

Austeridad, gasto público y crecimiento económico con justicia social*

Austerity, public expenditure and economic growth with social justice

Journal of Economic Literature (JEL):

E62, D63, H11, O1

Palabras clave:

Política fiscal, gasto, inversión y finanzas públicas
Equidad, justicia, desigualdad
Estructura y ámbito del sector público
Desarrollo económico

Keywords:

Fiscal Policy; Public Expenditures, Investment and Finance
Equity, Justice, Inequality
Structure and Scope of Government
Economic Development

Fecha de recepción:

26 de julio de 2018

Fecha de aceptación:

21 de noviembre de 2018

Resumen

Se enfatiza el fracaso de las políticas seguidas durante los gobiernos neoliberales y se propone realizar ajustes para que el Estado retome un papel activo para aliviar las desigualdades; y mediante el gasto público lograr eficiencia y rigor en la ejecución de los programas que atiendan en un tiempo razonable la promoción del crecimiento económico y la justicia social; a través de un manejo honesto y eficiente del gasto público.

Abstract

The failure of the policies followed during the neoliberal governments is emphasized and there is proposed to realize adjustments in order that the State takes again an active role to alleviate the inequalities; and through public spending to achieve efficiency and rigor in the execution of programs that attends the promotion of economic growth and social justice in a reasonable time; through an honest and efficient management of public expenditure.

El desempeño de la economía mexicana en las últimas décadas ha estado muy lejos de ser satisfactorio. El crecimiento del producto interno bruto (PIB) por persona durante los últimos 35 años ha sido, en promedio, de alrededor de 1% al año en términos reales, por debajo del crecimiento logrado entre 1934 y 1982, que promedió alrededor de 3% al año. También ha estado por debajo del logrado en varias economías en desarrollo, emergentes, y del

Carlos Tello

Profesor Emérito
Facultad de Economía, UNAM
<tellocar@prodigy.net.mx >

54

* Daniela García Pureco y Daniel Villaruel me ayudaron con información y datos.

logrado por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). El ingreso por persona en México ha divergido, en lugar de converger, respecto de los niveles de los países industriales avanzados, e incluso en comparación con varias economías emergentes.

Una cadena de reformas, llamadas estructurales, puestas en práctica desde el principio de la década de 1980, no han producido los resultados que los sucesivos gobiernos anunciaron y prometieron. Más bien han dejado un saldo, ampliamente documentado, no sólo de bajo crecimiento económico, sino también de mayor concentración de la riqueza y del ingreso, elevados niveles de pobreza, alta informalidad en el mercado de trabajo y deterioro en las condiciones de vida de la población, en particular en las áreas de salud, seguridad social y educación. En los últimos años, a todo ello se ha sumado la creciente violencia e inseguridad en prácticamente todo el territorio del país, atribuible a la delincuencia organizada.

Una cadena de reformas, llamadas estructurales, puestas en práctica desde el principio de la década de 1980, no han producido los resultados que los sucesivos gobiernos anunciaron y prometieron

A partir de 1983, se abandona progresivamente el curso de desarrollo que México venía siguiendo durante décadas, y se lo sustituye por otro distinto que busca descansar en el libre juego de las fuerzas del mercado para asignar y utilizar los recursos, desregulado, abierto a la competencia con el exterior y con una cada vez menor participación del Estado en la economía y la sociedad.

El curso de desarrollo adoptado desde 1983 se nutre del pensamiento económico neoclásico, en su versión neoliberal (Blyth, M., 2013). Ya para 1980, esta forma de ver las cosas estaba en camino de consolidarse y predominar como ideología al servicio del poder (en Estados Unidos, con el presidente Ronald Reagan; en el Reino Unido, con la primera ministra Margaret Thatcher, y en Alemania, con el canciller Helmut Kohl). La característica fundamental de este pensamiento estriba en considerar al individuo, indiferenciado, abstracto, como el referente principal de la explicación de los fenómenos sociales. La ideología neoliberal enfoca al individuo como “el arquitecto de su propio destino” sin ponderar el contexto social en el que se desenvuelve. Supuestamente el individuo, en libertad, actúa en función de sus propios intereses, que es capaz de visualizar –se conjetura– con toda claridad. Esta es la esencia –postula el neoliberalismo– de la naturaleza humana. Y la mejor manera de que la persecución del interés propio se pueda potenciar y convertir en beneficio mutuo, para todos los individuos a la vez, radica –siempre supuestamente– en el intercambio que se realiza dentro del mercado en un contexto de libre competencia.

