de servidumbre de los

individuos que radicaban en un territorio gobernado. Los insumos producidos en el feudo iban directamente al terrateniente, cuya prioridad era mantener su estilo de vida bajo la opulencia sin atribuir gastos significativos de beneficio a la servidumbre. A partir de este modelo de producción la población muestra un repudio universal hacia la recaudación de impuestos, que eran dirigidos al financiamiento de la manutención de las coronas y los conflictos bélicos. Dichos paradigmas tributarios influyeron directamente en la subvaluación de las ciencias administrativas por los pensadores que optaban por el estudio de ciencias filosóficas. Los pioneros en la ciencia de la administración de recursos residieron en Prusia donde los ingresos recabados por la corona eran considerables debido a la necesidad de retribuir a los pertenecientes del reinado con educación y sustento económico otorgado por el Estado. Como se mencionó en el apartado de administración pública, las prácticas cameralistas iniciaron una revolución en la economía política con la separación del ingreso del gobierno o del estado con el ingreso del príncipe o rey⁵, mientras que las actividades económicas del gobierno eran vistas como contraproducentes en Francia e Inglaterra, por lo que solo se prestaba atención a la imposición de tributos y no al gasto público (Plehn, 1902: 7).

La mentalidad británica sobre la actividad del Estado en la economía la representan fervientemente los autores prominentes de la economía clásica, Ricardo (1817) estipuló que la mejor planeación financiera se daba con pocas erogaciones añadiendo que los mejores impuestos que son de poca cuantía son los mejores (Citado por Musgrave, 1985:5).

El panorama político cambió a partir del derrumbe de las monarquías que comenzaron a adoptar regímenes constitucionales los cuales estaban formados por representantes del pueblo que apoyaban los intereses de sus bases constitutivas. Fue por medio de este canal que florecieron nuevas actitudes sobre el gobierno que ahora debía de asistir a la población por medio de incentivos que ayudarían a la población desprotegida. Lindert (2004)

⁵ A pesar de que los ingresos del rey y del pueblo se contaban por concepto separado no había una división de las actividades del sector privado y del sector público. Todo era manejado por el régimen monárquico que mantuvo su modus operandi intacto hasta su caída en 1917.

identifica que durante el siglo XIX la corona inglesa tomó las riendas de las labores de retribución a la población con más necesidad por medio de la dotación de donaciones en especie o dinero para garantizar sustento de vida. Por medio del voto y la presencia representativa las masas ejercieron su capital político. A partir de este momento en la historia las autoridades nacionales financiaban los gastos que no podían sostener los individuos de la sociedad, por lo tanto el Estado tenía la obligación de satisfacer ciertas necesidades básicas.

A lo largo del siglo XX se generaron ciertos disturbios económicos que replantearon la concepción sobre la economía pública. Tales eventos incluyeron el colapso económico austriaco a principios de la década de 1920 y la gran depresión norteamericana en 1929. Ambos sucesos influyeron a la ingeniería de nuevos paradigmas económicos que lidiaron con la relación entre el Estado y la industria privada. En una esquina se encontraba la escuela keynesiana que urgía a los administradores del Estado tomar control en las actividades económicas a gran escala con el fin de generar estabilidad económica con acciones a corto plazo. Mientras que la escuela económica austriaca liderada por Hayek proponía un modelo económico que sustrajera totalmente el papel gubernamental en la economía bajo el supuesto de que la esfera privada autorregularía la economía apropiadamente.

Con el auge de los paradigmas económicos que surgieron durante en el siglo XX, las operaciones comerciales se transformaron ante las nuevas teorías que proponían la reestructuración de las actividades pecuniarias de los individuos y de los gobiernos. La contribución teórica de Keynes fue vital para el apogeo del estudio de las actividades financieras del Estado que recurrieron al papel más hegemónico de regulación económica. Los economistas después de Adam Smith que problematizaron los aspectos de ingresos del Estado se enfocaron agudamente en los efectos directos de los ciudadanos al momento que tenían que pagar sus impuestos. En otras palabras, la economía pública pre –Keynes

se enfocaba a los problemas desde el ángulo microeconómico⁶. La propuesta de Keynes yacía en la reinención de la economía pública con el fin de dirigirla a conocer todos los efectos que produce la actividad económica país tomando en cuenta las variables macroeconómicas (dinero en circulación, tasas de interés, empleo, etc.) para que el esfuerzo sinérgico entre el Estado y el mercado privado atribuyera a una estabilidad económica para el país (Retchkiman, 1987: 49).

Gracias a estas contribuciones fue posible la inceptión de las actividades financieras del Estado que han progresado bajo los preceptos de la redistribución de riqueza, apoyo social y equilibrio económico. El crecimiento dimensional de las actividades gubernamentales ha implicado diferentes estancias teóricas de las escuelas de pensamiento económico. La corriente neo clásica rechaza arduamente el papel del Estado como regulador y jugador económico proponiendo que se limitaron las actividades de recaudación de impuestos y de egresos gubernamentales, ya que inhiben el crecimiento económico mientras que la corriente neo keynesiana esta orientada a mejorar el papel del gobierno y su incidencia en la economía.

La expansión de la economía pública ha insertado nuevas variables económicas que afectan al equilibrio económico, tal es el caso de las tasas de interés y la oferta y demanda monetaria que son herramientas relativamente recientes, por lo tanto es una rama económica que sigue evolucionando. En la siguiente sección se delimitara explícitamente el campo de acción de la economía pública con relación a su campo de estudio y variables que influyen en esta disciplina.

1.3.3 Aspectos generales de la Economía Pública

La función de la economía pública es el análisis continuo concerniente al mantenimiento financiero del Estado con el fin de llevar a cabo las operaciones programáticas y emergentes del sector público. La labor del gobierno es la

⁶ La microeconomía tiene como objetivo estudiar los comportamientos económicos de los individuos, consumidores, trabajadores y de las empresas privadas. Los bienes, los precios, los mercados y los agentes comunes son los elementos básicos que generan un análisis en este campo de la economía (Samuelson,2006).

redistribución de ingresos y riqueza junto con la regulación económica al sector privado, también queda dentro de la jurisdicción en el contexto de una economía mixta. Musgrave (1967) señala que aun cuando las operaciones del erario público suponen flujos monetarios de ingresos y gasto, los problemas básicos no son cuestiones financieras, pues no se ocupan de dinero, liquidez o mercados de capital, sino primordialmente son cuestiones de asignación de recursos, de distribución del ingreso, de empleo pleno, de estabilidad del nivel de precios y de desarrollo. De manera que las autoridades gubernamentales deben lidiar con la estabilidad y el desarrollo de factores sociales y económicos para poder llevar a cabo un ejercicio de gobierno beneficioso y eficiente.

Retchkiman (1987) delimita los principios organizativos de la economía pública en dos categorías con el propósito de disipar la ambigüedad del análisis de la economía pública:

- a) El mecanismo de autorregulación de las relaciones de la demanda y la oferta, llamado también el principio de mercado.
- b) El principio de la economía pública o mecanismo del presupuesto.

Por consiguiente estas categorías enunciadas adquieren diferentes funciones a pesar de estar enlazadas por las relaciones económicas que se originan en las interacciones de producción. Los resultados de dicha relación se consolidan en la configuración y desempeño de la economía general ya que todo inicia con las acciones del mecanismo del presupuesto dictaminando que tipos de actividades puede llevar a partir del principio de mercado.

Musgrave (1976) diseña un esquema de estudio de las actividades económicas del Estado en tres brazos económicos. El primer brazo remite a la estabilización que tiene como misión la manipulación del presupuesto cuando se necesita ajustar ciertas variables macroeconómicas tales como el empleo, el nivel de precios y la tasa de crecimiento. La segunda extensión se encarga de la asignación de recursos públicos que satisfacen las necesidades sociales generales como la educación y la defensa nacional. La determinación de la satisfacción de las necesidades sociales se efectúa por medio del sufragio universal para la designación de la figura que represente los intereses de la

comunidad en el esquema democrático. El tercer brazo distribuye una cantidad de bienes para los individuos para mantener una distribución equitativa de ingresos individuales que puede ser de resultados positivos o negativos. Por medio de este sistema Musgrave buscaba ratificar su teoría como una normatividad en todas las concepciones de ingresos y egresos. Buchanan (1960) criticó este modelo con base en que Musgrave postulaba que los bienes públicos se debían de consumir en la misma cantidad que los bienes privados, por lo tanto no tomaba en consideración las preferencias del ciudadano consumidor que pudiera optar por agotar más bienes privados que públicos debido a las características de producción o tendencias económicas. Como resultado no se podría aplicar en su totalidad la teoría normativa de Musgrave en todos los ejercicios presupuestarios por la volatilidad de los bienes privados y otras influencias que pueden cambiar el esquema operativo financiero del Estado.

La teoría múltiple de la economía pública es otra propuesta teórica que es similar a la propuesta de Musgrave pero se establece con más consideraciones al sector privado para no interferir en las actividades privadas, a menos que se presenten fallas de mercado. El constructo hipotético de la teoría múltiple se erige en cuatro apartados que se enlazan para consolidar el presupuesto en un paquete de erogaciones único (Retchkiman, 1987: 24):

- a) La satisfacción de necesidades sociales, que requieren acción gubernamental para el ajuste de la asignación de recursos, obteniendo gravámenes y realizando gastos por bienes y servicios que serán proporcionados gratuitamente al consumidor.
- b) Distribución del ingreso y las riquezas, a la que se aplicarán ciertas correcciones para evitar que dichos ingresos solo sean determinados por el cuadro de la propiedad de los recursos y del precio relativo de los mismos, haciendo el ajuste de incremento de ingresos a los individuos más necesitados por medio de transferencias, mientras que a los estratos sociales altos se les reduce el ingreso por medio de impuestos con tasas considerables.
- c) Estabilidad económica, en la cual la política del presupuesto usará en forma fundamental una combinación de déficit y superávit, con el

objetivo de elevar o disminuir la demanda. La meta de la estabilidad es garantizar el mayor uso posible de los recursos productivos evitando la inflación y el control de otras variables macroeconómicas.

- d) Desarrollo económico, en la cual el Estado tendrá que usar una serie de mecanismos y de políticas para impulsar a la sociedad hacia metas que capitalicen en productividad y el incremento de los niveles de vida de los ciudadanos bajo un marco económico sustentable.

Con base al modelo de la teoría múltiple se edifica un plan de coordinación de ingresos y egresos que no solo toma en cuenta las necesidades primarias de la sociedad, sino que va acorde a las tendencias económicas del país para afianzar la estabilidad económica y cimentar el crecimiento a largo plazo. La estabilidad económica es la rama más frágil de esta segmentación ya que es vulnerable ante los factores internos y externos que pueden surgir por los desbalances de producción u otros factores. A pesar de que la asignación de recursos es vital para la sociedad, el contexto de la economía mixta, obliga a las autoridades a consensuar con el mercado privado para condicionar el préstamo de las autoridades a la población sin que existan repercusiones degenerativas para la esfera privada⁷.

Con el establecimiento formal del campo de acción de la economía pública se procede a analizar el gasto público, que en la economía puede encontrarse en las categorías de satisfacción de necesidades de la sociedad, la distribución de ingreso y riquezas y en el desarrollo económico del Estado.

1.4 Gasto Público

1.4.1 Definición

Existen diferentes nociones sobre el concepto de gasto público que difieren por los planteamientos conceptuales del derecho financiero, la administración pública y la economía pública.

⁷ Retchkiman reitera que el gobierno puede ser parte de la solución más no el responsable total de la economía (Retchkiman, 1987:27).

La propuesta teórica jurídica de Villegas (2001) presenta al gasto público como las erogaciones dinerarias que realiza el estado en virtud de la ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de las necesidades públicas. La visión del gasto público en la administración pública enuncia que el gasto público es todo pago no recuperado que efectúa cada nivel de gobierno mediante el cual puede efectuarse o ser una contraprestación (Amieva, 2004: 443). Ambas definiciones instauran sin precisión que los recursos gubernamentales se generan solo para satisfacer las necesidades de los ciudadanos sin especificar la incidencia de los bienes públicos y la presencia del motor productivo privado, pero se reconoce la pureza que tiene la erogación emitida por una autoridad del Estado. Retchkiman (1987) estipula que los gastos públicos son canalizaciones de recursos de un grupo a otro que determina cambios que modifican el equilibrio del Estado y desembocan en aspectos como la asignación de recursos productivos, distribución de ingreso y riqueza, estabilidad económica y el desarrollo económico. El concepto presentado establece la abundancia en el campo de análisis en los estudios de los egresos ya que se retoman los impactos iniciales y residuales del ejercicio de erogaciones por parte del gobierno en un margen económico mixto.

Uno de los problemas epistemológicos reside en la unificación conceptual sobre el gasto público por su origen y su naturaleza. Debido a que los efectos de los egresos del Estado se permean en aspectos económicos se puede inferir que el gasto público está determinado totalmente por los factores económicos. Pero Plehn (1900), Groves (1980), Musgrave (1973) y Stiglitz (2004) concuerdan que el determinante principal del gasto público es el poder político y no económico. La hipótesis general de estos autores es que a pesar de que la esfera privada es la propulsora del movimiento de la economía, la prioridad principal del gobierno es la manutención de la cohesión política, económica y social antes de la proposición de políticas de crecimiento político. Faya (1980) advierte que la acción del estado debe de ser totalizadora y los fines de su existencia y actividad no pueden circunscribirse solo a categorías económicas si no se empobrecería la actuación del Estado.

Musgrave (1973) categoriza los factores generales que condicionan el gasto público: a) los aspectos que determinan la distribución de los recursos se concentra en la composición de bienes públicos y privados que serán ofertados en el mercado, b) la formación de capital público que condiciona el grado de infraestructura que se determinará con el nivel de ingresos que capte el Estado, c) tanto el consumo público como el privado generan una creciente complejidad necesaria que se requiere para desarrollar el mercado, d) la distribución de cargas tributarias decretará que tanto pueden consumir los ciudadanos en el sector público y privado, e) los cambios demográficos que determinan la estructura de la población, el repertorio de las necesidades de los habitantes junto con sus factores socioeconómicos que definen su zona de residencia, f) los cambios tecnológicos provocan nuevas tendencias de producción y consumo conllevan a las autoridades gubernamentales a reconfigurar sus necesidades primarias, ya que se deben de readaptar ciertas operaciones para continuar con el progreso de un país, g) los factores sociales, culturales y políticos afectan la estructura de la demanda de los bienes públicos también modificaron los niveles de gasto, h) los cambios sociales se permean en una demanda ascendiente de la intervención gubernamental lo cual puede traducirse en diferentes discordancias entre la población y el gobierno como las políticas fiscales o de otro índole y finalmente i) las guerras o perturbaciones sociales propician al Estado a tomar la estancia regulatoria para modificar los modos de producción que estén centrados más al gasto público disminuyendo la presencia del gasto privado.

La concordancia entre la esfera privada y la esfera pública por lo tanto debe de estar calibrada para el cumplimiento de objetivos de ambos sectores que determinaran el curso predecible del desarrollo del Estado y sus componentes. El gobierno tiene como objetivo tener conocimiento de las condiciones económicas para el diseño de la política de gasto público dentro de un marco dinámico y configurable que permita elasticidad ante los cambios económicos (Faya, 1980: 61).

Con el esclarecimiento de la definición del gasto público y su naturaleza se prosigue a presentar la jerarquización de las erogaciones hechas por el Estado.

1.4.2 Clasificaciones del gasto público

Las distintas acepciones sobre el gasto público tienden a diferir por las raíces del paradigma en el que se engendran, por ejemplo, hay dos tipos de egresos que se proponen en la administración pública. Los gastos por rendimiento comprenden la adquisición de bienes y servicios que utilizan las autoridades para cumplir el ejercicio de gobierno, mientras que los pagos en transferencia son las subvenciones o apoyos para los ciudadanos con el fin de lograr la redistribución de ingreso (Faya, 1980:51). La misión de esta clasificación es dar fluidez operativa de la administración pública para mejorar la gestión de recursos pero no es muy tajante ya que no busca incurrir en los efectos consecuentes que causa el gasto público.⁸

Pero hay otros autores que proponen una jerarquía diferente fundada en que los gastos públicos causan efectos residuales en la economía. Retchkiman (1987) manifiesta una abstracción de gastos públicos que obedece al rendimiento de los egresos tomando en cuenta la relación ingresos – egresos que se realizan en los siguientes sectores: a) Gastos sin rendimiento (seguridad social), b) gastos que producen un aumento de rendimiento en el futuro (educación), c) gastos que se cubren en parte con ingresos (pagos del Estado a instituciones de seguridad social) y d) gastos que producen ingresos (empresas públicas). Esta clasificación se caracteriza por no definir primordialmente la operatividad del Estado sino a la rentabilidad y productividad que se originan de dichas actividades.

Burkhead (2007) plantea otra clasificación que se focaliza en otras variables que van determinando la política de gasto. Hay tres tipos de operaciones dinerarias en dicho esquema: a) operaciones generales del gobierno, b) empresas paraestatales y c) fideicomisos. Las operaciones generales de gobierno son todas las actividades que se llevan a cabo dentro del gobierno y sus subdivisiones que trabajan en números grandes que radican en diversos ámbitos como salud, educación, defensa, ecología, etc. Dentro de la

⁸ El Gobierno Federal de México retoma tres conceptos para distinguir las erogaciones que se hacen: a) Bienes y servicios para el consumo corriente, b) Inversiones y c) Transferencias (Retchkiman, 1987: 91).

administración se engendran programas que influyen la distribución de bienes, crecimiento económico y estabilización del mercado.

La segunda categoría de gasto entra dentro del campo de las empresas paraestatales. El autor identifica que estas corporaciones públicas tienen que acotar ciertos parámetros directamente provenientes del sector privado. La necesidad de estas empresas recae en la cobertura que dichas organizaciones privadas suelen tener pero se debe tomar en cuenta que las entidades públicas no obtienen utilidades redituables de estas operaciones.⁹

La relación entre las empresas paraestatales y las empresas privadas tiene que ser estrecha y prospera ya que las acciones se emprenden por su gran potencialidad de beneficio. Las empresas paraestatales pueden dar la infraestructura para que las corporaciones privadas puedan concretar sus operaciones y obtener un superávit. La tercera categoría se encarga de los fideicomisos que se distingue como una clase de contribuyente que dota de ingresos destinados a financiamientos específicos. También se reconoce una facción de beneficiarios que tienen el derecho de retirar fondos bajos en circunstancias especiales. Las acumulaciones en los fideicomisos suelen ser prestados al campo de actividades generales de gobierno. Dichos fondos son colocados en diferentes cuentas manejadas por el gobierno y se hace un monitoreo exhaustivo en el cual se acumulan las reservas provenientes de ingresos para que sean destinados a actividades específicas etiquetadas por las autoridades (Burkhead, 2007: 8).

En síntesis, las categorizaciones del gasto público dependen del enfoque y el objetivo que se intente examinar ya que tanto la prominencia como los efectos que se derivan de los gastos se permean en varias dimensiones de la sociedad. A continuación se profundizarán las contribuciones teóricas completas que se han hecho al respecto sobre el gasto público, específicamente su función en la actividad pública y privada.

⁹ Un claro ejemplo de esto es la Oficina de Correos que está subsidiada por el gobierno para que el consumidor no tenga que pagar cuotas tan elevadas para transportar sus paquetes.

1.4.3 Corrientes Teóricas del gasto público

A partir del siglo XVIII, los economistas clásicos convergían con la actitud de repudio de las actividades de gasto considerables por parte de las autoridades. Hume (1752) argumentaba que sería muy tentador para los ministros tener una gran cantidad de recursos que a su vez lo habilita a crecer dentro de la administración sin tener que imponer tasas de impuestos sustanciosas o adquiriendo cargas deudoras al aparato burocrático. Por ende, la prácticas de egresos significativos serian infaliblemente abusadas en todos los gobiernos (Citado por Paganelli, 2012: 4).

La escuela inglesa promulgó la necesidad de la actividad pública significativa a partir del siglo XIX. Pigou (1920) admite que el gobierno debe de intervenir en el contexto económico apropiadamente y que debe dirigir los recursos hacia el desarrollo (Citado por Musgrave, 1987: 11). El enfoque de utilidad marginal de gasto público se fundamenta en que las autoridades gubernamentales deben emplear su ingreso limitado de formas alternativas para que se cumplan los beneficios marginales en todas las categorías de gastos. En otras palabras, el gobierno no debe gastar al mismo nivel que el sector privado, sino debe de buscar provocar el mismo efecto de beneficio en todas las responsabilidades que competen a las autoridades públicas. Las ventajas de este enfoque de gastos son que se aseguraría que todas las erogaciones rindieran un beneficio igual por lo menos al valor de los bienes perdidos en el sector privado, adicionalmente manteniendo el camino libre para las ejecuciones de gasto por parte del sector público (Eckstein, 1965: 48).

Como consecuencia se promueve el principio de la máxima ventaja que Groves (1980) define como la interacción entre el gobierno y los individuos para que resuelvan la dirección y el grado de gastos públicos basándose en alternativas de acción equilibradas. Con el enfoque de Utilidad Marginal y el Principio De La Máxima Ventaja se instala un paradigma de gastos que a pesar de que busca el beneficio máximo de la sociedad, no tiene parámetros que midan los beneficios marginales por el impacto de cada actividad del gobierno y se excluyen muchas variables que realmente pueden mostrar la beneficencia total de los ciudadanos.

La escuela de la economía pública estructura el análisis de gasto público por medio de la microeconomía refiriéndose al gasto público por unidades denominadas como bienes públicos. Stiglitz (2004) plantea que hay dos categorías de bienes que existen en el mercado, los bienes privados y los públicos; por lo que preside una interacción potente que configura los modos de producción entre la esfera pública y privada para mantener la estabilidad económica. La concepción de la economía pública es puramente técnica ya que esta rama busca las soluciones por medio de la manipulación de la oferta y la demanda de los bienes privados y públicos con el fin de mejorar la eficiencia de los procesos de producción en un Estado sin marginar los objetivos tácitos que incumben al beneficio social y económico de la población.¹⁰

En vista que la actividad económica del Estado aumenta en el siglo XX, Wagner estima que en cuanto la economía vaya ascendiendo e incrementando su productividad se elevará el volumen de egresos públicos que atribuirán efectos que sostendrán el crecimiento económico total. El efecto residual del gasto público elevado se permea en el incremento de ingresos a todos los ciudadanos que a su vez pueden salir de su posición económica desfavorable. No solo se mejoraría la situación económica sino que la sociedad se beneficiaría de altas retribuciones de servicios públicos o transferencias que elevarían los estándares de vida¹¹ (Retchkiman, 1987: 70).

Por el otro lado, tanto Musgrave como Pryor se oponían a la generalidad de la ley de Wagner ya que no era coercible en ciertos aspectos fundamentales del equilibrio económico del país. Musgrave (1973) aboga que el crecimiento económico total no se le puede atribuir solamente al incremento del gasto público sino que tiene que ir en una categoría dependiente para no generar distorsión sobre medidas que conlleven a un crecimiento económico. Pryor (1968) descarta el valor universal de Wagner apoyándose en la evidencia

¹⁰ Esta corriente económica mantiene la conceptualización de los egresos posicionando al sector público como central regulador y rotor de la estabilización de la economía.

¹¹ Adicionalmente existen otras explicaciones que atribuyen al crecimiento del gasto por la alta recaudación de impuestos que ha ido progresando conforme a la complejidad de los sistemas fiscales.

empírica de dos países diferentes que muestran diferentes tendencias de gasto y un estado económico diferente, concluyendo que la ley de Wagner funcionaría mejor en una nación que se encuentre en vías de desarrollo (Citado por Retchkiman, 1987: 85).

El siguiente tratadista que hizo una contribución significativa al campo de egresos fue Keynes con las propuestas de la aceleración económica por medio de la actividad pública. La estrategia general de Keynes (2012) planteaba un régimen gubernamental que instaurara una política de gastos que incitara al consumo general de toda la sociedad. Aunque las propuestas no estaban focalizadas centralmente a la renovación de la administración del Estado la intensión del principio multiplicador es de aumentar la producción económica por medio de erogaciones públicas que provoquen un consumo interno intensificado que consolide el progreso económico (Groves, 1980: 633).

El efecto del multiplicador se origina cuando el Estado remunera a los ciudadanos por sus jornadas de labor con la expectativa de que los individuos consumirán para satisfacer sus necesidades primarias y derivadas. El dinero invertido por el gobierno se va expandiendo por la economía en cascada sin parar causando una actividad económica elevada. El principio multiplicador idealmente se combina con el principio de aceleración (basado en el alto consumo de capital) que culminan en el efecto súper multiplicador. Dicha combinación utiliza el gasto público como motor primordial que cataliza el crecimiento económico, lo cual ha sido atacado por varios críticos por los efectos residuales que se producen por la creciente hegemonía del Estado sobre la economía.

La corriente neo clásica de la economía se opone al planteamiento de crecimiento abogando que las prácticas keynesianas solamente surtieran un efecto positivo a corto plazo y no a largo plazo. Hernández (2011) apunta a que esta corriente económica propone que el crecimiento económico a largo plazo será sostenido cuando se incrementen los ingresos y las tasas de ahorro de los consumidores. Bajo este marco, la inversión en todos los sectores se incrementara ya que los individuos buscaran aumentar sus ganancias en el

sector privado de la economía. Es por ello, que el gasto público elevado se presenta como obstáculo ya que el Estado intervendría en el crecimiento de ganancias del sector privado. Por lo tanto los neoclásicos pregonan por la participación limitada del Estado en la economía.

