

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA



*UNA PROPUESTA DE POLITICA FISCAL PARA EL
CRECIMIENTO ECONOMICO*

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TIULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMIA

PRESENTA
MARIO ALBERTO MEJIA CABALLERO

DIRECTOR DE TESIS
LIC. HUGO VICTOR RAMIREZ GARCIA



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Dedicado a la memoria de mi abuelo,
Antonio Mejía Guerra.

Por los hermosos recuerdos que me
dejaste. Como me hubiera gustado que
Dios te hubiese dado un poco más de
vida para poder compartir éste y otros
momentos.

A AGRADECIMIENTOS

A mis padres:

Por su amor, su comprensión, sus sacrificios..., son lo más importante para mí.

A mi madre:

Por sacrificarse para darme lo necesario para salir adelante, su tolerancia, y sobre todo su amor. Gracias por tu fe en mí.

A mi padre:

Por enseñarme a vivir, y a descubrir el significado de las cosas de una manera poco ortodoxa.

A mis hermanos Carlos y Jimmy:

Carlos, por ser mi compañero de juegos, cómplice y amigo, no se me olvidara la ayuda y sacrificio que hiciste por mí. A Jimmy, que aunque llevamos una manera extraña de llevarnos, ambos nos hemos apoyado cuando lo hemos necesitado, gracias.

A mi abuelita Aurora:

Por que desde niño fuiste un ángel que cuida de mí, por tu paciencia, el apoyo y la ayuda para que siguiera estudiando.

A mi tía Rosa:

Por el cariño a cada uno de tus sobrinos, ya que nos quieres como si fuésemos tus hijos.

A mi tío Gabriel y mi tía Concepción:

Porque fueron como unos padres para mí, por sus consejos, su ayuda y su cariño.

A Cynthia:

Gracias por el inmenso amor, por el apoyo incondicional, por todos los momentos buenos y malos, que nos dieron experiencias difíciles de olvidar y que guardamos con gusto en el corazón, por ser mi más grande amiga y novia, te amo.

A mis primos, Gaby y Toño, por que vivimos juntos la mejor etapa de nuestras vidas. A mis hermanas, Lourdes y Claudia, porque ha sido muy grato el poco tiempo que he pasado con ustedes, las quiero.

A la Sra. Lourdes, la Sra. Juana, a la familia Viguera, que me han permitido compartir momentos como si fuese un miembro más de su familia.

“Una Propuesta de Política Fiscal para el Crecimiento Económico”

Marco Teórico, Macroeconomía en México y una alternativa para el crecimiento.

Introducción.

I. TEORÍA KEYNESIANA Y MODELOS DE CRECIMIENTO.

a. Política Fiscal Keynesiana.

i. La teoría estática de la política fiscal.

1. Los impuestos y el Gasto.
2. Movimientos en el nivel de imposición.
3. La restricción presupuestaria del gobierno.

ii. Nivel de Equilibrio.

1. La demanda efectiva

b. Modelos e ideas de Crecimiento.

i. Robert. M. Solow.

ii. Harrod-Domar.

iii. Paul Romer.

iv. Ideas de Crecimiento.

c. El papel de la Política Fiscal en el Crecimiento.

i. Algunas ideas confusas del desarrollo.

II. LOS MOVIMIENTOS MACROECONOMICOS EN MEXICO.

- a. Del Consenso Keynesiano al Consenso de Washington: Finanzas estables pero sin crecimiento económico.
- b. La política económica de ajuste.
- c. Una nueva discusión fiscal.
 - i. *Objetivos de la propuesta.*
 - ii. *Efectos y costos de la Reforma Fiscal.*

III. UNA MIRADA A MEXICO. UNA PROPUESTA PARA EL CRECIMIENTO.

- a. Antecedentes: Crecimiento y desarrollo.
- b. ¿Qué nos llevo al nivel económico actual?
- c. Impacto social de las políticas neoliberales.
 - i. *Propuesta de una “Reforma Integral”.*
- d. Una verdadera reforma fiscal integral.
- e. Estrategia alternativa de la política presupuestaria y política social.
- f. La importancia de la educación para el desarrollo y el crecimiento.

Conclusiones

Una reforma al presupuesto, una opción segura.

Una cultura que fomente el crecimiento.

Introducción

Es un hecho que mientras que en los países desarrollados, el gasto público se encuentra fuertemente financiado por los ingresos tributarios, en México, los ingresos que se reciben vía impuestos son insuficientes para cubrir las demandas sociales en salud, infraestructura, desarrollo social, entre otras cuestiones que se le atribuyen al gobierno federal como parte de su responsabilidad. Pero, ¿qué pasa, cuando los ingresos fiscales no son suficientes?, ¿cómo puede el gobierno solventar las demandas de la población?, ¿cómo podría el gasto público reactivar el crecimiento económico y así generar empleo y mejores condiciones de vida a la población?, ¿qué se tiene que gravar de acuerdo a un mayor bienestar social? Son algunas preguntas que abordaremos en esta investigación y plantearemos nuevos cuestionamientos en el desarrollo para tratar de ver lo importante que podría ser la intervención del Estado en la economía a través del gasto público. Keynes formulo una política fiscal no ortodoxa, con déficit fiscal acompañado de bajas tasas de interés, reforzando así la inversión privada. Esta estrategia es sustentada en el gasto público y apuntalada con un sistema tributario progresivo conducida a gravar pesadamente la porción del ingreso y en consecuencia abatir la declinación de la propensión marginal al consumo. Estas medidas permitieron, cuando sirvieron de referencia en la construcción de la política fiscal en el caso de México, la generación de niveles muy superiores de crecimiento a los que se han alcanzado con las nuevas estrategias fiscales en las que el problema de la distribución no está contemplado.

Para Keynes la Economía no consistía únicamente en seleccionar el buen modelo ordenador de los datos y en deducir conclusiones; sino que esto no es más que el comienzo de un proceso más complicado de toma de decisiones de Política Económica.

Verdaderamente, la consideración de esa dimensión político económica es absolutamente imprescindible para comprender la obra keynesiana, se trata de un paradigma teórico distinto del neoclásico que, junto con un conjunto de intuiciones sobre el funcionamiento y las relaciones agregadas básicas de la economía y unas

actitudes respecto de la aproximación a los problemas socioeconómicos, ofrecían el fundamento de una política innovadora de estabilización de la demanda.

El aporte Keynesiano, consistió en cambiar los supuestos y dar un giro a las concepciones económicas. Se arribó a la teoría macroeconómica moderna que reconoce objetivos estratégicos, instrumentos y medidas prácticas, opuestos a la teoría neoclásica para los sistemas limitados por la capacidad productiva. La actitud de Keynes, previa a la *Teoría General*, consistía en que aquellos planteamientos de la teoría cuantitativa eran validos en lo básico, pero que la teoría era vaga e imprecisa respecto a los mecanismos y a los procesos mediante los cuales se lograban los resultados a largo plazo, y que debía saberse más sobre el modo en que la economía se comporta entre diferentes posiciones de equilibrio.

Keynes redefinió los problemas de la teoría económica como la determinación de la demanda agregada, y por tanto del empleo, en el corto plazo, en un marco analítico que explícitamente reconocía referirse a una economía capitalista sujeta a auges y a crisis. Introdujo novedosos instrumentos de análisis, como la función de consumo y la preferencia de liquidez, empleando conceptos como la incertidumbre, con los que no estaba familiarizada la economía tradicional. Su análisis arrojó el resultado de que el dinero no era neutro. A diferencia de la teoría cuantitativa, su teoría demostraba que las variables reales dependen de manera esencial de las variables monetarias y financieras; que el nivel de precios no depende única, y ni siquiera principalmente, de la cantidad de dinero; y que los procesos de transición son tales que una economía descentralizada, no planificada y capitalista, una economía en que la política económica no interviniera de manera adecuada, no es un sistema autocorregido que tienda hacia un equilibrio estable con pleno empleo. Según el nuevo criterio de Keynes, de lograrse, el pleno empleo mismo sería un Estado transitorio.

Es de esta manera, que la forma de pensar de los economistas ortodoxos, antes del surgimiento de la *Teoría General*, de Keynes, era el hecho de que tenían plena seguridad de las propiedades de autocorrección del mercado, de modo que después de la crisis de 1929 y hasta la aparición de la *Teoría General*, tenían poca cosa que ofrecer como sugerencias aceptables para una política pública activa. Así, la ortodoxia predominante sostenía que la recuperación ocurriría a su debido tiempo, a menos de

que una política inadecuada, que incluyera la intervención fiscal, agravara la situación (Chick, 1990).

Pero el objetivo de la política fiscal, según Keynes, es proporcionar un estímulo a la producción a través del aumento de la demanda, directa o indirectamente. La magnitud exacta de este efecto sobre la demanda dependerá de las circunstancias concretas que rodean su uso. Para conseguir el crecimiento en el producto a través de la política fiscal, necesitamos hacer un balance acerca de los ingresos del gobierno, así, se busca evaluar algunas tasas impositivas que ayuden o estimulen al producto sin que lo perjudiquen. Una de estas tasas es el impuesto a la riqueza, trataremos de ver sus efectos económicos ante variaciones de esta (Chick, 1990).

De tal manera, en el capítulo I, abordaremos algunos planteamientos de la teoría de Keynes acerca de la intervención del Estado, como son los movimientos en los elementos de las variables que componen el Ingreso, la teoría estática de la política fiscal, y el nivel de equilibrio. Además, veremos algunos modelos de crecimiento económico que nos ayudaran a aplicar algunas de sus ideas, en cuanto a la intervención del Estado, en su búsqueda del crecimiento económico del país, ayudado de la política fiscal.

Durante la década de los 80 el gobierno se enfrentaba a una crisis conocida como “la crisis de la deuda”, generada básicamente por dos variables exógenas importantes sobre las cuales el Estado no tiene ninguna influencia, a saber: la primera de ellas está dada por la caída de los precios del petróleo y, la segunda, consistió en el alza permanente de las tasas de interés, principalmente por la tasa norteamericana, la Prime Interest Rate que es la tasa con la que se cotizan los créditos internacionales.

La primera variable exógena, afectó seriamente las finanzas públicas. Así, la economía que depende de los ingresos petroleros que representaban el 50.85% del total de los ingresos, para principios de los 90’ fue 41.6%, y para fines fue de 41.4% (Ocampo: 2002). ¿Pero que sucedería si en vez de vender, el Estado invierte en las empresas existentes, y genera participación en sectores estratégicos para el desarrollo y el crecimiento?

Por lo que en el capítulo II, veremos que fue lo que provocó el cambio en las ideas económicas que se implementaban en el país, que hasta cierto tiempo dieron excelentes resultados, porque fueron propuestas, y que provocó que se abandonara este proyecto económico. Los resultados de la aplicación de estas ideas, y como las mismas llevaron al gobierno a plantearse la idea de cargar el impuesto a los alimentos y medicinas, y la reforma al impuesto sobre la renta. Y apreciaremos los resultados de este cambio en la corriente económica. Como es que no se han logrado los objetivos que se plantearon por diferentes motivos. Y como los resultados de la implementación de un modelo, hasta la fecha no ha respondido de la misma manera que el modelo anterior.

Primeramente, veremos la parte de los ingresos del sector público, distinguiremos algunos movimientos de acuerdo a la aplicación de un impuesto, al aumento o a la disminución del mismo. Para después, poder determinar el margen de intervención del Estado mediante el gasto público. Considero apropiado observar a primera instancia los ingresos del sector público antes que sus egresos, por la sencilla razón de que nadie puede gastar lo que no tiene.

Después, una vez observados los cambios que pueden presentarse en los ingresos y la capacidad que se puede tener para generar gasto público. Percibiremos de qué manera se puede canalizar para el crecimiento económico, que puede ser lo más viable, rentable y que proporcione un mayor bienestar al país.

De hecho, la tasa de crecimiento promedio en 1990-2003, de 2.6% por año, es inferior a la mitad de aquella obtenida en el período de industrialización dirigida por el Estado: 5.5% por año entre 1950 y 1980. Incluso durante los años en los cuales el nuevo modelo funcionó mejor, entre 1990 y 1997, el ritmo de crecimiento, de 3.7% por año, fue significativamente inferior al alcanzado entre 1950 y 1980. Así, para un conjunto de reformas que empezaron por criticar las políticas fallidas del pasado, éste es un resultado del que difícilmente pueden vanagloriarse. En el decenio de 1990, en su segunda mitad, y especialmente a partir de 1997, hubo estancamiento, recesión y depresión. De hecho, el ingreso *per capita* disminuyó en esos últimos cinco años período que la CEPAL ha dado en llamar “la media década perdida” (Ocampo, 2002).

Lo que nos conduce, a plantearnos una serie de cuestionamientos que den como resultado una propuesta para el crecimiento económico del país, de las cuales se desprenden una serie de ideas que se pueden aplicar a un tipo de política fiscal que nos lleven al resultado deseado. Lo cual veremos en el capítulo III.

La intención es buscar implementar, aún en las condiciones actuales de la economía, las observaciones presentadas por Keynes, reconociendo la capacidad del gasto público para influir en la economía nacional, creyendo que siguen contando con validez. Keynes le da un papel esencial al gobierno como agente económico, dado que a partir del gasto de gobierno puede volver la tendencia de crecimiento de la economía reactivando la demanda agregada sobre la que descansa el empleo y la inversión.

