



Buen Gobierno
ISSN: 1874-4271
ISSN: 2683-1643
director@revistabuengobierno.org
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y
Administrativos A.C.
México

La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la “cuarta transformación”: lógica y problemas de implementación

Rivero Casas, Jesús

La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la “cuarta transformación”: lógica y problemas de implementación

Buen Gobierno, núm. 27, 2019

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C., México

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660565002>

DOI: https://doi.org/10.35247/buengob_27_06



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional.

La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la “cuarta transformación”: lógica y problemas de implementación

The austerity policy as an instrument for Welfare and Economic Growth in the government of the “fourth transformation”: Logic and implementation problems

Jesús Rivero Casas *
jesus.rivero@uottawa.ca

DOI: https://doi.org/10.35247/buengob_27_06
Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660565002>

Recepción: 30/07/19
Aprobación: 14/08/19

RESUMEN:

El gobierno de la “cuarta transformación” se propuso dar un giro en la forma de concebir la política social y económica de México basada en el incremento del gasto social para generar un mayor poder adquisitivo en la población en condiciones de pobreza, incentivar el consumo y potencializar el crecimiento. Este objetivo tuvo un instrumento que permitió su viabilidad financiera: la política de austeridad republicana, la cual ha sido recibida con fuertes críticas y resistencias al interior y exterior del gobierno debido a que no se realizaron las negociaciones y acuerdos necesarios para su exitosa puesta en marcha. Este artículo pretende explicar el origen, la lógica y los problemas de implementación a los que se enfrentó una de las políticas más controversiales del nuevo gobierno.

PALABRAS CLAVE: *Política Social , Política Económica , Estado de Bienestar , Austeridad Republicana .*

ABSTRACT:

The government of the “fourth transformation” proposed itself to take a turn in the way of conceiving the social and economic policy in Mexico based on the increment of social spending to generate greater purchasing power in the population in conditions of poverty in order to encourage consumption and economic growth. This objective had an instrument that allowed its financial viability: the republican austerity policy, which has met with strong criticism and resistance within and outside the government because the negotiations and agreements necessary for its implementation were not carried out. This article aims to explain the origin, logic and problems faced for one of the most controversial policies of the new government.

KEYWORDS: *Social Policy , Economic Policy , Welfare State , Republican Austerity .*

INTRODUCCIÓN

El primero de diciembre de 2018 dio inicio el gobierno de la llamada “cuarta transformación”. Es la primera vez en la historia contemporánea de México en que un candidato de un partido de izquierda es electo para ocupar el cargo de presidente de la República. El gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador se planteó desde un inicio dar un giro en la forma de entender el bienestar social y la política económica a través de un ligero regreso a las políticas keynesianas del siglo XX. Un proyecto de tal magnitud suponía una gran inversión en obra pública pero también en programas sociales que permitieran una redistribución *fast track* de la riqueza con el fin de aumentar el poder adquisitivo e incentivar el consumo de la población en situación de pobreza con el objetivo de acelerar el crecimiento económico.

Con el fin de llevar a cabo esta agenda programática se concibió un instrumento que permitiera la viabilidad financiera del gobierno sin tener que recurrir al endeudamiento. El instrumento fue la política

NOTAS DE AUTOR

- * Es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Candidato a doctor en Sociología Política por University of Ottawa. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales- UNAM. Es consultor en políticas públicas. Sus líneas de investigación son: sociología de las políticas públicas, análisis estratégico del policy process, rational choice theory y teorías de los espacios de gobernanza.

de austeridad republicana, cuyo objetivo fue disminuir al máximo el costo del gobierno a través de diversos recortes presupuestales, esta política fue implementada a través de la Ley de Remuneraciones de los Servidores Públicos, La Ley de Austeridad Republicana y el cambio en la distribución del Presupuesto de Egresos de la Federación. El objetivo fue generar una gran cantidad de ahorros que permitiera financiar, en parte la ambiciosa política social.

La política de austeridad ha enfrentado críticas y resistencias al interior y al exterior del gobierno, en gran medida por la falta de persuasión y negociación con los actores políticos involucrados, sobre todo con aquellos que ya se encontraban en sus posiciones desde administraciones anteriores. Pareciera ser que el nuevo gobierno no tomó la precaución de acordar la forma de implementar la política de austeridad con aquellos que no compartían sus valores ideológicos. Asimismo, la confrontación del Presidente de la República con el sector de la sociedad civil, los medios de comunicación y el sector académico, los cuales cuentan con una influencia mayúscula en la generación de opinión pública ha generado un clima de desinformación y rechazo a los recortes presupuestales, así como una caída de la popularidad presidencial.