Independientemente de que se hayan disparado los gastos para frenar crisis económicas o el debate entre keynesianos y neoclásicos no cese, las políticas de egresos destinados a la educación, salud y seguridad social han continuado a incrementarse desde el siglo XX. Lindert (2004) apunta que esta tendencia fue causada directamente por la creciente participación ciudadana que ha influenciado a que el gobierno preste más atención al desarrollo de la sociedad por medio de transferencias y subvenciones que incrementen las condiciones de vida que favorezcan a la sociedad y a la economía.

En resumen, las concepciones y propuestas teóricas sobre el gasto público abogan por el crecimiento constante del papel del Estado en la economía para el beneficio de la nación, mientras que los neo clásicos refutan estos preceptos. Los tratadistas de la economía pública concuerdan en la existencia de la necesidad de que el estudio del gasto se expanda ya que no se ha explorado a profundidad los estudios sobre los ingresos y gastos públicos (Groves, 1980: 629).

En la siguiente sección se introducirán los factores y limitantes que regulan el flujo del gasto público.

1.4.4 Factores y Limitantes del Gasto Público

En vista de que hay corrientes teóricas que promueven el gasto creciente se deben tomar en cuenta los efectos nocivos a la estabilidad económica que pudieran causar las operaciones económicas del Estado. En el contexto de la economía mixta, la actividad pública tiene el control de regulación económica pero debe de mantener flexibilidad para que el sector privado crezca paulatinamente, de lo contrario la intervención gubernamental elevada en la economía hace que los individuos tengan menos movilidad económica (Retchkiman, 1987: 86).

Los gastos públicos deben de estar balanceados con los gastos privados respectivamente para sostener la estabilidad económica, sino se pueden presentar problemas como el endeudamiento masivo del Estado, inflación de la moneda, incremento de precios de bienes y servicios, alzamiento en tasas tributarias, etc. Dichas circunstancias pueden ser resultados de una mala administración del gasto público por medio del multiplicador, ya que estos mecanismos de crecimiento producen automáticamente la inflación de divisas debido a que las autoridades monetarias expiden más billetes y monedas devaluando la divisa como tal. Mises (2006) problematiza los efectos recesivos que tuvo el incremento de monedas y billetes en circulación en Austria durante la década de 1920 que culminó con una de las inflaciones más graves que se hayan registrado en la historia económica. He aquí una de la grandes problemáticas con los preceptos de Keynes, el multiplicador y el principio de aceleración. Las actividades de gasto tienen que ser moduladas correctamente si se aplican estos modelos de erogación ya que el crecimiento no se puede sostener eternamente, por lo cual se articulan acciones secundarias que buscan contener las contracciones de la elevación económica por medio de medidas tributarias, manipulación en la productividad del Estado y diferentes variables que competen a las autoridades financieras del Estado.

Como ya se había enunciado anteriormente, la política de gasto debe ser construida con base en la información social, económica y de diferentes órdenes para que la ejecución de las erogaciones sea efectiva y no cause efectos dañinos al Estado junto con la facilidad de flexibilidad ante los imprevistos internos y externos que obliguen a cambiar las estrategias financieras del Estado.

Con lo anterior puntualizado, se prosigue a exponer en el siguiente capítulo la definición de crisis económica, sus características, tipos de crisis económicas, las causas de la crisis económica mundial del 2008, las medidas adoptadas para contrarrestar el tumulto económico, el impacto de la crisis económica mundial en México y las medidas gubernamentales que se acotaron para frenar los efectos nocivos en la economía mexicana.

CAPÍTULO II.- LA CRISIS ECONÓMICA DE 2008: ORIGENES, RESOLUCIÓN Y CONSECUENCIAS EN ESTADOS UNIDOS Y MEXICO

2.1 Crisis económica

Las crisis financieras tienen el potencial de causar desequilibrio económico que puede engendrar consecuencias nocivas sociales, políticas y económicas. Los factores causales de una crisis económica pueden proceder de varios factores internos o externos, como la inestabilidad de ciertas políticas macroeconómicas (la manutención del déficit público o una deuda sobrecargada de intereses), los auges exorbitantes en el rubro crediticio privado que pueden retener la redistribución del ingreso en la economía y atenuar las fallas del mercado de otras economías.

Debido a que las recesiones económicas pueden variar por sus inicios o efectos se remarcaron las distintas concepciones teóricas sobre los cataclismos en materia de estabilidad económica.

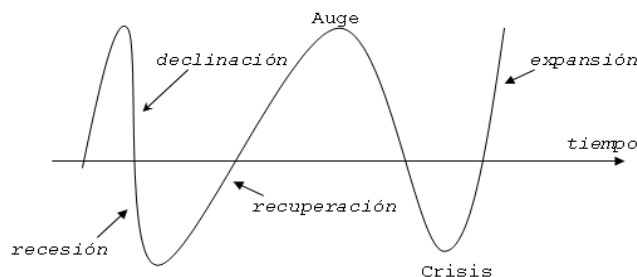
2.1.1 Definiciones de crisis económica

Hay tres clasificaciones sobre la génesis de las crisis económicas, las primeras dos provienen de la teoría económica bajo los esquemas de los ciclos de crecimiento y decrecimiento mientras que el tercer enfoque se concentra en los efectos nocivos que tiene la intervención gubernamental en la economía.

- **Teoría de ciclos económicos**

El ciclo económico se define como fluctuaciones recurrentes en las actividades económicas; dicho ciclo consiste en los periodos de auge, recesión, depresión y de recuperación. El periodo de auge es la etapa más elevada del ciclo económico cuando la producción está en condiciones óptimas y a partir de que el declive de producción comienza la etapa de recesión. La etapa de crisis simboliza el punto más bajo de rendimiento productivo de la economía, mientras que la etapa de recuperación (o expansión) representa el crecimiento de una economía. El Gráfica 2.1 ejemplifica las etapas del ciclo económico.

Gráfica 2.1 Etapas de los ciclos económicos



Fuente: Samuelson (2006)

Los cambios que se miden en estas etapas no son periódicos y se van desarrollando conforme al desempeño, composición y tamaño de la economía (Samuelson, 2006).

- **Teoría de ciclos económicos reales**

El referente teórico prominente de la literatura macroeconómica es la teoría de los ciclos económicos reales que estipula que las fluctuaciones de la producción y del empleo son el resultado de toda una variedad de perturbaciones¹² reales que afectan a la economía, mientras que los mercados se ajustan rápidamente y siempre permanecen en equilibrio (Dornbusch, 2006: 589).

Esta teoría tiene muchas influencias provenientes de la equivalencia ricardiana¹³ que toman en cuenta las repercusiones significantes en un modelo que está fuertemente influenciado por las actividades económicas privadas que son las que dan función a la economía. Por lo tanto, las percepciones de las perturbaciones de la demanda agregada no son factores que contribuyen a la formación de las fluctuaciones de capital. Fundamentalmente, este modelo económico analiza las perturbaciones de los efectos que se registran en las recesiones económicas. En un escenario hipotético bajo esta teoría, se posiciona a la primera ola de cambios en la economía con efectos nocivos en la economía que causan condiciones benévolas en la producción. Consecutivamente, la segunda ola de perturbaciones se caracteriza por ciertas

¹² Dichas perturbaciones alternan los niveles de producción y de empleo de equilibrio en los distintos mercados y en la economía en conjunto. La productividad, cambios de oferta, gasto público y otros movimientos se catalogan dentro del rubro de perturbaciones económicas. (Dornbusch, 2006:590)

¹³ Teoría económica que sugiere que el déficit fiscal no afecta a la demanda agregada.

fallas de mercado que se propagan rápidamente en la economía, por lo tanto se requiere aplicar planes correctivos que prevengan daños significativos a los ciclos de producción ascendentes.

Los economistas en su mayoría abogan por la vigencia de este modelo ya que se enfoca en la producción real partiendo de que las fallas del mercado son potenciales oportunidades de rendimiento económico acentuado.

- **Teoría Austriaca de ciclos económicos**

El modelo austriaco se formuló en la década de 1930's con las enseñanzas de Wicksell y Böhm que argumentaban que las recesiones eran causadas directamente por las interferencias de las autoridades monetarias del Estado en materia de las tasas de interés. Hayek fundamentó que los ciclos económicos comenzaban su transición de crecimiento en el momento que las autoridades monetarias expandieran la creación de líneas de crédito que impulsarían al apogeo de inversiones en la economía. Pero dichas actividades monetarias producían malas inversiones que transmitían inestabilidad económica. En otras palabras, si el gobierno empleaba políticas de recaudación tributaria y gasto público elevado la economía estaba propensa a sufrir devaluaciones de las divisas y tasas de interés exorbitantes, lo cual resultaría en un desempeño económico degenerativo. Las reparaciones por el daño creado por los intereses se deberían de arreglar según el autor con medidas drásticas que corrigieran las disfuncionalidades en el mercado nacional y la economía en su totalidad (Oppers, 2002:7).

Las soluciones monetarias emprendidas por el gobierno solo son aceptadas en este modelo como último recurso de acción de recuperación economía debido a que la presencia del gobierno no contribuye positivamente a la economía. Es por ello que el sector privado debe de ser el mecanismo de autorregulación que dictamina el curso benigno de las actividades de producción según la escuela austriaca de economía.

La nación de Austria tuvo un periodo económico bastante prolifera a inicios del siglo XX y las instituciones monetarias del gobierno llevaban a cabo una

política de creación de nuevas líneas de crédito, pero el boom económico no pudo perdurar y los economistas en este país vieron las consecuencias de este modelo de fluidez de dinero en la economía que terminó aniquilando el sistema financiero austriaco.¹⁴

Por consiguiente, estos tres enfoques comprenden los colapsos económicos desde distintas visiones. El enfoque de los ciclos económicos es puntual ya que solo separa los periodos de crecimiento y de caída sin delimitar el papel de la esfera pública y privada. Pero en el caso de la teoría de ciclos económicos reales y la teoría austriaca de los ciclos económicos está claro que existen estancias ideológicas que interceden en cómo debe funcionar la economía y qué papel ejecutor debe tener el gobierno.

El modelo austriaco fue rechazado cuando tuvo su inyección ya que en ese tiempo las perspectivas keynesianas predominaban como el mejor modelo de utilización de recursos gubernamentales. Pero la escuela austriaca resucitó gracias a las crisis económicas en la década de 1970 y consecuentemente se abrieron las puertas para que la esfera privada de la economía llevara a cabo sus prácticas productivas con menos regulación de parte de las autoridades del Estado. Desde entonces la batalla sobre el origen de las crisis económicas ha perdurado por el impulso de las doctrinas económicas, pero lo esencial es que las crisis económicas se generan por fallas del mercado (sea mercado privado o público) y que provocan un decremento económico.

2.1.2 Tipos de Crisis Económicas

La economía es naturalmente falible, por lo tanto las crisis obedecen no solamente a la carga de un factor individual sino a una gama de variables intrínsecas que dictaminan el funcionamiento de la economía. A continuación

¹⁴ Según Oppers (2002) la economía austriaca colapsó ya que el flujo de capital que entraba a las empresas producía un efecto en el que los costos de producción crecían junto con las tasas de interés. En vista que todo era muy costoso, los productos empezaron a escasear y la economía se detuvo debido al poco consumo. La situación económica empeoró por las maniobras de las instituciones financieras porque si se hiciera un paraje de malas inversiones junto con planes de consumo a futuro se provocaría una ruptura.

se problematizan las procedencias de las crisis económicas y los efectos recesivos que corrompen a los ciclos económicos.

- **Crisis bancaria**

La crisis bancaria se caracteriza por la inhabilidad de los sectores financieros e institucionales para pagar los contratos de tiempo (Laeven, 2008:6). La mayoría de los casos relacionados a las crisis bancarias se conectan al deterioro de los bienes bancarios¹⁵ y su calidad. Los efectos de la depreciación de bienes dispersan cantidades de préstamos de bajo rendimiento y rentabilidad mientras que los fondos de capital de las instituciones bancarias se secan. Otro escenario donde el sistema bancario se quiebra es cuando los depositantes extraen mucho dinero de sus ahorros y no depositan, incitando periodos de *bank runs*¹⁶ por lo cual los bancos no disponen de recursos monetarios para sostener préstamos bancarios o las operaciones internas corrientes.

- **Crisis de burbujas especulativas**

La existencia de las burbujas se encuentra en las concepciones neoclásicas del mercado. Las burbujas aluden a los precios de los bienes y su volatilidad valorativa dentro del mercado, pero el factor determinante es la liquidez que se provee por parte del banco central por medio del dinero o créditos que ratifican la existencia de dicha burbuja. En términos más inteligibles como lo especifica Kindleberger (1978) se crean las “manías especulativas provocadas por la expansión de dinero o crédito” (Citado por Allen, 2009:24).

Es decir se sobre estima el valor del sector económico que consecuentemente reduce el valor real de dichos activos conllevando a la devaluación del sector económico. Las causas principales de este tipo de colapso residen en la liberalización financiera y la expansión de líneas de crédito, por lo que si estallan las burbujas especulativas de precios estos tendrán más posibilidad a transmitir complicaciones a el mercado de valores y el mercado de bienes

¹⁵ Bienes provenientes de la bolsa de valores o del mercado de bienes raíces.

¹⁶ Se definen como disminuciones en el porcentaje mensual en depósitos que contienen un exceso de 5.0% de interés.

raíces. Las causas de la explosión de la burbuja especulativa pueden ser desencadenadas por las ganancias bajas o por la adopción de políticas crediticias austeras implementadas por el banco central (Allen, 2009: 25).

- **Crisis de la deuda soberana**

Sucede cuando los gobiernos entran a la suspensión de pago de la deuda soberana ya que no tienen capacidad de solventar los pagos periódicos de la deuda total contractada. Las repercusiones de la suspensión tienen el potencial de desatar desconfianza en la economía lo cual disminuye el potencial económico de una nación. Los casos históricos en su mayor parte involucran a deudores interiores en los casos de economías frágiles. Cuando se trata de solventar la deuda sustanciosa generalmente se accionan soluciones por medio de depósitos de divisas extranjeras a la economía local lo cual fortalece el estado monetario de la economía y frena el peligro de una superinflación¹⁷ (Reinhart, 2010:7).

- **Crisis de divisa**

Según el enfoque de Frankel y Rose (1996) se define a la crisis de divisa como la depreciación nominal de la divisa nacional de por lo menos 30.0% de su valor real, por lo menos incrementando la tasa de depreciación de 10.0% del año anterior (Citado por Laeven, 2008:6).

La pérdida de valor de las monedas motiva a que los bienes o activos en la economía disminuyan su valor real causando una movilidad económica baja que a su vez limita las actividades pecuniarias. Otros factores que pueden causar una crisis monetaria se ocasionan por la pérdida de reservas monetarias o alzas en las tasas de interés por parte del banco central, pero nunca se ha documentado un caso que apunte a alguna de estas fallas (Reinhart, 2010:16).

¹⁷ Una inflación que crece a más de 500% del valor de la moneda. Un ejemplo de superinflación se registró durante la crisis económica de Austria en la década de 1920 cuando el Marco Austriaco se infló en más de 5000%.

2.1.3 Administración de Crisis Económicas

Según Laeven (2008), el estado tiene que trabajar con las instituciones financieras privadas para atacar firmemente el problema económico con políticas efectivas emprendidas por las autoridades gubernamentales para moderar y subsanar las fallas del mercado. Se identifica que hay tipos de políticas inmediatas y de largo plazo:

- **Políticas inmediatas:**
 - Suspensión de conversión de los depósitos: Previene a los depositantes de buscar un pago por parte de los bancos.
 - Tolerancia de capital: Permitir que los bancos evadan los costos regulatorios establecidos (da más flexibilidad para que los bancos no tengan que desembolsar recursos y puedan seguir activos en financiamientos)
 - Liquidación de bienes para apoyo en emergencia.
 - Garantías gubernamentales para depositantes.
 - Austeridad fiscal.
 - Austeridad en la política monetaria.

- **Políticas a largo plazo:**
 - Pago subsidiado condicionado, descentralizado, sirve para la eliminación de préstamos erráticos.
 - Anulación de la deuda
 - Establecimiento de empresas paraestatales de administración de bienes para comprar y solventar préstamos tóxicos.
 - Ventas de instituciones financieras coordinadas por el gobierno (ventas al extranjero)
 - Reabastecimiento de capital asistido por el gobierno para las instituciones bancarias con inyecciones de capital.

Por ende, las instituciones gubernamentales y privadas deben de formular planes sinérgicos para poder diagnosticar los efectos que se inducen por las practicas económicas improductivas o dañinas para restablecer la estabilidad económica. Pero estas medidas no tienen aplicación universal, por lo tanto

estas recomendaciones de política económica deben ser adecuadas para el contexto económico en el que se ejerzan. Las instituciones financieras y bancarias en periodos de declive tienen que asegurar cúmulos de capital para fortalecer el valor económico por medio de la intervención gubernamental.

Por consiguiente, las bases de las crisis económicas pueden provenir tanto de las actividades económicas del sector privado como de las operaciones procedentes del sector público. La interconectividad de ambos sectores ha sido definida por las corrientes de rendimiento económico globalizado con el énfasis en la presencia del sector privado como el motor principal de la economía. La corrección de las fallas del mercado pueden ser propulsadas por ambos sectores, pero las autoridades del Estado determinaran en la instancia final que actividades económicas son aceptables. En la siguiente sección se presenta el caso de la crisis económica en Estados Unidos de 2008 que surgió por los mercados financieros y la emisión de créditos hipotecarios de baja calidad.

2.2 La Crisis Económica de 2008 – 2010 en Estados Unidos y sus efectos

En principio, la economía de Estados Unidos se ha posicionado como el arquetipo económico de rendimiento óptimo dirigido por la innovación del modelo económico capitalista. Uno de los factores que definió a la economía estadounidense en la segunda mitad del siglo XX fue la liberalización de los mercados, que a su vez injertó la mentalidad de la competencia internacional por medio de los torrentes de capital que circularon por la economía y el consumo alto de los agentes económicos. Esta expansión neoliberal ha escrito episodios llenos de situaciones y escenarios que han reflejado algunas fallas internas y externas del sistema mercantil, tal fue el caso mexicano en 1994 que se caracterizó por la disposición de capital doméstico en el sistema financiero privado que no tuvo la capacidad de crecimiento económico asimismo produciendo el efecto de “*bank run*” que devaluó la moneda mexicana.

El caso del 2008 resulta ser totalmente adverso al caso mexicano de 1994 por varios factores reales que se disocian entre sí, pero se debe puntualizar que ambas crisis se generaron dentro de los sistemas bancarios privados que

actuaron con irresponsabilidad operativa perjudicando a la economía internacional.

La primer crisis del siglo XXI se originó en el mercado financiera de Estados Unidos, donde imperaban los productos financieros complejos y tecnificados que producían dividendos de ganancia extraordinarios, pero la volatilidad del mercado financiero emitió efectos catastróficos en la economía mundial. En la siguiente sección del capítulo se abordaron los antecedentes y repercusiones de la crisis económica de 2008.

- **2.2.1 Antecedentes y origen del colapso financiero de 2008 – 2010**

La tarea de especificar las raíces de la crisis económica con certitud es complicada porque se tiene que enlazar el papel de las instituciones gubernamentales de Estados Unidos, los reguladores de la economía norteamericana, los grandes bancos de Wall Street y principalmente a los consumidores. El indicio de política regulatoria que adquirió más relevancia durante el temprano siglo XX fue orquestado después de la crisis económica de 1929. Este evento económico se caracterizó por las pérdidas de riquezas, pensiones, patrimonio, empleos, etc. La administración de Franklin D. Roosevelt respondió a la situación económica por medio de estrategias de regulación de actividades económicas en el ámbito privado para contener los efectos cancerígenos a corto y a largo plazo. Stiglitz (2010) enuncia que por medio de la promulgación de la Ley Glass – Steagall en 1933 se prohibieron las fusiones institucionales de entidades bancarias con financieras para evitar prácticas monopólicas y la regulación de actividades económicas.¹⁸

Al paso del tiempo, las políticas de Roosevelt fueron descalificadas por los nuevos gobiernos conservadores que estaban a favor de que las corporaciones pagaran menos impuestos para incrementar su superávit, al mismo tiempo obligando al gobierno a desregular mercados. Tales administraciones como la

¹⁸ Es como si Banamex quisiera fusionarse con un banco como JP Morgan Chase. El último mencionado maneja principalmente seguros, inversiones, banca privada e inclusive préstamos hipotecarios. Las dos instituciones manejan distintos productos y tienen diferentes formas de capitalizar.

de Ronald Reagan, George H.W. Bush y William Clinton¹⁹ promovieron la reactivación económica homologada por Alan Greenspan quien presidió el puesto directivo de la Reserva Federal (Fed) de 1987 hasta 2006. Greenspan promocionó la desregularización de los mercados crediticios norteamericanos para que la economía de dicho país continuará expandiéndose a nivel mundial. Durante la década de 1990 se logró la disminución de regulación económica del gobierno para favorecer a las nuevas comodidades, productos y prácticas financieras y lograr que la economía de Estados Unidos, específicamente el sector financiero, creciera exponencialmente sin ninguna restricción. La ola de reformas económicas de la década de 1990 culminó con la derogación de Glass – Steagall en 1999.

La flexibilidad de los mercados financieros norteamericanos dio pauta para que se catalizara la crisis económica de 2008. A continuación se listan las tres actividades financieras que contribuyeron a la crisis económica en Estados Unidos.

- **Expansión de créditos hipotecarios**

A principios de la primera década del siglo XXI, tanto el sector financiero como el hipotecario vieron facilidad de expedir créditos con tasas de interés muy bajas y accesibles a todos los ciudadanos norteamericanos. Es en este punto que Freddie Mac y Fannie Mae²⁰ (las instituciones equivalentes a la Reserva Federal en el sector hipotecario) esbozaron un esquema hipotecario que se denominó “sub-prime mortgages”, que en sí se ofertarían préstamos hipotecarios de muy mala calidad pero que eran accesibles a muchos consumidores. Los cambios de tasas de interés de estos préstamos estaban

¹⁹ A pesar de que el presidente Clinton era de ideales políticos liberales, durante su administración fue cuando se desregularon las actividades económicas y se cortaron los presupuestos para los programas de ayuda social.

²⁰ Fannie Mae fue edificado en 1938 por el Congreso norteamericano. La institución es un resultado de los estragos de vivienda durante la depresión y la acción derivada del New Deal. La compañía tiene como propósito para comprar bancos, ahorros bancarios y una serie de activos para promover la expedición de créditos hipotecarios y establecer un gran número de habitantes que acceden a adquirir un hogar. En cuanto a Freddie Mac, es también una institución que compra hipotecas para revenderlas a precios accesibles y fue creada en 1970. Ambas compañías contienen capital privado y público, pero a partir de 1980 la esfera privada tenía más control en las operaciones de emisión de créditos (Sorkin, 2010).

sujetas a cambios que fueran dictaminados por el Fed. Se estima que los activos de Freddie Mac y Fannie Mae ascienden a aproximadamente 11 billones de dólares, equivalente al 55% del mercado hipotecario total (Sorkin, 2010: 75).

Mientras se emitían créditos hipotecarios *sub prime* la valoración del mercado hipotecario decayó provocando incrementos de tasas de interés a los acreedores de créditos hipotecarios. El Fed tuvo que contrarrestar la emisión masiva de las hipotecas *subprime* ya que se disparó el monto de hipotecas prestadas de 640 millones de dólares a 2 billones de dólares en 2005 (Morín, 2010: 65). El banco central norteamericano tuvo que aumentar la tasa de interés de los subprimes de 1% a 5% para 2006, lo que empezó a revelar las fisuras de los nuevos programas crediticios impartidos por la esfera pública y privada. Los acreedores de los subprime empezaron a ver la dificultad de pagar en su totalidad los pagos correspondientes a sus hipotecas, ya que tenían que saldar sus gastos corrientes y adicionalmente cumplir con el pago de otras deudas de crédito. Para 2006, se suspendió el pago de alrededor de 20% de todos las hipotecas *sub prime* lo cual forzó a los bancos a subir más sus tasas de interés, resultando en que más usuarios suspendieran sus pagos hipotecarios. En 2008 el Fed tenía que subsanar las pérdidas de los bancos en el rubro de hipotecas y fue por ello que en Marzo se lanzó un dispositivo llamado *Term Auction Facility*, el cual dotaba a los bancos privados con títulos provenientes del Tesoro de Estados Unidos para mantener el consumo alto.

Pero esto no fue suficiente, ya que cada vez más gente abandonó las casas que habían adquirido por medio de créditos *sub prime*, dejando a los bancos con millones de activos obsoletos, ya que los precios de las casas se depreciaron rápidamente por la disminución del poder adquisitivo de los norteamericanos.

El gobierno norteamericano corrió grandes riesgos considerando que no podía sostener por mucho tiempo el sistema creditico después de 2007 por los gastos en asuntos económicos, el costo de las guerras en Medio Oriente y el subsidio de medicinas para retirados. Adicionalmente, las autoridades hacendarias

federales no incrementaron sus ingresos tributarios ya que extendieron los “tax cuts” (exentaban a los grandes negocios de pagar cantidades significantes de impuestos) lo que conllevó a un endeudamiento del gobierno federal que se acumuló a 13 billones de dólares para 2008.

Como resultado de la expedición masiva de créditos y la suspensión de pagos de los préstamos hipotecarios, Fannie Mae y Freddie Mac tuvieron que ser más controlados por el gobierno, resultando en una ola especulativa que afectó el prospecto redituable de la economía norteamericana. La causa principal de la liquidez crediticia en este periodo se atribuye al auge del mercado de derivadas financieras y de la titulización que favorecieron a la disposición crediticia amplia.