I. TEORÍA KEYNESIANA Y MODELOS DE CRECIMIENTO.

La Política, según Juan de Pablo (1991), “*es la acción concreta del gobierno*”, es decir, un conjunto de actividades desarrolladas para conseguir un objetivo general o a largo plazo. De esta manera, la política económica será “*aquella parte de la política que tiene que ver con los aspectos económicos de la realidad*”. Para ser más específico, es un conjunto de medidas de políticas fiscal y monetaria que son manejadas por las autoridades económicas de un país para conseguir determinados objetivos macroeconómicos. En donde la Política Fiscal son las acciones gubernamentales de control económico que pretenden influenciar la economía nacional mediante un plan de actuación de los gastos e ingresos públicos. Y la Política Monetaria es el conjunto de acciones gubernamentales de control económico que pretende influenciar a la economía mediante un plan de actuación sobre la cantidad de dinero existente en el sistema y sobre los tipos de interés, pero además la política económica tiene como objetivo el conducir hacia el mejoramiento del bienestar social. Por ello, desde el punto de vista de la función principal del gobierno (proveer bienes y servicios públicos a la ciudadanía, entre otras) es particularmente importante el tema de los ingresos tributarios, por ser los principales instrumentos de financiamiento del gasto público, y de esta manera de la Política Fiscal.

El presupuesto de egresos es el instrumento directo del cual dispone el Estado para influir en toda la economía, refleja el plan económico del gobierno y establece el orden de prioridades de las finanzas públicas. La construcción del presupuesto considera en su elaboración el miramiento de los gastos programables y no programables. El Gasto No Programable constituye: El costo financiero de la deuda, Los Adeudos del Ejercicio Fiscal Anterior (ADEFAS) y las participaciones a Estados y municipios. El resto es el Gasto Programable, que es el que tiene que ser distribuido por el gobierno federal a través de sus múltiples programas y líneas de acción, entre las que se encuentran: fortalecer la seguridad pública, combatir la pobreza, crear infraestructura para el desarrollo del país, etc. El gasto programable incluye a la administración centralizada y a las entidades paraestatales. La diferencia es que el gasto no programable se da para cubrir necesidades que no se previeron en la realización del programable.

a. Política Fiscal Keynesiana.

i. *La teoría estática de la política fiscal.*

La teoría keynesiana, y la fuerza de sus argumentos expresan hasta nuestros días el prototipo del teórico y “hacedor de economía”. Aunque el mundo al que se refiere la teoría de Keynes difiere del nuestro en algunos aspectos, la diferencia es mucho menor que la distancia que separa la realidad de la moderna economía industrial, de la economía de un solo bien y certidumbre casi perfecta de la macroeconomía moderna.

Considero importante, que para la crítica del modelo económico actual, es necesario implementar ideas que sean la contrapartida a la corriente que se está desarrollando en el momento. Así pues, para criticar las políticas económicas actuales (una mutación del modelo neoclásico), creo conveniente rescatar un modelo que hace más de 70 años se dedico a criticar y a proponer una nueva visión de la economía y de los instrumentos necesarios para el crecimiento. Este modelo se ha ido modificando de acuerdo a la situación global económica, algunas de las modificaciones, a lo que yo considero más apropiado llamar “una serie de interpretaciones que simplifican la dificultad de interpretación de *“La Teoría General de la Ocupación, el interés y el Dinero”* de Keynes. Han fomentado el desarrollo y la adaptación de la teoría de Keynes. Tal es el caso del modelo *IS-LM*.

Para poder plantear una crítica al modelo económico (neo-clásico o neo-liberal) que se implanto después de una serie de crisis, provocadas por el agotamiento de un modelo y las malas interpretaciones económicas, y por consiguiente malas decisiones en cuanto al curso y soluciones para corregir los problemas causados. Es necesario retomar algunos conceptos e ideas de la teoría Keynesiana.

Para comenzar, la gran “Ley psicológica” de Keynes, de que cuando el ingreso aumenta el consumo aumenta en menor proporción, no solamente es una observación de la conducta humana, también es un supuesto esencial requerido por la teoría (Peacock, 1974: 44).

Implícitamente supondremos que el nivel de empleo se vincula con el nivel del ingreso mediante una función de producción de la forma: $Y = Y(N)$.

Definimos el consumo como una función lineal del ingreso nacional, $C = Ca + cY$; en donde “Ca” es la cantidad consumida cuando el ingreso es cero, y “c” representa la Propensión Marginal a Consumir. La inversión en este momento será $I = Ia - bi$; en donde la inversión (I) se conforma por “Ia” que representa la parte autónoma de la inversión, es decir, el volumen de inversión para $i = 0$, menos la sensibilidad de la tasa de interés con respecto a la inversión que multiplica a la tasa de interés (bi).

La identidad básica del ingreso nacional viene representada por $Y = C + I + G$, en la que G representa el gasto público. El consumo será una función lineal del ingreso, después del pago de los impuestos y de las entradas de transferencias. Así, tendremos que $C = Ca + cY^d$, en la que Y^d es el ingreso disponible. Que esta dado por la ecuación $Y^d = Y - Tx - tY$; donde Tx es la parte que se recauda aunque los ingresos sean cero, y “t” es la tasa impositiva del impuesto sobre el ingreso. En consecuencia, nuestro sistema de ecuaciones será:

$$\begin{aligned}
 Y &= C + I + G \\
 C &= Ca + cY^d \\
 Y^d &= Y - Tx - tY + R \\
 I &= Ia - bi \\
 G &= G
 \end{aligned}$$

Entonces el nivel de ingreso (Y) estaría determinado por:

$$Y = Ca + c(Y - Tx - tY + R) + Ia - bi + G$$

a partir del cual obtenemos, para el nivel de equilibrio del ingreso nacional, la ecuación siguiente:

$$Y = \frac{Ca - cTx + cR + Ia - bi + G}{1 + c + ct} \dots\dots\dots(1)^1$$

¹ La numeración de algunas ecuaciones corresponde a que más adelante se utilizaran para mostrar matemáticamente la dinámica de los movimientos expresados. Por lo tanto, las ecuaciones no enumeradas corresponden solo a conocer como se llego a tal ecuación.

Uno de los debates clásicos de la Macroeconomía es la efectividad de la política fiscal como instrumento anticíclico. De manera muy simplificada, una estrategia fiscal expansiva sería una terapia adecuada para salir de una recesión, y una restrictiva sería para eliminar los desequilibrios generados por un exceso de demanda. Si el objetivo es reducir la demanda agregada, una actuación fiscal más restrictiva quizá no lo consiga. Por el contrario, una acción de esa naturaleza puede tener consecuencias expansivas por sus efectos sobre la riqueza y sobre las expectativas acerca de los impuestos futuros.

La cuantía, de acuerdo a lo que indica el uso tradicional del modelo keynesiano, resumido adecuadamente por Hicks y Hansen, en la que una expresión fiscal eleva la renta y el tipo de interés, depende de las pendientes de las curvas *IS* y *LM* y del tamaño del multiplicador. Así, podemos comprobar que la renta aumenta más y los tipos de interés aumentan menos, cuanto más plana es la curva *LM*. También la renta aumenta menos y los tipos de interés aumentan menos, cuanto más plana es la curva *IS*. Y la renta y los tipos de interés aumentan más cuanto mayor es el multiplicador y, por tanto, cuanto mayor es el traslado horizontal de la curva *IS*.

La cuestión, o el principal enfrentamiento (crítica al modelo) que podría generar el emplear de nuevo una política macroeconómica de corte Keynesiano, es que esta teoría trabaja con precios constantes², algo que la economía ortodoxa argumenta contra sus opositores es que cuando el gobierno emplea como recurso el Gasto Público, este genera inflación. Pero esto no se puede generalizar, ya que si el gobierno lo emplea en inversión (subsidio) y no en consumo, este supuesto aumento en el nivel de precios no se genera. Cuando el sector público subsidia la inversión, lo que hace en definitiva es pagar una parte del costo de la inversión de cada empresa. Un subsidio a la inversión traslada la curva de inversión. Ahora, cualquiera que sea el tipo de interés (IS-LM), las empresas planean invertir más. Al ser más elevado el gasto de inversión, aumenta la demanda agregada. Así, en una economía con desempleo, el efecto desplazamiento³ es incompleto porque el incremento de la demanda de bienes aumenta la renta y la producción reales; el ahorro aumenta y los tipos de interés no suben lo suficiente como

² Un comentario que hizo Keynes cuando se le criticó por mantener precios constantes en sus análisis, fue: “Para los propósitos del mundo real, es una gran falla en la teoría cuantitativa el que no se distingue entre los cambios en los precios que son función de los ocurridos en la producción y los que dependen de las modificaciones en la unidad de salarios” (Dornbusch, 1998 y Fisher, 1998)

³ El efecto desplazamiento tiene lugar cuando una política fiscal expansiva hace que los tipos de interés aumenten, reduciéndose por ello el gasto privado, concretamente la inversión.

para ahogar a la inversión. De esta manera, la incursión en el gasto, no desplaza realmente a la inversión de las empresas. Y a final de cuentas, todo depende de a donde valla a parar el gasto.

El modelo *IS-LM*, predice aumento de los precios sólo cuando hay un exceso de demanda de trabajo o un exceso de oferta de dinero en la situación de pleno empleo. Otra escuela, descendiente de la *Teoría General*, afirma que en la teoría de Keynes los precios dependen de los salarios más un margen fijo, de manera que los precios aumentan solo cuando los salarios lo hacen, independientemente de que los salarios aumenten en respuesta a un exceso de demanda de trabajo o autónomamente, todo esto independiente del nivel de gasto público que se de.

1. Los Impuestos y el gasto.

Los impuestos, así vistos, representan el precio que debe pagar el ciudadano para obtener los servicios básicos de un gobierno: paz, seguridad, protección de los derechos de propiedad, etc. La política fiscal, por tanto, debe procurar eficiencia y equidad en el ejercicio cotidiano del gasto público. Precisamente, uno de los problemas que enfrenta el gobierno mexicano no es tan solo el bajo nivel de recaudación fiscal, sino además, la alta ineficiencia del gasto, tanto por el elevado costo de operación del aparato burocrático, como por los altos costos de oportunidad en la multiplicidad de funciones que este realiza.

Una reforma fiscal integral debe centrarse en la redistribución del ingreso como un primer objetivo. Como un objetivo secundario deberá encargarse, de acuerdo a la situación en la que se encuentre el país económicamente, de la estabilidad macroeconómica. Algunas teorías macroeconómicas (en este caso la neoclásica) sostienen la tesis de que los mercados tienen capacidad autoregulatoria, en el sentido de que las fuerzas del mercado conducirán al equilibrio (Ayala, 1996: 57). De acuerdo con esto último, una reforma fiscal integral no tendría la necesidad de enfocarse a la estabilidad macroeconómica. Además para que logre el objetivo de un cambio estructural no puede iniciar ni con mayor presión recaudatoria (más y más altos impuestos, por ejemplo), ni sin una atención detallada sobre los egresos. Pedir más se

justifica sólo en la medida en que el mayor ingreso logre un bienestar comprobable y transparente. En la actualidad, las tasas de retorno tributario son muy bajas. Los mayores gastos en “gasto social,” en gasto corriente, en gasto estatal, no reditúan en beneficios observables—vaya, ni siquiera en las obligaciones básicas del gobierno. La propuesta de reforma planteada por el Poder Ejecutivo (durante el gobierno del P. Vicente Fox) se planteó dos objetivos; el primero, lograr la estabilidad macroeconómica y; el segundo, incrementar la asignación presupuestal para la producción de bienes y servicios del país. En relación a la estabilidad, busca el ejecutivo reducir la deuda interna del gobierno para minimizar las presiones en la tasa de interés interna, de tal manera que con la reducción del costo financiero del dinero ellos esperan que se incremente la inversión y así, el crecimiento económico y la generación de empleos, de tal manera que si el modelo económico que se aplica es correcto, no se necesita tal reforma para lograr la estabilidad económica.

En México hay dos impuestos en los que recae la mayoría de los ingresos del Estado (dejando a un lado los recursos obtenidos por el petróleo), estos son: el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Sobre la Renta (ISR). El IVA es un impuesto a la venta de bienes de consumo que posee las siguientes características (Caballero, 2006):

- a) Es un impuesto al gasto: Puesto que se cobra como un porcentaje del valor de una mercancía o servicio, y se debe pagar al momento de comprar la mercancía o servicio, es un impuesto que castiga el consumo.
- b) Es un impuesto indirecto: Porque se impone a los bienes y servicios y no a las personas directamente.
- c) Es un impuesto regresivo: Esto quiere decir que la cantidad de dinero que debe pagar el pobre por este impuesto es mayor en proporción a su ingreso que la que debe pagar la persona adinerada y afectara mas fuertemente su economía personal.
- d) Es un impuesto federal.

El ISR grava los ingresos que modifiquen el patrimonio del contribuyente proveniente del producto o rendimiento del capital, del trabajo o de la combinación de ambos, posee las siguientes características (Caballero, 2006):

- a) Es un impuesto al ingreso: Puesto que grava la totalidad de ingresos acumulables que deriven de actividades comerciales, industriales, agrícolas, ganaderas o de pesca, y el ingreso de las personas físicas constituido en impuesto al producto del trabajo, producto y rendimiento de capital y al ingreso de las personas físicas.
- b) Es un impuesto directo: Porque se impone directamente a los ingresos de las personas.
- c) Es un impuesto progresivo: se refiere al hecho de que se cobran diferentes tasas a los diferentes niveles de ingresos, así, tanto pobres como ricos pagan un porcentaje de acuerdo a sus ingresos.
- d) Es un impuesto federal.

2. Movimientos en el nivel de imposición.

Preservar la estabilidad económica, esto como uno de los puntos que se buscan con la reforma fiscal propuesta durante el sexenio del P. Vicente Fox, en el sentido de mantener la ocupación plena sin inflación, requiere que la demanda agregada se ajuste a una trayectoria de crecimiento del producto y de la ocupación y no a un nivel único de ingreso nacional. El problema de interés que se plantea al utilizar los instrumentos fiscales con este fin, es que debe tenerse presente que los cambios en los ingresos y gastos públicos pueden afectar no sólo al nivel de demanda agregada, sino, también, a la trayectoria del crecimiento. Un ejemplo de este fenómeno se presenta con un aumento en los gastos públicos para la educación, esto aumenta la demanda agregada pero, al mismo tiempo, representa una adición al stock de capital y es probable que aumente el producto potencial a través de mejoras en la cualificación de la fuerza de trabajo. Esto, pensando en que la intención del Gobierno Federal sea invertir el gasto corriente en educación. En los Criterios Generales de Política Económica para el 2005 se contemplo, el programa de reformas estructurales, que dentro de la política económica del presidente Fox, eran necesarias para incrementar la productividad, como la llave para generar un crecimiento sostenido y una mejor distribución de la riqueza.⁴

⁴ Las seis principales reformas se plantearan posteriormente, en donde veremos con mas detalle las causas posibles de estas reformas, solo nos concentraremos en las que conllevan a la política fiscal.