El objetivo de este artículo es el de explicar la lógica y los problemas de la implementación de la política de austeridad. Partimos de la premisa de que entender la forma en la cual es concebida esta política como principal instrumento del gobierno y las fallas en la forma en la cual fue puesta en marcha nos permitirá comprender uno de los aspectos más importantes del proceso político-administrativo de los primeros seis meses del gobierno de la cuarta transformación. En primera instancia se presenta un breve marco contextual que permita entender el tránsito del Estado de Bienestar al Estado reducido en México, posteriormente se expone la agenda programática del gobierno y la forma en la que fue concebida la política de austeridad. Hacia el final del texto se presenta un apartado sobre los problemas derivados de la implementación en el marco de la falta de persuasión y negociación del gobierno con los actores políticos involucrados.

1. EL BIENESTAR SOCIAL EN MÉXICO

La política social puede entenderse como aquellas decisiones y acciones asumidas por los gobiernos para procurar el bienestar de la población a través del acceso a la vivienda, al agua potable, los alimentos básicos y, reforma mayormente extendida, a la educación, los servicios de salud y el ingreso mínimo. Hugh Bochel y Guy Daly (2014: 7) afirman que la política social está relacionada con la forma en que se distribuye el bienestar en una sociedad, “la política social y la administración se refieren al estudio de la distribución y organización del bienestar dentro de las sociedades. Su enfoque se centra en las formas en que las diferentes sociedades entienden y satisfacen las necesidades de sus poblaciones”. En el mismo sentido Anne Westhues (2006: 8) señala que “la política social es un curso de acción o inacción elegido por las autoridades públicas para abordar un problema que trata sobre la salud humana, la seguridad o el bienestar”.

La forma más elaborada de comprender la participación del Estado en la procuración del bienestar social en el siglo XX fue la aparición del Estado de Bienestar, “el estado de bienestar clásico a menudo se concibió en relación con las políticas de mantenimiento de ingresos y seguridad social, atención médica, servicios sociales personales, educación y capacitación” (Bochel H. y Daly G., 2014: 3). De entre los más exitosos casos, se encuentran los Estados de bienestar en Francia (*Etat providentiel*), Alemania (*Sozial politik*) y Gran Bretaña (*welfare state*). Los dos primeros estuvieron enfocados en los trabajadores mientras el último en la población en general.

En el caso mexicano, el Estado de bienestar, o la política de bienestar social implementada con el fin de acercarse a los modelos europeos estuvo financiada con una participación activa del Estado en la economía. Mientras las políticas keynesianas se implementaron en los países desarrollados, en América Latina se implementó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, “un plan dirigido por el Estado y enfocado hacia el interior, diseñado para aislar la economía nacional de las presiones del mercado global

durante la Gran Depresión” (Edmonds y Shirk, 2012: 205). Entre 1940 y 1970, México creó y consolidó un sector industrial que le dio la oportunidad de crecer a tasas del 6% anual.

Gracias a ello, el gobierno pudo promover el desarrollo de manera fuerte y sostenida, en 1943 se creó el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para Trabajadores del Estado (ISSSTE) en 1959.

Para 1980, a nivel internacional se dio un cambio radical en la forma de concebir la promoción del bienestar pasando de una responsabilidad estatal a una orientada al mercado. En el caso de México, y diversos países latinoamericanos, la situación económica causada por el sobreendeudamiento, el crecimiento excesivo del aparato burocrático y la caída de los precios del petróleo provocaron la adopción de una serie de recomendaciones para recuperar la capacidad financiera y resolver la crisis que venían de los organismos financieros internacionales. Esto representó un cambio radical en la política económica basada en los principios del keynesianismo. F. Merrien, R. Parchet y A. Kerner (2005: 257) señalan que la nueva economía tenía dos ejes principales: libre mercado, reducción del sindicalismo y el Estado social. Asimismo, señalan que el neoliberalismo representó la modificación de las bases morales del Estado, relegándolo a una responsabilidad mínima por el bienestar.