- **Mercado de derivadas financieras**

Las derivadas financieras son las transacciones económicas que llevan a cabo contratos financieros diseñados para crear cambios de precios tomando en cuenta la exposición a una commodity subyacente, un activo o algún evento (Dodd, 2004: 2). Estas operaciones no requieren el intercambio o la transferencia principal del activo como tal, sino de la expectativa que este activo puede crear en un futuro previsible con ganancias. Este sistema generalmente se comenzó a usar en la agricultura para evitar las caídas de precios en los bienes producidos por eventos favorables y negativos que llegaban a afectar los ingresos del productor. La especulación especulativa de las derivativas data de 2000 mil años antes del nacimiento de Jesucristo en la isla de Bahrein, donde se pactaban ciertos lineamientos para la mercancía que era vendida a la zona de la India. Hoy en día, el mercado de las derivadas ha incrementado sus aplicaciones en todos los tipos de actividades económicas²¹, especialmente las actividades bancarias y financieras. Los sistemas financieros en las economías avanzadas, utilizan este tipo de sistemas para reducir la carga de las tasas de interés a corto plazo que tienen que pagar a los usuarios, con el fin de que los bancos generen márgenes de ganancias sin tener que

²¹ Cuando se suscitó la crisis económica de 1994 en México, las autoridades utilizaron derivadas que burlaban las regulaciones de las instituciones financieras para que estas instituciones no estuvieran expuestas a la depreciación del peso que se solidificó con la apreciación real de cambio de divisas (Carstens y Werner, 1999).

arriesgar sus activos. En 2003, se estimó que el intercambio de derivadas en el mundo equivalió a la cifra de 873.7 billones de dólares²² (Dodd, 2004: 2). Hay diversas modalidades de aplicación de los elementos complicados de la derivación en el mercado actual; las que más sobresalen se encuentran en el rubro de la titulización.

- **Titulización**

Según Morín (2010) la titulización (securitization) es un montaje financiero que consiste en emitir títulos ligados a un conjunto de activos que en su mayoría son créditos. Esta práctica comienza, cuando una empresa organiza los activos dentro de portafolios con el fin de disminuir el riesgo de inversión que se está absorbiendo al expedir los créditos a los usuarios.

Los títulos comenzaron a rondar por los mercados financieros a partir de la década de 1970, pero su presencia dentro del mercado financiero norteamericano no se consolidó hasta 1980, cuando la titulización fue el medio principal de la expansión agresiva de los mercados financieros basados en Nueva York y Londres. A lo que se conoce como Titulización de Bienes Asegurados *Asset Backed Securities* (ABS) son paquetes de créditos que contienen entre 3000 y 6000 créditos de un montaje unitario valuado entre 100 mil a 500 mil dólares. En el sector hipotecario, también se compilan los créditos de esta naturaleza en los Titulización de Créditos Hipotecarios *Mortgage Backed Securities* (MBS), de los cuales se derivan dos categorías de créditos hipotecarios; para las familias y para las empresas. Adicionalmente hay productos que operan en el interés del riesgo en los sectores de sistemas hipotecarios y de pensiones.

Las obligaciones colaterales de deuda *Collateral Debt Obligation* (CDO) son paquetes de deudas que los grandes bancos revenden a los fondos de inversión libres (*hedge funds*) o a fondos de pensiones, quienes asumen el riesgo en lugar del banco a cambio de las ganancias proporcionadas por el “paquete” (Morín, 2010:111). Generalmente este producto de derivadas

²² Para 2010 fueron 1,406.9 billones de dólares (Morín: 2010, 46).

financieras se expedía en gran volumen a largo plazo y se vinculaba a los sistemas de pensiones (401k) en la bolsa de valores norteamericana. En años recientes se estructuraron las obligaciones colaterales innovadoras para se vendieran en posiciones ventajosas, dando así a los inversionistas utilidades inmediatas y sustanciosas.

Por el otro lado se encuentran las permutas de incumplimiento crediticio *Credit Default Swaps* (CDS) que son contratos de protección que se activan cuando existe la ausencia de pago de un prestamista. Este producto derivado depende de que el comprador de la protección pague periódicamente la cantidad estipulada al vendedor hasta el momento de la suspensión de pago del prestamista; como contrapartida, el vendedor de la protección se compromete a reembolsar el perjuicio sufrido por el comprador en el momento del incumplimiento. En sí, las permutas de incumplimiento crediticio están dentro de las obligaciones colaterales con la intención de juntar todos estos contratos de seguro contra suspensión de pagos para que se disminuya el riesgo y sucesivamente se incrementen las ganancias en el mercado financiero.

Los productos financieros derivados de los créditos emitidos por los bancos y las instituciones financieras se comenzaron a emitir en 1994, cuando se propusieron nuevas estrategias de mercado en una conferencia del grupo bancario JP Morgan en Boca Ratón, Florida. La propuesta de derivadas de crédito fascinó a los presidentes de los bancos importantes de Estados Unidos, con la promesa de que sus ganancias aumentarían exponencialmente. Los primeros CDS fueron vendidos a Exxon Mobil, que tenía la necesidad de recapitalizar sus fondos después de los accidentes petroleros ocurridos en Alaska en 1989. El éxito de la venta de los productos financieros de derivadas provocó un frenesí en el sistema financiero que buscaba lucrar a corto plazo, pero había muchas preguntas por parte de Washington de cómo se debería de regular este tipo de transacciones.

Después de que Clinton ganará su reelección en 1996, se designó a Brooksley E. Born para que comisionara la Commodity Futures Trading Commission²³ (CTFC), que se encargaría de la regulación de las actividades económicas involucradas con derivativas y de ganancias a futuro. Bajo este mandato de la CTFC, se apoyaron iniciativas de regularización financiera y de transparencia de los productos financieros de las permutas de incumplimiento y las obligaciones colaterales. Con la influencia Alan Greenspan y el apoyo de grupos de interés del sector financiero se repelió con éxito los esfuerzos para que se impusieran reglas o límites en las operaciones de venta de las permutas de incumplimiento, las obligaciones colaterales y otros productos de derivadas. La bancada de Wall Street disuadió al Congreso de Estados Unidos para no interferir con los mercados de las derivadas, permitiendo una regulación financiera laxa. Bajo este resultado los banqueros celebraron el triunfo que reeditaría en billones de dólares al sector financiero (Executive Intelligence Review, 2008).

La ola de venta de títulos fue masiva por la expansión de venta de estas comodidades a bancos europeos y de otros continentes quienes veían estas inversiones como altamente fructíferas ya que serían acreedores de bienes (no físicos, sino hipotéticos) de Estados Unidos. Más adelante, cuando el boom crediticio bajo el esquema *sub prime* comenzó a deteriorarse, la industria de las derivadas y los títulos tuvieron serias contracciones. De repente las permutas de incumplimiento y las obligaciones colaterales se “intoxicaron” ya que en vez de generar una ganancia a futuro muchos paquetes de bienes y préstamos perdieron su valor nominal y empezaron a crear hoyos en las hojas de balance de las instituciones que habían propagado estos productos.

Los títulos anexados a la suspensión de pagos e hipotecas se esparcieron por muchos bancos europeos que tenían sedes en Alemania, Inglaterra, Francia, Grecia y muchos países que contaban con capital suficiente para sostener estas inversiones. La liquidez crediticia llegó a una posición nunca antes registrada en la historia de la humanidad, pero la pesadilla de los expertos que

²³ Agencia independiente del Gobierno de Estados Unidos que regula las opciones del mercado enfocadas al futuro y las opciones que se esbozan para periodos extensos.

criticaban la estructura de este esquema crediticio comenzó a principios de 2005. De acuerdo a Stiglitz (2010) tanto el gobierno norteamericano como la industria tuvieron la visión de mantener su competitividad a nivel global por medio de préstamos a otras naciones y el gasto de recursos consumidos posponiendo los pagos a largos plazos. Por lo tanto, las instituciones financieras gestaron la disfuncionalidad de crecimiento por las insuficiencias de la creación de productos derivados que fallaron ante la ausencia de pagos de los usuarios y la mala planeación de acción ante escenarios críticos.

La combinación de la alta liquidez de créditos hipotecarios, junto con la titulación masiva de los paquetes de préstamos hipotecarios generó una concordancia de eventos que propició la fragilidad institucional financiera y bancaria de Estados Unidos.

- **Colapso de las instituciones financieras, bancarias y de seguros**

El efecto destructivo de la inestabilidad del sistema financiero norteamericano tomó su primera víctima el 14 de marzo de 2008 cuando una de las instituciones bancarias más reconocidas de la industria, Bear Stearns, emitió su bancarrota ante las cortes norteamericanas. Como Bear Stearns poseía muchos activos tóxicos enlazados a productos derivados en su hoja de balance, la atracción por parte del mercado disminuyó al mismo tiempo depreciando el valor de la compañía. La respuesta inmediata del Secretario del Tesoro, Henry Paulson, fue la infusión de capital proveniente del Fed para incentivar la venta de activos a JP Morgan por la suma mínima de 2 dólares por cada acción, lo cual se consideró un precio “muy generoso” (Sorkin: 2010, 6).

Los efectos corrosivos de los CDO y de otros títulos se expandieron por todo el sistema nervioso económico mundial, por lo cual se llevaron a cabo muchas especulaciones por parte de las agencias de evaluación y de otras entidades reguladoras, ya que los bancos se estaban quedando sin dinero porque sus activos representaban pérdidas catastróficas. La siguiente institución que declaró bancarrota fue Lehman Brothers, el cuarto banco de inversión más grande de Estados Unidos. A medida que sus acciones se fueron devaluando a lo largo de 2008, la firma intentó generar capital por medio de la compra de la

misma institución o una posible fusión con otro banco. Tanto la venta de activos al grupo del Banco de Desarrollo de Corea del Sur como la posible fusión con el banco inglés Barclays fueron proyectos fallidos coordinados por la Tesorería Federal y los demás bancos. El 15 de septiembre el mundo empresarial vio un evento sin precedente al momento en que Lehman Brothers emitió su bancarrota, la cual sería la más grande de la historia de Estados Unidos superando al colapso de la empresa energética Enron en 2002. El gobierno federal no apoyo con capital a Lehman Brothers porque la administración de Bush no quería intervención gubernamental en el sector privado cada vez que algún banco fallará, entonces la pasividad del gobierno de Estados Unidos envió el mensaje de que los ciudadanos no pagarían las transacciones dañinas del sector bancario y financiero.

La incertidumbre desatada por el finiquito de Lehman Brothers no solamente perforó las operaciones de las instituciones bancarias norteamericana sino a toda la economía mundial. Inmediatamente después de la desaparición de Lehman Brothers, American International Group²⁴ (AIG) voceó a los medios que su hoja de balance mostraba que ellos también se encontraban al filo de la bancarrota. La economía internacional estaba sobre expuesta ante AIG ya que la mayoría de las obras a largo plazo eran financiadas por esta aseguradora. Si la incertidumbre en el mercado de las organizaciones financieras y bancarias se expandiera, las operaciones corrientes de las compañías podrían cesar adicionando el daño de las pólizas de seguro emitidas por AIG. Paulson y la Tesorería adoptaron una estrategia de rescate financiero pero ahora estaban bajo más presión del escrutinio público, ya que la interconectividad de los mercados mundiales sufrió considerablemente ante los efectos secundarios de la caída de Lehman Brothers.

²⁴ American International Group es una compañía de seguros que comenzó como American Asiatic Underwrites en una oficina modesta en Shanghái en 1919. 50 años más tarde, esta institución operaba en Asia, Europa, el Medio Oriente y el continente Americano. Esta institución valía aproximadamente 300 millones de dólares con pólizas de seguro que equivalían a mil millones de dólares. Para el año 2008 esta compañía tenía un valor de 80 mil millones de dólares tenían una cobertura de servicios equivalente a 1 billón de dólares. AIG contenía un vasto repertorio de bienes de la naturaleza derivada (Sorkin: 2010, 65).

El mundo vivía bajo la inquietud de que la economía norteamericana se derrumbaría por la falta de liquidez de los bancos para emitir créditos a los usuarios o empresas. Ben Bernanke, el presidente del Fed, junto con Henry Paulson, predijeron que si había una sequía prolongada crediticia en la economía norteamericana se podría desatar otra depresión económica parecida a la de 1929. Por lo tanto, era imperativo que pasaran una legislación ante la Cámara de Senadores y de Representantes para que se les otorgaran fondos suficientes para reactivar la economía norteamericana.

Para concluir esta sección de la crisis económica de 2008 es vital marcar los aspectos principales de este periodo de recesión económica. Stiglitz (2010) explicó que la depresión económica, fue provocada por los mercados financieros laxamente regulados que contaban con recursos considerables, la promulgación de tasas de interés bajas en préstamos hechos por la banca doméstica, la construcción de una “burbuja” causada por la suspensión de pagos de los acreedores de los créditos que se enraizó a las tasas de interés crecientes a partir de 2006, las actividades elevadas de hipotecas de baja calidad y el creciente déficit federal norteamericano. Complementariamente, se puntualizó que las funciones principales del sistema bancario, eran las de proveer mecanismos eficientes de pagos con asesoría efectiva del manejo de riesgo en la emisión de préstamos a los consumidores. En otras palabras, se debe proveer a los consumidores condiciones favorables y relacionales para que estos puedan gastar, invertir y ahorrar sin tener que endeudarse significativamente. Pero la realidad del sistema bancario norteamericano se enfocó en sacar las ganancias máximas por medio de los productos derivados a corto plazo, sin tomar en consideración las implicaciones sociales o de sustentabilidad que acarrearón el desastre económico social.

- **2.2.3 Resolución de la Crisis Financiera de Estados Unidos**

Sorkin (2010) documentó que el equipo de trabajo de Paulson, que incluía a Timothy Geithner²⁵ y Paul Bernanke, buscó soluciones que pudieran inyectar capital a las instituciones bancarias, para resumir el flujo de crédito en la

²⁵ Presidente de la Reserva Federal de Nueva York y Secretario de la Tesorería Federal de 2009 hasta 2013.

economía. En septiembre la tensión era alta en Washington y Nueva York, ya que las compañías financieras estaban perdiendo bienes y la bolsa de valores decaía en puntos de valor sin señales de recuperación. Los mercados buscaban una solución a corto plazo y las presiones políticas aumentaron por la situación económica, agregando asimismo incertidumbre por las expectativas de la elección presidencial en noviembre de 2008. Geithner promovió planes de reforzamiento para el sistema financiero, entre las cuales sobresalió la estrategia de incrementar el tamaño de los bancos por medio de fusiones institucionales, estabilizando la liquidez de crédito. Un proyecto de fusión institucional se propuso a JP Morgan y Morgan Stanley, pero este proyecto no fue viable porque JP Morgan recientemente había adquirido Bear Stearns y no contaban con los bienes suficientes para completar la fusión. Por otra parte, Merrill Lynch pudo consolidar su propia venta a la institución bancaria dirigida por Ken Lewis, Bank of America.

Todos los actores principales en Wall Street valoraron opciones que recapitalizarían sus instituciones para enfrentar la escases de crédito. Goldman Sachs vendió un paquete de acciones de preferencias a Warren Buffet por más de 5 mil millones de dólares, mientras que Morgan Stanley fue beneficiado por el capital japonés proveniente de Mitsubishi y consecuentemente todos los bienes suspendidos de Lehman Brothers fueron adquiridos por el grupo inglés Barclays. Cabe hacer mención que el gobierno federal fundamentalmente “nacionalizó” AIG ya que se le prestó a esta institución aproximadamente 85 mil millones de dólares para recapitalizar su estructura, convirtiendo al gobierno en un accionista sin derecho de voto.

Estas acciones inmediatas no contuvieron los efectos regresivos en la economía global como se había estimado tempranamente. Paulson engendró otro plan en el que se utilizarían aproximadamente 800 mil millones de dólares para adquirir CDO's tóxicos para remover la presión especulativa de la banca privada. Los expertos de la Tesorería reevaluaron el plan para la adquisición de CDO's y concluyeron que el efecto recesivo deseado se consolidaría meses después de que se removieran dichos activos de las balanzas de los bancos, para entonces sería muy tarde y el sistema bancario de Estados Unidos habría

podido ser inexistente para entonces. Consecuentemente se formuló la estrategia en el que el gobierno federal inyectaría capital a los bancos más grandes del país convirtiéndose en dueño parcial de las instituciones bancarias privadas, pero no tenía derecho a votar como accionista sobre las decisiones que acataba cada banco.

La propuesta ocasionó desprecio e indiferencia ante la administración republicana de Bush, ya que las acciones iban en contra absoluta de los preceptos conservadores relacionados con la intervención gubernamental en la economía. La primera propuesta de ley que subsanaría el daño del sector financiero, se expidió en sólo tres cuartillas, incitando rechazo inmediato de los legisladores por la ambigüedad del documento. Subsecuentemente se reestructuró la legislación del rescate económico de los bancos a más detalle resultando en la aprobación del proyecto de estabilización económica el 3 de octubre de 2008.

El Troubled Asset Relief Program (TARP) ²⁶ fue accionado con recursos estimados en 800 mil millones de dólares los cuales se repartieron por sectores:

- 250 mil millones para la recapitalización bancaria: 125 mil millones para los bancos grandes y 125 mil millones para los bancos medianos.
- 40 mil millones para AIG: Estos recursos adicionales fueron destinados para insertar solidez a la aseguradora más grande del planeta.
- 350 mil millones restantes para el uso emergente de otras acciones requeridas para mantener la calma en el sistema financiero (Morin, 2011:77).

Actualmente, algunos economistas indican que la crisis económica no ha concluido por la ausencia de cambios significativos a los sistemas financieros y bancarios para que sean más transparentes y tengan más prudencia al actuar.

²⁶ El TARP sería gastado en un periodo de dos años, lo cual equivalió a 3% del PIB de Estados Unidos. Este fondo también injertó capital en algunas empresas norteamericanas que sufrieron debacles como Ford y otras compañías. Esta medida buscó frenar la pérdida de empleo y sostener la estabilidad económica en el sector privado industrial.

Stiglitz expresó que las soluciones de la crisis “en vez de rediseñar el esqueleto económico, llevaron a que el gobierno apoyara las prácticas al sistema existente falible” (Stiglitz, 2010:37). Los daños causados se permearon en la pérdida de 8 millones de trabajos en Estados Unidos y el crecimiento negativo de la economía mundial de -6.0% en 2008.

La recesión económica provocada por el sector financiero y bancario forzó la desaceleración económica en México debido a la alta interacción entre ambas naciones en términos de producción y de comercio. En la siguiente sección se analiza la magnitud del deterioro de la economía mexicana durante 2008 – 2010.

2.2.4 Antecedentes económicos del sector público mexicano

La economía mexicana se ha reformado extensivamente a lo largo de los últimos 60 años. El siglo XX vio el auge de modelos económicos que prometían crecimiento por medio del Estado benefactor y la liberalización de la economía, pero desafortunadamente no se ha podido atender equidad distributiva para la población mexicana. Los gobiernos en las primeras seis décadas se fundamentaron bajo el acuña de una estructura gubernamental grande que pudiera satisfacer las necesidades básicas de la población por medio de políticas macroeconómicas y de gasto público que provenían de esquemas Keynesianos. Pero este modelo de gestión pública se modificó a partir de la década de 1970 cuando se atravesó por periodos que debilitaron a la economía en México. La cronología de la economía mexicana a partir de la segunda mitad del siglo XX se expondrá en los siguientes puntos:

- **Dependencia en hidrocarburos**

Con base a las observaciones de Muñoz (2004), el petróleo fue el bien que propulsaría a la economía mexicana al crecimiento de producción. Durante el gobierno de Lázaro Cárdenas se enfatizó la importancia de la extracción de hidrocarburos con la nacionalización para aumentar el desarrollo nacional. Durante la década de 1940 las autoridades extrajeron una gran cuantía de recursos petroleros para devengar el gasto federal. El factor principal de la alta actividad petrolera durante esta década se atribuye a la segunda guerra

mundial que suscitó alta demanda de hidrocarburos. A partir de 1950 la presencia del gobierno en la economía era hegemónica, lo cual determinó el crecimiento reducido del sector privado en México. Los modelos económicos se adaptaron a las intervenciones gubernamentales lo cual propició al periodo que se denominó como la “era de oro” cuando la estabilidad económica predominó con el Estado Benefactor.

Pero para la década de 1970 se hicieron varias reconfiguraciones en torno a la economía global. El liberalismo resurgió después de que los modelos del Estado benefactor empezaron a debilitarse ante la inestabilidad de los mercados, especialmente la incertidumbre por la situación política y económica en el Medio Oriente.

Debido a que las actividades económicas de México dependían altamente de los ingresos de la exportación de petróleo crudo el modelo benefactor se colapsó ya que la oferta de este bien sobrepasaba la demanda; en otras palabras se redujo el precio de venta del petróleo. Las recesiones causadas por las pérdidas de ingresos petroleros de 1970 no solamente alarmaron a todos los empresarios y burócratas que tenían intereses en el mercado de combustibles fósiles, sino a las naciones norteamericanas. Por lo tanto, se implementaron nuevas estrategias de contingencia y nuevas formas de llevar a cabo las prácticas capitalistas sin poner en peligro los intereses públicos y privados.

- **Las etapas de estabilización económica en Latinoamérica**

La política macroeconómica en las naciones latinoamericanas ha tenido momentos turbulentos considerando que se accionaron planes estratégicos para perpetuar la prosperidad económica. Desde el principio, las estructuras financieras en Latinoamérica estaban controladas considerablemente por el Estado y el neoliberalismo no estaba modulado como en las economías de primer mundo. Este último aspecto produjo desconfianza e inestabilidad en los sistemas bancarios de los países latinoamericanos ya que se dependía demasiado de los créditos foráneos de inversionistas u organismos internacionales. En la década de 1950 se empezó a racionalizar el crédito y la

inflación creció, lo cual provoco inestabilidad en Latinoamérica (Muñoz, 2004: 50). En las décadas siguientes, las economías en América Latina abrieron las puertas a la iniciativa privada con la pauta del desarrollo a largo plazo. La estrategia de desarrollo económico se respaldó por medio de grandes créditos provenientes del Banco Mundial para contribuir a las inversiones y al escudo deflector de especulaciones.

- **La liberalización de la economía mexicana y las crisis económicas de 1982, 1986 y 1994**

México buscó reposicionarse en el mercado internacional con nuevas medidas macroeconómicas que apostaban por un crecimiento económico sostenido por la inversión extranjera. Pero la debilidad del sistema financiero mexicano, se reflejó ante la inestabilidad que se demostró en consecuencia de las decisiones hechas en el sector público y privado. La cantidad de sobre préstamos y el segundo shock petrolero en 1979 causaron que México tuviera que cesar el pago de la deuda externa. Se recurrió a una corrección en la paridad Peso – Dólar para realinear los aspectos macroeconómicos de salidas de capital.

Para entonces, la crisis de 1982 se suscitó por la vulnerabilidad del sistema financiero mexicano ya que las inversiones públicas no rendían productivamente, por lo tanto no había ahorro gubernamental que saldará los pagos de deuda. La crisis deudora llegó a representar el 42.4% del producto interno bruto de dicho año (Solis, 1986).

La subsecuente nacionalización de los bancos se llevó a cabo para controlar la devaluación del peso y la recuperación de la confianza en los inversionistas extranjeros. A partir de este momento, la economía mexicana tuvo un rezago extendido a lo largo de la década de 1980 ya que el gobierno tenía pagar cantidades considerables para devengar la deuda pública. La economía mostró su fragilidad ante las presiones especulativas del mercado y la falta de capitalización en el sector financiero doméstico, específicamente el rendimiento bajo del sector privado. México reinstauró la banca privada poco más tarde pero realmente se resolvió esta situación económico por medio de la austeridad de las actividades económicas del Estado.

Otro golpe a la economía mexicana ocurrió en 1986 cuando de nuevo la deuda externa llegó a niveles astronómicos para las capacidades del sistema financiero mexicano. Se emprendió una corrección a nivel macroeconómico para reajustar las estructuras financieras para que pudieran aguantar los movimientos de capital del sistema financiero mexicano.

El Pacto de Estabilidad Económica de 1987 contrarrestó los efectos crecientes de la inflación del peso mexicano. Dicho programa perseguía el control de la oferta monetaria, principalmente del crédito doméstico que atribuyó al impulsó del crecimiento con estabilidad de precios. Las estrategias monetarias que se ejecutaron durante este periodo ratificaron al Banco de México (Banxico) como una institución sólida que solamente protegía el valor del peso mexicano, pero esto a costa de grandes costos de paridad ante el dólar americano.

A medida que la liberalización de los mercados fue expandiéndose no solo en América Latina sino en el continente asiático, se introdujo el Plan Brady a finales de la década de 1980. Dicha política que tenía como objetivo disminuir las tasas de interés de préstamos externos a naciones en desarrollo al mismo tiempo incrementando las líneas de créditos a dichas naciones por medios de bonos, acciones y préstamos.

Con los signos de recuperación prometedores, la situación económica en la década de 1990 tenía buenos prospectos de crecimiento por los siguientes factores:

- Privatización y/o venta del 85% de las empresas públicas para 1992.
- Apertura al comercio internacional por medio de tratados como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
- Apoyo del Plan Brady.
- Continuidad de políticas de desregularización económica y reformas de mercado.
- La disminución de la inflación a 10.0% como resultado de la venta de Teléfonos de México (TELMEX).
- Reducción de la deuda interna (Muñoz, 2004:57).

Para el comienzo del decenio mencionado, la economía mexicana se estaba posicionando como una de las más prometedoras en todo el mundo por el prospecto de la apertura al libre comercio en Norteamérica. Durante 1993 se percibió un crecimiento de inversión extranjera (principalmente al sector bancario) aproximado al 82% a comparación del año anterior y las exportaciones industriales comenzaron a puntear.