El neoliberalismo, entonces, es sumamente receloso de la resolución de la vida económica desde las acciones y las negociaciones colectivas, y por ello rechaza en principio, haciendo muy pocas concesiones, la intromisión desde el Estado. Cualquier esquema de acción que sustituya, coarte o aletar-

que el desempeño individual independiente es considerado como una fuente de erosión de “la libertad” y “el progreso”.

El neoliberalismo constituye una versión extrema, y posiblemente sesgada, del pensamiento liberal tradicional, traducido en un programa de diseño institucional y en un enfoque de política económica centrados en la recuperación plena de las relaciones de mercado como eje conductor de la actividad económica. El neoliberalismo no concibe un Estado pasivo, que se abstenga simplemente de intervenir en la esfera económica, sino uno que actúe todo el tiempo para salvaguardar y extender la presencia del mercado, garantizar su buen funcionamiento y enfrentar las cortapisas a la libre competencia (Tello C. y Ibarra, J. 2012).

El programa económico y social de los gobiernos mexicanos a partir de 1983, esencialmente de carácter neoliberal, se ha organizado en torno a tres ejes centrales: *a)* redimensionar el papel del Estado en la economía; *b)* la apertura de la economía nacional a la competencia con el exterior, y *c)* liberalización financiera y de los flujos de capitales. Estos tres ejes corresponden a los tres principales instrumentos de política: finanzas públicas, moneda y crédito y relaciones económicas con el exterior. A esas reformas se sumaron a partir de 2012 otras reformas, en esta ocasión más específicas y que, se afirmó, vendrían a complementar y fortalecer las originales de primera generación: *a)* laboral; *b)* educación; *c)* fiscal; *d)* financiera; *e)* competencia; *f)* telecomunicaciones y, *g)* energía.

Como se mencionó, el resultado de la puesta en práctica de las reformas ha sido decepcionante a lo largo de los últimos 35 años. Lejos de acelerar el ritmo de crecimiento de la economía mexicana, la han mantenido prácticamente estancada y sin atenuar la desigualdad en la distribución de la riqueza y del ingreso.

El redimensionamiento del papel del Estado en la economía mexicana se tradujo, en la práctica, en las siguientes medidas de política: *a)* reducción del gasto público, sobre todo el de inversión y los de desarrollo social; *b)* privatización de numerosas empresas del Estado y liquidación de otras, y *c)* desregulación de los procesos de producción e intercambio de mercancías y de servicios.

La drástica reducción del gasto público es responsable –en buena medida– del reducido crecimiento económico, y del deterioro de las condiciones de vida de buena parte de la población. En la actualidad, el gasto público es insuficiente para atender de manera adecuada las responsabilidades constitucionales que tiene el Estado. Las necesidades son muchas y de todo tipo. El rezago social y económico se ha venido acumulando. Este es el caso del gasto en infraestructura y en desarrollo social.

La drástica reducción del gasto público es responsable del reducido crecimiento económico, y del deterioro de las condiciones de vida de buena parte de la población. En la actualidad... es insuficiente para atender de manera adecuada las responsabilidades constitucionales que tiene el Estado

Participación del gasto público neto devengado en el PIB (%)

	1982	1990	2000	2017
Total	34.7	23.6	19.6	23.8
No Programable	13.8	10.5	6-1	6.1
Programable	20-8	13.1	13.5	17.7
De capital	7.4	3.1	2.2	3.6
Corriente	13.4	10.0	11.2	14.1

Incluye principalmente: participantes a entidades federativas e intereses, comisiones y gastos. Fuente: Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. Para 2017, Portal de Transparencia, Presupuestaria.gob.mx

Se argumentó que el vacío que en lo económico y en lo social dejaba la reducción del gasto público sería colmado por la actividad de los particulares. No fue el caso. Con la reducción del gasto público incluso vino la reducción del gasto privado, en particular el de inversión. Y con ello disminuyó el crecimiento económico. Hay abundante información y estudios en el sentido de que la inversión pública “jala” a la privada. En la actualidad, el gasto público como proporción del PIB está muy por debajo del promedio de los países miembros de la OCDE, y si se le compara con varios países de América Latina sucede algo similar.