Analicemos ahora el efecto que sobre el nivel de ingreso nacional provocará un cambio en la imposición autónoma, en donde recaería en IVA, en este caso:

$$dY/dTx = -c / (1 - c)^5 \dots\dots\dots(2)$$

Que nos proporciona el multiplicador del impuesto. Un aumento en la tasa impositiva deprimirá el nivel de ingreso y viceversa.

Si prescindimos del supuesto de que la tasa del impuesto sobre el ingreso es nula. En este caso, el multiplicador del gasto público se convierte en $dY/dG = 1 / (1 - c + ct)$ y el multiplicador del impuesto en $dY/dTx = -c / (1 - c + ct)$, de tal forma que el efecto combinado de un cambio idéntico en los gastos y en la imposición, será:

$$\frac{1}{1 - c + ct} + \frac{-c}{1 - c + ct} = \frac{1 - c}{1 - c + ct}$$

En este caso, en el que los impuestos dependen del nivel del ingreso, el multiplicador del presupuesto equilibrado es menor que la unidad; cuanto mayor es la tasa impositiva tanto menor es el valor del multiplicador. Se puede plantear la objeción de que ya no nos estamos refiriendo al multiplicador de un presupuesto equilibrado, lo cual es obvio al depender los impuestos del ingreso. Aunque menos obvio, el multiplicador será tanto mayor cuanto menor sea el valor de la propensión marginal a consumir y viceversa.

Hasta ahora hemos supuesto que el gasto se ha realizado directamente en la compra de bienes y servicios. Sin embargo si supusiéramos que el gobierno destina los ingresos fiscales para financiar gastos de transferencia a los miembros de la población en general, no estaríamos utilizando el multiplicador del gasto público; en vez de ello, estaríamos empleando el multiplicador de los gastos públicos de transferencia, que es:

$$dY/dR = c / (1 - c + ct) \dots\dots\dots(3)$$

⁵ Esta ecuación, mide el efecto multiplicador en la economía que ejercen las variaciones en los impuestos (Tx), bien a través de cambios en la estructura impositiva o mediante modificaciones de los tipos de gravamen. Como puede comprobarse, actúan en sentido inverso a las del gasto público, tal y como muestra el signo negativo de su multiplicador, siendo además menor –en valor absoluto- que el del gasto. (Roura, 2006: 323)

En este caso, el impacto de un aumento en los impuestos aunado a un aumento idéntico en los gastos de transferencia será nulo, siempre y cuando los aumentos en impuestos y transferencias sean idénticos.

Un aumento en el gasto público implica, un aumento en el volumen del déficit presupuestario (o una disminución en el superávit fiscal). Normalmente, la magnitud de este déficit será inferior al gasto público incrementado, puesto que la expansión del ingreso generará automáticamente mayores ingresos tributarios. Es por esta razón que los costos financieros de una inversión pública pueden juzgarse justificadamente como inferiores a aquellos en que se incurren cuando el proyecto ha de realizarse por el sector privado. Hasta cierto punto, las obras públicas se autofinancian. Así, para cualquier incremento del gasto público, las tasas impositivas guardan una relación inversa con los aumentos en el déficit, un aumento en la tasa impositiva disminuye el déficit y viceversa. Que a su vez, esto implica que el aumento en el valor de los ingresos tributarios para cualquier valor dado del ingreso, compensa con creces la disminución del valor del multiplicador. Esto se da de acuerdo a que una tasa impositiva mayor limitará el aumento en el ingreso por medio de una reducción en el valor del multiplicador, por otro lado, una tasa impositiva mayor aumentará automáticamente el nivel de los ingresos tributarios susceptible de ser obtenido de cualquier nivel de ingreso dado.

En tal caso, suponiendo que se lograse las reformas en el IVA e ISR, al darse el aumento en el IVA, y este se fuese directamente al gasto público, se podría justificar este aumento e incluso tener una mayor aceptación, si los votantes vieran que al pagar el 15% de IVA en alimentos y medicinas, este se reflejase en un aumento en el nivel de transferencias en gasto social. Aunque esto choca con la conducta maximizadora de las empresas y de las familias. Una decisión sobre un cuanto más de impuestos, no solo implica fijar una tasa que maximice los ingresos públicos, porque ello usualmente significa menos de alguna otra cosa, por ejemplo, ingreso disponible para el consumo o para la inversión de las familias o empresas. Lo que de cualquier manera en caso de presentarse deprimiría el ingreso nacional.

3. La Restricción Presupuestaria del Gobierno.

La renta gubernamental proviene de los impuestos, de manera que cualquier gasto que supere los ingresos fiscales deberá ser financiado tomando prestado o mediante la creación de dinero (Chick, 1990: 354), esto se puede ver del modo siguiente: $G - T = \Delta B + \Delta M$; en donde G es el gasto gubernamental, T representa a los impuestos. Del otro lado de la igualdad, B se refiere al cambio en los valores gubernamentales, y M sería la oferta monetaria.

Queda entonces el residuo de la actuación pasada del gobierno: los bonos y el dinero existente. Sus proporciones pueden alterarse mediante operaciones de mercado abierto, y su volumen mediante incrementos resultantes de la financiación del gasto y mediante el uso del excedente neto para retirar deuda o dinero.

El gasto gubernamental en cierta forma se autofinancia, con lo cual, no habría grandes trabas a la implementación de este sistema, los efectos del multiplicador en su totalidad caerían sobre la producción y dado que el multiplicador de una sola dosis produce únicamente efectos transitorios, se hacen necesarias dosis repetidas de gasto gubernamental o inversión inducida o consumo, para producir cambios significativos. Es un hecho que la inversión inducida tendría un mayor efecto que el gasto en consumo, y esta tendría mayores repercusiones en la producción y el empleo, generando poca inflación.

Así, complementando el gasto, la inversión, que depende de dos factores: la eficiencia marginal del capital (emc) y la tasa de interés (r). Y al hecho de que los economistas americanos, mucho antes de la publicación de la *Teoría General*, propugnaban déficits fiscales apoyándose en la idea de que los incrementos de la demanda tendrían como consecuencia la inversión pública (Chick, 1990: 359), esto persuadiría a los empresarios de que las perspectivas de beneficios estaban mejorando. Si esto ocurría, entonces la emc aumentaría y la inversión se vería estimulada.

ii. Nivel de Equilibrio.

El análisis del equilibrio general comprende un principio esencial para el objeto de Keynes: el concepto de interacción entre las decisiones económicas. Esta característica marca una gran diferencia entre este análisis y el aislamiento de los mercados que caracteriza el método de Marshall⁶. La supresión del tiempo y de la incertidumbre en el equilibrio general hace que sea incapaz de explicar cómo una economía puede tener fluctuaciones, a menos que sea como resultado de hechos externos. Esta conclusión es psicológicamente atractiva ya que permite echar la culpa a acontecimientos externos, pero no es saludable ni especialmente útil, sobre todo si no es correcta.

En el sistema de Keynes las cosas ocurren a diferentes ritmos y el comportamiento puede verse afectado en respuesta a los acontecimientos. El sistema no puede ser expresado todo de un golpe, ni con palabras, ni con ecuaciones. Además, el análisis dinámico normal estudia los efectos de un cambio en una variable exógena permitiendo que el sistema se mueva nuevamente hacia el equilibrio según pautas que están representadas por funciones estables.

En economía existen dos conceptos de equilibrio:

1. El equilibrio es un punto de reposo; las fuerzas que provocan los cambios están ausentes o se compensan entre sí.
2. El equilibrio es un punto en el cual la oferta es igual a la demanda.

La segunda definición es un subgrupo de la primera. Corresponde a los casos especiales en los cuales bien un exceso de demanda o bien un exceso de oferta genera una fuerza que provocará un cambio, el cual eliminará el exceso de demanda o de oferta, la variable o variables de ajuste se estabilizará(n) cuando se establezca la igualdad entre la oferta y la demanda. Tanto en el mercado aislado de Marshall como en el sistema de equilibrio general de Walras estas dos definiciones coinciden.

⁶ Tanto en el equilibrio general como en el equilibrio parcial el número de bienes y servicios en el mercado es muy elevado, y cada uno de ellos tomado individualmente se considera relativamente poco importante desde el punto de vista de la economía en su conjunto. El método de Marshall hace uso de este hecho para analizar el comportamiento de un mercado individual, sin dejar que lo que ocurra en ese mercado afecte al conjunto de la economía. Este es el método que se le enseñó a Keynes, pero no era adecuado para sus propósitos: analizar mercados en los que no puede ignorarse las repercusiones macroeconómicas. Por lo tanto el método de Marshall quedaba descartado (Chick, 1990:34).

Cualquier movimiento dentro de las variables (ecuación 1) de la ecuación de equilibrio del ingreso nacional, significa un reajuste de las mismas, lo que implica un nuevo nivel de equilibrio. En caso de implementarse el impuesto a alimentos y medicinas y la reducción del impuesto sobre la renta, esto significaría un reajuste en la ecuación, y por lo tanto en el nivel del ingreso.

El dominio de estos dos modelos ha llevado a la combinación de ambos conceptos de equilibrio. Hicks (1973) expuso claramente la absoluta identificación del equilibrio con el logro de la maximización de los beneficios y de la utilidad:

“Existe un equilibrio cuando todos los individuos eligen las cantidades, a producir y a consumir, que desean. A una concepción del equilibrio de este tipo debemos asirnos rápidamente.”(Chick, 1990: 40)

El término “equilibrio” sugiere alusiones engañosas a un Estado satisfactorio de los negocios; todo el mundo está obteniendo lo que “prefiere”. Para que la situación sea verdaderamente satisfactoria, los agentes deben aceptar las restricciones con las que operan.

La gráfica siguiente (1.I) muestra una función hipotética de oferta agregada de 45 grados. En esta recta se supone que cualquiera que sea la oferta, ella se realizara en su totalidad, razón por la cual coincide siempre con el ingreso Y . Así, puesto que no hay impedimentos para la venta, los productores aumentan la oferta de manera indefinida a lo largo de dicha recta. En la gráfica aparece también una función de demanda efectiva, que corresponde a la recta Y^d .

Como se aprecia, la demanda efectiva no siempre es igual a la oferta global. Existe una zona donde $Y^d > Y^o$; y otra en la que $Y^d < Y^o$. En tales condiciones, el proceso de maximización de las ganancias por parte de los empresarios, estará guiado por la siguiente lógica:

- a) En el área en que $Y^d > Y^o$, las compras son mayores que la oferta, por lo que los empresarios se verán incitados a extender el volumen de producción.

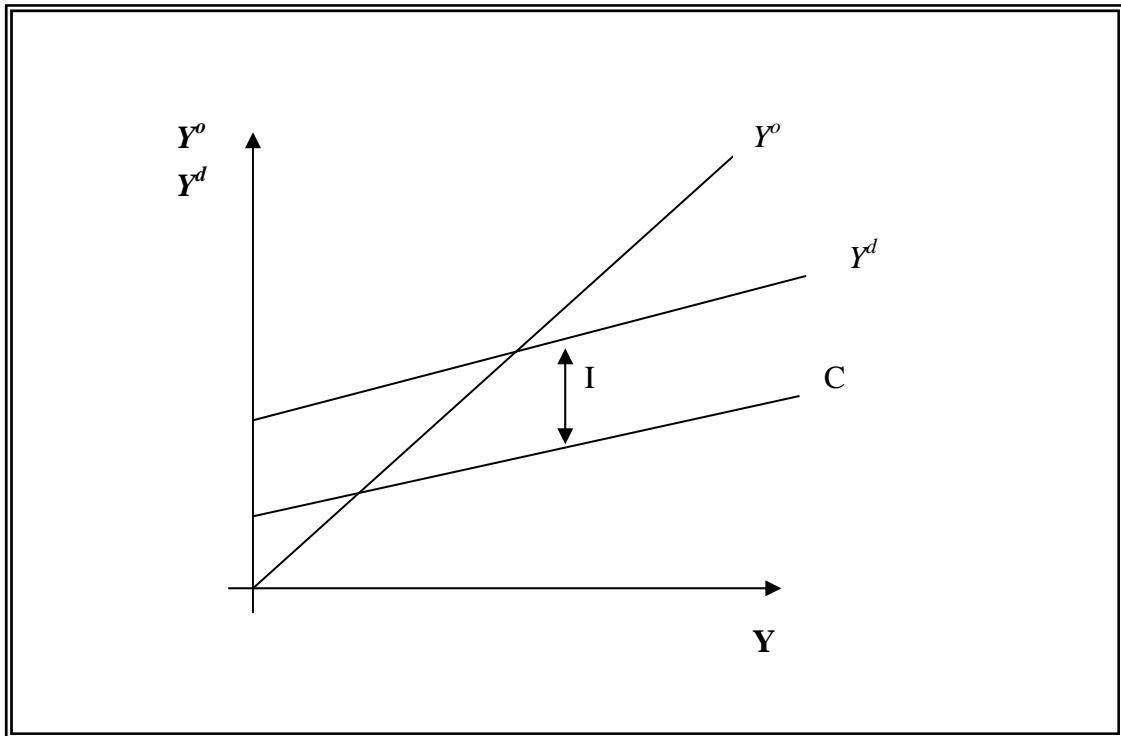
- b) En el área donde $Y^o > Y^d$ la demanda no realizará toda la oferta, las mercancías no se venderán en su totalidad, y esto forzaría a los empresarios a disminuir el volumen de producción.