Ante el tráfico de insumos que engrandecieron el sector bancario en la economía mexicana, la estabilidad bancaria no perduró por mucho tiempo debido a que previamente el Estado había manejado los bancos, dejando una mala administración de bases de ahorro lo que culminó en más presiones especulativas. El descontrol de la emisión de capital saliente, se conjugo la inestabilidad de la deuda pública por la emisión de Tesobonos²⁷, ya que el valor dependía de los cambios de paridad entre el peso y el dólar. Otro factor que influyó al incremento de la incertidumbre fueron los sucesos políticos de 1994 que se caracterizaron por asesinatos políticos (Aparicio, 2010: 10).

Para diciembre de 1994 la especulación exterior y los factores internos obligaron a Banxico a inducir una devaluación de la divisa mexicana para consolidar la economía mexicana. Sin embargo, las medidas monetarias causaron una demanda de dólares para el 22 de diciembre de 1994 que drenaron las reservas monetarias del Banxico, inmediatamente excluyendo a este organismo autónomo de la intervención de la política cambiaria temporalmente. La devaluación del peso mexicano trajo consecuencias que hicieron decaer el escenario político, económico y social en México antes de poder alcanzar la progresividad prevista para toda la nación (Muñoz, 2004).

Las autoridades hacendarias de México actuaron contra los efectos cíclicos económicos bajo el marco restrictivo en los sectores de la política monetaria, la política fiscal, el reabastecimiento de reservas provenientes de préstamos

²⁷ “Que la emisión de valores gubernamentales denominados en moneda extranjera y pagaderos en moneda nacional por su equivalente al tipo de cambio libre, puede ampliar la gama de instrumentos de captación de recursos del Gobierno Federal, dando a éste mayor flexibilidad para obtener los financiamientos que requiere” (Diario Oficial de la Nación, 1989: 1).

foráneos y la reactivación de la política monetaria para subsanar los problemas del sector bancario en México (Carstens y Werner, 1999).

No fue hasta 1998 que las actividades productivas en México reflejaron signos de recuperación, todo gracias al apoyo exterior y la alza de los precios del petróleo que devengaron los costos de los préstamos. Pero de 1998 a 2007 el crecimiento económico se registró en 3.3% en promedio anual, lo cual se le atribuyó a que el gobierno le dio importancia sostenida al control de la inflación en México marginando el potencial de crecimiento económico que fue limitado (Aparicio, 2010).

Previamente a la crisis económica de Estados Unidos, México se encontraba en una posición de estabilidad económica con ciertas de restricciones en torno al desarrollo económico. La nación tuvo que enfrentar de nuevo en 2008 adversidades en los mercados que comprometieron a los modos de producción en México en el 2008.

- **2.2.5 La Crisis Económica de 2008 – 2010 en México**

A razón de que la economía mexicana estaba ligada fuertemente con la norteamericana a través de convenios comerciales como el TLCAN había una alta propensión de daño para ambas economías si crecían las fallas económicas. Pero los legisladores y analistas económicos en México no estaban alarmados por la amenaza de colapso del sistema financiero de Estados Unidos. Moreno (2010) señaló que el discurso inicial a la respuesta de la crisis económica global no fue significativa debido a que la economía mexicana estaba alejada del impacto nocivo de la economía norteamericana ya que no estaba expuesta al mercado de derivadas o de productos financieros tóxicos. Expertos de la economía predijeron que la economía nacional no se vería afectada críticamente por su posición sólida en el mercado internacional y que los impactos serían relativamente moderados (Banxico: 2010, 39). Lo anterior se atribuye a que los bienes financieros de los bancos e instituciones financieras en el mercado doméstico no estaban expuestas a los productos derivados ni a las titulaciones provenientes de créditos o hipotecas generadas en Estados Unidos.

Thorne (2008) formuló un documento sobre el efecto nocivo que habían erigido los productos financieros de derivadas en la economía norteamericana y los rezagos de la economía mexicana. Los resultados de dicho reporte concluyeron lo siguiente:

- México contaba con una base de capital fuerte para contrarrestar los riesgos de inversión.²⁸
- El exceso de demanda de los ahorros financieros.
- Ausencia de carteras no reguladas y de actividades que no fueran de acuerdo con los controles regulatorios.
- Provisión de liquidez por parte de Banxico, la Sociedad Hipotecaria Federal y los jugadores principales del mercado mexicano.
- No había legislación adaptada en México que permitiera la existencia de CDS, CDO y otros productos del mercado derivado de créditos.
- Las hipotecas que se generaban en el INFONAVIT iban dirigidas a familias de bajos y medianos recursos, pero los préstamos tenían suficientes bienes colaterales y había buen porcentaje de regreso a la institución.

A pesar de dicha posición ventajosa ocupada por México, la actividad económica sufrió severamente ya que la producción en Estados Unidos cayó por la escases de crédito, originando especulación por parte de los mercados mundiales a la economía mexicana por la caída de la entrada de mesadas provenientes de Estados Unidos, la caída de los precios de petróleo crudo y la reducción de exportaciones. En la siguiente parte de la investigación se analizaron las tendencias económicas en sectores específicos que resaltan los efectos de la crisis económica en México.

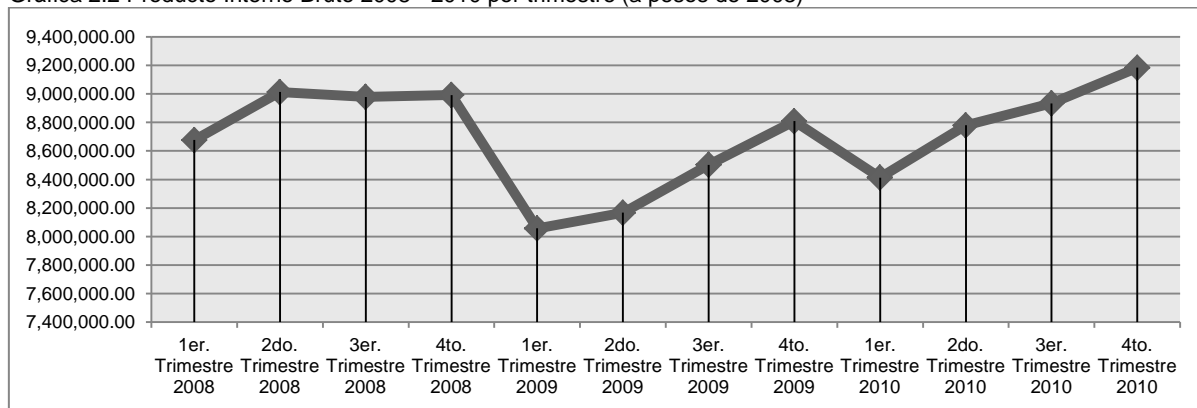
- **Producto Interno Bruto (PIB)**

Durante el año 2008, se tenían grandes expectativas de crecimiento sostenido por parte de la economía, pero la recesión retuvo a la economía mexicana a un

²⁸ La legislación de los bienes bancarios estipula dentro de la Ley de Instituciones de Crédito que los bancos realizaran operaciones con componentes relacionados que no excedan el 50% de la parte básica de su capital neto, lo cual significa que deben de estar capitalizados muy bien lo que les confiere con suficiente liquidez (Banxico, 2009).

crecimiento de 1.19% a comparación del año 2007. La producción total de México sufrió a partir del primer trimestre de 2009 (-10.4% menor que el 4to. trimestre de 2008) y continuó la baja hasta el término del año con un decremento anual equivalente a -5.95% del PIB a comparación de 2008 como tal se expone el Gráfica 2.2. Pero a pesar de que la economía se tambaleó en el segundo trimestre de 2010 se registró un crecimiento de PIB de 5.28% a comparación del año anterior.

Gráfica 2.2 Producto Interno Bruto 2008 - 2010 por trimestre (a pesos de 2003)

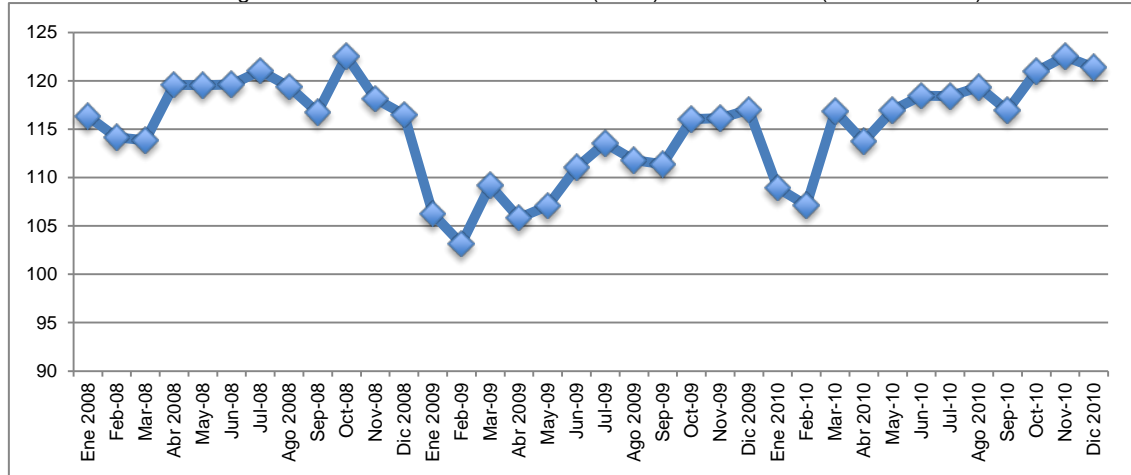


Elaborado con datos del Banco de México (2013)

- **Actividad económica**

Las actividades económicas primarias, secundarias y terciarias se registraron en el indicador global de la actividad económica (IGAE) que mostró contracciones en la economía mexicana a partir de noviembre de 2008. Las actividades productivas en México fueron afectadas por la baja demanda atribuida a los sectores agricultores y manufactureros. La Gráfica 2.2 muestra que durante 2009 se reflejó una caída de -6.27% a comparación de 2008, pero se recuperó el sector productivo para 2010 con un crecimiento de 5.50% a pesar de los tumultos registrados de enero a marzo del año en revisión.

Gráfica 2.3 Indicador global de la actividad económica (IGAE) 2008 - 2010 (Base de 2003) mensualmente

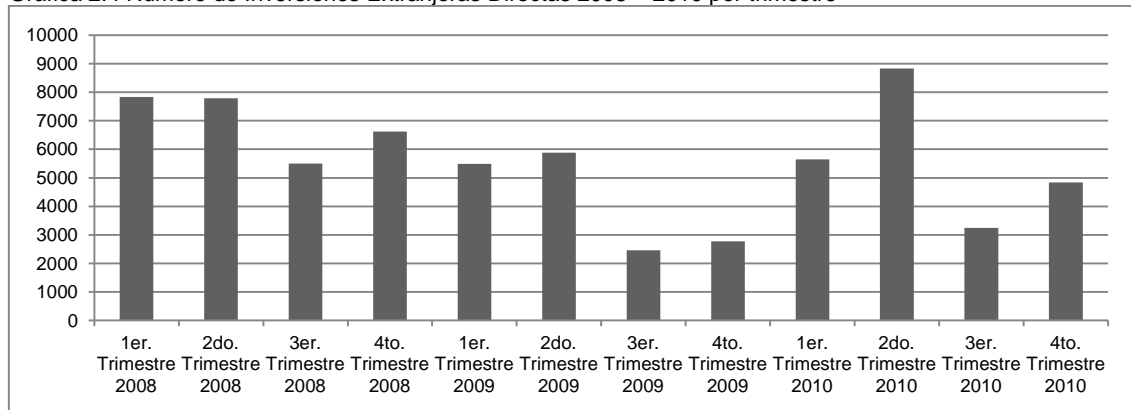


Elaborado con datos del Banco de México (2013)

- **Inversión extranjera**

Las inversiones extranjeras disminuyeron a partir del tercer trimestre de 2008 y no se recuperó el flujo de 7 mil inversiones extranjeras hasta el segundo trimestre de 2010. Con la información de la Gráfica 2.3 se muestra que México recibió 27,700 inversiones individuales en 2008, 16,600 en 2009 (caída de 40.0% a comparación de 2008) y 22,500 en 2010.

Gráfica 2.4 Número de Inversiones Extranjeras Directas 2008 – 2010 por trimestre

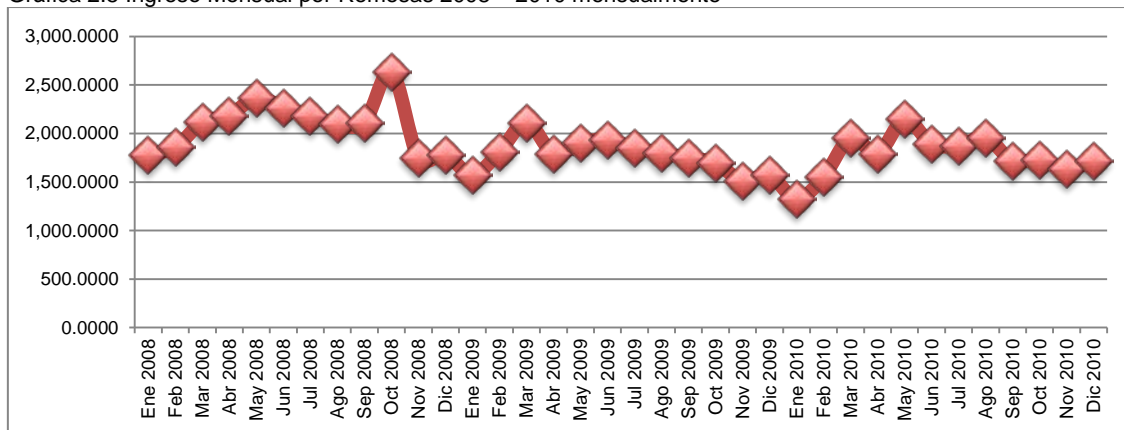


Elaborado con datos de la Secretaría de Economía (2013)

- **Remesas**

Las remesas que circularon por la economía mexicana en 2008 no bajaron de 2 mil millones de dólares mensuales entre enero a octubre de dicho año. El declive de remesas se proyectó a partir noviembre de 2008 (caída de 33% a comparación del mes anterior) después de que muchos mexicanos perdieran sus empleos y las remesas no sobrepasaron 2 mil millones de dólares hasta mayo de 2010 excluyendo el flujo correspondiente a marzo de 2009.

Gráfica 2.5 Ingreso Mensual por Remesas 2008 – 2010 mensualmente

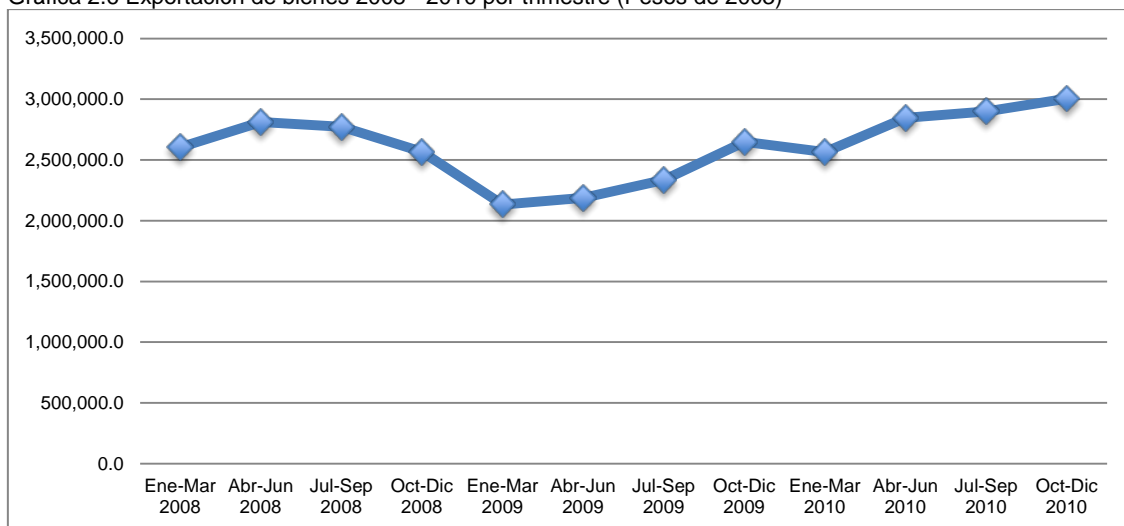


Elaborado con datos del Banco de México (2013)

- **Exportaciones**

Las exportaciones totales en México durante la crisis económica de 2008 – 2010 decrecieron considerablemente entre 2008 a 2009, ya que se apreció una caída porcentual de -16.3% en este intervalo bianual. El sector exportador permaneció en números idénticos de acumulación en 2010 en comparación con el año 2009 según los datos del Gráfica 2.5.²⁹

Gráfica 2.6 Exportación de bienes 2008 - 2010 por trimestre (Pesos de 2003)



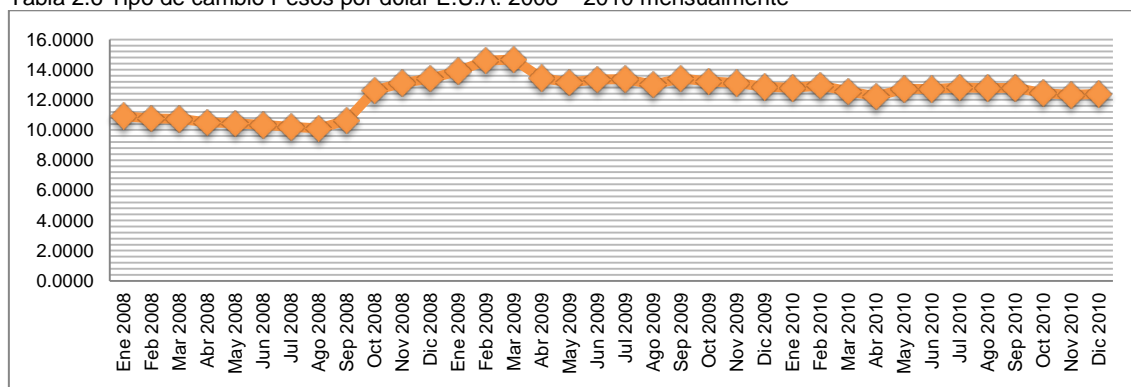
Elaborado con datos del Banco de México (2013)

²⁹ Total de exportaciones en millones de pesos de 2003; 2008: 25,144.9852, 2009: 21,306.3327 y 2010: 21,303.8820.

- **Tipo de Cambio pesos por dólar**

El peso mexicano se mantuvo estabilizado hasta septiembre 2008 cuando la crisis económica en Estados Unidos contribuyó a la incertidumbre mundial ante el mercado cambiario. El peso se devaluó aproximadamente 45% entre agosto de 2008 y marzo de 2009 causando revuelo y el incremento de precios en México. A partir de abril de 2009 el precio del dólar se posicionó entre 12.3 a 13.4 pesos con base a las estimaciones del Gráfica 2.6. Las autoridades monetarias intentaron frenar la inflación del peso a toda costa pero a fin de cuentas el precio del dólar subió más de 2 pesos por dólar entre 2008 – 2010.

Tabla 2.6 Tipo de cambio Pesos por dólar E.U.A. 2008 – 2010 mensualmente



Elaborado con datos del Banco de México (2013)

- **Otros aspectos económicos**

La disminución productiva en México propició a la pérdida de empleo, específicamente en el sector formal. A pesar de que la tasa de desempleo no superó el 6% total de la población entre 2008 – 2009, Vanegas (2009) estimó que para mayo de 2009 se perdieron 700 mil plazas formales, equivalente al 20% de los empleos formales generados en dos décadas. En adición a la pérdidas de empleo, más de 5 millones de personas cayeron bajo la línea de la pobreza extrema después de 2008 y el 28% de la población mexicana se encontraba en situaciones laborales informales (Hernández, 2010).

En 2008, los ingresos de petróleo estaban en auge por los precios crecientes del mercado internacional, dando flexibilidad a las actividades del gobierno en áreas de gasto y recapitalizando las pérdidas de ingresos estatales por la baja recaudación de impuestos. Pero el año siguiente se percibió un decremento de

-41.0% en los ingresos de las exportaciones totales de PEMEX y la disminución de -7.0% de producción de barriles de petróleo crudo diario (Petróleos de México, 2013).

En síntesis, la economía mexicana fue afectada por el desplome productivo de Estados Unidos ya que la actividad del sector exportador es indispensable en el sistema actual en México.³⁰ Por lo tanto, los mercados de derivadas y otras prácticas financieras en Wall Street no impactaron directamente a la economía mexicana, sino que los efectos nocivos a la economía económica llegaron como efecto secundarios de la crisis. Pero independientemente de las circunstancias emergentes del exterior predominaban situaciones frágiles que remataron a la economía en conjunto con la disminución de producción y consumo.

Venegas (2009), Moreno (2010) y Hernández (2010) enunciaron los siguientes factores internos que debilitaron al sistema mexicano económico: a) marginación en términos de apoyo proveniente de los bancos de desarrollo, b) bajo crecimiento económico antes de la crisis económica, c) el ascenso del mercado laboral informal, d) la intervención de Banxico como regulador de inflación y no como eje de crecimiento económico, e) las grietas del sistema fiscal que atribuyeron a la inestabilidad en el mercado, f) la inequidad de ingreso a la población, g) la ineficiencia y dependencia del sector petrolero, h) la falta de competitividad económica ante otras economías y i) el bajo ahorro doméstico provocando la dependencia del capital foráneo.

En la siguiente sección se analizaron las medidas que se implementaron para contrarrestar los efectos de la crisis economía del 2008 – 2010 en México.

2.2.6 Resolución de la Crisis Económica 2008 – 2010 en México

Como muchas naciones, México tuvo que enfrentar los problemas exteriores que se esparcieron a la economía local para evitar un daño severo y prolongado a la nación. Para ejemplificar la tarea que emprendieron las

³⁰ 80.0% de las exportaciones totales de México van dirigidas a Estados Unidos (Hernández, 2009).

autoridades ante la crisis económica del 2008 – 2010 Banxico (2009) catalogó las acciones del gobierno federal para combatir la recesión económica en México en cinco áreas primarias:

a) Medidas Fiscales

El Gobierno Federal instrumentó estímulos económicos con recursos públicos para mantener a flote el crecimiento y el empleo por medio de planes que apoyaban a los trabajadores y a sus familias, junto con la disminución de cuotas de electricidad y la breve suspensión de los infames “gasolinazos”. Para 2010 se impusieron nuevas tasas de gravamen a los servicios de telecomunicaciones que equivalieron a 3% y se aplicó temporalmente el aumento del impuesto sobre la renta a personas físicas y empresas (ISR) del 28% al 30%. Adicionalmente se incrementaron las tasas a los siguientes conceptos tributarios: el impuesto al consumo (IVA) del 15% al 16%, el impuesto a los juegos y sorteos del 20% al 30%) y los impuestos al tabaco, la cerveza y las bebidas alcohólicas de 25% a 26.5%. A pesar de las críticas de los economistas y legisladores, las modificaciones tributarias condujeron al ascenso del ingreso federal equivalente a 2% del PIB (Sidaoui, 2010: 10).

En resumen, la estrategia fiscal de las autoridades hacendarias fue el incremento de tasas del consumo previsto para captar más ingresos para la federación, sin tener que intervenir en las cuestiones de inflación causadas por el gasto público o de otro índole que tuvieran el potencial de empeorar el estado económico de México.

b) Medidas para aumentar la liquidez y estabilidad en el mercado cambiario

Las acciones coordinadas por la Reserva Federal de Estados Unidos (Fed) tenían como propósito de llegar a 40 millones de operaciones con Banxico. Ambas instituciones adoptaron regímenes de intercambios de divisas y ampliaron las subastas de dólares a precios mínimos con la finalidad de ayudar la economía mexicana y a la norteamericana. Según lo explica Sidaoui (2010) Banxico propulsó dos estrategias generales para combatir la volatilidad en el mercado de intercambio de divisas. La primera medida implantó el mecanismo

de venta de dólares norteamericanos directamente al mercado para proveer al mercado con suficiente demanda de dólares para satisfacer las necesidades en el año 2008. En tanto que la segunda política monetaria se estableció para hacerle frente a la especulación de la moneda mexicana por medio de subastas diarias de 400 millones de dólares con descuentos especiales. Para finales de 2008 Banxico subastó más de 4.18 mil millones de dólares (Sidaoui, 2010: 10).

Además, Banxico apoyo al Fed por medio de intercambios de dólares que equivalieron a 30 mil millones de dólares, con el fin de incentivar a los mercados financieros internacionales y mitigar las dificultades de obtención de dólares norteamericanos por parte de acreedores con sustento económico saludable. A principios del 4to. trimestre del 2008 hasta el 2do. trimestre del 2009, la economía mexicana tuvo un desempeño bajo debido a la caída de los precios de los ingresos petroleros y los flujos de exportación, lo cual obligó a las autoridades monetarias a publicar informes en los que se aseguraba la estabilidad inflacionaria para mantener la confianza ante los mercados exteriores. Debido a la debilidad de rendimiento de la economía mexicana, Hernández (2010) identificó que las herramientas macroeconómicas más efectivas utilizadas durante la crisis económica en México fueron los intercambios de divisas norteamericanas dentro y fuera del país. Los ingresos al Estado bajaron predominantemente, por lo tanto la fuente principal de financiamiento fueron las transacciones conducidas por Banxico, el mercado privado y órganos foráneos como el Fed y el Fondo Monetario Internacional.

c) Medidas para reactivar el crédito

Debido a que las operaciones bancarias en México dependen de las instituciones bancarias y financieras foráneas el sistema bancario no disponía de recursos líquidos, asimismo propiciando una sequia crediticia en la nación. Banxico orquestó el plan de refuerzo bancario con las labores de Nacional Financiera (NAFINSA) y el Banco Nacional de Financiamiento Exterior (BANCOMEXT) para la edificación del Programa de Apoyo Industrial y de Comercio Exterior. La misión de dicho programa de recuperación fue el refinanciamiento de titularizaciones emitidas por bancos privados y otras

instituciones para continuar el movimiento crediticio en la economía mexicana, ya que las hojas de balance de muchas instituciones foráneas estaban plagadas de déficit y no podían financiar las operaciones corrientes que demandaba la economía mexicana.