Fue en la infraestructura básica (uso y aprovechamiento del agua, energéticos, comunicaciones y transportes) donde se registró el mayor ajuste a la baja, perpetuando el déficit que México ha tenido durante años en esta materia y afectando las futuras capacidades productivas y de desarrollo. Los indicadores internacionales indican que el país se encuentra en el lugar 64 de 148 países en materia de infraestructura, y en el lugar 66 por lo que hace a su calidad, incluso por debajo de varios países con menor nivel de desarrollo (Foro Económico Mundial, 2018).

La inversión en infraestructura proporciona beneficios importantes en el nivel de ingreso por persona y en el crecimiento económico del país. También tiene efectos positivos sobre el desarrollo humano y el bienestar de la población. Al final de cuentas, es una palanca clave para el desarrollo.¹ Han sido las entidades federativas del sur del país (Chiapas, Oaxaca, Guerrero y buena parte de Tabasco, Quintana Roo y Campeche) las que están más rezagadas en materia de infraestructura respecto al resto del país. Y ello reduce el crecimiento del conjunto de la economía.

¹ Es significativo, y de diverso tipo, la contribución que el acervo y la oferta creciente de bienes y de servicios de la infraestructura pueden hacer al crecimiento de la economía. Entre otras cosas: elevan la productividad de la mano de obra y del capital; reducen los costos de producción; incorporan recursos y actividades para la producción; modernizan y diversifican la producción y el intercambio de bienes y de servicios; favorecen el intercambio dentro del país y con el exterior.

El gasto público en desarrollo social en México también se ajustó desde el principio, y dejó de tener el ritmo de crecimiento por año que tuvo antes de 1983. En algunos casos incluso se redujo en términos reales durante varios años (por ejemplo, en salud). En la actualidad, el gasto público en desarrollo social es insuficiente para superar los rezagos existentes.

De acuerdo con datos del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), México es uno de los países de la OCDE y de América Latina que menos invierte en salud.

En 2016 el país tuvo un gasto total en salud de 5.8% del PIB, inferior a los de varios países de América Latina (Brasil 6.2%, Chile 8.5%, Costa Rica 9.1%, Panamá 7%, Colombia 7.2%) y, desde luego, por debajo de lo que invirtieron en promedio los países miembros de la OCDE (9.0%) y del promedio de los países de América Latina (7.4%). De ese gasto total en salud, la mitad es público y el resto privado. Desde 1990, el gasto público en salud ha promediado 2.5% del PIB. Ello se ha traducido en menos médicos y menos camas hospitalarias por cada 10,000 personas. La tasa de mortalidad infantil (14.6 muertes por cada 1,000 menores de cinco años) duplica la del promedio de los países de la OCDE, que es de siete fallecimientos.

Indicadores de salud y recursos de atención a la salud

Indicador	OCDE	México	Chile	Costa Rica	Brasil	Colombia
Esperanza de vida al nacer	80.6	75	79.1	79.6	74.7	74.2
Tasa de mortalidad infantil	3.9	12.5	7.2	8.5	14.6	13.6
Núm. de doctores por cada mil habitantes	3-4	2.4	2.1	nd	1.8	1.8
Núm. de consultas al año por médico	2295	1147	1682	nd	1487	1081

Fuente: Tomado de *Propuestas Estratégicas para el Desarrollo 2019-2024*, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, Coordinación de Humanidades, UNAM, 2018.

En la actualidad la seguridad social, que tan sólo cubre a 56% de la población, se caracteriza por ser incompleta (tanto por el porcentaje de población que beneficia, como por la falta de seguros a los que responde, por ejemplo el de desempleo). La seguridad social está fragmentada, ya que son varias las entidades que la atienden –principalmente el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)–, ya desfinanciada y de calidad desigual: no sólo entre las entidades que lo proporcionan, sino también dentro de una misma entidad, hay marcadas diferencias regionales.

La cobertura de la educación básica ha avanzado notablemente en México, y la escolaridad promedio ya es de nueve grados, aunque hay desigualdades notables por región. Un gran contraste se percibe lo mismo en el estado general de los planteles (*i. e.*, servicios básicos como los de electricidad, agua potable, sanitarios, bibliotecas, espacios para el deporte) y en el entorno comunitario y familiar que prevalece, todo lo cual limita enormemente la formación de los estudiantes.