El neoliberalismo fue una revolución político-económica que demolió el estado social. En México, el nuevo modelo se tradujo en la privatización del sistema de pensiones y de la seguridad social. La modificación de las leyes laborales que buscaron descargar a las empresas de los gastos de seguridad social de los trabajadores ha permitido que, a través de la figura del *outsourcing*, cada vez más trabajadores no accedan a los mínimos estándares de bienestar. Mientras en 1975 el 70% de los trabajadores se encontraban afiliados al IMSS en 2010 lo estaba solo el 52%, en el mismo sentido, actualmente el 80% de la población en edad de retiro no cuenta con algún sistema de seguridad social (INEGI).

Con el fin de enfrentar los retos del bienestar social en la era neoliberal el gobierno implementó una política social basada en tres programas principalmente: a) Seguro popular, b) Pensión universal para adultos mayores y c) Progres- Oportunidades.

El seguro popular tuvo como objetivo fundamental ofrecer a todos los mexicanos acceso gratuito a la atención médica en cuanto a consultas, algunos tipos de cirugías y medicamentos. La pensión universal para adultos mayores, implementada por primera vez a nivel local en el año 2001 en la Ciudad de México y a nivel federal en 2007, buscó que la población adulta mayor tuviera acceso a un ingreso mínimo que permitiera aminorar la pobreza por ingresos. El neoliberalismo trajo consigo una nueva forma de comprender el bienestar, a través del programa Progres- Oportunidades, los esfuerzos se enfocaron en la población más vulnerable bajo el paradigma del desarrollo humano, a partir del cual se buscó disminuir la desnutrición, la deserción escolar e incentivar el cuidado de la salud.

Uno de los grandes problemas de la política económica neoliberal fue que en países como México, en los cuales el sector industrial no logró terminar a tiempo con la modernización para la competitividad global, se terminó por tener un panorama muy adverso, un crecimiento promedio en los últimos treinta años de 2% del PIB anual. Asimismo, según cifras del INEGI, la población se ha empobrecido casi en 450%; mientras en 1987 se necesitaban 5 horas trabajo para adquirir la canasta básica, en 2018 se necesitaron 24. Ello se tradujo en que la población viera caer su poder adquisitivo y con ello su calidad de vida.

Hasta este momento hemos intentado ofrecer una perspectiva sobre la forma de entender el bienestar social y el crecimiento económico en dos visiones hegemónicas del siglo XX, la primera orientada hacia la responsabilidad por parte del Estado de la economía y el bienestar social y, la segunda, orientada hacia el mercado y las oportunidades que de él deriven respecto al crecimiento y el bienestar individual.

2. AGENDA PROGRAMÁTICA DEL GOBIERNO DE LA 4T: BIENESTAR SOCIAL

El 20 de noviembre de 2017 el partido MORENA presentó su plataforma electoral para las elecciones de junio de 2018 llamado *Proyecto Alternativo de Nación*, el cual tenía como eje fundamental, según Alfonso Romo, decir “no al gasto sin control. Ejecución austera, responsable y honesta del gasto público. Primero se buscan los recursos y luego se asignan, no se endeudará más al país ni habrá nuevos impuestos” (Guerrero, 2017).

Con relación al tema del bienestar, el documento señalaba enunciativamente que se priorizaría la atención a los jóvenes y los grupos vulnerables, “la inclusión de todos los jóvenes en programas educativos o laborales, y la atención prioritaria al cumplimiento efectivo de los derechos de las mujeres, los pueblos indígenas, los adultos mayores, los niños y otros grupos vulnerables” (MORENA, 2017: 6). En cuanto al crecimiento económico, si bien se hace mención de la necesidad de mantener la estabilidad macroeconómica, no se asumen cambios sustanciales de la política económica. Lo que sí es posible resaltar es la insistencia con la que se menciona que la fuente de financiamiento de la política social sería a partir de una política de austeridad que incluiría el combate a la corrupción y la disminución del gasto corriente:

Las principales fuentes de financiamiento de los proyectos provendrán de la eliminación de la corrupción y de un ejercicio honesto de gobierno, así como de la estricta observancia de la austeridad republicana. Se presentará una iniciativa de presupuesto distinta, orientada a la reducción del gasto corriente y al incremento en el gasto en inversión pública (MORENA, 2017: 22).