La idea de una reducción en el impuesto sobre la renta encuentra su justificación en el hecho de que la reducción en el impuesto provocaría que el multiplicador del impuesto fuese mayor (ecuación 2). Lo que induciría una inclinación en la curva de consumo y, por ende, a la curva del ingreso. Lo que significaría un aumento en el ingreso, y un aliciente para incrementar la oferta.

Esto puede interpretarse como una mejora, pero aclaremos que la propuesta de la reducción del impuesto sobre la renta viene acompañada de la propuesta de eliminar la tasa cero de alimentos y medicinas, lo que provocaría un efecto contrario al anterior. Un incremento en el nivel impositivo, se traduciría a una disminución en el efecto multiplicador. Lo que provocaría una caída en el nivel del ingreso nacional, provocado por la disminución en el consumo.

Ambos casos de presentarse se interpretarían como una compensación que mantendría, quizás, sin movimientos en nivel del ingreso nacional.

GRÁFICA 1.I



Los resultados generados a partir del exceso de demanda agregada, no necesariamente llevan a que los empresarios produzcan más. Aquí se llega a un problema que resulto en la principal crítica de la intervención del Estado en la economía, la inflación. Esto a partir de que el Estado tras el hecho de que éste, empleaba el gasto en consumo, y el hecho de que los empresarios no tenían, ni los medios ni las intenciones de hacer crecer sus empresas y por tanto su producción, llevo a los mismos, a discriminar su producto elevando sus precios, lo que dio resultado al alza generalizada de los precios.

Por el otro lado, el exceso de oferta solo genera altos stock de existencias, que no se realizan en el mercado, y se entra en un proceso que termina en una crisis económica.

En cualquiera de los dos casos anteriores, es el peor de los males la inflación.

En realidad, los empresarios maximizan sus ganancias en el punto donde $Y^o = Y^d$. Lo que se afirma, entonces, es que la demanda determina la oferta, y no al contrario, como sostenían los clásicos.

La cuestión, al abordar nuevamente en 1982, un modelo con grandes semejanzas y descendencia clásica, es que repite en los mismos problemas. Uno de estos se va directamente al nivel de empleo. Este es un problema en la actualidad, en donde volviendo a las promesas de campaña, habría un incremento en el nivel de empleo. Pero hasta el momento, el gobierno ha decidido emplear un programa denominado “*changarros*”, en donde el gobierno ayudaría a las personas a auto emplearse, lo que sin duda no reparo en su promesa, ni mucho menos en disminuir la tasa de desempleo.

El problema no se ataco como se debería, se buscó crear micro empresas sin prever las consecuencias ni los resultados que se esperarían de ellos, simplemente un programa hecho literalmente *al vapor*. Esto solo incremento el déficit del gobierno y no corrigió el nivel de desempleo, lo que le resulto al gobierno en un problema de doble moral: su ideología busca reducir el déficit del gobierno, pero para solucionar problemas sociales recurre a lo que según sus ideales no debería de ser.

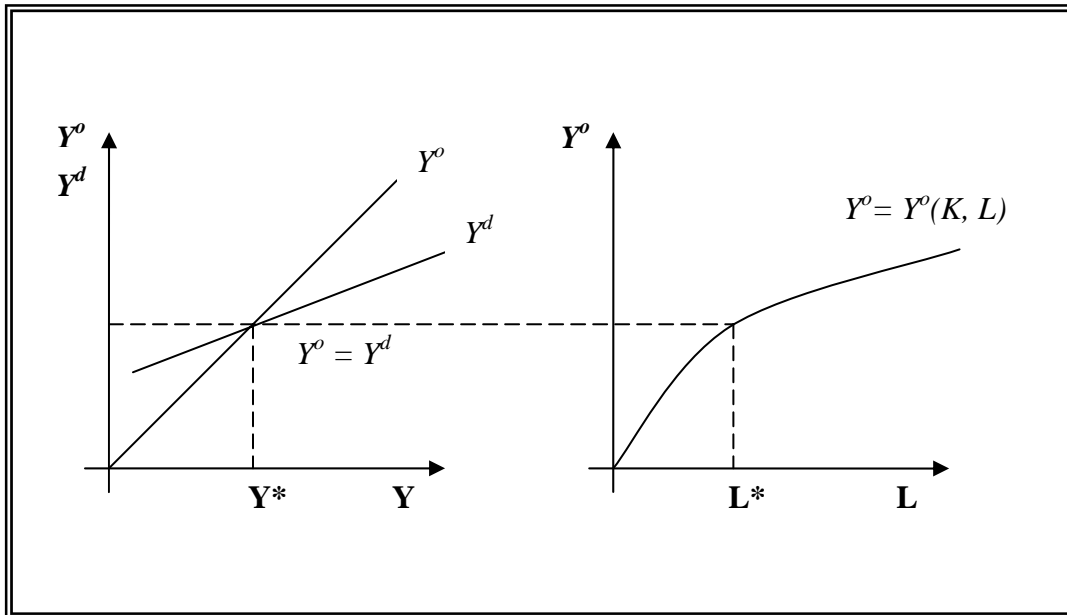
Si se asume que en la economía predominan los rendimientos decrecientes y que la función de producción está dada por la expresión:

$$Y^o = Y^o(K, L)$$

En la que K , representa el acervo de capital, que es constante, resulta entonces que el empleo L estará determinado por el nivel de producción Y^o (parte izquierda de la gráfica 2.I) el que a su vez depende de la demanda efectiva Y^d .

Por lo tanto, no es verdad que el nivel de empleo se establezca en el mercado de trabajo; como argumentan los clásicos. Lo cierto es que el nivel de ocupación se determina en el mercado de bienes. Más específico y preciso, es que la demanda efectiva, es la variable *crucial* (Sosa, 2001: 76) que lo establece. Es aquí, en donde el gobierno tuvo que reparar para resolver el problema de la alta tasa de desempleo.

GRÁFICA 2.I



Es un error identificar el equilibrio con la maximización universal de los beneficios y de la utilidad en el sistema diseñado por Keynes. La presunción de que el exceso de demanda y el exceso de oferta constituyen dos fuerzas igualmente fuertes para el cambio no se cumple en el mercado de trabajo, donde las empresas deciden al principio del período cuanto empleo ofrecer al salario existente, y al trabajo no se le da la oportunidad de modificar los contratos, si a ese salario se emplea un número de trabajadores menor del que desearía trabajar. Si al final del período los empresarios han vendido toda la producción, entonces no habrá razón para cambiar el nivel de oferta de trabajo. Esta es una situación de equilibrio, aunque la desigualdad marginal del trabajo se encuentre muy por debajo del salario vigente, y aunque los trabajadores esperaran un mayor nivel de empleo.

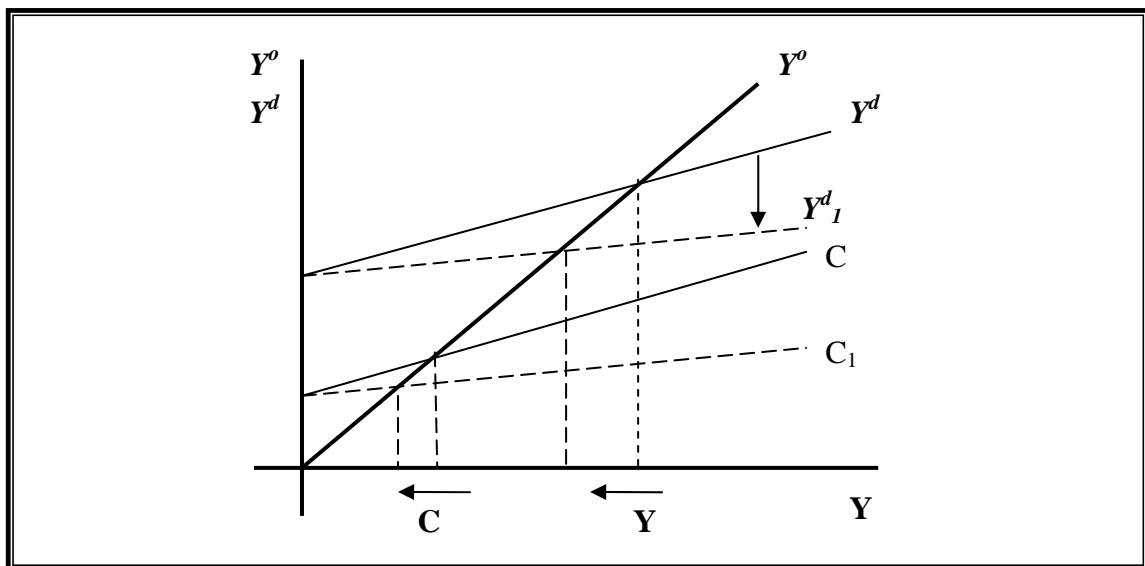
1. La Demanda Efectiva.

En la gráfica 1.I nuevamente la recta de 45 grados representa el producto global Y^o . La recta del consumo C tiene una pendiente menor a la unidad. Esto se explica (conforme a lo planteado y descrito anteriormente en la *Teoría Estática*) porque definimos el consumo como una función lineal del ingreso nacional, $C = C_a + cY$; en donde “ C_a ” es la cantidad consumida cuando el ingreso es cero, y “ c ” representa la Propensión Marginal a Consumir. La inversión en este momento será $I = I_a - bi$; en donde la inversión (I) se conforma por “ I_a ” que representa la parte autónoma de la inversión, es decir, el volumen de inversión para un nivel de interés igual a cero ($i = 0$),

menos lo que se establece como la sensibilidad de la tasa de interés con respecto a la inversión que multiplica a la tasa de interés (bi). Se deduce que la Inversión I , deberá ser igual a la distancia vertical que separa los niveles definidos en las rectas de C y Y^d (representados en el gráfico 1.I)

Contemplada la reforma al IVA a los alimentos y medicinas, este incremento se reflejaría directamente en el Ingreso disponible (Yd) disminuyendo su cantidad y afectando directamente al nivel de consumo (ahorro) de las familias y empresas. Lo que a su vez, terminaría por disminuir la demanda efectiva (Y^d) y obligaría a los productores a disminuir la oferta global. Como se muestra en el gráfico siguiente (3.I). Esto nos llevaría a una baja en el ingreso (Y). La caída en el ingreso será mayor o menor dependiendo este movimiento del multiplicador Keynesiano. Dejando a un lado lo que sucedería en el mercado de trabajo.

GRÁFICA 3.I



En esta etapa, conviene imaginar una situación hipotética en la que la recta de la demanda se desplaza hacia arriba, a causa de diferentes movimientos ya sean estos ocasionados por el consumo o la inversión, esto sería un movimiento de Y^d_1 a Y^d_2 , de tal suerte que presiona al alza el nivel del producto global Y^o , el cual se eleva a la posición de pleno empleo –del punto N al punto P en la parte izquierda de la gráfica 3.I. En la nueva posición, el consumo está representado por la recta punteada. Así las cosas, si se desea que se mantenga el nivel de empleo o fuese necesario que éste tuviera que

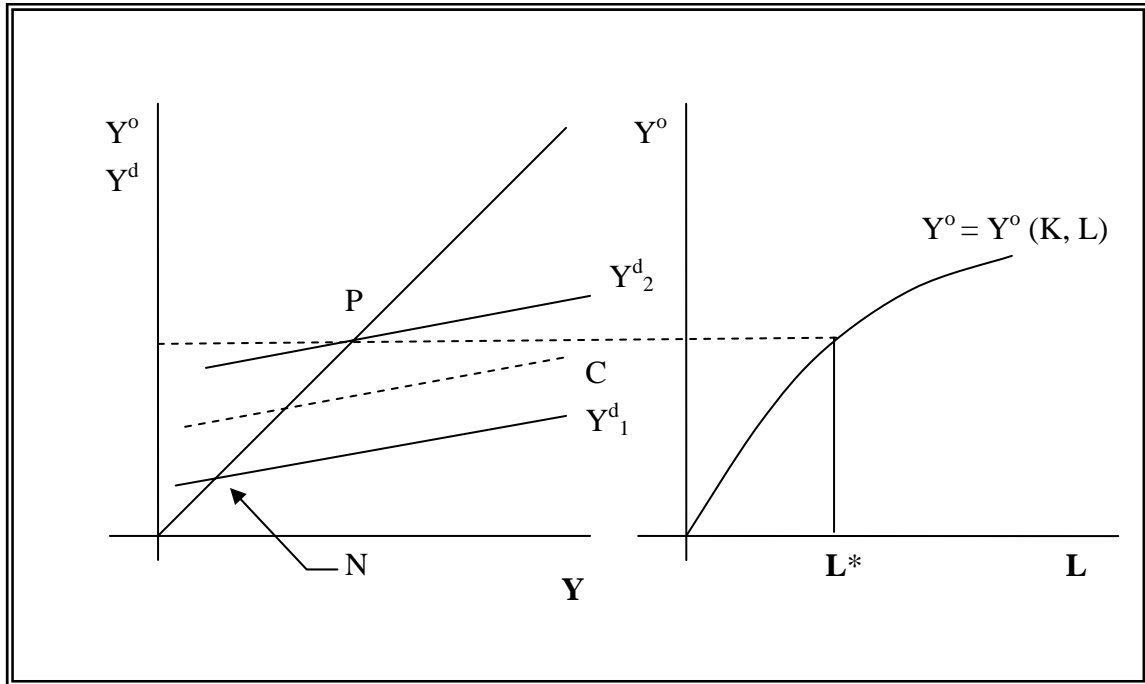
sostenerse, sería necesario que la inversión I igualase la brecha que separa la recta del consumo C de la recta de demanda global Y^d , es decir, que la inversión fuese igual al ahorro.

Para los clásicos la igualdad anterior se logra gracias a la flexibilidad de la tasa de interés. La mecánica que los clásicos planteaban era que, una vez generado el ingreso, el ahorro inducía un nivel de inversión vía flexibilidad de la tasa de interés. Es decir, se sostenía que el ahorro *ex-ante* determinaba un nivel igual de inversión *ex-post*.