La estrategia de refinanciamiento adquirió bonos y titularizaciones valuadas en 50 mil millones de pesos, lo cual contribuyó a la reducción de los riesgos en los créditos que se originaban en México (Sidaoui, 2010: 14).

d) Recompra de Bonos

Los Udibonos³¹, los bonos emitidos por el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB) y diferentes bonos emitidos por el gobierno fueron subastados y readquiridos por el mismo gobierno o por externos para mantener las actividades de empréstito activas. En el caso de los bonos expedidos por el IPAB, se redujo la emisión de bonos a largo plazo y se hizo lo contrario con los bonos a corto plazo para mantener el financiamiento neto doméstico intacto. En tanto que los Udibonos fueron vendidos y readquiridos por la cantidad de 6.95 mil millones de pesos. En total, las actividades de recompra de las autoridades hacendarias de bonos gubernamentales ascendieron a 146.7 mil millones de pesos para fines del año 2009.

Otras operaciones involucraron el reforzamiento de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) para que se pudiera sustentar el 65% de la deuda que maduraría de 2009 - 2012 procreada por las Sofoles (Sociedades Anónimas que Emiten Créditos).

El mercado de préstamos se sostuvo por medio de las transacciones que amortiguaron el impacto degenerativo de la crisis económica y de la

³¹ Los Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en Unidades de Inversión (UDIBONOS) fueron creados en 1996 y son instrumentos de inversión que protegen al tenedor ante cambios inesperados en la tasa de inflación. Los UDIBONOS se colocan a largos plazos y pagan intereses cada seis meses en función de una tasa de interés real fija que se determina en la fecha de emisión del título (Banxico, 2014).

especulación que atentaba a la estabilidad de la economía mexicana (Sidaoui, 2010: 14).

e) Coordinación con el Fondo Monetario Internacional (FMI)

Para 2009, el FMI le otorgó a México líneas de crédito (no préstamos) con la intención de financiar operaciones primarias de Banxico, al mismo tiempo eliminando la especulación de los mercados internacionales ante el uso de las reservas internacionales del banco central. La primera línea crediticia fue equivalente a 50 mil millones de dólares y la segunda que fue recibida en abril de 2009 se calculó en 47 mil millones de dólares. Las líneas de crédito fungieron como escudos ante la depreciación de la divisa y financiamiento de acciones vitales del gobierno (Banxico, 2009).

Otras maniobras más específicas involucraron el establecimiento de nuevas tasas de interés postuladas por Banxico, ya que fueron relativamente altas durante la crisis económica. No se percibió una reducción de las tasas de interés hasta enero de 2009 cuando se disminuyeron las tasas mensualmente hasta julio de 2009 cuando se modificaron las tasas de interés a 4.5% en comparación de diciembre de 2008 cuando equivalía a 8.5% (Moreno, 2010:9).

En síntesis, el gobierno puso en marcha una serie de medidas económicas que primordialmente protegían la inflación del peso. La estabilidad económica sobrepasó las intenciones del crecimiento económico, ya que las autoridades optaron por no comprometer la situación monetaria en México por la potencialidad un colapso productivo más severo. El gobierno federal tuvo que navegar por situaciones emergentes que dificultaron la ejecución de las estrategias de recuperación, tanto la epidemia del A1H1 que propagó incertidumbre en el perfil económico de México como la disminución paulatina de los ingresos provenientes de las ventas de petróleo crudo. Contando con lo anterior, el gobierno tuvo que recabar más ingresos para poder financiar las operaciones del sector privado ya que se encontraban en una posición menos favorable. Muchos críticos mostraron su reproche ante la estrategia de administración de recursos de las economías emergentes (como México) ante la crisis económica ya que se sugirió la urgencia de hacer erogaciones

significativas para mantener altas inversiones, en vez de acumular grandes cantidades de reservas internacionales en monedas extranjeras. Aproximadamente había una disponibilidad de un billón de dólares en las reservas internacionales de Banxico, pero la mayoría de estos bienes yacieron intactos inhibiendo la demanda agregada global que pudo haber generado bienestar en la economía mundial (Stiglitz, 2010: 21). A pesar de que el crecimiento económico no prosperó durante la crisis económica del 2008 - 2010, el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) enunció que las autoridades mexicanas ejecutaron la primera política macroeconómica efectiva en más de 40 años (Moreno, 2010).

En resumen, la economía mexicana estaba relativamente segura ante el impacto directo de la caída de los productos financieros engendrados por los bancos norteamericanos. Pero los efectos secundarios de la crisis económica mundial debilitaron a la economía mexicana causándole regresiones y pérdidas significativas en la productividad económica. Por ello, es que se requieren de varios cambios a la estructura económica en México para poder potencializar el bienestar de la sociedad, con mayor productividad, mayor cantidad de empleos formales y mejor estándares de vida en el país.

En el siguiente y último capítulo de esta investigación se analizarán las tendencias de gasto en el sector público, a su paso identificando variables relevantes ante factores como el desarrollo social, educación, salud, seguridad social y la administración pública federal central.

CAPÍTULO III.- ANÁLISIS DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL DURANTE 2008 – 2010

En la primer parte de este capítulo se expuso el marco legal que rige el ejercicio del gasto público federal. Las secciones siguientes trataron sobre algunos precedentes relevantes del gasto público federal en México, la metodología utilizada para el análisis del gasto público durante la crisis económica del 2008, los hallazgos de la investigación presente y se concluye con las conclusiones de este trabajo.

3.1 Sistema del Gasto Público Federal en México

El gasto público ejercido por el gobierno federal en México está estructurado con base a los fundamentos estipulados en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la legislación secundaria derivada de la carta magna ya referida.

- **Fundamentos legislativos**

Las autoridades hacendarias mexicanas planean anualmente el gasto público por medio de la Ley General de Ingresos y Egresos en cada ejercicio fiscal según se establece en la sección IV del Artículo 74 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. El proceso de la promulgación de dicha ley se emprende en seis etapas que Hernández (2006) esquematizó: a) Las dependencias de gobierno o unidades responsables (UR) elaboran sus Programas Operativos Anuales (POA) donde, entre otras cosas, está contenido el monto solicitado por la propia UR para los rubros de gasto corriente e infraestructura física junto con las metas que las propias dependencias determinan. b) Con la emisión del POA, la UR negocia con la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que a su vez, define los techos presupuestarios con los criterios de política económica elaborados por la Subsecretaría de Hacienda. c) Se definen (o redefine, en su caso) el Programa de Inversiones y el POA autorizado para cada UR, tiene que ser aprobado por la SHCP para que se formalice la emisión del proyecto de gasto público total. d) El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) se envía al H. Congreso de la Unión para que sea revisado y se le hagan modificaciones. La propuesta presupuestaria debe contener el monto solicitado por el Gobierno

federal para las distintas tareas públicas. e) En el Congreso se discute el proyecto de ley, y en su caso, se aprueba el PEF, mismo que se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF). En el DOF se estipulan la cantidad de los recursos aprobados que se les autorizó a cada UR. f) Se ejerce el gasto en infraestructura, que puede verse modificado (llamadas adecuaciones de gasto por la Subsecretaría de Egresos) en caso de cambios de política de gasto enlazados con necesidades macroeconómicas u otras razones. Consecuentemente, el ejercicio de gasto anual está sujeto a la revisión el año posterior por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la SHCP. El ejercicio del gasto está sujeto a las disposiciones contenidas en el Manual de Normas para el Ejercicio del Gasto Público Federal.

Asimismo, el gasto público está regulado por el ámbito jurídico extenso que dictamina los parámetros de gasto y la ejecución del mismo para mantener las actividades financieras uniformes y contabilizadas. Mariani (2012) hace referencia al conjunto de leyes que norman el gasto público federal:

- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de Entidades Paraestatales.
- Ley General de Desarrollo Social.
- Ley de Planeación.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.³²

³² Adicionalmente el autor refiere a leyes complementarias en el entorno del gasto público: Ley Federal de Justicia Administrativa de la Función Pública, Ley Federal de Procedimiento Administrativo, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Deuda Pública, Ley de Desarrollo Social, Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, Ley de Régimen Patrimonial y del Servicio Público, Ley de Servicio

De esta forma, el ejercicio del gasto público federal está regulado por mecanismos rígidos debido a que las actividades del Estado dependen del financiamiento público y es imperativo que los recursos del presupuesto se usen para propósitos que no sean ajenos a la agenda gubernamental. Es por ello que la complejidad legal del gasto público se explica por la amplia variedad de actividades que debe ejecutar el gobierno para satisfacer las necesidades de los ciudadanos al mismo tiempo administrándose con los bienes disponibles para mejorar el ejercicio de gobierno. A continuación se investigó sobre la trayectoria de la ejecución del gasto público federal a partir de los indicios de la planeación estratificada financiera del Estado.

- **Organización del gasto coordinado por las autoridades hacendarias**

Durante la década de 1970, el gobierno federal utilizó el gasto público como motor principal de la economía para incrementar el desarrollo nacional (marginando a su vez el potencial del crecimiento económico privado), así que las autoridades financieras acometieron el financiamiento público por medio de la adquisición de deuda externa. Esta medida se implementó por las pérdidas provenientes de los ingresos petroleros que atribuían a 30% de los ingresos gubernamentales durante la crisis petrolera de la misma década. Placencia (2010) documentó que el déficit público pasó de 1.5% a 5.6% equivalente al PIB entre 1971 y 1972, el 30% de dicha deuda era exterior. El esquema del gasto público se reformó durante el sexenio de José López Portillo con políticas de reestructuración de la administración pública por medio de sectorización³³ y la promulgación de la Ley de Coordinación Fiscal. Esta última ley tuvo como objetivo la normalización distributiva de recursos y bienes para las entidades federativas, mientras que la sectorización emprendió el esquema administrativo

Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. En tanto que la normatividad de las instituciones hacendarias se plasma en las siguientes leyes: Código Fiscal de la Federación, Código Federal de los Procedimientos Civiles, Código Federal de los Procedimientos Penales, Código Federal Penal, Ley del Impuesto Sobre la Renta, Ley del Impuesto al Valor Agregado, Leyes estatales reglamentando la ejecución de gastos, etcétera (Mariani, 2012: 74).

³³ La programación sectorial funcionaba en tres categorías: clasificación sectorial, los ramos (hasta 1990) y las entidades de control paraestatal. Los conceptos de gasto eran vagos y no se seleccionaba específicamente a que proyectos se les iba a brindar recursos o en base a que justificaban sus actividades (Chávez y Budebo, 2000).

efectivo que se encontraba bajo el escrutinio de planeación y la rendición de cuentas.

A pesar del intento de aumentar la injerencia económica del sector privado durante la segunda mitad de la década de 1970, la crisis de hidrocarburos persistió, constriñendo a las autoridades a continuar con la política de gasto público elevado. Debido a la prolongación de las políticas económicas con alta actividad gubernamental, México pasó por dos crisis económicas durante la década de 1980 que a su vez elevaron la deuda pública que se midió en 1982 en 16.9% del PIB correspondiente al mismo año. Chávez y Budebo (2000) concluyen que las finanzas públicas eran la evidencia más palpable de la predominancia de políticas paternalistas que emprendía la administración pública federal, que incapacitaron el potencial de crecimiento económico real mientras se sostenía a la burocracia obesa que se caracterizó por dilapidar recursos nacionales sin atribuir beneficios sustanciosos para la ciudadanía. A partir del sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado se impulsaron políticas fiscales que reconfiguraron la burocracia federal disminuyendo el tamaño de esta y la instauración del marco de eficiencia de gasto público abriendo camino al crecimiento de la economía del sector privado en México.

Las modificaciones de las finanzas públicas fueron aumentando cuando la SHCP comenzó a organizar los presupuestos de las dependencias del gobierno federal por medio de los “ramos”, que son las previsiones de gasto con el mayor nivel de agregación en el Presupuesto de Egresos Federal (DOF, 2012:5).

La clasificación de gasto de ramos se dividió en cuatro áreas: Administración Pública Central, Órganos Legislativo/Judicial/Autónomos, Ramos Generales y entidades paraestatales (que no son consideradas como ramos por su naturaleza paraestatal). Actualmente hay 35 ramos administrativos y se dividen en tres sectores principales que se complementan con las clasificaciones previamente mencionadas. La Administración Pública Central está compuesta por 24 ramos, mientras que el Poder Legislativo/Judicial/Órganos Autónomos contiene 6 ramos, 10 ramos generales y 5 entidades paraestatales activas. A

continuación se proporcionó dentro de la Tabla 3.1 los ramos que actualmente comprenden el gasto público federal.

Tabla 3.1 Lista de las categorías de Ramos de la Administración Pública Federal y las paraestatales de control presupuestario directo hasta 2008.

Administración Pública Central	Legislativo/Judicial/Órganos Autónomos	Ramos Generales
2 Presidencia	1 Legislativo	19 Aportaciones a seguridad social
4 Gobernación	3 Judicial	23 Provisiones Salariales y económicas
5 Relaciones Exteriores	22 Instituto Federal Electoral	25 Provisiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos
6 Hacienda y Crédito Público	35 Comisión Nacional de Derechos Humanos	24 Deuda Pública
7 Defensa Nacional		28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios
8 Agricultura y Ganadería		33 Aportaciones federales para entidades federativas y municipios
9 Comunicaciones y Transportes		30 Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores
10 Comercio y Fomento Industrial		34 Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca
11 Educación Pública		Programa de apoyos para el fortalecimiento a las entidades federativas
12 Salud		Entidades Paraestatales de Control Presupuestario Directo**
13 Marina	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	
14 Trabajo y Previsión Social	Instituto Mexicano de Seguro Social	
15 Reforma Agraria	Lotería Nacional	
16 Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	Caminos y Puentes Federales	
17 Procuraduría General de la República	Comisión Federal de Electricidad	
18 Energía	Luz y Fuerza del Centro*	
20 Desarrollo Social	Petróleos de México	
21 Turismo		
27 Función Pública		
31 Tribunales Agrarios		
32 Tribunal Federal de Justicia y Administrativa		
36 Seguridad Pública		
37 Consejería Jurídica de Ejecutivo Federal		
38 Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología		

Fuente: INEGI *El Ingreso y Gasto Público Edición 2011*.

*Extinto desde 2009;

Otro mecanismo de distribución de ingreso que cambió fue el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal para las entidades federativas con base a la distribución equitativa basada en los siguientes parámetros: 45.17% distribuido en proporción directa al número de habitantes, 45.17% distribuido con los criterios de la actividad económica de cada estado y 9.7% para la inversa, que refiere a los recursos restantes distribuidos de forma equitativa a las entidades federativas más rezagadas en términos de actividades económicas.

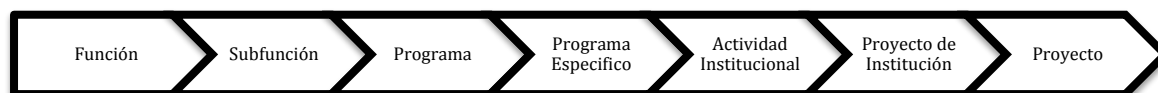
Como resultado de la renovación de las políticas de ingreso y del gasto público, se disminuyó la dependencia de la deuda externa para financiar el gasto

corriente y de inversión federal al mismo tiempo promoviendo la presencia del sector privado en la economía mexicana por medio de las reformas económicas. El sexenio de Carlos Salinas de Gortari llevó el gasto público federal en promedio en 24.96% en proporción al PIB y el déficit presupuestal en 0.96 %. En la presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León las cifras de gasto se mantuvieron similares (Placencia, 2010: 156).

Después de evaluaciones extensas que se hicieron en torno al gasto público federal posteriormente a la crisis económica de 1994, se idearon nuevos mecanismos de distribución de bienes y recursos que favorecieron a más personas en los ámbitos de desarrollo social y mejoró la gestión de recursos públicos. La Administración Pública Federal bajo la administración de Ernesto Zedillo promulgó modificaciones al gasto público en la Ley de Egresos de la Federación y la Ley de Coordinación Fiscal de 1997.

Los cambios del gasto público sustituyeron el parámetro de programación sectorial por la programación funcional que distribuye los recursos a partir de los gastos en funciones, subfunciones, programas sectoriales, programas especiales, actividades institucionales y proyectos (CEFP, 2001: 27). El acomodamiento pertinente del ejercicio de gasto era más claro y preciso ante el manejo administrativo. La simplificación del siguiente esquema de gasto se presenta en el Gráfica 3.1.

Figura 3.1 La composición del gasto programático funcional



Elaborado con datos de CEFP *Análisis de Distribución del Gasto Público 1994 -2000*. Centro de Estudios de Finanzas Públicas

El organigrama del gasto funcional se ramificó en cuatro áreas específicas:

- Funciones de Gestión Gubernamental: (Gasto corriente programado, poder legislativo, poder judicial, IFE, Seguridad Pública)
- Funciones de Desarrollo Social: (Educación, Salud, Asistencia Social)
- Funciones Productivas: (Economía, Agricultura, Ganadería, Energía, Comunicaciones)

- Servicios de la Deuda y Participaciones a Entidades Federativas y Municipios: (Adeudos por Ejercicios Fiscales Anteriores, participaciones estatales y municipales, gastos no programados)

Con este marco distributivo se generó mayor transparencia del gasto público al mismo tiempo cumpliendo con los objetivos de la agenda política. Por otra parte, la reconfiguración de ramos se continuó con algunas modificaciones a los componentes de distribución de algunas denominaciones del gasto consolidado. La creación del Ramo 33³⁴ fue la culminación de la unificación de los Ramos 12, 25 y 26 de distribución de ingresos a los dos órdenes inferiores de gobierno, estatal y municipal.³⁵ Para 1998 se aplicó una reingeniería de operación al Ramo 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza) ya que este también operaba en el ámbito municipal, pero posteriormente se reasignó la labor al Ramo 33 (CEFP, 2006: 4).

A partir de esta transformación normativa/operativa del gasto público han proliferado los planes financieros que abogan por la austeridad de la actividad gubernamental en la economía mexicana. En la siguiente sección de este capítulo se examinaron las políticas presupuestarias que precedieron al periodo 2008 – 2010.

3.2 Políticas de Gasto Público 2006 – 2010

En el comienzo del sexenio de Felipe Calderón Hinojosa, las autoridades hacendarias manifestaron consternaciones sobre el mejoramiento de los mecanismos de distribución para los estados y sus municipios. La Reforma Hacendaria de 2007 buscó elevar los recursos de las entidades federativas sin erosionar los ingresos provenientes de la federación de igual forma consolidando las haciendas municipales y estatales. Estas medidas desprendieron presiones de dependencia de los Ramos 33 y 28. Pero la

³⁴ Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios; este ramo tiene un espectro de acción extenso ya que se conforma con fondos dirigidos a la educación básica, la salud, la infraestructura social y financiamiento para estados y municipios. Se puede concluir que es un ramo dedicado a la inversión al desarrollo humano.

³⁵ Ramo 12 Salud, Ramo 25 Previsiones y Aportaciones para los Sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnológica y de Adultos, Ramo 26 Solidaridad y Desarrollo Regional respectivamente.

introducción de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LPRH) imponía la regulación considerable del gasto público para que se mantuviera el equilibrio presupuestario que no infringiera cargas considerables al déficit público, a la vez reintegrando recursos no utilizados de cada año mediante fideicomisos que fungieron como vehículos de apoyo a las áreas prioritarias y estratégicas del desarrollo (Mariani, 2012:168).

Fundamentalmente, la LPRH estableció parámetros programáticos donde se estipuló la planeación de erogaciones públicas a 5 años junto con las consideraciones sobre evasión del déficit presupuestal y recursos excedentes que contribuyan al gasto público acrecentado. La estabilidad presupuestaria fue el principio rector que estableció esta ley de disposición de bienes públicos. La previsión del déficit presupuestal tiene que ser cero para todas los organismos gubernamentales federales según estipula el Artículo 11 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Federal. La LPRH solo admite cambios de gasto en los siguientes escenarios: cambios imprevistos que invoquen al aumento del costo financiero del sector público, los costos de reconstrucción provocados por desastres naturales, la previsión del costo mayor al 2% del gasto programado aprobado en el Presupuesto de Egresos Federal asegurando el financiamiento futuro para contrabalancear dicho déficit presupuestario, la previsión del pago de pasivos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores que excedan el 2% del gasto programado aprobado y la previsión de la caída de ingresos tributarios no petroleros que excedan el 2.5% del monto real aprobado en la Ley de Ingresos del año fiscal correspondiente (DOF, 2012:11).

A pesar de las intenciones regulatorias de los ejercicios del gasto público fueron benignas, las autoridades tuvieron movilidad limitada ante los efectos nocivos de la crisis económica de 2008 – 2010 por las fallas provocadas por dicha ley por el flujo decreciente de recursos públicos en este periodo, dejando a las dependencias federales y programas sociales con poco espacio de ajuste presupuestal. Las contracciones del sector petrolero junto con la baja recaudación de ingresos tributarios afectaron a las actividades de gasto público, así que por medio de la modificación de la Ley de Egresos Federales

en 2009 se excluyeron las actividades financieras de Petróleos de México (PEMEX) del balance presupuestal para que no se agrandaré el déficit presupuestal considerablemente (Sidaoui, 2010: 294).

La reestructuración del balance presupuestal resultó efectiva ya que se sostuvo el déficit público debajo de 3.0% del PIB correspondiente a 2009 y 2010 (INEGI, 2012). Subsecuentemente se suspendió temporalmente el esquema de inversiones Pidiregas³⁶ (Proyectos de Inversión Diferidos en el Gasto) que se financiaba con las ganancias de PEMEX. Como resultado de los recortes presupuestales y las revisiones de la estructura de gasto público, Pidiregas se canceló como medida de ahorro ante los bajos ingresos públicos, obligando a las entidades paraestatales a que manejaran las inversiones de proyectos bajo su propio presupuesto otorgado. En el ámbito administrativo, el gobierno federal promulgó el Decreto que establecía las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la administración pública federal el 4 de diciembre de 2006.

Adicionalmente, en la reforma hacendaria de 2007 también se estipuló la reducción del gasto de operación y administrativo en 20% a partir del 2008 hasta el 2011; esta medida ahorraría aproximadamente 5% anual del gasto total de las dependencias del gobierno federal (CEFP, 2009: 27).

De todas las acciones de gasto limitado sobresalió la medida presupuestaria que reconfiguró el esquema de financiamiento de las pensiones pertenecientes a los derechohabientes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) durante el sexenio de Felipe Calderón Hinojosa. El nuevo sistema de pensiones propuso la separación de la prestación de servicios médicos, el financiamiento de la salud de los jubilados y el esquema de pensiones de los trabajadores activos en el gobierno federal, para que en vez de hacer remuneraciones pensionarias a los trabajadores pagadas en su totalidad por el gobierno federal ahora se les sustraería a los

³⁶ Este programa de inversión fue concebido por la necesidad de proponer un sistema de inversión productiva para Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) debido a que la inversión real en estas empresas paraestatales era prácticamente nulo previo a la instauración de este esquema de inversión (CEFP, 2007).

trabajadores un porcentaje pactado de sus salarios quincenales. Con el nuevo esquema las pensiones están bajo el control del Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado (PENSIONISSSTE) para que dichos activos sean entregados a las Administradoras de Fondos para el Retiro (AFORES) con fines de inversión para aumentar las ganancias de los servidores públicos. Cabe añadir que los servidores públicos disponen de la opción de invertir su dinero en donde quieran, inclusive cuentan con la movilidad de transferir sus fondos de ahorro a plazos largos o inmediatos (Morales, 2007).

La reforma del ISSSTE estuvo programada a ejecutarse en el año 2008, la cual tuvo un costo aproximado de 2.4% del PIB generado en el mismo año. A pesar del impulso mediático del gobierno federal para que los servidores públicos se cambiaran al nuevo esquema pensionario el 63.1% de los trabajadores decidieron permanecer en el esquema viejo. Pero los servidores públicos de nuevo ingreso a partir de 2008 solo podrán optar por el nuevo esquema de pensiones (CEFP, 2009).

Por consiguiente, la estrategia de gasto público formulada por el gobierno federal bajo el mandato de Felipe Calderón Hinojosa buscó la reducción extendida del gasto público por medio de la LPRH y otras políticas de austeridad para incrementar la eficiencia de las operaciones financieras ejercidas por el gobierno, atribuyendo un mayor beneficio para la población con programas sociales de mayor cobertura y la continua expansión del sector privado como motor económico de México. Pero algunas adversidades no previstas retaron el sistema financiero del Estado, principalmente la crisis económica del 2008 – 2010 y la epidemia del virus AH1N1 en 2009, esto propició el requerimiento de medidas administrativas para mantener la estabilidad económica. En la siguiente sección de la investigación se explica la metodología de investigación que se aplicó para el análisis de datos sobre el gasto público federal.

3.3.- Metodología

La presente investigación se abordó bajo una metodología cuantitativa – analítica por la naturaleza de la información estadística que representó el ejercicio de gasto federal de los tres años en revisión.