La plataforma electoral se consolidó en el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024* presentado el 15 de marzo de 2019. El documento describió de forma más detallada los objetivos del gobierno de la cuarta transformación de la política social y de las fuentes de financiamiento. El documento contó con tres pilares, uno dedicado a la seguridad, el siguiente al bienestar y el tercero al crecimiento económico. Sin embargo, señalaba que tanto la política de seguridad y la económica se encontraban relacionadas de tal forma que el éxito de la política de bienestar era en donde descansarían las otras dos y, por lo tanto, se convertía en la prioridad del sexenio (Presidencia de la República, 2019).

En este sentido, el gobierno eliminó el Programa Prospera el cual había venido siendo la punta de la política social para la mitigación de la pobreza extrema en los últimos 4 sexenios

e introdujo un paquete amplio de programas enfocados esencialmente en los jóvenes, el campo y la población de adultos mayores y con discapacidad.

En cuanto a los jóvenes menores de 18 años se implementó el Programa Nacional de Becas Benito Juárez, el cual consiste en una beca de 800 pesos mensuales, el Programa Jóvenes Construyendo el Futuro, enfocado en personas de 18 a 29 años que no se encuentran trabajando o estudiando con el fin de que reciban capacitación técnica a cambio de una beca-salario de 3 600 pesos mensuales y el Programa Jóvenes Escribiendo el Futuro, el cual se basa en otorgar una beca de 4 800 pesos bimestrales a aquellos jóvenes en situación de pobreza que se encuentren cursando la educación superior.

Cabe mencionar, que dentro de la política social se plantea un nuevo componente que busca atender a la población rural a través del Programa Sembrando Vida, el cual consiste en un apoyo económico de 5 mil pesos mensuales, así como asistencia técnica e insumos a las personas que posean terreno fértil para proyectos agroforestales de 2.5 hectáreas.

En cuanto a la Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas mayores, se aumentó en un 100% la cantidad que se destinaba por beneficiario durante el gobierno anterior para quedar en 1 275 pesos mensuales. Asimismo, se adicionó un nuevo programa, la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad para atender a los jóvenes con discapacidad permanente hasta los 29 años o hasta los 64 si pertenecen a alguna comunidad indígena. En cuanto a los programas de salud, el Plan Nacional de Desarrollo plantea la creación

de un Instituto Nacional de Salud que atenderá a toda la población no beneficiaria del IMSS o del ISSSTE de forma gratuita.

Es importante recalcar, como ya se ha mencionado, con relación a la política de seguridad, una de las apuestas del gobierno es que las políticas de bienestar inhiban a los jóvenes de las actividades criminales. En cuanto a la política económica, hay una evidente estrategia no solo de redistribuir la riqueza sino de fomentar el consumo y afectar el crecimiento económico. En este sentido, el aseguramiento del bienestar social se convierte en un pilar en donde soportar dos de las grandes prioridades del país: seguridad y crecimiento económico.

3. LA POLÍTICA DE AUSTERIDAD COMO INSTRUMENTO DE FINANCIAMIENTO

Cómo se ha expuesto, la política social del nuevo gobierno se ha robustecido a partir del aumento en el gasto en transferencias monetarias directas, en relación a los sexenios anteriores. Es posible señalar, que lo que buscó el gobierno fue dar un gran golpe de redistribución del ingreso que elevara la capacidad adquisitiva de la población, mitigando con ello los niveles de pobreza por ingresos. Sin embargo, la política social, de alguna forma, es una estrategia para incentivar el crecimiento económico vinculado a la política keynesiana: al elevar el poder adquisitivo, se eleva el consumo de la población y, en teoría, aunado al gasto en obra pública y al aumento de los salarios, hay crecimiento económico. Si bien no se trata de un regreso al modelo de industrialización como el mismo Plan Nacional de Desarrollo lo señala, “hoy, en 2019, el país y el mundo han cambiado mucho y en muchos sentidos, y sería imposible y hasta disparatado intentar un retorno a las estrategias del desarrollo estabilizador” (Presidencia de la República, 2019: 38), sí se trata de una forma distinta de concebir la política económica y social que requiere una cantidad muy importante de recursos que el país no se encontraba en condiciones de enfrentar bajo la forma en la que se habían venido ejerciendo los recursos en los gobiernos anteriores, baste decir que el presupuesto para el año 2018 fue de 5,279,667,000,000 pesos y para el 2019 es de 5,838,059,700,000, prácticamente no hay una diferencia substancial.