Ante el argumento clásico, Keynes no niega la igualdad entre el ahorro y la inversión, la cual considera necesaria por definición. Sin embargo, su respuesta a la cuestión que se ha planteado es muy diferente a la clásica. Para Keynes, a partir de la situación de pleno empleo de la gráfica 4.I, dada la propensión al consumo c , el ingreso Y determina la magnitud de la demanda de consumo C y, por tanto, el ahorro A . No obstante, no existe ningún mecanismo por el cual el ahorro *ex-ante* determine un nivel igual de inversión *ex-post*. Por tal motivo, no hay nada que haga suponer que el nivel de pleno empleo a que se hace referencia la gráfica mencionada se sostenga.

De acuerdo con Keynes la secuencia es la inversa: la inversión provoca una elevación del ingreso, y esta última conlleva un aumento del ahorro. Así la inversión *ex-ante* genera un ahorro *ex-post* de la misma magnitud.

GRAFICA 4.I



La inversión representa el único componente autónomo de la demanda agregada –el consumo es una función del ingreso y, en consecuencia, no es susceptible de explicar el incremento de éste-, por lo que ella desempeña el papel central en el proceso de expansión (o contracción) del producto y del empleo. Así, el impulso al alza que en la gráfica 4.I se observa que el ingreso tiene necesariamente como motivo un aumento de la inversión.

Antes de ver el caso de México y las ideas que podrían generar crecimiento y desarrollo para el caso particular, abordaremos algunos pensamientos y corrientes de desarrollo para apreciar y tomar algunas de estas ideas, para observar de qué manera pueden contribuir. Además de considerar como se podrían adaptar estas ideas para nuestro país, de acuerdo a la situación que vive. Habrá que tomar en cuenta los recursos que ofrece la economía nacional para la implementación de las diferentes corrientes económicas.

b. Modelos e ideas de Crecimiento.

El desarrollo y el crecimiento ¿es lo mismo? El desarrollo estudia el crecimiento de un sistema económico en un período largo de tiempo, incorporando las transformaciones que en ese horizonte ocurren. Por lo tanto en el largo plazo el crecimiento implica desarrollo, ya que ocurren transformaciones en el sistema. En un período largo de tiempo no hay crecimiento sin desarrollo. Se pasa de un estilo de crecimiento o modelo de desarrollo a otro, ocurriendo períodos de transición que pueden ser críticos. El crecimiento se detiene si no se transita hacia otro modelo, aunque la transición signifique costos o retrocesos temporales. Esas transformaciones no se dan de manera uniforme y pareja, más bien se adelantan en ciertos países y regiones y luego se van generalizando de manera dispareja y progresiva (Sen, 1998).

El desarrollo se utiliza también como un concepto de política económica cargado de contenido social y moral. Es el desarrollo como objetivo de un país, de una sociedad. Es el desarrollo como meta, que generalmente significa un avance en el bienestar social. Así, el crecimiento económico sólo es desarrollo si conduce a un mayor bienestar social, si es equitativo, si es modernizador y al mismo tiempo impulsor del progreso social, si es sustentable, si finalmente significa desarrollo humano, entendido como un avance hacia la plena realización de todas las personas. Este concepto de desarrollo es el que generalmente proponen los gobierno, los organismos multilaterales dedicados al desarrollo, los organismos no gubernamentales que plantean objetivos de progreso social, los partidos políticos, etc.

El desarrollo económico es una materia de estudio directamente relacionado con la teoría y con la historia económica. Utiliza las herramientas de la teoría económica en el diseño de modelos de crecimiento, tanto descriptivos como analíticos, incluso econométricos, pero se distingue en cuanto pone énfasis en la evolución y transformaciones del sistema económico que ocurren en un período largo de tiempo.

El desarrollo económico constituye la esfera superior de la política económica. Los criterios generales de política económica y la definición de sus instrumentos particulares como son la política fiscal (ingreso y gasto) y la política monetaria, se formulan en función no sólo de objetivos y metas de corto plazo sino que deben al mismo tiempo servir a estrategias de cambio y a objetivos y metas de largo plazo que se

plantea el Estado. Es el conocimiento de la problemática del desarrollo lo que permite a los autores de la política económica, no solo para el logro de los objetivos estabilizadores de corto plazo sino para impulsar los cambios estructurales que se requieren. La teoría y el análisis del desarrollo son el fundamento de la planeación económica.

Así, se considera que las más relevantes teorías del desarrollo se pueden agrupar en tres aspectos: el financiamiento del desarrollo, el crecimiento de la demanda y la conformación de la estructura productiva. Ideas del desarrollo que se derivan de la visión de Kalecki (1983).

La economía neoclásica, pone en el centro de la problemática de desarrollo, el financiamiento. Esto es, los recursos que se requieren para aumentar la capacidad productiva. Se trata entonces, de la generación del ingreso neto, excedente económico, beneficio o capacidad de ahorro que pueda convertirse en la acumulación de capital para el crecimiento de la capacidad productiva. Es la cuestión central en el modelo de desarrollo de un modelo neoclásico como el de Meade. En estos modelos el objeto de estudio es el crecimiento de la capacidad productiva. En lo que se refiere a la política fiscal, esta corriente ha propuesto la disminución en el gasto público, principalmente para las economías que presentaron serias crisis en 1982. Esta invitación se manifestó claramente en las propuestas establecidas en el Consenso de Washington que veremos mas adelante.

En el capitalismo contemporáneo, según Keynes, lo que frena el crecimiento es el problema de la demanda efectiva. La falta de crecimiento de la demanda efectiva que no llega al nivel en que se garantice el pleno uso de la capacidad de producción en un momento dado. Este es el aspecto central del desarrollo que se estudia en modelos de orientación Keynesiana, como el de Nicolás Kaldor, o el de Steindl que incorpora además los efectos para el crecimiento que se derivan de la estructura oligopólica del mercado. En estos modelos, el objeto de estudio más que la capacidad productiva, es el de la producción.

Debido a la naturaleza de este estudio, nos aplicaremos más a las corrientes de corte Keynesiano debido a su concepción del problema, la demanda efectiva. Además de que Keynes propuso ampliamente la intervención de Estado para solucionar algunos

problemas que se presenten en la economía, sean estos de carácter de crisis económicas, estancamiento o la pura necesidad de un continuo crecimiento, y rescataremos algunas ideas que considero apropiadas y que pueden dar un excelente resultado al complementarse con las ideas de Keynes.

i. Robert M. Solow.

El trabajo más importante en la teoría neoclásica en cuanto a crecimiento y desarrollo es de Robert M. Solow. Su trabajo surgió como una crítica al modelo keynesiano de Harrod-Domar. El modelo de Solow acepta todos los supuestos de Harrod-Domar con excepción de las proporciones fijas. Supone que la mercancía se produce por el trabajo y el capital bajo las condiciones neoclásicas estándar. Su conclusión básica consiste en que cuando se realiza la producción bajo éstas condiciones no es posible la oposición entre la tasa natural y la tasa garantizada de crecimiento de los keynesianos, y por tanto, el sistema puede ajustarse a cualquier tasa dada de crecimiento de la fuerza de trabajo y finalmente acercarse a un Estado de expansión proporcional uniforme. Solow reemplazó la relación capital-producto (K/Y) y trabajo producto (L/Y) constantes con una representación de la tecnología, y determinó que la tasa de crecimiento del producto por unidad de trabajo (Y/L) es independiente de la tasa de ahorro y, según Solow, depende enteramente de la tasa de progreso tecnológico en el sentido más amplio. Esta idea es una violación de los supuestos keynesianos.

Pero en un tercer ensayo, "*Technical Progress, Capital Formation, and Economic Growth*", Solow afirma que "*es necesaria una alta tasa de formación de capital si se va acelerar el crecimiento del producto y la productividad*", pero no cree que eso sea todo y concluye: "*la formación de capital no es la única fuente de crecimiento de la productividad, así, la inversión es en el mejor de los casos una condición necesaria pero no suficiente para el crecimiento*". Esto último deja dudas acerca de su oposición de modelo de crecimiento keynesiano. Pero, ¿por qué es importante el descubrimiento de Solow? Sin duda, porque sus estudios impactan en el crecimiento del producto, y todos han sido considerados por los clásicos, los keynesianos y cualquier otra corriente.

ii. Harrod-Domar.

En el modelo de Harrod-Domar el medio para el crecimiento es la acumulación de capital, mientras se mantiene constante el cambio tecnológico. La acumulación de capital significa una “intensificación del capital” (K/L). La intensificación eleva la producción por trabajador (Y/L), o productividad del trabajo, y, por ende, se eleva la productividad marginal del trabajo y del capital, (los salarios y los beneficios), pero, a largo plazo hay rendimientos decrecientes del capital, disminución del beneficio y un Estado estacionario o estable, y se produce la crisis, y se revierte el proceso: la relación K/L deja de aumentar, los salarios reales no crecen, el rendimiento del capital se mantiene constante o decreciente y deja de aumentar el nivel de vida o desarrollo porque hay una disminución del producto per cápita (Y/L) debido al incremento de la población trabajadora (o total). Este es el panorama contemplado por los clásicos.

iii. Paul Romer.

Paul Romer presenta un modelo de crecimiento de largo plazo, impulsado principalmente por la acumulación de conocimientos. El conocimiento como insumo lo considera con productividad marginal creciente y tiene efectos positivos externos. Lo importante de la tesis de Romer, es el abandono del supuesto de los rendimientos decrecientes de la teoría de Solow, y un regreso a las posiciones clásicas de los rendimientos crecientes (basándose en Smith), la creciente especialización y la división del trabajo, y además, comparte las “externalidades” de Marshall. Romer encuentra que existe una tendencia a divergir ya que los países con mayor desarrollo se benefician más del alto crecimiento y sufren menos durante las recesiones, por lo tanto, las tasas de crecimiento son crecientes no solo en función del tiempo sino también en función del nivel de desarrollo. Esto quiere decir que no es cierto, ni demostrable, que los países atrasados muestren posibilidades de mayores tasas de crecimiento y por tanto, con el tiempo, alcancen a los países desarrollados. Esto contradecía una de las implicaciones más importantes del modelo exogenista, y daba inicio a una racha de estudios, que aun continúan florecientes. De tal manera que, esta situación arguye la explicación de los teóricos del subdesarrollo al criticar el “falso desarrollo” que sostiene que tras seguir un

“relativo” aislamiento de las economías subdesarrolladas estas podrán alcanzar el desarrollo. Lo importante para esta tesis que puede aportar el modelo de Romer, es básicamente el impulso a la acumulación de conocimientos para el crecimiento en el largo plazo. Más adelante, en el capítulo III, veremos como la política fiscal puede ayudar a fomentar tal impulso, junto a esto también la aplicaremos a las ideas de los teóricos que mencionamos.

iv. Ideas de Crecimiento.

Algunos teóricos relacionan la política pública con las tasas de crecimiento económico de largo plazo, de tal manera que, tanto los cambios en las políticas gubernamentales como en los impuestos, pueden provocar largos periodos de estancamiento o de largo crecimiento económico (Robert King, Sergio Rebelo). Es decir, que las políticas económicas influyen en los incentivos privados para la acumulación de capital físico y capital humano, además, estos incentivos pueden reforzarse en una economía abierta, que tiene acceso a mercados internacionales de capital. En cambio, si se eliminan las políticas de incentivos al crecimiento se provoca estancamiento, tanto en economías abiertas como en las cerradas. Además, autores como Philippe Aghion (1999), Eve Carola (1999) y Cecilia García Peñalosa (1999) retoman investigaciones que demuestran que la mayor desigualdad social y del ingreso, reduce el crecimiento económico, e inversamente las políticas de redistribución del ingreso fomentan el crecimiento, incluso consideran que en varios casos, las políticas redistributivas pueden incrementar la acumulación de activos de los pobres, al mismo tiempo que aumenta la eficiencia y el crecimiento y contribuir, por lo tanto, a la disminución de la pobreza.