El análisis de cifras comenzó con la recolección de datos de 2008 hasta 2010 de las bases de datos sobre el gasto público federal de los informes de finanzas públicas emitidos por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), informes del Banco de México (BM), reportes presupuestales publicados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cifras del 6to. Informe Presidencial del Presidente Felipe Calderón y con información estadística de órganos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Consecuentemente toda la información sobre los presupuestos federales y el gasto público se reajustó de los valores corrientes a millones de pesos de 2003 para que las cifras tuvieran un valor equivalente. En el siguiente recuadro se muestra las fórmulas para deflactar las cifras de gasto:

$$M^1/N^1=L^1$$
$$(L^1)(W^1)=X^0$$

M^1 = PIB nominal (dependiendo del año que se utilice)

N^1 = PIB del 2003

L^1 = Valor que determina la inflación o deflación del valor del peso en 2003

W^1 =Cifra presupuestaria que se quiere deflactar

X^0 =Cifra presupuestaria deflactada

Después de la modulación de la información estadística a millones de pesos de 2003 se implementó otra ecuación para determinar el crecimiento o decremento porcentual en los presupuestos y/o programas del gobierno federal en el periodo trianual establecido. A continuación se exhibe la fórmula para determinar el crecimiento porcentual:

$$(X^1/X^2)+(X^2/X^3) = Y^1$$

$$Y^1/2 = Z^1$$

X^1 = Cifra deflactada del 2008

X^2 = Cifra deflactada del 2009

X^3 = Cifra deflactada del 2010

Z^1 = Crecimiento trianual (%)

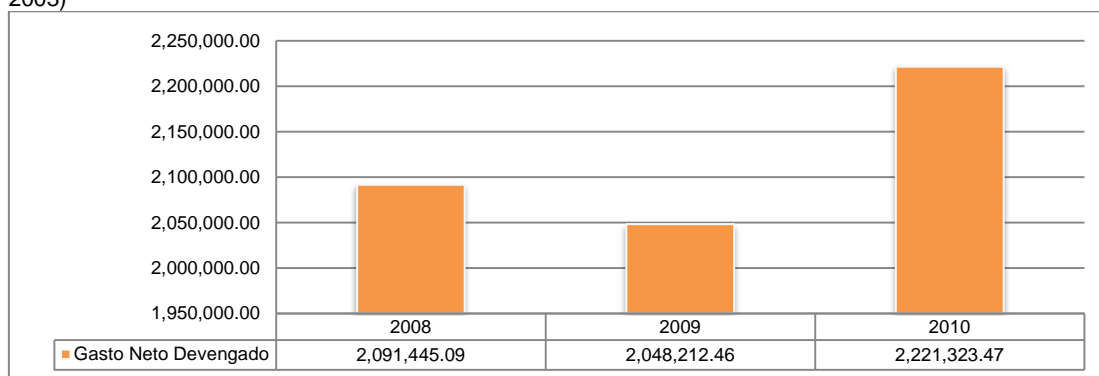
Con los resultados porcentuales obtenidos se procedió a representar las alzas o bajas presupuestarias con gráficas de barras para simplificar los hallazgos.

La primera parte del siguiente capítulo desglosa las bases legales, normativas y operacionales del gasto público federal. Posteriormente se describe la política del gasto público durante el periodo 2008 – 2010 y finalmente se presentaron los resultados de esta investigación junto con las conclusiones.

• **Gasto Público Total**

Los datos del Gráfica 3.1 con base a la información disponible se registró la caída del gasto neto federal de -2.07% entre los años 2008 y 2009. Por lo revisado, el gobierno federal percibió menos gastos por la reducción de insumos como resultado de los efectos de las contracciones económicas. Para el año 2010 el gasto público subió un 8.45% a comparación de 2009, culminando en el crecimiento de actividades por parte del sector público. El promedio trianual de crecimiento del gasto público federal neto fue de 3.19%.

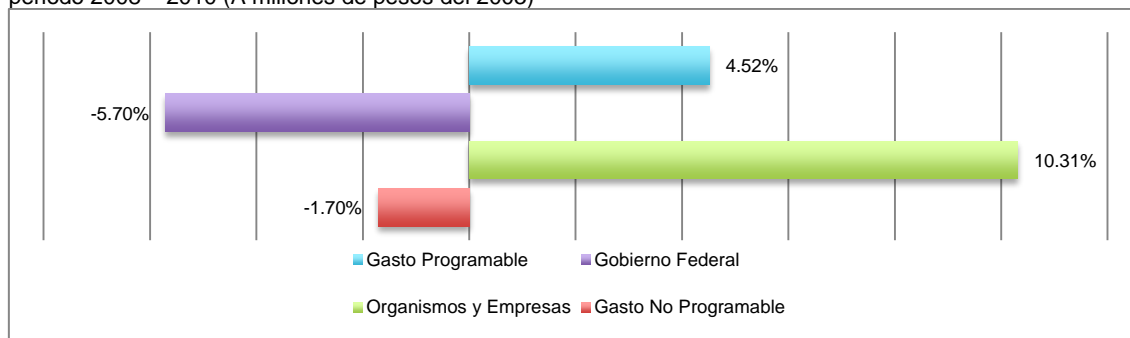
Gráfica 3.1 Gasto Neto Devengado del Gobierno Federal en el periodo 2008 – 2010 (A millones de pesos del 2003)



Elaborado con datos de INEGI *El Ingreso y Gasto Público Edición 2012*.

El gasto total del sector público se divide en dos categorías, el gasto programado y el gasto no programado. El gasto programado se incrementó 4.52% según los datos del Gráfica 3.2, lo cual causó que se le aumentará el presupuesto para los Organismos y Empresas 10.31%, mientras que el gasto ejercido por el Gobierno Federal disminuyó -5.71%. En cuanto el gasto no programado se redujo en términos reales a -1.70%.

Gráfica 3.2 Gasto Público Gobierno Federal por clasificación de gasto programado y gasto no programado en el periodo 2008 – 2010 (A millones de pesos del 2003)



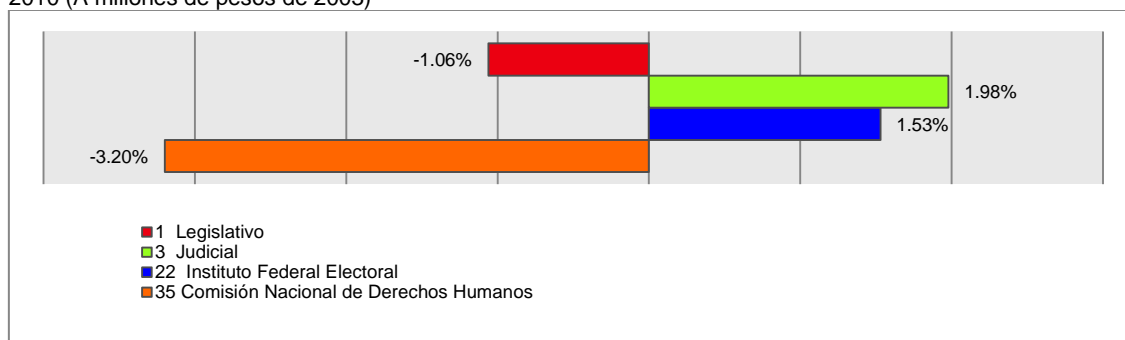
Elaborado con datos de INEGI *El Ingreso y Gasto Público Edición 2012*.

En la siguiente sección se estudió la estadística referente al gasto de la administración pública federal.

- **Administración Pública Federal Central**

En el ámbito de los ramos de la administración pública federal se hizo el desglose de gastos con base a la clasificación categórica de la Tabla 3.1 que divide las actividades gubernamentales por su fin operativo ya sea del campo de los organismos autónomos, los ramos generales y los ramos administrativos. En cuanto a los ramos de poderes y órganos autónomos de los cuatro ramos que forman parte de esta clasificación dos ramos incrementaron sus gastos mientras que los demás devengaron gastos menores. El Ramo 3 (Poder Judicial) y el Ramo 22 (Instituto Federal Electoral) elevaron sus ejercicios de gasto. A su vez, el Ramo 1 (Poder Legislativo) y el Ramo 35 (Comisión Nacional de Derechos Humanos) tuvieron crecimientos reales negativos de cómo se señala en la Gráfica 3.3. El gasto para los ramos de poderes y órganos autónomos subió 0.47% durante 2008 – 2010.

Gráfica 3.3 Crecimiento real (%) del Gasto de los Ramos de los Poderes y Órganos Autónomos durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)

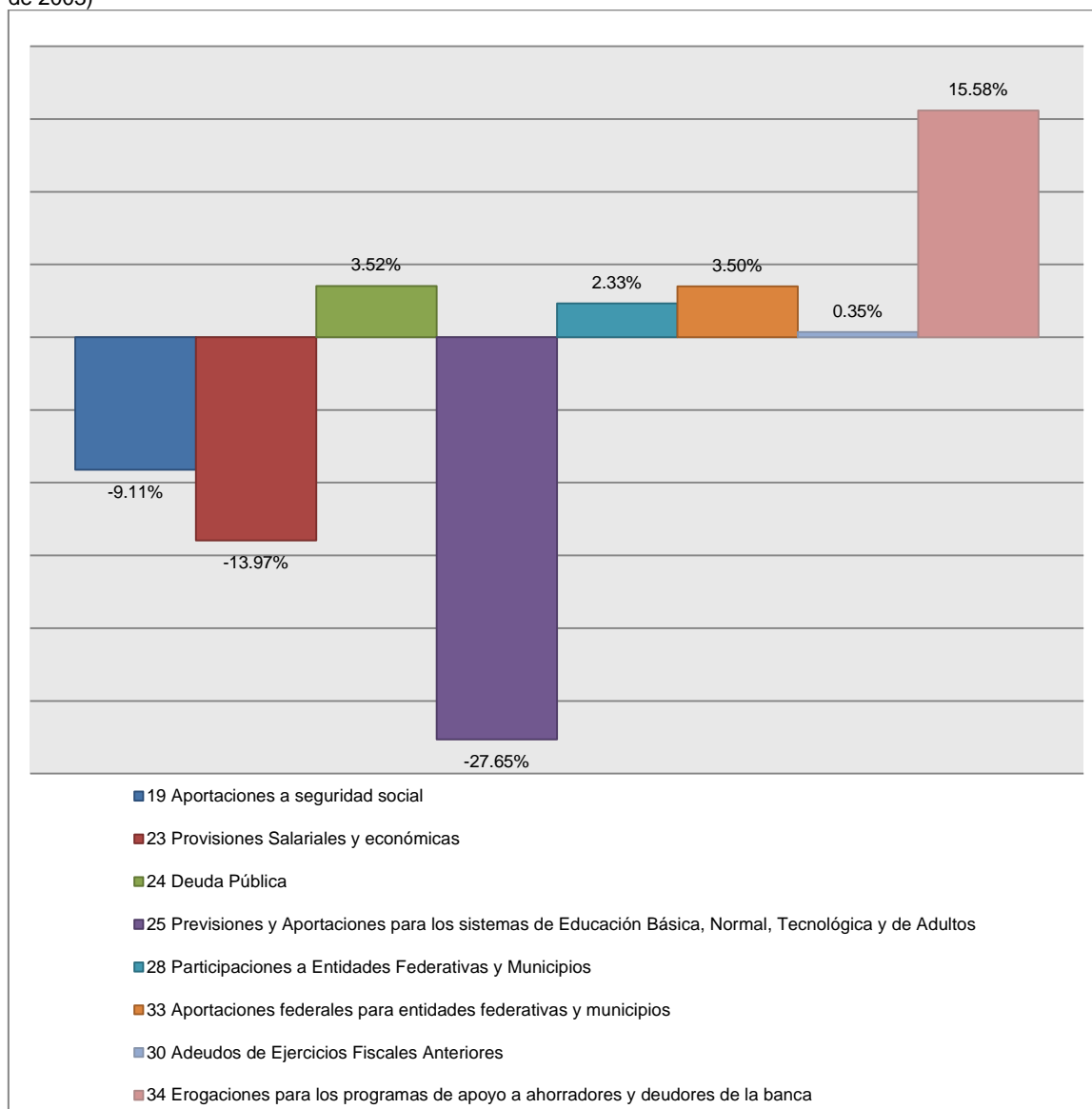


Elaborado con datos de INEGI *El Ingreso y Gasto Público Edición 2012*.

Los Ramos Generales tuvieron grandes contracciones de gasto a comparación de las otras dos categorías. De los ocho ramos generales cuatro mostraron declinaciones porcentuales en sus gastos. Entre las diferencias de equivalencia más significativas está el Ramo 25 (Previsiones y Aportaciones para los sistemas de Educación Básica, Normal, Tecnología y de Adultos) con un decremento que sobrepasó el -25.0% en el periodo trianual. En tanto que el Ramo 23 (Provisiones Salariales y Económicas) y el Ramo 19 (Aportaciones a la Seguridad Social) sufrieron caídas de flujo de gasto. Por otra parte, el Ramo

34 (Erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca) creció en términos de erogaciones con una alza de 15.0%, mientras que el Ramo 24 (Deuda Pública), el Ramo 33 (Aportaciones federales para entidades federativas y municipios), el Ramo 28 (Participaciones a Entidades Federativas y Municipios) y el Ramo 30 (Adeudos de Ejercicios Fiscales anteriores) registraron incrementos no mayores a 5.0% durante los ejercicios de gasto de 2008 – 2010 como se expuso en la Gráfica 3.4. Cabe aclarar que todos los ramos generales en conjunto disminuyeron sus gastos -9.11% en dicho periodo establecido.

Gráfica 3.4 Crecimiento real (%) del Gasto de los Ramos Generales durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos de INEGI *El Ingreso y Gasto Público Edición 2012*.

En el ámbito de la administración pública federal, de los 24 ramos que comprenden esta categoría 15 incrementaron sus gastos durante el periodo trianual. Sin embargo 9 ramos mostraron inclinaciones inversas de gasto. El Ramo 4 (Gobernación) mostró una alza representativa arriba de 30.0%, mientras que los ramos que alcanzaron un incremento entre 20.0% a 10.0% incluyeron el Ramo 7 (Defensa Nacional), Ramo 9 (Comunicaciones y Transportes), Ramo 20 (Desarrollo Social), Ramo 36 (Seguridad Pública) y el Ramo 38 (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología). Adicionalmente, los ramos administrativos que aumentaron sus gastos entre 10.0% a 1.0% fueron el Ramo 5 (Relaciones Exteriores), el Ramo 8 (Agricultura y Ganadería), el Ramo 11 (Educación), el Ramo 12 (Salud), el Ramo 13 (Marina), el Ramo 16 (Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca), el Ramo 17 (Procuraduría General de la República), el Ramo 21 (Turismo) y el Ramo 32 (Tribunal Federal de Justicia y Administrativa).

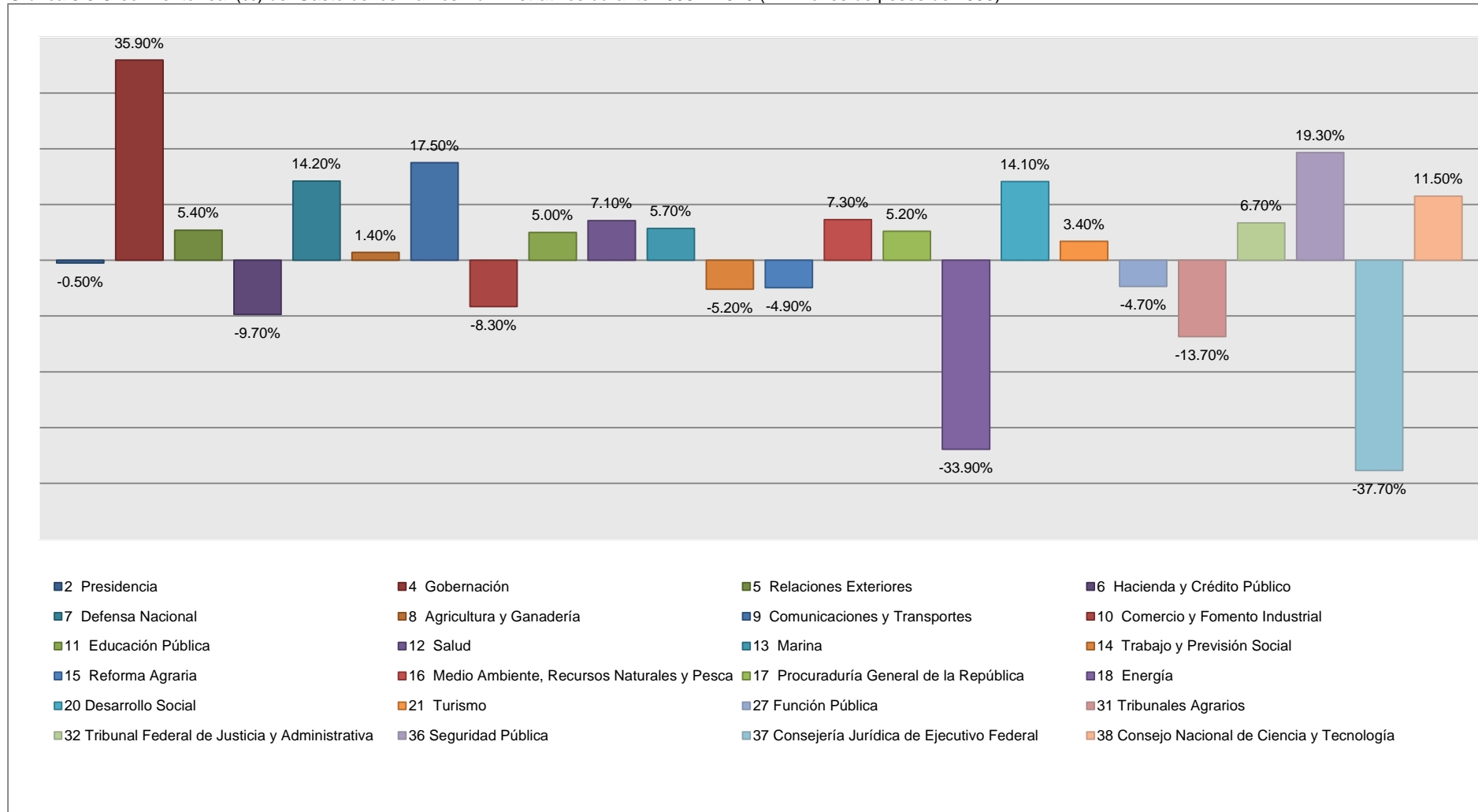
Por el otro lado, los ramos que presentaron decrementos presupuestarios más notables fueron el Ramo 37 (Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal) y el Ramo 18 (Energía) con una tasa porcentual de contracción equivalente a menos 20.0%. De igual forma, el Ramo 31 (Tribunales Agrarios) se le registró un gasto aminorado de aproximadamente 13.0%. Los ramos que tuvieron disminuciones entre -10.0% a -1.0% fueron al Ramo 2 (Presidencia), el Ramo 6 (Hacienda y Crédito Público), el Ramo 10 (Comercio y Fomento Industrial), el Ramo 14 (Trabajo y Previsión Social), el Ramo 15 (Reforma Agraria) y el Ramo 27 (Función Pública). El gasto de todos los ramos administrativos aumentó 2.74% durante el periodo de 2008 – 2010. Las cuantías exactas de las propensiones de gasto de ramos se exhiben en la Gráfica 3.5.

Por lo tanto, de los 35 ramos que son determinados por la SHCP, 22 tuvieron ascensos en gastos mientras que 13 se les redujeron los recursos. Hubo aumentos de erogaciones de relevancia en las áreas sociales como la educación, salud y de desarrollo social, pero también se deben resaltar las tendencias de la reducción del gasto del Ramo 19, el Ramo 23 y el Ramo 25 por las implicaciones al seguimiento del crecimiento de capital humano emprendido por el gobierno federal.

En la siguiente sección del análisis cuantitativo se examinaron las estadísticas que representaron los gastos en el desarrollo social, asistencia social, educación, salud y seguridad social, específicamente los programas o fondos destinados a estos rubros al desarrollo del capital humano.

Análisis Descriptivo del Gasto Público del Gobierno Federal durante la Crisis Económica del 2008 – 2010

Gráfica 3.5 Crecimiento real (%) del Gasto de los Ramos Administrativos durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)

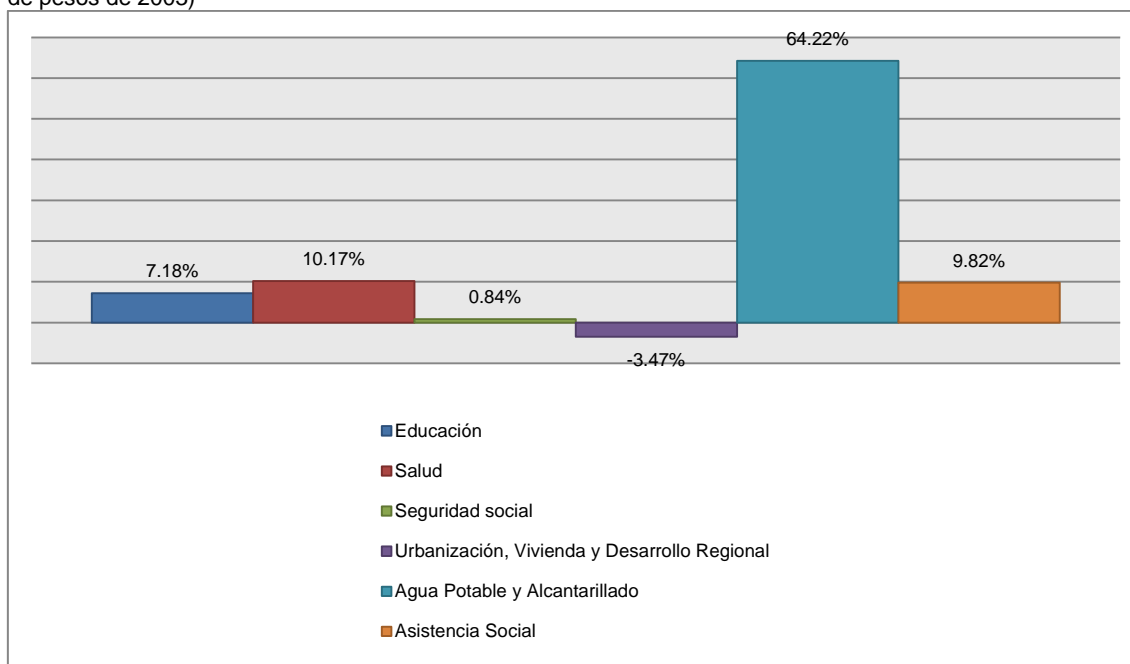


Elaborado con datos de INEGI *El Ingreso y Gasto Público Edición 2012*.

- **Programas de Desarrollo Social**

Respecto a los datos de la Gráfica 3.6 se apreció que a la categoría de Agua Potable y Alcantarillado maximizó sus gastos por más de 60.0%. Igualmente, se agrandaron los ejercicios de gasto en Educación, Asistencia Social, Salud y Seguridad Social, mientras que hubo una reducción presupuestal en la categoría de Urbanización, Vivienda y Desarrollo Regional.

Gráfica 3.6 Crecimiento real (%) del Gasto de los sectores del desarrollo social durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos de Presidencia de la República *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa*

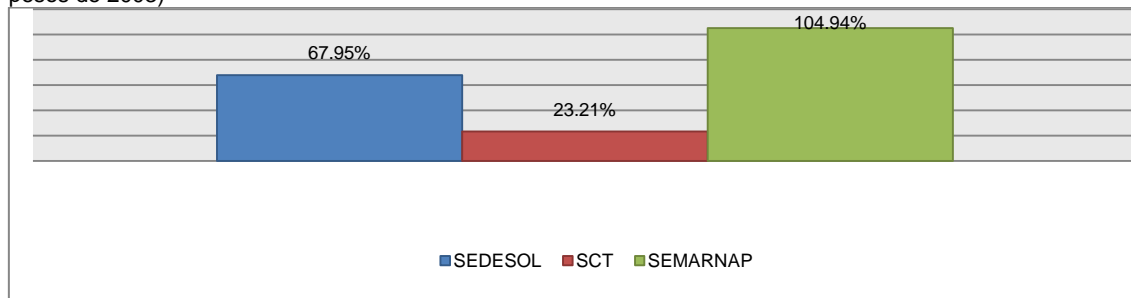
En la siguiente parte se mostró la situación financiera de los programas de asistencia social de relevancia que estaban vigentes durante 2008 – 2010.

- **Programas de Asistencia social**

Por su parte, el gobierno federal incrementó paulatinamente el gasto para la creación de empleos temporales para contrarrestar el desempleo derivado de la crisis económica. El organismo de gobierno que se esforzó en crear más empleos fue la Secretaria de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAT) ya que duplicó el monto de recursos dirigido a la sección de empleos. De igual modo, la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) subió la creación de empleos que significó el agigantamiento de presupuesto equivalente a más de 65.0% de la misma forma que la Secretaria de

Comunicaciones y Transportes (SCT) subió sus gastos para establecer empleos más de 20.0% según la información de la Gráfica 3.7. Estas medidas capitalizaron en el incremento de la adición de más de 400,000 mil empleos de 2008 a 2010, significando una alza de 36.0% de empleos generados por el gobierno.