El gasto público en educación ha sido, en promedio, de alrededor de 3% del PIB. El gasto por alumno por ciclo escolar es muy bajo, inferior al que llevan a cabo los países miembros de la OCDE, y también por debajo del que se registra por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en varios países de la región. El menor gasto por alumno, entre otros factores, afecta el desarrollo de las potencialidades individuales. Los datos que muestra el Programme for International Student Assessment (PISA) para 2015 indican que, en la actualidad, casi 50% de los estudiantes en los campos de lectura y ciencias, y cerca de 60% en matemáticas, no tienen un dominio sólido de estas competencias. En promedio, alrededor de uno de cada 10 estudiantes en los países de la OCDE (10.7%) alcanzan un nivel de competencia de excelencia en matemáticas, mientras en México sólo lo obtienen 0.3% de los alumnos, por debajo de los porcentajes de Brasil, Chile y Uruguay.

Por todo ello, es urgente actuar en materia de gasto público. Se requiere no sólo reducir ciertos gastos que no son necesarios. También importa mucho mejorar la calidad con que se ejecuta el gasto. Revisar para actualizar y modificar las prioridades en cuanto a su destino, por tipo de actividad y por regiones del país. Procurar mayor eficiencia y rigor en la ejecución de los programas.

Sin duda hay que gastar mejor. Pero es igualmente importante gastar más y hacerlo en un plazo breve. Se impone canalizar el gasto adicional a las siguientes áreas prioritarias: combate a la pobreza; educación (en todos sus niveles y orientado a mejorar la calidad); universidades, ciencia y tecnología; salud y seguridad social (ampliar la cobertura y orientado a establecer un sistema nacional de salud y seguridad social); infraestructura básica; infraestructura urbana; infraestructura social (escuelas, clínicas y hospitales); vivienda y sus servicios; desarrollo rural (que incluye el fomento agropecuario, pero no son equivalentes). Y ello buscando mejorar las relaciones entre los tres órdenes de gobierno: hacerlas claras y equitativas.

El manejo austero del gasto público es necesario y conveniente, pero no dará los recursos suficientes para atender de manera adecuada las necesidades, que son ni para eliminar en un tiempo razonable los rezagos. No tiene mucho sentido solamente practicar la austeridad.

También importa mucho mejorar la calidad con que se ejecuta el gasto. Revisar para actualizar y modificar las prioridades en cuanto a su destino, por tipo de actividad y por regiones del país. Procurar mayor eficiencia y rigor en la ejecución de los programas

El manejo austero del gasto público es necesario y conveniente, pero no dará los recursos suficientes para atender de manera adecuada las necesidades, que son ni para eliminar en un tiempo razonable los rezagos. No tiene mucho sentido solamente practicar la austeridad

Se requieren mayores ingresos públicos que se traducirán en más gasto, el cual, a su vez, dará lugar a mayor demanda de todo tipo de bienes y de servicios que los particulares producen. Más impuestos significan más ventas y, con ello, mayor ganancia

Hay que financiar el creciente gasto público de manera adecuada. Desde luego que la mayor eficiencia en la ejecución de los programas y la eliminación de ciertos renglones del gasto actual darán recursos para aumentar, en las áreas prioritarias, el gasto público. Pero ello no será suficiente. Se requiere actuar en materia de financiamiento del gasto. Es preciso mejorar la administración de los impuestos existentes, hacerlos progresivos y también introducir nuevos impuestos (progresivos y equitativos). Se necesita mayor endeudamiento, interno y externo, y promover la participación del capital privado en ciertos programas.

Todo ello con el único objetivo de promover el crecimiento económico y la justicia social del país. Se requieren mayores ingresos públicos que se traducirán en más gasto, el cual, a su vez, dará lugar a mayor demanda de todo tipo de bienes y de servicios que los particulares producen. Más impuestos significan más ventas y, con ello, mayor ganancia. Es desde luego indispensable la transparencia y el manejo honesto, eficaz y eficiente del gasto público y de la administración fiscal.

Bibliografía

- Blyth, M. (2013), *Austerity, The History of a Dangerous Idea*, Oxford University Press, 2013.
- Centro de Estudios de Finanzas Públicas, Cámara de Diputados (2017), Portal de Transparencia Presupuestaria.gob.mx
- Foro Económico Mundial (2018), *Índice Global de Competitividad 2013-2014*.
- Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (2018), *Propuestas Estratégicas para el Desarrollo 2019-2024*, Coordinación de Humanidades, UNAM.
- Tello, C., Ibarra, J. (2012) *La revolución de los ricos*, México, Facultad de Economía, UNAM, 2^a. reimp. 2015.