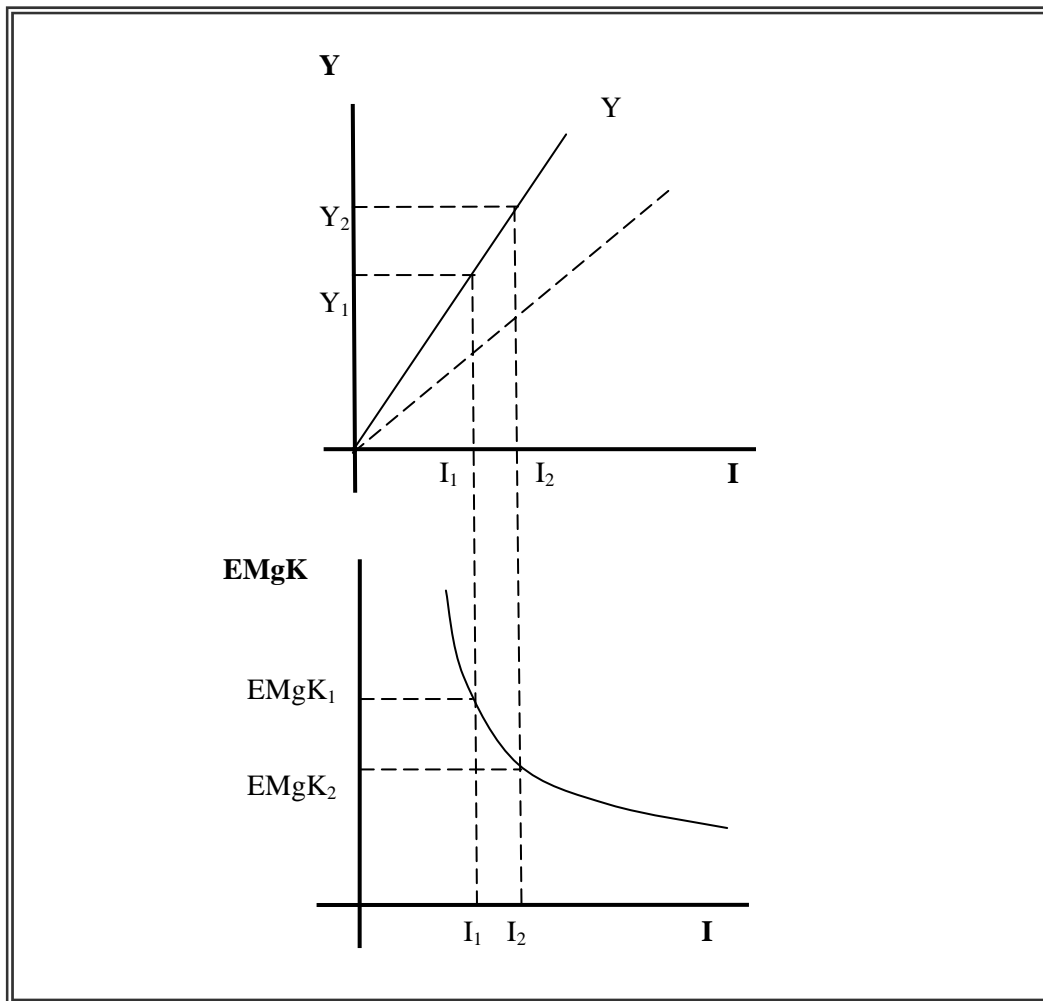
En la teoría de la inversión, base del crecimiento, propuesta por Keynes, se supone que la emc se reduce cuando aumenta el monto de la inversión, descenso que a su vez permite que se establezca un monto de inversión de equilibrio (equilibrio en el sentido preciso que es ahí donde se obtiene la ganancia máxima). Keynes sostiene que cuando aumenta la inversión, y sube consiguientemente la demanda por bienes de capital, entonces la mayor producción de los mismos eleva los costos unitarios de esa producción, lo que sube los precios de venta de los bienes de capital. Dicha alza de precios, a su vez, reduce la tasa de ganancia, ya que está determinada por los ingresos

previstos con la operación de ese equipo de capital, y por los precios mismos. Además Keynes afirma que la tasa de ganancia depende de la abundancia del capital, y que a medida que éste aumenta, dicha tasa debería reducirse. Él plantea explícitamente que si aumenta la inversión de cierto tipo de capital durante algún período, la eficiencia marginal de ese tipo de capital se reducirá a medida que aquella inversión aumente, en parte porque el rendimiento probable bajará según suba la oferta de esa clase de capital, y en parte debido a que, por regla general, la presión sobre las facilidades para producir ese tipo de capital hará que su precio de oferta sea mayor.

El proceso de ampliación se muestra en la gráfica 5.I, la pendiente de la recta del ingreso Y está dada por la expresión $1 / (1 - c)$, en tales condiciones, un aumento de la inversión de I_1 a I_2 se traduce en un incremento multiplicado del ingreso, que se pronuncia a Y_1 a Y_2 .

El multiplicador de la inversión indica que ante un incremento de la demanda de bienes de capital, está desata sucesivas oleadas de consumo, de tal manera que al final el incremento de la demanda efectiva es mayor al incremento de la inversión, porque el incremento original de la inversión se traduce, en un primer momento, en un aumento del ingreso de la misma magnitud. Dada la propensión al consumo, este incremento del ingreso inducirá un aumento de aquél, este último aumento del consumo provocará una nueva elevación del ingreso, el cual elevará nuevamente el consumo, y sucesivamente. Este proceso se detendrá cuando la subida del ingreso provoque un aumento del ahorro igual al monto inicial de la inversión.

GRAFICA 5.I



El ciclo de la inversión depende tanto de la reivindicación incompleta de los ahorros empresariales, como del doble efecto de la inversión: sobre la ganancia y sobre la masa de capital. La lógica del modelo según Julio López es la siguiente: la inversión produce un doble efecto. Mientras por un lado hace crecer la ganancia, lo cual le confiere un carácter positivo sobre las decisiones de inversión, por el otro hace crecer el

capital, lo que provocará un efecto depresivo. Las decisiones de inversión exigen una producción de los mismos. Esta producción genera un efecto multiplicador en la medida en que expande la demanda efectiva y con ello la ganancia. Pero después de un cierto rezago, ella implica una entrega de nuevos medios de producción, y en consecuencia, amplía la masa de capital en que la ganancia se reparte. Como las ganancias no vuelven a aumentar si no hay nuevas órdenes de inversión, el incremento de capital actuará como el elemento que por sí mismo deprimirá la inversión. El efecto de la inversión sobre la ganancia es positivo en un primer momento, cuando hay demanda de bienes de producción, y negativo después, debido al crecimiento del capital que ocurre posteriormente. Los puntos de quiebre ocurren justamente debido a este doble efecto de la inversión. Cuando esta última, después de venir creciendo, se estabiliza a un nivel superior al de la depreciación, la ganancia también se estabiliza. Sin embargo, la masa de capital sigue creciendo. Ello provoca una caída en la tasa de ganancia, lo que tiende a generar una caída de la inversión. Por otro lado, cuando la inversión, que viene disminuyendo, se estabiliza a un nivel inferior a la depreciación, también se estabiliza la masa de ganancia. Pero la masa de capital se reduce. Por tanto, la tasa de ganancia se eleva, con lo que se estimula la inversión.

Ahora, regresando a la política fiscal, ¿Cómo podría ayudar esta al crecimiento y desarrollo de la economía nacional? Si bien, en el capítulo II, mencionamos el rechazo al gravamen en alimentos y medicinas para evitar la caída de la demanda efectiva. Por otro lado, el gobierno puede influir directamente en el crecimiento generando gasto en inversión, esto podría efectuarse si el gobierno y el sector empresarial se unen y desarrollan un proyecto de inversión en el cual el gobierno ayude con recursos financieros junto con los empresarios para que estos puedan hacer crecer sus activos, acrecentando la tecnología que les brinde el desarrollo de sus respectivos sectores haciéndolos más dinámicos y competitivos en vías de aprovechar e incluso utilizar todos los tratados comerciales que tiene el país. Este tipo de ayuda se intentaría aplicar, de tal manera que en el apoyo a los empresarios, no se cometan los errores del pasado. En donde los empresarios nacionales no se desarrollaron en vías de otorgar mejores productos a mejores precios, lo que tras darse por terminado el modelo de sustitución de importaciones, y tras las crisis de 1979 y 1982, al aplicarse un nuevo modelo económico en donde una de las prescripciones de éste, era la apertura comercial, con lo que las empresas, que no contaban con una estructura competitiva (la mayoría de las empresas

nacionales) tuvieron que cerrar o venderse al capital extranjero. Mas adelante veremos como estas ideas de crecimiento podrían aplicarse. Pero antes, daremos un repaso a la historia nacional, en vías de entender sucesos que nos den un panorama del porque de la situación actual.

c. El papel de la Política Fiscal en el Crecimiento.

Si bien es cierto que las depresiones tienden a prolongarse por el pesimismo sobre el futuro, lo cierto es que para Keynes también tienden a perpetuarse por las equivocadas percepciones de política económica que emergen del instrumental teórico que proporciona la economía neoclásica. Así, la economía neoclásica recomienda una reducción de los salarios reales para combatir la crisis, cuando lo que la economía necesita es precisamente todo lo contrario: una mayor dosis de demanda efectiva.

Esta mayor demanda efectiva debe ser proporcionada por el Estado a través de la política expansiva, ya sea ésta de carácter fiscal o monetario. En la realidad, *puesto que en el capitalismo no existen fuerzas endógenas que conduzcan automáticamente al pleno empleo, el intervencionismo estatal resulta indispensable* (Sosa, 2001).

El Estado⁷, no solo puede influir con una política expansiva para salir de una crisis económica. Además, puede contribuir en el desarrollo aplicando diferentes políticas económicas orientadas principalmente para crear, transformar, mantener y ayudar a empresas e instituciones que contribuyan y participen en el crecimiento y desarrollo del país. De tal manera, se puede aplicar una política monetaria o fiscal. En el caso de este trabajo, tomaremos en cuenta solo las aportaciones que la política fiscal puede ofrecer para el crecimiento y el desarrollo.

Siendo de la política fiscal, la creación, modificación y eliminación de impuestos, y las erogaciones y restricciones del gasto público. Ambos pueden influir directa e indirectamente en el crecimiento y el desarrollo. Por el lado de los impuestos,

⁷ “El Estado moderno es definido como una organización e institución dotada de poder, económico y político, para imponer el marco de obligaciones, regulaciones y restricciones a la vida social y al intercambio económico. Es decir, define el campo de lo permitido y lo prohibido y genera las estructuras de incentivos y/o desincentivos para que los individuos se involucren en el intercambio y en la búsqueda de la cooperación.” (Ayala, 1996)

estos se pueden reducir siempre y cuando las ganancias de las empresas se dirijan a la investigación en vías de creación, adquisición o desarrollo de mejoras tecnológicas. Estas reducciones pueden ser exclusivas solo para algunos sectores o ramas que requieran de un mayor desarrollo: industria agrícola, metal-mecánica, petroquímica e industria petrolera, manufactura. Esta reducción de impuestos solo sería a las utilidades o ISR. La reducción no contempla el IVA y mucho menos la ejecución de un impuesto a los alimentos y medicinas.

El Gasto Público también puede contribuir al desarrollo generándose fondos (subsidios) para que estos se puedan utilizar para el apoyo a empresas y sectores de la economía que más lo requieran. Estos fondos se implementarían a través de un gasto de inversión, que junto con las empresas o asociaciones, las cuales aportarían algunos recursos para el desarrollo de un plan de mejoramiento y aprovechamiento relacionado con el área que estas consideren junto con el gobierno, para su mejor aplicación, a los cuales este gasto de inversión ira encausado.

De esta manera, la reanimación de la teoría del crecimiento en los últimos quince años ha producido innumerables estudios que demuestran la validez de la teoría exógena y de la endógena. La producción teórica y empírica ha sido abrumadora. Las investigaciones definen el papel de los determinantes, desde tres factores generales, hasta causas particulares, como la participación del Estado, la situación política y social. Por ejemplo Sala-i-Martin (2001: 267-269) elige los siguientes elementos como decisivos para el crecimiento: primero, la acumulación de los factores (capital físico y humano, y la educación); segundo, una variedad de instituciones favorables a los mercados y tercero, la apertura comercial, de capital, tecnológica, de inversión extranjera y de información. Queda claro que bajo esta opinión, a partir de la acumulación de los factores, la variedad de instituciones tanto públicas y privadas que fomenten el crecimiento y protejan los intereses nacionales antes que los extranjeros, esto sin dejar de dar las oportunidades para la acumulación de factores. Y como último, la apertura al exterior considero que debe darse, el problema o la cuestión es ¿Cuál es el mejor momento para que está se dé?, aunque la respuesta quizás no exista, debido a que países que lo proponen en todo momento e incluso sus y las instituciones que crearon lo indiquen como lo mejor a seguir, estos países aunque tienen varios tratados de comercio, sus mercados internos están fuertemente protegidos y si consideran que algún

sector o mercado se encuentra en riesgo, sus instituciones gubernamentales actúan rápidamente para protegerlo sin importar los tratados que se hallan acordado ni sus cláusulas. Algunos problemas con la política económica que instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) proponen, y que las principales potencias de alguna manera no aplican del todo.

Mas adelante veremos como estas ideas de crecimiento podrían aplicarse. Pero antes, daremos un repaso a la historia nacional, en vías de entender sucesos que nos den un panorama del porque de la situación actual.

i. Algunas ideas confusas del desarrollo.

El discurso del desarrollo económico, impuesto en el período de posguerra bajo la hegemonía Estadounidense y en coordinación con el modelo del *New Deal*, emplea un tipo de analogías históricas para fundamentar sus políticas económicas. Este discurso concibe la historia económica de todos los países como un proceso que sigue un único patrón de desarrollo, como un mismo camino que cada país debe recorrer en un momento diferente y a diferente velocidad. De modo tal que los países cuya producción económica actualmente no se encuentra en el nivel de los países dominantes se consideran países “en vías de desarrollo”, pues prevalece la idea de que si continúan transitando la senda que anteriormente recorrieron los países dominantes y repiten sus políticas y estrategias económicas, eventualmente gozarán de una posición o un nivel análogo. Sin embargo, esta visión “desarrollista” (Hardt y Negri, 2002: 263) no reconoce que las economías de los llamados países desarrollados se definen no solamente en virtud de ciertos factores cuantitativos o de sus estructuras internas, sino que además lo hacen principalmente en virtud de la posición dominante que ocupan en el sistema global.

Tan solo por mencionar algún paradigma, la economía norteamericana, fue una colonia inglesa que tuvo una lucha de independencia, al igual que México. En el caso americano, la colonización fue hecha por terratenientes con deseos de expansión, sueños de británicos para hacerse de un pedazo de tierra. En cambio, la colonización de Latinoamérica, se lleva a cabo de una manera distinta, con patrones, ideas, circunstancias, ideologías distintas, de ideas imperialistas británicas contra ideas

monárquicas españolas donde un imperio iba en ascenso y otro en descenso. Toda esta historia lleva a una manera muy diferente de ver las circunstancias, la situación económica, política y social de estos países presenta diferentes y nuevas oportunidades que se ven aprovechadas o mermadas por tales circunstancias.

Las críticas de la visión desarrollista propuestas por las teorías del subdesarrollo y de la dependencia, nacidas fundamentalmente en la década de 1960 en los contextos latinoamericano y africano, fueron útiles e importantes precisamente porque destacaban el hecho de que la evolución de un sistema económico regional o nacional depende en gran medida del lugar que ocupe ese sistema dentro de la jerarquía y las estructuras de poder del sistema mundial capitalista. Las regiones dominantes continuarán desarrollándose y las regiones subordinadas continuarán siendo subdesarrolladas como polos que se sostienen mutuamente en la estructura de poder mundial. Ahora bien, decir que las economías subordinadas no se desarrollan no significa que no crezcan o no cambien, antes bien, quiere decir que continúan estando subordinadas en el sistema global y que, por consiguiente, posiblemente será sumamente difícil que alcanzarán la forma prometida de una economía desarrollada, dominante. En algunos casos, ciertos países o ciertas regiones pueden llegar a cambiar su posición dentro de la jerarquía mundial, pero la cuestión es que, independientemente de quien ocupe cada posición, la jerarquía continua siendo el factor determinante.