La estrategia entonces fue buscar un instrumento que permitiera poner en marcha el proyecto y esa estrategia fue la política de austeridad, que tuvo como objetivo que gran parte del presupuesto se reorientara hacia la política social. Esta política fue planeada desde la presentación de la plataforma electoral en 2017:

En este sentido, para llevar a cabo muchos de los proyectos y programas aquí enunciados se deberá buscar la reorientación de presupuestos públicos que actualmente se asignan y ejercen de manera opaca, sin evaluación ni rendición de cuentas; asimismo, parte de los recursos fiscales que se espera liberar en un plazo de cuatro años (equivalentes a 4.1% del PIB), serán reasignados a financiar proyectos de infraestructura con impacto regional y a financiar los programas sociales prioritarios, como los de rescate a los jóvenes y la pensión universal para adultos mayores (MORENA, 2017: 8).

La política de austeridad se integró esencialmente por 3 instrumentos: a) La Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, b) La Ley de Austeridad Republicana y c) Presupuesto de Egresos de la Federación 2019, los cuales se exponen a continuación.

3.1 LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

El 6 de noviembre de 2018 entró en vigor la Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, la cual resultó controversial por la negativa del Presidente Enrique Peña Nieto a realizar su publicación, por lo que esta tuvo que publicarse por instrucciones del presidente del Senado. Esta Ley si bien tuvo como objeto reglamentar el artículo 75 y 127 de la Constitución, estratégicamente fue el medio para llevar a la implementación dos decisiones que permitiría un ahorro mayúsculo en las finanzas públicas: terminar con el pago de pensiones a los expresidentes de México y la disminución de salarios a los altos funcionarios. De

esta forma, la Ley determinó específicamente que el Estado Mexicano sólo cubriría el pago de pensiones y jubilaciones contempladas en las leyes o decretos legislativos, por lo que las pensiones presidenciales que se sostenían en un decreto presidencial quedaron eliminadas:

“No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones, haberes de retiro o pagos de semejante naturaleza por servicios prestados en el desempeño de la función pública sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo” (LFRSP, Artículo 10).

Así mismo se hace explícita la eliminación de liquidaciones o remuneraciones o compensaciones finales a los funcionarios electos por el voto popular, “Los servidores públicos de elección popular no tienen derecho a liquidación o compensación alguna por el término de su mandato” (LFRSP, Artículo 11).

En cuanto a la limitación del gasto por salarios, la Ley puso un límite a los funcionarios públicos a partir del salario que se designe al Presidente de la República. Esta disposición sería aplicable a los órganos autónomos y a las empresas estatales:

Ningún servidor público obligado por la presente ley recibirá una remuneración o retribución por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión mayor a la establecida para el Presidente de la República en el Presupuesto de Egresos de la Federación. (LFRSP, Artículo 6).

3.2 LEY DE AUSTERIDAD REPUBLICANA

El 4 de mayo de 2019, el gobierno federal emitió una serie de lineamientos a través de un memorándum para disminuir el gasto corriente de las dependencias federales, órganos desconcentrados y empresas estatales en relación al presupuesto de por sí ya disminuido en el presupuesto 2019. El documento señaló, entre los puntos más importantes, que debían eliminarse los asesores al interior de la Administración Pública Federal, los puestos de confianza y alto rango de las delegaciones federales, la eliminación de las plazas de Director General Adjunto y sobre todo el ajuste en un 30% de lo presupuestado en los gastos de papelería, transportes aéreos, viáticos, estudios e investigaciones. Quizá los recortes más fuertes y de mayor impacto son los que se detallaron en los numerales 11 y 12 de los documentos:

11.- Se ajustarán las partidas de: Viáticos al extranjero, exposiciones, gastos de alimentación, pasajes aéreos internacionales, arrendamiento de vehículos, asesorías para operación de programas, subcontratación de servicios, servicio de telefonía celular, congresos y convenciones; con una reducción del 50%.

12.- Se ajustarán las partidas de: servicios relacionados con monitoreo de información en medios masivos, difusión de mensajes sobre programas y actividades gubernamentales, difusión de mensajes comerciales para promover la venta de productos y servicios; con una reducción de 30%. (Presidencia).

Así mismo se planteó la necesidad de revisar los programas de poco beneficio para la población.