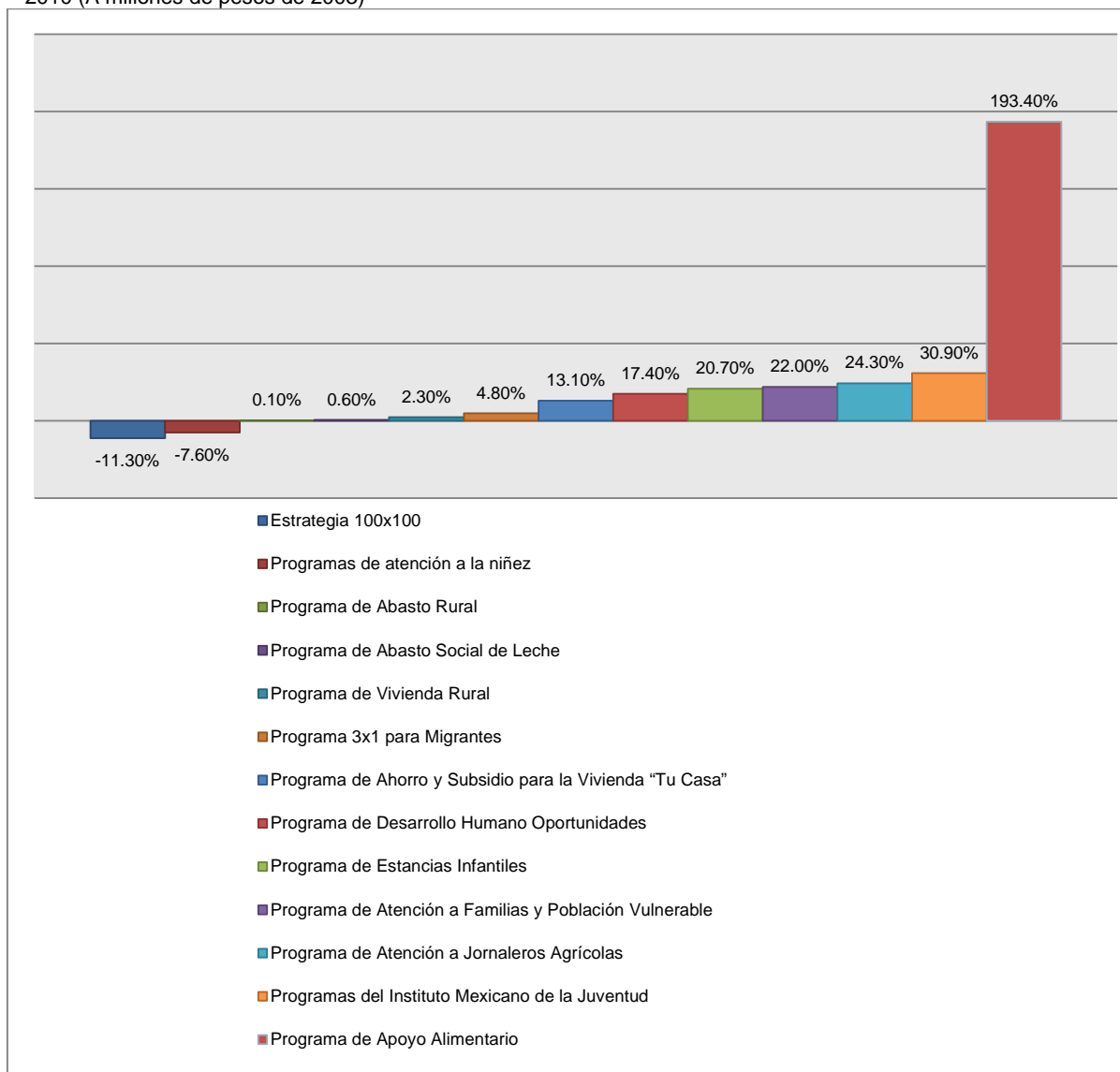
Gráfica 3.7 Crecimiento real (%) del gasto de los programas de empleo temporal 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos de Presidencia de la República *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa*

Los programas que auxilian a la población más vulnerable con recursos monetarios y/o en víveres se catalogan como esfuerzos para el desarrollo del capital humano. De los 14 programas para el desarrollo del capital humano a solo dos (Programa 3x1 para Migrantes y Programa de atención a la niñez) se les disminuyo el presupuesto dejando de esa manera cubierta a los ciudadanos más vulnerables. Los programas que percibieron ampliaciones de gasto significativas fueron el Programa de Estancias Infantiles, el Programa de Atención a Familias y Población Vulnerable, el Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, el Programas del Instituto Mexicano de la Juventud y el Programa de Apoyo Alimentario. Pero se apunta al Programa de Desarrollo Humano de Oportunidades como el sistema de apoyo más relevante del esquema de asistencia social, ya que absorbe aproximadamente el 30.0% total del gasto destinado a los programas sociales; a dicho programa se le subió el presupuesto de gastos a 17.4%. A continuación se exhibe el Gráfica 3.8 las inclinaciones de gasto para los programas para el desarrollo de capital humano.

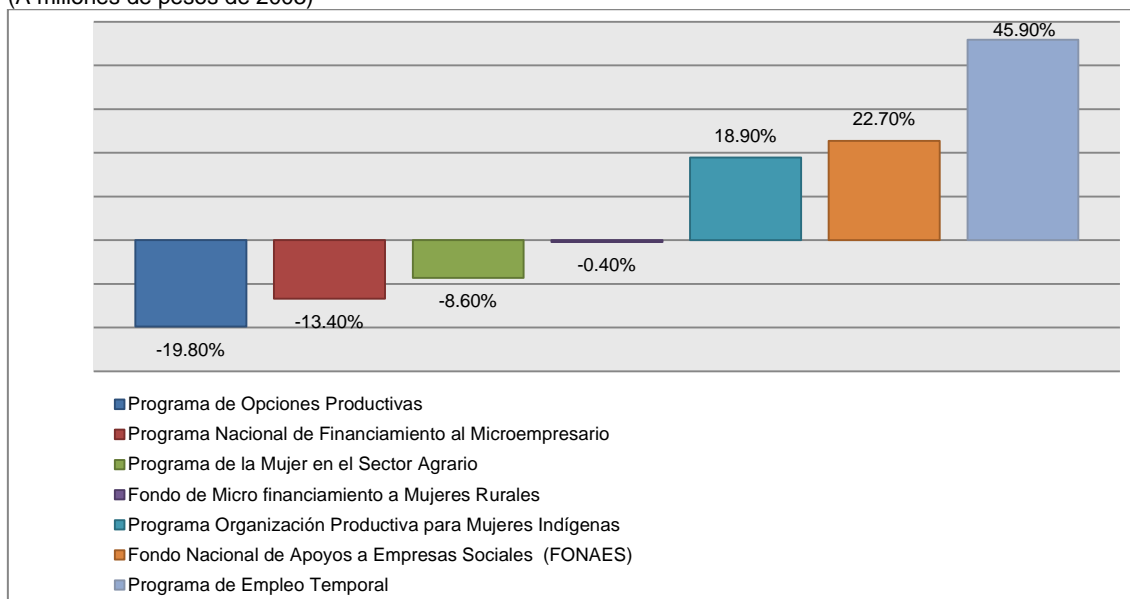
Gráfica 3.8 Crecimiento real (%) del gasto de los programas para el desarrollo de capital humano durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos de Presidencia de la República *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa*

En cuanto a los programas de oportunidades de ingreso a 4 de estos se les menguó sus presupuestos de gastos como se expuso en la Gráfica 3.9. Los programas que disminuyeron su gasto fueron el Programa de Opciones Productivas, el Programa Nacional de Financiamiento al Microempresario y el Programa de la Mujer en el Sector Agrario. La política de asistencia social se enfocó al refuerzo del Fondo Nacional de Apoyos a Empresas Sociales y el Programa de Empleo Temporal a costa del descuido de otros programas de desarrollo económico.

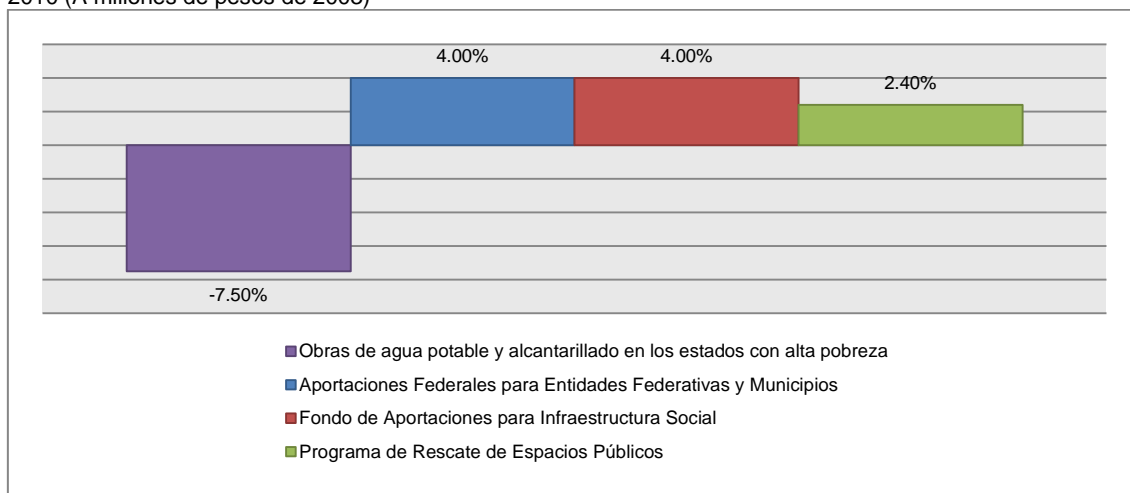
Gráfica 3.9 Crecimiento real (%) del gasto de los programas de oportunidades de ingreso durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos de Presidencia de la República *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa*

En la categoría de los programas para el desarrollo del capital físico 3 de los 4 programas enfilados para la infraestructura recibieron aumentos de gasto equivalentes a poco menos de 5.0%, pero el programa de Obras de agua potable y alcantarillado en los estados de alta pobreza decreció 7.50% en el periodo trianual como se señaló en la Gráfica 3.10.

Gráfica 3.10 Crecimiento real (%) del gasto de los programas para el desarrollo del capital físico durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos de Presidencia de la República *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa*

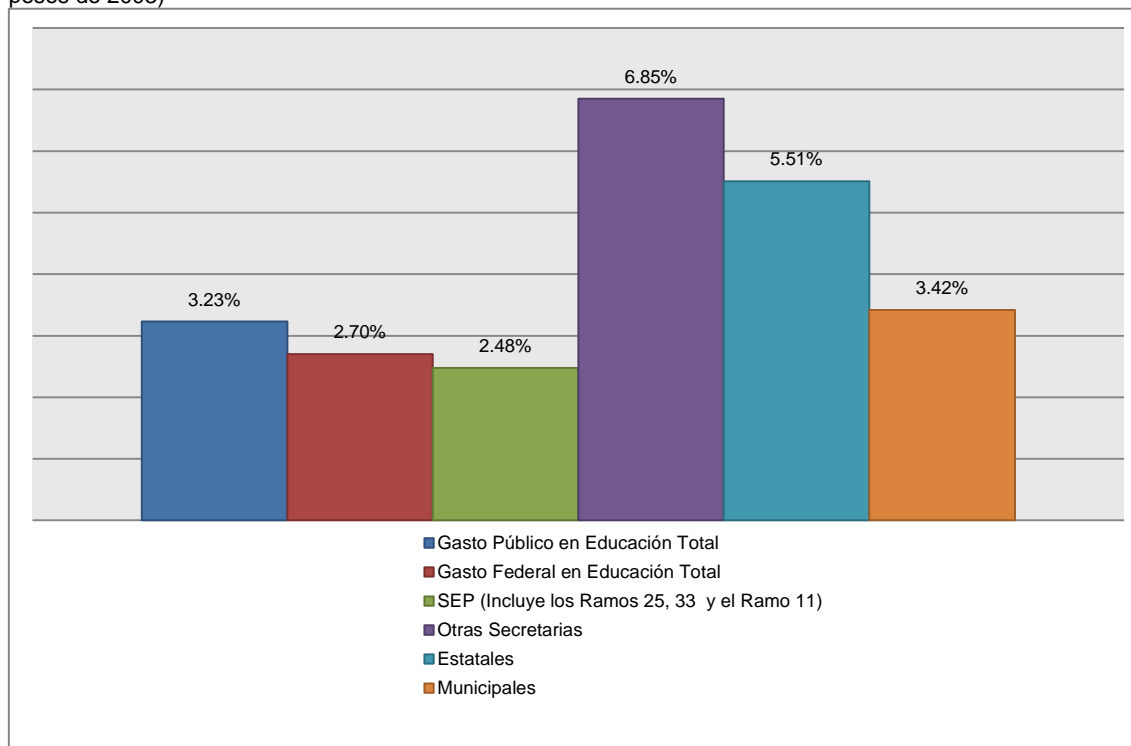
En resumen, el gasto total para los programas sociales creció 8.6% durante 2008 – 2010, de los 25 programas activos durante el periodo trianual solo 6 se

les recortó el presupuesto de gasto. En la siguiente sección se profundizó la información relacionada al gasto en educación.

- **Educación**

En primera instancia el gasto público en educación total subió 3.23%, lo cual equivalió a 0.40% del PIB, pero de igual manera se aumentó el gasto privado en educación 0.15% del PIB anual de cada año según lo que se documentó en la Gráfica 3.11. Pero tanto la asignación de recursos a la Secretaría de Educación Pública, a las entidades federativas y sus municipios siguió siendo elevada durante la crisis económica del 2008 – 2010.

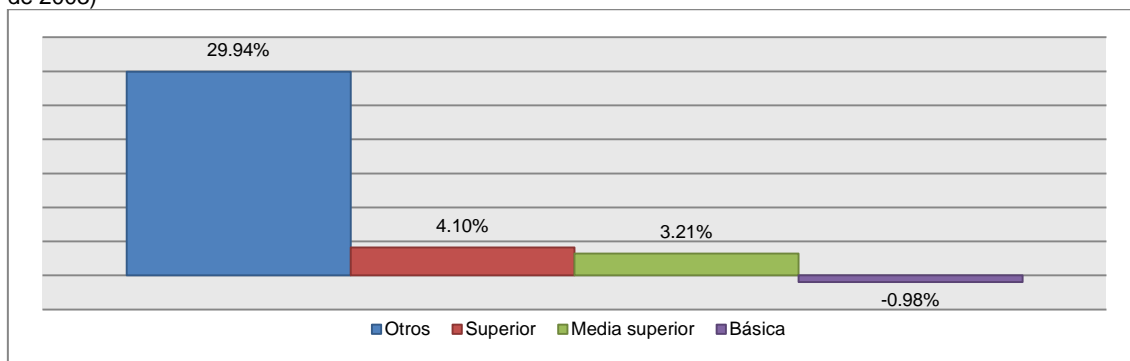
Gráfica 3.11 Crecimiento real (%) del gasto de los programas de educación durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos de Presidencia de la República *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa*

La Gráfica 3.11 presenta las propensión de gasto en educación ascendió en todos los niveles educativos excepto el nivel de la educación básica que registró una caída de gasto de -1.0%.

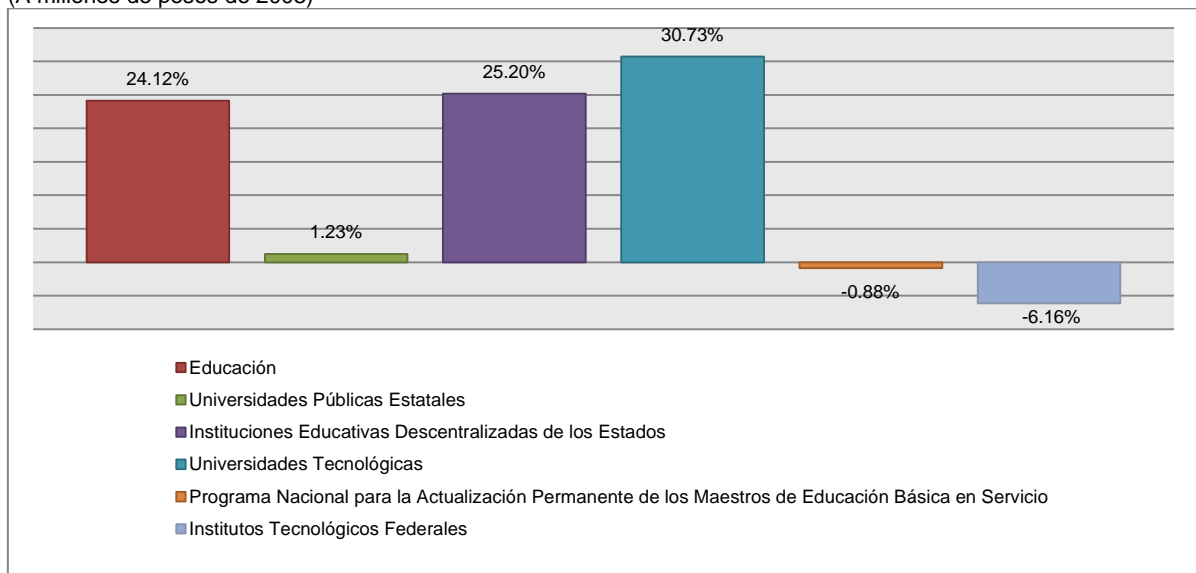
Gráfica 3.12 Crecimiento real (%) en educación por nivel educativo durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos de Presidencia de la República *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa*

En la sección de convenios de educación que el gobierno federal tiene con instituciones de los estados o municipios se extendió su marco de desembolso de recursos por encima de 20.0%. Asimismo se ampliaron los fondos dirigidos a las universidades públicas estatales, a las instituciones educativas descentralizadas de los estados y las universidades tecnológicas, mientras que se redujeron los presupuestos para el Programa Nacional para la Actualización Permanente de los Maestros de Educación Básica en Servicio y para los institutos tecnológicos federales como se aprecia en la Gráfica 3.13.

Gráfica 3.13 Crecimiento real (%) del gasto de los convenios con instituciones educativas durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



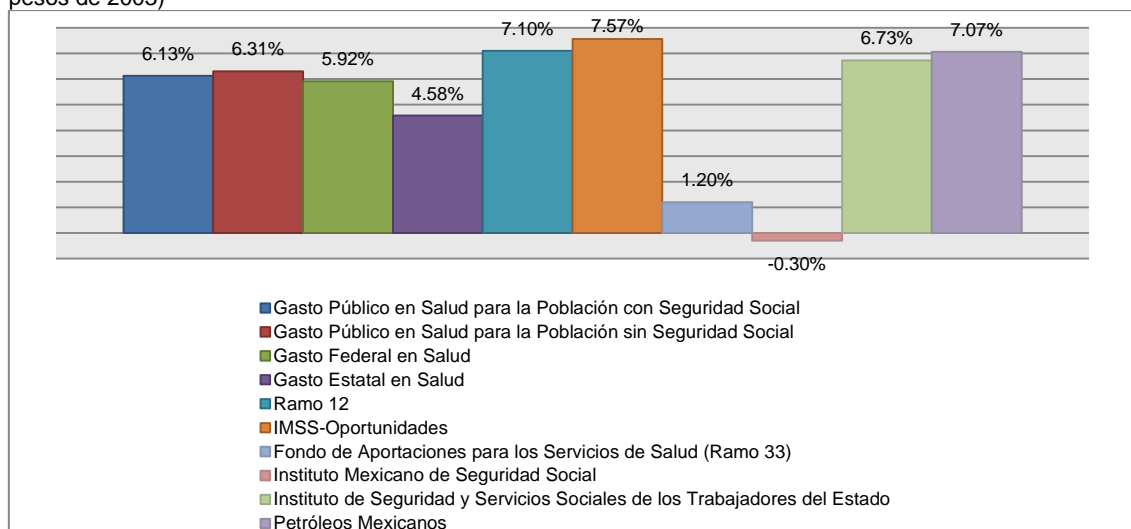
Elaborado con datos de INEGI *El Ingreso y Gasto Público Edición 2012*.

Es de esta manera que se comprueba que se apoyo la expansión del gasto en educación para dar continuidad a largo plazo al desarrollo de capital humano. Los aspectos de gasto en salud se investigaron en el siguiente apartado.

- **Salud y seguridad social**

Como se puede apreciar en la Gráfica 3.14 se observó que tanto el gasto público en salud para la población con seguridad social como el gasto público para la población que no cuenta con seguridad social fueron aumentando a más de 6.0% respectivamente. En sí, todas las categorías generales de gasto en salud percibieron incrementos en sus presupuestos con la excepción del presupuesto otorgado al Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) que bajo menos de un punto porcentual.

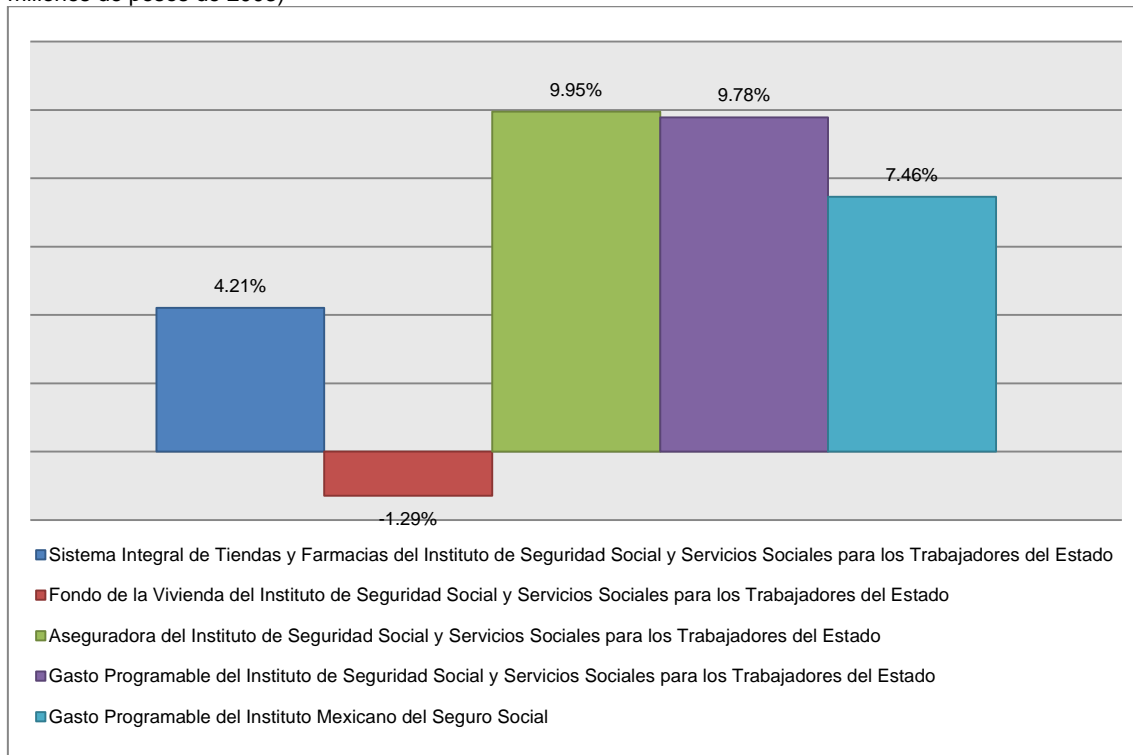
Gráfica 3.14 Crecimiento real (%) del gasto federal en salud por sectores durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos del Sistema Nacional de Información en Salud *Estadísticas sobre el Gasto Público en Salud*.

A pesar de que el gasto para el IMSS se redujo considerablemente, se registró un crecimiento del gasto programado para dicho órgano gubernamental que equivalió a 7.46% en relación a la información de la Gráfica 3.15. Por otra parte, se aumentaron los fondos dirigidos al gasto programable del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), lo cual dio posibilidad de incrementar el presupuesto de gasto para los sectores del ISSSTE como el sistema integral de tiendas y farmacias y el fondo de aseguramiento de pensiones, pero se contrajo el presupuesto para los fondos de vivienda que otorga el ISSSTE por un poco más de 1.0%.

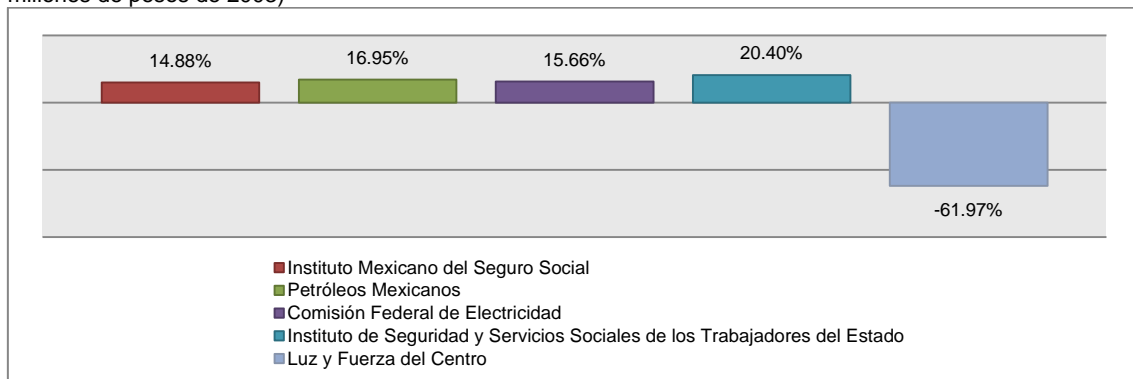
Gráfica 3.15 Crecimiento real (%) del gasto de las instituciones de salud federal durante 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos de Presidencia de la República *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa*.

El gasto en pensiones fue aumentado en 4 de las 5 dependencias de gobierno que retribuyeron a sus trabajadores con programas de retiro con expansiones de gastos que sobrepasaron el 10.0% como se mostró en la Gráfica 3.16. El único órgano gubernamental que decremento el gasto en pensiones fue Luz y Fuerza del Centro (LyFC) ya que se derogó dicha entidad paraestatal en 2009 con la finalidad de pasar las operaciones a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) proveyendo austeridad a la administración pública federal.