Con todo, hasta los teóricos del subdesarrollo reproducen un enfoque similarmente engañoso del desarrollo económico. Resumiendo en términos esquemáticos, podríamos decir que su lógica comienza con dos declaraciones históricas válidas. Declaraciones que luego los conducen a una conclusión errada (Hardt y Negri, 2002: 264). En primer lugar, *sostienen que el subdesarrollo de las economías subordinadas se creó a través de la imposición de regímenes coloniales y/o de otras formas de dominación imperialista y que ese subdesarrollo se mantiene mediante la integración de tales economías en la red global de las economías capitalistas dominantes, mediante su articulación parcial y, por ende, mediante su dependencia real y continua de aquellas economías dominantes.* En segundo lugar, *los teóricos del subdesarrollo afirman que las economías dominantes, originalmente desarrollan sus estructuras plenamente articuladas e independientes en un relativo aislamiento,*

*manteniendo solo una interacción limitada con las demás economías y las redes globales.*⁸

No obstante, partiendo de estas afirmaciones históricas más o menos aceptables, tales teóricos llegan luego a una conclusión inexacta: si las economías desarrolladas alcanzaron la articulación plena en un relativo aislamiento y las economías subdesarrolladas quedaron desarticuladas y son dependientes a causa de su integración en las redes globales, luego, un proyecto de relativo aislamiento de las economías subdesarrolladas debe conducir las al desarrollo y la articulación plena. En otras palabras, como alternativa al “falso desarrollo” fomentado por los economistas de los países capitalistas dominantes, los teóricos del subdesarrollo promueven el “desarrollo real”, que implica desvincular una economía de sus relaciones dependientes y articular, en un relativo aislamiento, una estructura económica autónoma. Puesto que así fue como se desarrollaron las economías dominantes, ése ha de ser el camino verdadero para escapar del ciclo del subdesarrollo. Pero este silogismo nos pide que creamos que las leyes del desarrollo económico de algún modo trascienden las diferencias históricas entre naciones, y su caminar histórico.

⁸ En la página anterior citamos el caso Estados Unidos vs México, el primer punto va en contra de lo que fue una colonia Británica de acuerdo a las características descritas por los teóricos subdesarrollistas; el segundo punto refleja un aspecto muy común y particular de lo que se ve en el ascenso de Estados Unidos al desarrollo.

II. MOVIMIENTOS MACROECONOMICOS EN MEXICO.

Los cambios en la organización económica nacional se hicieron inevitables cuando el viejo orden se colapsó a consecuencia de las condiciones desencadenadas por la crisis de la deuda externa de 1982. Las posiciones básicas en discusión respecto a la orientación a seguir se polarizan entre quienes proponían profundizar el modelo de industrialización sustitutiva con la perspectiva de avanzar hacia una “sustitución de exportaciones” y quienes argumentaban que debía cambiarse radicalmente el viejo modelo económico para crear una economía abierta y desregulada en la que el Estado abandonara su papel rector de la actividad económica y el déficit público dejara de ser el motor del crecimiento económico. En su lugar proponían un nuevo modelo en el que los precios relativos, formados en mercados competitivos y libres de distorsiones políticas, orientaran la asignación de los recursos y la distribución del ingreso, y el liderazgo económico estuviera a cargo de las empresas privadas.

La situación económica de México se deterioró, primero, porque la expansión del gasto público no fue acompañada de un incremento en la recaudación, el déficit fiscal creció y con él aumentaron el déficit de cuenta corriente y la tasa de inflación. Las acciones del presidente Luís Echeverría provocaron una reacción negativa de la comunidad empresarial y minoraron la confianza de los inversionistas.

La necesidad de fortalecer las finanzas públicas e impulsar un desarrollo económico menos desequilibrado y excluyente se intentó mediante una reforma fiscal. Estas medidas fueron fuertemente atacadas por los empresarios, quienes además de mantener deprimidas sus inversiones y recurrir a la fuga de capitales, emprendieron una campaña para presionar al gobierno a dar marcha atrás.

a. Del Consenso Keynesiano al Consenso de Washington: Finanzas estables pero sin crecimiento económico.

Las políticas neoliberales, que tienen su expresión más clara en el denominado Consenso de Washington, lleva como centro de su propuesta la modificación del papel del Estado, de sus formas de regulación, así como de su esquema de financiamiento. Con ello busca que las fuerzas del mercado se reestructuren y permitan que la economía mediante su propia dinámica recupere el enfoque sobre cual es la forma adecuada para el impulso de la acumulación y el crecimiento. La reforma fiscal fue sin duda uno de los temas que parece preocuparon en las pláticas del Consenso de Washington en lo referente a su ajuste estructural.

Lo que el Banco Mundial quiere decir con el término de “ajuste estructural”, tal vez se interprete mejor como un intento por romper el círculo vicioso que hay entre el Estado y las empresas privadas, debido a que estas se debilitaron por el poder y privilegios que el Estado les concedía.

En una América Latina en donde la corona privilegiaba a los colonizadores, la lucha política se convirtió en un intento por ganar el control del aparato estatal a fin de distribuir los beneficios y privilegios, para ventaja propia y amigos (Williamson, 1990).

La cronología de las crisis de los ochenta, *en la mayoría de los casos, comienza con una fase de aceleración del crecimiento de la demanda agregada, casi siempre originada por déficit presupuestales* (Aspe, 1993: 14) que trastornan la estabilidad del tipo de cambio y de precios. De esta manera y a consecuencia de una serie de crisis que afectaron a México, y a otros países. El remedio que Washington diagnosticó, surgió en el llamado consenso de Washington que se estableció en 1989 y que se sustenta en los siguientes 10 puntos:

1. -Disciplina fiscal.
2. -Gasto en educación y salud.
3. -Reforma tributaria.
4. -Tasas de interés positivas determinadas por el mercado.
5. -Tipos de cambio competitivos.

6. -Políticas comerciales liberales.
7. -Mayor apertura a la inversión extranjera.
8. -Privatización de empresas públicas.
9. -Desregulación
10. -Protección a la propiedad privada.

En las discusiones se sugirió invertir más en las industrias de producción exportable, proceso que podía facilitarse mediante préstamo externo. Pero en realidad, esto casi no tenía conexión con el contenido de préstamos para ajuste estructural, tal y como los venía desarrollando el Banco Mundial. Mejor dicho, el ajuste estructural (de acuerdo con Williamson) tiene que ver con la apertura económica, más el reordenamiento de las prioridades del gasto público, liberalización financiera, privatización, desregulación y el brindar un entorno adecuado al sector privado. Así, el término más descriptivo para este proceso sería “liberalización”.

La evaluación para México después de aplicadas las políticas del Consenso, resaltan un rasgo preocupante, ya que algunos países que establecieron serios programas de reformas antes de 1988, siguieron estancados. Dentro de estos países, México parecía, según las apreciaciones del Consenso, el más cercano en aquel entonces, a reanudar el crecimiento. La cuestión crítica era si el sector privado podría convencerse de que México tendría suficientes divisas extranjeras como para permitir la expansión de las inversiones y evitar de nuevo una devaluación del peso.

Una pregunta hecha por varios oradores de la conferencia, fue una que aludía a la secuencia adecuada de las reformas. Marcelo Selowsky⁹ (1989) presentó una estilizada descripción del proceso de reformas. Comienza con la estabilización fiscal (Etapa I), sigue con la reforma estructural del sistema de incentivos (Etapa II, que consiste en la liberalización del comercio, desregulación, y aceptación de la inversión extranjera directa) y finalmente la etapa III, en donde las tasas de contribuciones son altas y seguidas por la recuperación.

⁹ Según su enfoque, Marcelo Selowsky, jefe de la región latinoamericana y del Caribe del Banco Mundial, una secuencia lógica de tres etapas por las cuales todos los países de América Latina deben pasar para poder recuperar los ritmos sostenidos de crecimiento de sus economías en el nuevo contexto mundial

A esto, parece que México no hizo bien su tarea, ya que se lanzó abriendo la economía, aún cuando persistía el déficit fiscal, con lo que se aceleró la inflación.

Para México, la crisis de 1982 fue la peor. Como respuesta, el gobierno del Presidente De la Madrid estableció en 1983 el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). La idea era corregir las finanzas públicas y sentar las bases para una recuperación a mediano plazo. En este sentido era necesario llevarse a cabo la etapa I de Selowsky, debido a que el déficit del sector público (el exceso del gasto público) estaba generando altos índices de inflación. Así, las iniciativas del PIRE trajeron consigo una reducción en los déficit primario y operacional (véase el Cuadro 1.II); sin embargo, el déficit total como parte del PIB permaneció alto debido a la persistencia de la inflación.

Cuadro 1.II

Indicadores de las finanzas públicas.					
Año	Gasto Público (incre. % real)	Gasto corriente/inversión	RFSP	Déficit operacional	Déficit primario
1982	-8	55.3	16.9	5.5	7.3
1983	-17.3	46.1	8.6	-0.4	-4.2
1984	0.8	43.2	8.5	0.3	-4.8
1985	-6.1	36.4	9.6	0.8	-3.4
1986	-13.3	34.6	15.9	2.4	-1.6
1987	-0.5	33.8	16	-1.8	-4.7
1988	-10.3	29.3	12.4	3.6	-8
1989	0.4	26.7	5.5	1.7	-7.9
1990	6.1	34.5	4	-1.8	-7.9
1991	3.7	37.6	1.5	-2.7	-5.6

FUENTE: Criterios de Política Económica para 1992 y 1993. Presidencia de la Republica.

En cuanto a lo que concierne a la “Etapa II”, lo más adecuado hubiera sido una liberación gradual del comercio, comenzando por los sectores que estuviesen más fuertes y al mismo tiempo incentivando a los más débiles, de tal manera que estos se fuesen preparando para una apertura total (oportuno para el sector agrícola, y sectores estratégicos como en el caso de China, en donde el Estado controla la entrada de la iniciativa privada, como los energéticos).

En lo que respecta a la “Etapa III”, en períodos de crisis no es conveniente incrementar las tasas impositivas, esto, podría presentarse cuando la situación económica se encuentra en una onda de crecimiento o se encuentra estable.

Existía un consenso bastante amplio respecto a la política fiscal que se discutió en la reunión de Washington, en lo que se refiere a las inversiones en infraestructura, gasto en salud y educación, y los subsidios dirigidos a la protección de grupos vulnerables, donde mencionaban que estos deben recortarse menos, o incluso, favorecían el hecho de que estos deberían de incrementarse. Así, dentro de la década de 1980, México, logro reducir el gasto público, y junto con Colombia, lograron en gran parte sus reducciones a expensas de los subsidios y generando extrema austeridad en su gasto, incluyendo salud, educación e inversiones. Maniobrándose, de alguna manera en contra de lo expuesto en las reuniones y que los políticos del Consenso creían dentro del gasto público algo conveniente. Debe recalcar el hecho de que aunque México no realizo un proceso en el orden en el que se debería de acuerdo a lo concensuado, el país se aventuro a dar pasos adelantados a la disminución del déficit de gobierno, sin miramientos al futuro, y no percatarse de que la estrategia seguida, tarde o temprano, cobraría la factura correspondiente por la disminución en estos rubros considerados vitales, uno de ellos, la baja calidad en la mano de obra.

Al tomar la Presidencia Ernesto Zedillo (1994), una de las primeras medidas que tomó en su administración, consistió en el incremento en la tasa del IVA con el fin de fortalecer los ingresos públicos, el ahorro y generar flujo fiscal. Tratando de seguir, de alguna manera con las políticas decretadas por el Consenso, en este caso con la “Etapa III”. Pero los resultados no fueron los deseados, y lejos de lo que esperaban los teóricos neoliberales. Ni mucho menos, los que en su momento se encargaron junto con el Presidente Zedillo, del rumbo económico del país. Ya que en 1994 los ingresos del Gobierno Federal fueron de 913,241.8 mdp y para el año siguiente fueron de 843,061.5 mdp, lo que significa una caída de 8.32%. Como se muestra en el Cuadro 2.II. Pero esta medida lo único que generó fue un problema mayor, ya que se incentivo la evasión fiscal y la economía informal. Lo que obviamente genero la caída de los ingresos del gobierno.

Retomando una analogía muy interesante, que considero apropiada para apreciar el resultado de la medida tomada por el Presidente Zedillo, donde solo se consiguió lo contrario. Llegamos al hecho de que si las empresas (o familias) pueden tomar una de dos opciones: pagar impuestos o no pagarlos, sabiendo que en este último caso podrían perder bienes públicos suministrados por el gobierno (policía, aplicación de la ley, contratos legales, etc.). El margen está dado por el comportamiento del resto de los agentes. Si ninguna evade los impuestos el gobierno suministrará bienes públicos a una escala suficiente, por lo que la firma (agente económico) paga con el fin de permanecer de manera legal; pero si las otras no pagan el Estado podría colapsarse y estaría imposibilitado para suministrar bienes públicos a una escala significativa. En ese caso la firma (o el agente) no tiene incentivo alguno para pagar sus impuestos. Existen, pues, dos equilibrios: en uno todas las firmas pagan, y en el otro todas evaden (**Contreras, 1998**). De la misma manera, si una empresa no paga impuestos y se ve beneficiada por que las demás si lo hicieron, la empresa que cumplió con su responsabilidad, se ve afectada por el acto, al grado de decidir no pagar porque se considere en desventaja debido a que los demás no lo hacen. Y la pregunta es ¿Por qué los demás disfrutan de beneficios que no pagan? Aunque esto nos lleva al dilema del polizón, ¿Cómo saber quien paga y quien no?