Sin embargo, el 2 de julio de 2019 el Senado de la República aprobó el dictamen para la expedición de la Ley de Austeridad Republicana. El dictamen busca materializar los lineamientos del memorándum citado adicionando algunos elementos de gran importancia como el hecho de sumar a estas disposiciones a los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos constitucionales autónomos. Entre las diversas disposiciones que se plantean en materia de ahorro se encuentra la del artículo 10 que regula el memorándum de mayo de 2019 señalando los gastos, en tanto no se tengan determinados, no deberán exceder de lo programado para el año anterior. Así mismo se señala la prohibición de la contratación de seguros de ahorro y gastos médicos para los funcionarios públicos, la creación de fideicomisos, remodelación de oficinas por motivos estéticos, compra de vehículos de lujo y creación de plazas de Director General Adjunto.

3.3 PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 2019

La reasignación del presupuesto para el año 2019 quizá sea el instrumento más práctico de la política de austeridad. Para este año diversas dependencias, empresas estatales y órganos autónomos vieron disminuidos sus presupuestos respecto a los años anteriores. A continuación, se presenta un comparativo de los cambios más importantes en el presupuesto 2019 respecto al del año 2018.

Cambios en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018-2019

Dependencia/organismo autónomos	2018	2019	Condición
Poder Legislativo	15,574,572,274	13,002,444,027	Disminuyó
Poder Judicial	71,366,389,337	63,656,725,000	Disminuyó
INE	24,215,327,986	15,363,037,745	Disminuyó
CNDH	2,033,004,229	1,809,405,805	Disminuyó
INAI	1,098,478,640	900,151,692	Disminuyó
INEGI	7,788,876,174	12,129,702,814	Aumentó
Presidencia	1,797,418,247	1,569,844,550	Disminuyó
SEGOB	64,288,166,419	60,783,083,252	Disminuyó
RELEX	9,003,192,028	8,532,283,876	Disminuyó
SHCP	26,458,200,665	22,575,933,039	Disminuyó
SEDENA	81,021,903,813	93,670,187,410	Aumentó
AGRICULTURA	72,125,383,47	65,434,880,164	Disminuyó
FUNCIÓN PÚBLICA	1,191,905,203	901,819,393	Disminuyó
SEP	280,969,302,366	308,000,434,721	Aumentó
SALUD	122,557,337,320	124,266,865,116	Aumentó
STPS	4,036,978,861	43,269,051,026	Aumentó
MARINA	31,305,775,196	32,083,375,192	Aumentó
MEDIO AMBIENTE	37,580,635,702	31,020,459,536	Disminuyó
SENER	2,470,265,318	27,229,831,829	Aumentó
BIENESTAR	106,645,504,028	150,606,037,651	Aumentó
TURISMO	3,916,225,884	8,785,888,223	Aumentó
CONACYT	27,225,876,510	24,764,719,64	Disminuyó
CULTURA	12,916,173,982	12,894,090,259	Disminuyó
ISSSTE	282,632,561,843	323,322,195,097	Aumentó
IMSS	679,284,281,924	746,738,895,682	Aumentó

Elaboración propia con datos del PEF 2018 y 2019

Cómo es posible observar, la mayor parte de las dependencias federales y órganos constitucionales autónomos recibieron una disminución importante en su presupuesto. Sin embargo, aquellas relacionadas

con los temas de la seguridad y del desarrollo social tuvieron un aumento. Es el caso del ISSSTE, el IMSS, y Secretaría de Salud. Cabe hacer mención especial de las secretarías que aumentaron su presupuesto en forma mayúscula debido al manejo de los programas sociales, es el caso de la Secretaría del Bienestar la cual recibió un aumento en su presupuesto en \$ 43,951,533,623, la del Trabajo y Previsión social con un aumento de \$ 39,232,072,165 y la Secretaría de Educación Pública con un aumento de \$ 27,031,132,355.

4. EFECTOS DE LA AUSTERIDAD: PROBLEMAS DE IMPLEMENTACIÓN

Las primeras reacciones a la implementación de la política de austeridad vinieron a partir de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Al darse a conocer los recortes a las dependencias federales pero, sobre todo, a los órganos constitucionales autónomos, quienes vieron vulnerada su capacidad operativa para llevar a cabo sus tareas encomendadas comenzaron a señalar una falta de compromiso con las instituciones promotoras de la democracia. Tal parecería que el gobierno no había tenido una negociación o no habría comunicado correctamente a los titulares de las dependencias afectadas sus intenciones de redistribuir el presupuesto y afectarles en el gasto corriente.