Gráfica 3.16 Crecimiento real (%) del gasto en pensiones por entidad paraestatal federal 2008 – 2010 (A millones de pesos de 2003)



Elaborado con datos de Presidencia de la República *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa*

Con la evidencia presentada en este estudio se observó que hubo recortes significativos a los ramos administrativos, a los ramos generales y a otros programas del gobierno. Aproximadamente el 37 % de los Ramos ejercieron menor gasto, al mismo tiempo que se les redujo el presupuesto a 28.0% de los programas de desarrollo social. Pero los reajustes presupuestarios reflejaron que la mayoría de las actividades administrativas y de beneficencia social mostraron crecimiento durante el periodo de la crisis económica. Tanto el gasto social en educación como en salud creció más de 3.0% respectivamente. Con lo anterior se deduce que el gasto en desarrollo social, educación, salud y seguridad social siguió en aumento a pesar de las contracciones de la economía mexicana y del recorte presupuestario del gobierno federal. En cuestión de los recortes de programas o Ramos, dichos decrementos se justifican en medidas de austeridad y que la función correspondiente de cada sector era secundaria a la agenda de prioridades que atendió el gobierno federal durante 2008 – 2010. En la última parte de este estudio se develan las conclusiones sobre la administración del gasto público en México junto con el escrutinio de comparación con números estadísticos de relevancia.

Conclusiones

Con base a los resultados obtenidos del gasto público federal durante 2008 – 2010 se observó que las autoridades aumentaron los gastos presupuestarios en la mayoría de los programas y entidades encargadas de la educación, el desarrollo social, la asistencia social, la salud y la seguridad social. De igual forma, se implementaron políticas que disminuyeron el gasto presupuestario de algunos órganos de la administración pública central y ramos administrativos. Por lo tanto, se cumplió el objetivo de la investigación que tenía como propósito identificar cuales fueron las tendencias de gasto público federal en sus áreas respectivas. Asimismo, la información cuantitativa procesada prueba que la hipótesis planteada es falsa ya que el gobierno mexicano si elevó las erogaciones del gobierno federal a pesar de la disminución de ingresos públicos federales y las medidas preventivas para mantener la inflación del peso baja.

Sin embargo, las autoridades gubernamentales ejercieron políticas económicas que no apoyaron a la productividad económica lo que se tradujo en la baja creación de empleos en el sector informal y las tasas de crecimiento moderado de actividad económica. El Gobierno mexicano disponía de recursos cuantiosos en las reservas internacionales del Banco de México que inclusive gran parte formaba parte del préstamo del Fondo Monetario Internacional. Un porcentaje de esos bienes se pudo haber utilizado para la estimulación económica en gran escala en forma de programas de creación de empresas y el levantamiento de infraestructura. Pero las presiones especulativas foráneas y la posibilidad de inflación del peso no permitieron que se tomarán decisiones para que se aumentará el gasto público para estimular a la economía nacional.

Aunque las estrategias de austeridad del gasto público resultaron beneficiosas a corto plazo, las autoridades tienen implantar políticas macroeconómicas en el empleo, la inversión pública y el gasto social para que la economía no sea tan frágil ante las amenazas internas y externas a largo plazo. Con relación al gasto público, el gobierno tiene la responsabilidad de llevar a cabo esfuerzos progresivos para continuar el apoyo a los ciudadanos en condiciones

vulnerables al mismo tiempo mejorando la calidad de vida de todos los ciudadanos mexicanos.

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (2013), OCDE, informó que México es el país miembro que menos destina fondos para el gasto social en relación a su PIB con aproximadamente 7.3%³⁷ con relación a su PIB, mientras que el promedio de las naciones de la OCDE es de 19.4%. Esta situación ha forzado a los ciudadanos mexicanos a que destinen más fondos de sus salarios para el adeudo de educación y salud. Del gasto total en salud generado en México, el 55% proviene directamente del bolsillo de los ciudadanos lo cual provoca el consumo doméstico rebajado y el ahorro limitado. Se estima que 2/3 de la población mexicana siguen sin acceso a un sistema de salud público incluyendo a la gente que se le proporciona servicios de salud por medio del Seguro Popular (Sosa, 2009: 6). El Índice de Prosperidad Legatum calificó los servicios de salud en México en posición número 52 de 142 países evaluados. El reporte hace énfasis en las deficiencias en los informes de los problemas de salud y la disponibilidad de camas en hospitales (Legatum, 2012). Así que el Gobierno debe fundar iniciativas para regenerar el sector salud ya que los ciudadanos se les deprava el acceso a servicios de salud e inclusive los que están cubiertos en algún plan de salud de gobierno no son receptores a una atención médica de calidad.

En cuanto al sector educativo, las instituciones del Estado tienen bajo rendimiento en pruebas de lectura y matemáticas lo cual también evidencia que no hay la suficiente inversión pública en el rubro de educación. Los mexicanos que tienen posibilidad de mandar a sus hijos a escuelas privadas lo están haciendo en mayores porcentajes. Existen dos problemas en esta situación, la primera apunta a que los ciudadanos están haciendo un gasto adicional para pagar servicios educativos³⁸. El segundo problema surge de la calidad educativa que reciben los usuarios ya que no se asegura el progreso académico de los estudiantes. La Secretaría de Educación Pública (SEP)

³⁷ De 2004 a 2011.

³⁸ Después de Australia y Chile, México es la nación miembro de la OCDE que más gasta en educación privada con 1.2% con relación a su PIB (OCDE, 2013).

semestralmente manda una lista de actividades que se deben de llevar a cabo en las instituciones educativas (tanto privadas como públicas), pero estas no enriquece a los conocimientos de los estudiantes ya que la mayoría son proyectos manuales o maquetas. Adicionalmente, el índice Legatum posicionó el desarrollo de capital social en el lugar 63 y en educación en la posición 73 (Legatum, 2012).

Tanto la educación como la salud sustraen recursos importantes de los mexicanos lo cual provoca que no se puedan generar ahorros sustanciales. Por si no fuera poco, el ingreso de los hogares durante la crisis económica (2008 – 2010) cayó 12.3% y no se recuperaron hasta 2012 (Gómez, 2013).

Por lo tanto, es necesario que el Poder Ejecutivo formule un plan estratégico que fortalezca las áreas de desarrollo social y sus operaciones con el fin de incrementar el beneficio a la ciudadanía en términos salud, educación, seguridad social y desarrollo al capital humano.

El gasto público debe reformarse radicalmente en los aspectos de transparencia y la reducción de discrecionalidad del gasto, así como invertir en las instituciones de desarrollo social, aumentar las obras de infraestructura, fomentar el creciente desarrollo de las ciencia y tecnología en México, disminuir algunas prestaciones dinerarias a los altos funcionarios de gobierno, baja y economizar los procesos administrativos.

Otro sector que debe reestructurarse para que crezca el gasto público es la recaudación de ingresos federales. Ibarra (2011) apunta que el fisco en México es débil a comparación a las naciones miembros de la OCDE debido a que las autoridades hacendarias dependen fuertemente de los ingresos petroleros. En si, la recaudación de impuestos directos e indirectos esta muy por debajo de lo ideal. La OCDE registra que México ocupa el último lugar en la categoría de recursos obtenidos por tributación con apenas 20.6% con relación a su PIB, mientras que la media registrada por los otros miembros de la OCDE es de 35.9% (Ibarra, 2011: 95). Los ingresos petroleros han contabilizado alrededor de 33% de los ingresos federales por varios años, pero el Estado depende

demasiado de este bien energético, que a su vez puede reducir los ingresos nacionales como resultado de las externalidades del mercado petrolero mundial. Una disminución de ingresos provenientes de hidrocarburos se puede traducir en el endeudamiento externo sustancial. Si el Estado puede relegar su dependencia en los ingresos de los hidrocarburos es posible que se pueda asegurar un flujo de ingresos públicos estables. El fortalecimiento de los ingresos públicos se lograría con el aumento del padrón de contribuyentes, la disminución de la evasión de impuestos y la aplicación de impuestos a las empresas que se les exentan algunos conceptos tributarios.

Pero, si se planteara únicamente una solución del gasto público que solo contemplara los cambios gubernamentales, entonces estas medidas desestabilizaran al gobierno y al sector privado. En cambio, si las autoridades gubernamentales inducen el ascenso del gasto público, el sector privado debe asesorar al gobierno sobre las consecuencias de dicha medida que se podrían inducir la baja productividad en el sector privado, el alto desempleo y la posibilidad de inflación de la moneda³⁹. En el contexto de la competitividad económica y la globalización, el gasto público en áreas de desarrollo social se incrementara en niveles óptimos bajo el esquema de la estabilidad, desarrollo y crecimiento del sector privado mexicano.

A pesar de que México es uno de los países que exporta más mercancías a Estados Unidos, subyacen las debilidades en la economía, especialmente en la economía doméstica. En la actualidad, la economía mexicana no se ha desarrollado a su potencial más alto por factores que han desfavorecido a la economía local debido al énfasis a las exportaciones y la progresión del déficit comercial. Desde que se pactó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) los porcentajes de crecimiento en México han sido bajos en comparación con las otras naciones por la falta de inversión en infraestructura por parte del sector privado, la mala productividad en actividades de agricultura y ganadería y la acentuación progresiva del empleo informal. Esta situación se

³⁹ Se tiene previsto que el gasto público incremente la productividad nacional entre el año 2014 y 2015 con injerencia económica proveniente del sector público (González, 2013).

atribuye en gran parte a los bajos niveles de ahorro de los mexicanos y la inhabilidad de producción por parte del mercado financiero nacional. Como consecuencia de la poca disponibilidad de capital nacional la industria privada recurre a los mercados e instituciones extranjeras que cuentan con los bienes suficientes para financiar las actividades corrientes de las industrias que operan en México. De esta forma los rendimientos de capitales y ganancias salen del país y las industrias nacionales no pueden generar dividendos sustanciales.

Para que el crecimiento económico se pueda lograr a largo plazo considero que es ineludible la necesidad de fortalecer a la economía con un mercado financiero robusto que tenga la capacidad de producir capital y de esparcirlo en las actividades económicas en varios niveles, asimismo desarrollado la interconectividad económica que desencadenara el crecimiento económico sostenido. Dado que en la actualidad solo el 16% del PIB en México equivale al mercado financiero, cuando en otras naciones miembros de la OCDE sobrepasa el 60% del PIB (Ibarra, 2011). Esto rectifica que en México no hay capacidad de ahorro e inversión sustancial, resultando en un crecimiento de ingresos limitado. Para que las condiciones socio económicas sean mejores, los sistemas de ahorro privado y de inversión deben ser más eficientes. Los ciudadanos que disponen de recursos considerables no ahorran y prefieren hacer gastos sustanciosos en artículos no indispensables o de lujo asimismo contribuyendo a la baja acumulación de capital. Si los mexicanos comenzaran a ahorrar o invertir sus ganancias se incrementarían a largo plazo. Con el fortalecimiento de las condiciones económicas se propagara la creación de empleos formales, el incremento de los ingresos personales y el aumento de la calidad de vida. Si los ingresos de los individuos aumentan también los del Estado, asimismo estimulando la disposición de recursos públicos para las instituciones gubernamentales de educación, asistencia social, salud, tecnología, seguridad social y desarrollo al capital humano.

Adicionalmente, se debe fortalecer la capacitación de los trabajadores para incrementar la productividad industrial y mantener un nivel de competitividad económica alta. La tecnología es un campo fundamental en el que se debe

hacer inversiones fuertes ya que el prospecto socioeconómico a largo plazo depende del desarrollo científico.

Es por este camino que las industrias nacionales serán el motor del desarrollo económico en México, pero la tarea del Estado es apoyar este tipo de políticas de crecimiento económico, al mismo tiempo continuando los esfuerzos de democratización para que los ciudadanos participen en el sector público y privado con buenas expectativas. La reciprocidad entre el gobierno y el sector privado debe avocarse a la prosperidad del país.

Para ser más directo y concreto hago las siguientes recomendaciones:

- Incrementar el gasto público federal en educación con el fin de aumentar las capacidades académicas de los estudiantes para que tengan mayor rendimiento en sus actividades escolares.
- Incrementar el gasto público federal en salud ya que no toda la población mexicana cuenta con cobertura de servicios de salud.
- Innovar el sistema de recaudación de impuestos para generar mayor cantidad de ingresos no petroleros.
- Disminuir de la dependencia de los ingresos petroleros.
- Cobranza de impuestos imparcial para las empresas multinacionales que operan en México.
- Impulsar programas de empleo formal con esfuerzos del sector público y privado
- Fomentar a la ciudadanía la importancia del ahorro personal y los beneficios del mercado financiero a largo plazo.
- Mayor inversión privada en las áreas de tecnología y ciencia con el fin aumentar el potencial económico mexicano.
- Incentivar la industria privada mexicana para fortalecer la economía nacional.
- Mejores prácticas de gestión gubernamental para incrementar la confianza de la ciudadanía con el gobierno.

El Estado mexicano debe replantear las metas económicas y sociales para que estas sean dinámicas y efectivas. Con los esfuerzos progresivos de todos los actores ya enunciados se consolidara el progreso a largo plazo que beneficiara a todos los mexicanos. Pero esta transformación es compleja por lo que se debe tener una planeación concreta sobre las acciones que deben tomar los empresarios mexicanos y el Poder Ejecutivo con la sensible inclusión de los ciudadanos. De otra forma el desempeño no coordinado de estos tres actores se permeará en el continuó rezago económico y social.

Bibliografía

1. Allen, E. & Brownlee, O. (1948) "Economics of Public Finance," en *American Economic Review*, Tax Institute, New York.
2. Allen, F. (2009) *Financial Crises: Theory and Evidence*, University of Pennsylvania – University Of Cambridge – European University Institute.
3. Amieva, J. (2004) *Finanzas Públicas en México*, Editorial Porrúa, México.
4. Aparicio, A. (2010) *Economía Mexicana 1910-2010: Balance de un Siglo*, Espacio Común de Educación Superior y Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
5. Arora, K. (2003) *New Public Management: Emerging Concerns*, Prashasnik, Volume XXX, Number 2.
6. Banco de México (Banxico) (2009) *Informe Anual 2008*, Ciudad de México.
7. Banco de México (Banxico) (2010) *Informe Anual 2009*, Ciudad de México.
8. Barrera, R. (2012) *La política y la administración pública*, Primera Edición, Universidad Autónoma del Estado de México, México.
9. Binder, A. (1974) *The economics of Public Finance*, Atlantic Publishers & Distri.
10. Buchanan, J. (1960) *Notes on "Theory of Public Finance"*, Southern Economic Journal, Vol. 26, No. 3.
11. Burkhead, J. (2007) *Public Expenditure*, 2nd Edition, Transaction Publishers.
12. Carstens, A. y Werner A. (1999) *Mexico's Monetary Policy Framework Under A Floating Exchange Rate Regime*, Documento de Investigación No. 9905, Dirección General de Investigación Económica, Banco de México, México D.F.
13. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2000) *Análisis de Distribución del Gasto Público, 1994 – 2000 H. Congreso de la Unión*. Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México.
14. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2006) *Ramo 33: aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios*, Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas 2006, Ciudad de México.

15. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2007) *Pidiregas: Un estudio General*, Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México.
16. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2009) La política de gasto en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente al ejercicio fiscal 2008, Palacio Legislativo de San Lázaro, Ciudad de México.
17. Chávez P. et. Al (2000) *Logros y retos de las finanzas públicas en México*. División de Desarrollo Económico, CEPAL – Naciones Unidas, Santiago de Chile.
18. Diario Oficial de la Nación DOF (2012) *Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Federal*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaria General, Secretaria de Servicios Parlamentarios, Ciudad de México.
19. Dodd, R. (2004) *Derivatives Markets: Sources of Vulnerability in U.S. Financial Markets*, Derivatives Study Center, Washington D.C.
20. Dornbusch, R. (1993) *Public debt and Management: Theory and History*, Cambridge University Press, Cambridge.
21. Dornbusch, R. (2006) *Macroeconomics*, McGraw-Hill, Australia.
22. Dunleavy, P. et. al (2006) *New public management is dead. Long live digital-era governance*. Journal of Public Administration Research and Theory, Oxford University Press.
23. Eckstein, O. (1965) *Finanzas Públicas*, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana
24. Executive Intelligence Review (2008) *LaRouche's Two-Decade Fight Against Greenspan's Derivatives Policy*, October 24, 2008 Vol. 35 no. 42
25. Faya, J. (1998) *Finanzas Públicas*, 9na. Edición, Editorial Porrúa, México.
26. Frankel, J. & Andrew R. (1996) *Currency Crashes in Emerging Markets: An Empirical Treatment*, Journal of International Economics, Vol. 41, pp. 351-66.
27. Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos (1989) *Diario Oficial de la Nación del 27 de junio de 1989.*, Ciudad de México
28. Gómez, M. (2013) *Ingreso Familiar, Estancado*, Excélsior, 17 de Julio de 2013, Sección Dinero, México D.F.
29. Groves, H. (1980) *Finanzas Públicas*, 4ta. Edición, Trillas, México.

30. Gruening, G. (2001) *The Theoretical Basis of New Public Management*, Journal 4, International Public Management,
31. Guerrero, O. (1976) *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
32. Guerrero, O. (1986) *La Teoría de la Administración Pública*, Universidad Nacional Autónoma de México, México.
33. Guerrero, O. (2000) *Teoría Administrativa del Estado*, México, Oxford University Press.
34. Hernández, F. (2006) *El Presupuesto Público en Infraestructura y su Regulación*, Centro de Investigación para el Desarrollo, 1era. Edición, México D.F.
35. Hernández, J. (2011) *La relación gasto público – crecimiento económico en México, 1980 – 2009*, Paradigma Económico, julio – diciembre, Año 3, No. 2, Toluca, México.
36. Hume D. (1742), *Essays: Moral, Political, and Literary*, Liberty Fund, Indianapolis.
37. Ibarra, D. (2011) *La Tributación en México*, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, 1era. Edición, México D.F.
38. Instituto de Nacional de Estadística, Geografía e Información (2012) *El Ingreso y Gasto Público Edición 2011*, Aguascalientes.
39. Keynes, M. (2012) *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, 4ta. Edición, Fondo de Cultura Económica, México.
40. Kindleberger, C. (1978). *Manias, Panics, and Crashes: A History of Financial Crises*, New York: Basic Books.
41. Laeven, L. (2008) *Systemic banking crises: a new database*, International Monetary Fund Working Paper, Washington D.C.
42. Lindert, P. (2004) *Growing Public: Volume 1, The Story: Social Spending and Economic Growth Since the Eighteenth Century*, Cambridge University Press.
43. Mariani, R. (2012) *El Gasto Público y su Normatividad: Propuestas para su eficiencia*, 1ra. Edición, Plaza y Valdés – Universidad de Veracruz, México.

44. Mises, L. (2006) *The Causes of Economical Crisis and Other Essays Before And After the Great Depression*, 1st edition, Ludwig von Mises Institute.
45. Morales, M. (2007) *Nueva Ley del ISSSTE y Pensiones de Retiro*, Centro de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
46. Morin, François et al. (2010) *Crisis Económica, Financiera, Sistémica*, Maia Editores, Madrid.
47. Muñoz, J. (2004) *Colapsos financieros – corporativo: un estudio de México tras la Crisis de 1994*, Universidad Michoacana de San Nicolás Hidalgo, Morelia.
48. Musgrave, R. (1973) *Sistemas Fiscales*, 1era. Edición. Aguilar, Madrid.
49. Musgrave, R. (1976) *Public Finance in Theory and Practice*, 2nd Edition, McGraw Hill, New York.
50. Musgrave, R. (1985) “A Brief History of Fiscal Doctrine” en *Handbook of Public Economics*, Vol. 1, Elsevier.
51. Oppers, S. (2002) *The Austrian Theory of Business Cycles: Old Lessons for Modern Economic Policy?*, International Monetary Fund Working Papers.
52. Ostrom, V. & Ostrom, E. (1971) *Public Choice: A Different Approach to the Study of Public Administration*, Public Administration Review, Vol. 31, No. 2 (Mar – Apr)
53. Paganello, P. (2012) “David Hume on Public Debt” en *History of Economic Ideas*, Fabrizio Serra editore, Pisa.
54. Pigou, A. (1920) *The economics of Welfare*, Macmillan, London.
55. Placencia, D. (2010) “Finanzas Públicas durante el siglo XX” en *Finanzas Públicas, Empleo y Política en México*, 1ra. Edición, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca.
56. Plehn, C. (1900) *Introduction to Public Finance*, 1st Edition, Macmillan, New York.
57. Presidencia de la República (2012) *Sexto Informe de Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa*, México D.F.
58. Pryor, F. (1968) *Expenditures in Communist and Capitalist Nations*, G. Allen and Unwin Ltd., London.

59. Reinhart, C. (2010) *From Financial Crash to Debt Crisis*, National Bureau of Economic Research, Cambridge.
60. Retchkiman, B. (1987) *Teoría de las Finanzas Públicas*, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F.
61. Ricardo, D. (1817) *On the Principles of Political Economy, and Taxation*, Oxford University, England.
62. Samuelson, P. (2006) *Economía*, 18va. Edición, Mcgraw Hill, México.
63. Sánchez, J. (2001) *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*, Primera edición, Instituto de Administración Pública del Estado de México – Plaza y Valdés, Toluca.
64. Sidaoui, J. (2010) *The global financial crisis and policy response in Mexico*, Bank for International Settlements, No. 54, Basel.
65. Simon, H. A. (1976). *Administrative behavior: a study of decision-making in administrative organization*, 3rd Edition, The Free Press, New York.
66. Simon, H. A., Smithburg, D. W., & Thompson, V. A. (1962) *Public administration*, 7th edition, Alfred Knopf, New York.
67. Solis, L. y Zedillo E. (1987) *Algunas consideraciones sobre la evolución reciente y perspectivas de la deuda externa de México*, Estudios Economicos, Colegio de México, Vol. 1, No. 1, Ciudad de México
68. Sorkin, A. (2009) *Too Big To Fail*, Viking Press, 1st. Edition, United States.
69. Sosa, S. et al. (2009) *Análisis del Gasto en Salud en México 2001 – 2006*, Estudios sobre Desarrollo Humano, Naciones Unidas, México D.F.
70. Stiglitz, J. (2000) *La economía del Sector Público*, Antoni Bosh Editorial, España
71. Stiglitz, J. (2010) *Freefall: America, Free Markets and the Sinking of the World Economy*, W.W. Norton & Company, 1era. Edición, New York.
72. Thorne, A. (2008) *US Subprime Crisis and its effects on Mexico*, JP Morgan, Seminario CEMLA – BANXICO, Ciudad de México.
73. Vanegas, L. (2009) *México Frente A La Crisis: Hacia Un Nuevo Curso De Desarrollo*, Economíaunam, Vol. 6, Núm. 18, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México.
74. Villegas, H. (2001) *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, 7ma. Edición, Ediciones Depalma, Buenos Aires.

75. Waldo, D. (1964) *El Estudio de la Administración Pública*, Aguilar, Madrid.
76. Wilson, W. (1887) “The study of Administration” en *Political Science Quarterly*, July edition.

Infografía

1. Banco de México (Banxico) (2013) *Estadísticas varias*, [En Línea], disponible en: <http://www.banxico.org.mx/> [Consultado el 12 de septiembre de 2013]
2. Banco de México (Banxico) (2013) *Bonos de Desarrollo del Gobierno Federal denominados en unidades de inversión*, [En Línea], disponible en: <http://www.banxico.org.mx/> [Consultado el 12 de septiembre de 2013]
3. González, L. (2013) Inquieta a la Industria Privada el crecimiento del gasto público, *El Economista*, [En Línea], disponible en: <http://eleconomista.com.mx/industrias/2013/09/16/inquieta-ip-crecimiento-gasto-publico> [Consultado el 15 de octubre de 2013]
4. International Monetary Fund (2013) *Estadísticas varias, México*, Secretaría de Salud [En Línea] disponible en: <http://www.imf.org/external/country/MEX/index.htm> [Consultado el 12 de septiembre de 2013]
5. Legatum Prosperity Index (2012) *Mexico Profile*, [En Línea], disponible en: http://webapi.prosperity.com/download/pdf/MEXICO_484.pdf [Consultado el 12 de septiembre de 2013]
6. Lombera, M. (2009) “México no supo manejar la crisis: Stiglitz”, *El Universal*, 19 de noviembre de 2009. Disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/640925.html> [Revisado el 20 de Mayo de 2013)
7. Moreno, J. (2010) *The Mexican Economy and the International Financial Crisis*, Working Paper, Women in Informal Employment, [En Línea], disponible en: http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/Moreno_Brid_Mexican.Economy.and_.Financial.Crisis.pdf [Consultado el 12 de septiembre de 2013]
8. Organization for Economic Cooperation and Development (2013) *Country statistical profile: Mexico 2013*, Paris, Consultado el 23 de Mayo de 2013, Disponible en: http://www.oecd-ilibrary.org/economics/country-statistical-profile-mexico-2013_csp-mex-table-2013-1-en

9. Petróleos de México (2013) *Anuario Estadístico*, [En Línea], disponible en: http://www.ri.pemex.com/files/content/pemex%20Anuario_a.pdf [Consultado el 12 de septiembre de 2013]
10. Secretaría de Economía (2013). *Estadísticas varias, México*, [En Línea] Disponible en: <http://www.economia.gob.mx/?P=863> [Consultado el 12 de septiembre de 2013]
11. Sistema Nacional de Información en Salud (2013) *Estadísticas varias, México*, Secretaría de Salud [En Línea] disponible en: <http://www.sinais.salud.gob.mx/recursosfinancieros/gastopublico.html> [Consultado el 12 de septiembre de 2013]