Un hecho, que quizá vino a agravar la tensión causada por la disminución presupuestal fue el oficio emitido por la Secretaría de Hacienda hacia todas las dependencias del gobierno federal señalando la necesidad de cancelar las contrataciones llevadas a cabo a partir del 1 de diciembre de 2018,

toda aquella persona contratada a partir del primero de diciembre de 2018 en alguna plaza permanente, eventual o de honorarios en cualquier delegación u oficina de representación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberá ser separada de su encargo. (Urrutia, 2019)

Sin embargo, quizá los sucesos que más preocupación causaron y que hicieron pensar que no se tenía una lógica detrás de la política de austeridad fueron las críticas que vinieron desde el interior del mismo gobierno a través de la renuncia de diversos funcionarios de alto nivel. El Director del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) Germán Martínez renunció a través de una carta de renuncia dirigida al Consejo Técnico del Instituto señaló: “Ahorrar y controlar en exceso el gasto de salud es inhumano. Ese control llega a escatimar los recursos para los mexicanos más pobres”. (Martínez, 2019)

En el mismo sentido, el 7 de junio el titular de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) Jaime Rochín (2019) señaló en su carta de renuncia el trato presupuestario dado a la comisión y que no permitía atender las causas de la Ley de Atención a Víctimas: “se requiere reforzar los mecanismos institucionales que las atienden; no diezmarlos, obligando a racionar el modesto apoyo que hoy reciben”. El caso más reciente fue el del ex titular de la Comisión para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) quien en una columna de opinión publicada en el portal Animal Político el 18 de junio de 2019 señaló: “Durante este gobierno se han tenido problemas en las áreas de salud, seguridad, cultura, deporte, entre otras, debido a recortes que no han tenido un sólido fundamento y a controles que se han convertido en frenos para el gasto” (Hernández, 2019).

A estas críticas se han sumado las de distintos analistas y académicos que han señalado la falta de diagnósticos, que se hayan hecho públicos, sobre la forma en la que se diseñó la política de austeridad del gobierno de la cuarta transformación. Es posible notar un ánimo de preocupación generalizado sobre *el por qué* y *el para qué* de la política de austeridad el cual se ve agravado por las confrontaciones públicas del Presidente de la República con aquellos que critican las medidas tomadas. Pareciera ser, a partir de los casos mencionados, que al interior del gobierno hay un desconocimiento sobre la lógica y correcta implementación de la política de austeridad.

CONCLUSIONES

El paso del Estado de Bienestar, o del Estado con una gran responsabilidad de lo social, al Estado reducido en México significó un cambio en el paradigma sobre cómo concebir el bienestar y el crecimiento económico. Es posible decir que los últimos 4 sexenios han seguido una política social y económica muy similar que se diferencia del actual gobierno de la llamada cuarta transformación. La nueva forma en la que se ha entendido la relación entre el bienestar y el crecimiento económico se basan o se encuentra muy cercana a la teoría keynesiana del crecimiento económico la cual señaló que aumentando el consumo se puede potencializar la demanda de bienes y servicios y por consiguiente el crecimiento económico.

Sin embargo, esta nueva perspectiva requirió una cantidad de inversión pública en proporciones mayores a las que se habían venido dando en el llamado periodo neoliberal. Para lograrlo, el gobierno se planteó una estrategia que le permitiera obtener los recursos económicos suficientes para implementar amplios programas sociales que se basaran principalmente en transferencias monetarias: la política de austeridad republicana.

La política de austeridad contó con tres instrumentos fundamentales: a) la Ley de Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos, b) la Ley de Austeridad Republicana y c) la modificación del Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. A pesar de que la ley de remuneraciones se publicó antes del inicio del sexenio y el presupuesto un mes después, la ley de austeridad no ha sido publicada aún, por lo que el gobierno ha venido emitiendo lineamientos y un memorándum con las medidas de ahorro en las dependencias federales.

Es posible decir, una vez que hemos podido comprender la lógica de la política de austeridad, que está, si bien formaba ya parte de la plataforma electoral del partido en el gobierno, se enfrentó a una serie de resistencias y críticas que no solo vinieron del sector académico y de los analistas, sino del gobierno mismo, es decir, de los titulares de las dependencias y organismos que dependen del presupuesto federal debido al pragmatismo con el que se llevó a la práctica. Específicamente, las críticas vinieron de aquellos que ya se encontraban en sus cargos desde administraciones anteriores. Una explicación de ello puede ser que el gobierno no buscó el consenso y la negociación con los actores que eran ajenos a la cultura política del partido gobernante, es decir, no hubo una persuasión sobre los valores que eran necesarios para comprender las razones y objetivos de la política de austeridad. Inclusive, y todavía más grave, parece ser que no hubo un acuerdo previo sobre cómo implementar en sí misma la política de austeridad.

Un problema adicional radicó en la falla en la estrategia de comunicación del gobierno, que no buscó generar adeptos entre los sectores más influyentes en la opinión pública. La confrontación del Presidente de la República con los medios de comunicación y las organizaciones no gubernamentales, así como con el sector académico e intelectual, incrementó la desinformación y la desconfianza que derivaron en un rechazo generalizado a los recortes presupuestales y un descrédito mediático que llevó al titular del gobierno federal a disminuir su popularidad en los primeros seis meses de su administración.

Es posible concluir que si bien el nuevo gobierno, desde la presentación en campaña de su plataforma electoral, tuvo a la política de austeridad como principal instrumento de sus prioridades, nunca contó con una estrategia de negociación para implementar con éxito una medida más pragmática y controversial en relación a lo que se había venido haciendo en los últimos sexenios. La falta de persuasión y negociación con los principales actores políticos le ha cobrado un alto costo que puede seguir aumentando subsecuentemente si el gobierno corrige la forma de hacer política e implementar las políticas.

BIBLIOGRAFÍA

- Bochel, H., Pages, R. y Sykes, R. (2009) *Social Policy*. Pearson Education. UK.
- Edmonds, E. and Shirk, A. (2012) *Contemporary mexican politics*. Rowman and Littlefield Publishers, UK.
- Gladen, E.N. (1989) *Una historia de la Administración Pública*. Vol. 1, Ed. Fondo de Cultura Económica.

RECURSOS EN LÍNEA

- Hernández, G. (2019) Por una austeridad mejor implementada: CONEVAL. Animal político, 18 de julio de 2019. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/columna-invitada/por-una-austeridad-mejor-implementada-coneval/>
- Lineamientos de Racionalidad y Austeridad Presupuestaria. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551397&fecha=27/02/2019
- Ley Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5542914&fecha=05/11/2018
- Dictamen de la expedición de la Ley de Austeridad Republicana http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/64/1/2019-07-01-1/assets/documentos/Dict_Austeridad_Republicana.pdf
- Martínez, G. (2019) Carta de renuncia. Milenio, 21 de mayo de 2019. Disponible en: <https://www.milenio.com/politica/german-martinez-lee-carta-integra-renuncia-imss>
- MORENA (2017) Proyecto Alternativo de Nación. Plataforma electoral. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/95065>
- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024 Disponible en: <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>
- Presidencia de la República (2019) Memorándum sobre medidas de austeridad. Disponible en: <https://www.scribd.com/document/408654145/AMLO-memora-ndum-austeridad-03may19-1>
- Guerrero, C. (2017) Aprueba Morena Proyecto de Nación. Diario Reforma, <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/articulo/default.aspx?id=1261513&v=10&md5=db0afa52850d2c7890f6f8f7050c0de9&ta=0dfdbac11765226904c16cb9ad1b2efe>
- Rochín, J. (2019) Carta de renuncia. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/carta-integra-de-la-renuncia-de-jaime-rochin-la-comisionado-de-atencion-victimas>
- Urrutia, A. (2019) Hacienda ordena revertir contrataciones. La Jornada, 1 de mayo de 2019. <https://www.jornada.com.mx/2019/05/01/politica/016n3pol?partner=rss>

INFORMACIÓN ADICIONAL

Cómo citar: Rivero Casas, Jesús “La política de austeridad como instrumento para el bienestar y el crecimiento económico en el gobierno de la “cuarta transformación”: lógica y problemas de implementación”. e-ISSN: 2683-1643 Revista Buen Gobierno No. 27. Julio– Diciembre 2019 Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C. México

ENLACE ALTERNATIVO

http://revistabuengobierno.org/home/wp-content/uploads/2019/08/BG_27_06.pdf (pdf)