Cuadro 2.II

Ingresos Tributarios del Gobierno Federal, 1980-2000				
(Millones de pesos constantes base 2005=100 y variación porcentual)				
Año	Gobierno Federal		Tributarios	
	mdp	Var. %	mdp	Var. %
1980	618,130.9		569,434.3	
1981	666,721.5	7.9%	606,096.7	6.4%
1982	670,865.1	0.6%	607,078.3	0.2%
1983	805,639.5	20.1%	468,072.5	-22.9%
1984	757,165.5	-6.0%	441,031.2	-5.8%
1985	770,325.1	1.7%	440,165.8	-0.2%
1986	725,691.7	-5.8%	488,533.8	11.0%
1987	790,486.6	8.9%	486,836.0	-0.3%
1988	780,929.4	-1.2%	546,919.2	12.3%
1989	828,890.7	6.1%	577,180.6	5.5%
1990	858,020.2	3.5%	582,099.4	0.9%
1991	1,004,683.6	17.1%	594,664.0	2.2%
1992	1,060,656.8	5.6%	651,508.3	9.6%
1993	871,987.5	-17.8%	644,217.7	-1.1%
1994	913,241.8	4.7%	665,184.1	3.3%
1995	843,061.5	-7.7%	512,514.9	-23.0%
1996	903,591.0	7.2%	520,211.1	1.5%
1997	995,011.3	10.1%	611,422.8	17.5%
1998	924,091.9	-7.1%	685,175.9	12.1%
1999	992,107.5	7.4%	767,504.3	12.0%
2000	1,139,144.0	14.8%	763,179.2	-0.6%

Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con base en datos de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1981-2003.

FINANZAS ESTABLES PERO SIN CRECIMIENTO ECONÓMICO

Observando el otro lado de la moneda, para Keynes, en el estudio de la teoría económica de la política fiscal se elige un objetivo, ingreso (o gasto) nacional, que sea compatible con el objetivo de la “ocupación plena”. Este objetivo consiste en un valor dado de una variable dependiente, el ingreso nacional, influido por distintas variables determinadas exógenamente, algunas de las cuales se supone están bajo el control del gobierno. Se hace que el gobierno mediante la política fiscal, influya en el volumen del gasto nacional, por lo general por dos formas distintas. El gasto público en bienes y servicios es un componente del gasto nacional.

Los cambios operados en los ingresos públicos, normalmente representados por un impuesto puede afectar el nivel del gasto de los consumidores en bienes y servicios, que generalmente es el componente mayor del gasto nacional. Todo lo que el gobierno precisa hacer a fin de estabilizar la economía al nivel fijado de ingreso (y por lo tanto de ocupación) es alterar la tasa impositiva o el volumen del gasto público, haciendo depender la magnitud de la variación del valor del multiplicador keynesiano.

La estabilización puede ser en nuestros días el objetivo más importante, pero era mucho más amplio el problema que requería la intervención del Estado para dar solución, a la recesión en los años 30, y las políticas económicas que pueden mostrarse más efectivas en su consecución no tienen porque formar la combinación mas adecuada para el problema al que se enfrentaba Keynes.

Pero, fueron sus métodos, los que lograron el rescate del sistema en ese momento. Y que, sin dudarlo, en la actualidad los gobiernos de las potencias económicas no dejan de prescindir de estos métodos para mantener a plomo su economía. Tal es el caso de un gasto público elevado, la intervención directa en la economía del Estado, la disminución de impuestos, etc.

El problema resulta del hecho de que la política fiscal de los últimos años, no ha sido suficiente ni capaz de relanzar y proyectar el crecimiento económico. E incluso, en Estados Unidos pese al aumento en el gasto público, en los últimos años, permaneció en una fase recesiva y estacionaria que a la fecha no ha podido salir completamente de ella, dependiendo en gran medida de los constantes incrementos en el gasto público para no entrar de nuevo en esta situación económica perjudicial para ellos.

Para nuestro país, la política fiscal implementada con y a través del cambio del pensamiento económico, han dejado una serie de problemas que la iniciativa privada no ha sido capaz de enfrentar. Esta no ha podido crear un mercado interno fuerte y competitivo, por lo que la intervención del Estado se encuentra en una situación muy compleja, unos piden que el Estado entre y proteja el mercado interno, otros argumentan que esto es producto de que el Estado no ha salido por completo de la actividad económica.

Pero mientras es una cosa u otra, el país (o mejor dicho, los actores políticos) no han podido establecer los lineamientos necesarios en lo que se refiere a la política fiscal, ni al nivel de intervención del Estado, de tal manera que los cambios proyecten y encaminen la economía mexicana hacia el crecimiento constante.

Los países que han alcanzado niveles de crecimiento constantes han establecido una serie de planes y estrategias establecidas por el gobierno, y ellos han apostado al crecimiento en la capacidad productiva, han incentivado su gasto, reducido sus impuestos e incluso algunos países poseen en su mayoría empresas que consideran estratégicas, con participación mixta (tal es el caso de China)¹⁰.

El crecimiento de la capacidad productiva es una condición necesaria para lograr el aumento de la producción de bienes y servicios, pero no siempre es suficiente. En el mundo real, la capacidad productiva no siempre se utiliza a pleno. Las recesiones se pueden subdividir en dos grandes categorías: las que originan las caídas autónomas de la demanda global, y las que tienen su origen en los desequilibrios de la balanza de pagos (Diamand, 1993).

El aumento de la producción, se logra aumentando la demanda y, con ello, promoviendo el empleo de los recursos ociosos. Con este fin puede ser conveniente incurrir en gastos que pueden ser netamente ineficientes. Son conocidos los ejemplos de Keynes que demuestran de qué manera puede aumentar el bienestar (Diamand, 1993: 25). La posibilidad de movilizar recursos ociosos permite obtener, el incremento del consumo y de la inversión.

Para tal caso, existen dos maneras de aumentar la demanda: alterando la propensión al consumo o alterando la inversión. La primera modificación podría alcanzarse mediante la redistribución de la renta. Aunque Keynes apoya esta política para conseguir el mantenimiento de las condiciones del período expansivo.

¹⁰ En su mayoría el gobierno tiene el 51 por ciento de las acciones de estas empresas, para mantener el control de las mismas, con la finalidad de evitar que empresas extranjeras controlen sectores estratégicos y que consideran vitales para la expansión y el crecimiento económico constante.

En lo que se refiere a la inversión, también hay dos maneras posibles de fomentarla: aumentar la emc, lo que en realidad significa expectativas de beneficio, o reducir el tipo de interés.

Sin embargo, cuando dicha tasa está ya a un nivel más bajo que nunca, las posibilidades de que se produzca un cambio son pequeñas y además, con un alto nivel de infrautilización del equipamiento existente, las esperanzas de aumentar la inversión, incluso a través de una mejora de las expectativas, no son grandes. Así pues, la única posibilidad que queda disponible para el futuro inmediato es llenar el bache entre la producción potencial y la demanda del período mediante el gasto público (Chick, 1990).

El efecto de gasto sería inmediatamente beneficioso para el empleo. El consumo inducido por el gasto inicial, incrementaría aún más el empleo y, si las rentas crecen suficientemente, quizás incrementaría la recaudación de algunos impuestos. Así, el déficit no tendría porque ser tan costoso para el gobierno como podría parecer. Además el efecto sobre los precios podría ser mínimo para niveles de producción bajos. Esto podría generar la esperanza de que el aumento de la renta pudiera producir una modificación de las expectativas de los empresarios suficiente para provocar una recuperación de la inversión.

El problema de interés que se plantea al utilizar los instrumentos fiscales para el crecimiento económico, es que debe tenerse presente que los cambios en los ingresos y gastos públicos pueden afectar no solo al nivel de la demanda, sino, también a la trayectoria del crecimiento. Por ejemplo, un aumento en los gastos públicos para la educación aumenta la demanda agregada pero, al mismo tiempo, representa una adición al stock de capital y es probable que aumente el producto a través de mejoras de la cualificación de la fuerza de trabajo o capital humano. Que se caracteriza por el aumento en la capacidad de la producción del trabajo alcanzada con mejoras en las capacidades de los trabajadores. Estas capacidades realzadas se adquieren con el entrenamiento, la educación y la experiencia. Lo que se refiere, pues, al conocimiento práctico, las habilidades adquiridas y las capacidades aprendidas de un individuo que lo hacen potencialmente.

En sentido figurado se refiere al término capital en su conexión con lo que quizá sería mejor llamada la "calidad del trabajo" es algo confuso. En sentido más estricto del término, el capital humano no es realmente capital del todo.

El término se refiere a una analogía ilustrativa útil entre la inversión de recursos para aumentar el stock del capital físico ordinario (herramientas, máquinas, edificios, etc.) para aumentar la productividad del trabajo y de la "inversión" en la educación o el entrenamiento de la mano de obra como medios alternativos de lograr el mismo objetivo general de incrementar la productividad (dentro del capítulo III, abordaremos un poco más la idea de la aplicación de la política fiscal en cuanto a la mejora en el capital humano).

b. La política económica de ajuste.

La participación del Estado en la economía ha sido determinada y condicionada en gran medida por la necesidad del mercado. Cuando éste exigió obras de infraestructura, así como el desarrollo de ciertos sectores estratégicos para abastecerse de insumos baratos, y disponer de mano de obra capacitada, el gobierno asumió la responsabilidad de cumplir con dichas tareas para impulsar la dinámica de acumulación y el crecimiento de la economía.

Desde fines de los sesenta hasta principios de los ochenta, la economía mexicana dependía en forma creciente de la disponibilidad de recursos externos para financiar las presiones que la dinámica económica del país generaba. En 1982, cuando se deterioraron los términos de intercambio (caída drástica del precio internacional del petróleo), se incrementó la tasa de interés internacional y se suspendieron los créditos externos al país, se manifestó una severa crisis fiscal y de balanza de pagos, debido también a la falta de respuesta productiva y financiera interna frente a dicha situación.

Por el lado de las finanzas públicas, el freno de créditos externos planteaba al gobierno una disyuntiva en el sentido de: financiar sus gastos e inversiones mediante mecanismos compensatorios que recayesen en los acreedores; o la disminución drástica de sus gastos e inversiones para realizar su ajuste fiscal, optando por esta última.

El déficit, había sido incrementado, tanto por las presiones de la tasa de interés y del tipo de cambio, además de que el gobierno tuvo que asumir como propia la deuda externa privada, ya que, ante la crisis, el sector privado afectado pasó al sector público el costo del ajuste.

El Estado tuvo que disminuir sus gastos e inversiones para alcanzar un superávit primario, dejando de lado a las obras de infraestructura como a los sectores estratégicos y prioritarios, con lo cual se configuró un contexto, y se socializaron las pérdidas que le correspondían en gran parte al sector privado.

Las propuestas económicas de lo que se ha llamado neoliberalismo, marca entre sus prioridades encontrar nuevos mecanismos financieros mediante la mayor presencia de las fuerzas del mercado en la economía, modifico el papel del Estado, sus formas de regulación, así como su esquema de financiamiento. Permitió que las fuerzas del mercado reestructurasen la economía en función de sus necesidades de acumulación y crecimiento. La función del Estado pasó a ser más la de coadyuvante a los mecanismos del mercado, y no como entidad reguladora que determina los rumbos y destinos de éste. Al estar mas subordinado al mercado y al no regular las acciones de éste, ha sido incapaz de generar e impulsar las transformaciones productivas, así como de instrumentar políticas macroeconómicas que conformasen una dinámica sostenida, soberana y equitativa (Huerta, 1994: 21)

La política fiscal contraccionista atentó contra la corrección de las finanzas públicas, ya que al contraer la actividad económica redujo la captación de ingresos tributarios.

En los años de 1983-1987, el ajuste de la balanza de pagos se alcanzó mediante la contracción económica y tipo de cambio activo. Es decir, mediante una disminución de las importaciones y el crecimiento de exportaciones promovidas por la política cambiaria devaluatoria y por la mínima actividad económica interna (Huerta, 1993). No hubo condiciones productivas y financieras que permitieran el ajuste externo, bajo condiciones de sustitución de importaciones y de incremento de exportaciones con base en productividad. De ahí, que las políticas contraccionistas y devaluatoria no resolvieran el problema de las finanzas públicas.

En este contexto, el estancamiento de los ingresos públicos y la continua necesidad de reducir los desequilibrios presupuestales para buscar la estabilidad económica, y consecutivamente, ante la búsqueda de la apertura económica del país, aunada a los otros muchos cambios estructurales que se dieron, resultaron en una continua contracción del gasto.

Esta dinámica está explicada, dado que, el sistema impositivo anterior a las reformas, no podía ser compatible con un modelo de apertura comercial; era un modelo de crecimiento hacia adentro con altos aranceles a las importaciones, pero al menos compatible con un país cerrado comercialmente al exterior.

Sin embargo, en la medida en que se empieza a modificar esta situación, debido a la crisis de 1982 y con la caída abrupta de los precios internacionales del petróleo, se considero una necesidad, reducir el déficit del gobierno, y además, adecuar los lineamientos económicos del país, para su entrada en 1985 al *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT, por sus siglas en inglés o Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles) y posteriormente con los tratados comerciales, y las ideas planteadas en el Consenso de Washington se hace necesario modificar radicalmente la estructura de nuestro sistema impositivo.

Otro de los cambios fundamentales de los últimos 20 años, consistió en la instrumentación, en 1980, del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, esquema que regula qué fuentes puede gravar cada uno de los órdenes de gobierno y cómo se distribuyen entre ellos los ingresos. En México, hasta 1979 existía un esquema con más de 100 impuestos a nivel estatal sobre los distintos productos. Estos impuestos eran de base muy estrecha ya que gravaban bienes específicos. Debido a ello, para poder recaudar recursos suficientes, había que gravar muchos bienes con distintas tasas. En cada Estado se gravaba una canasta distinta de bienes, obstaculizando las actividades productivas y la competitividad de las empresas. Por otro lado, ello afectaba la recaudación, en la medida que es muy costoso administrativamente recaudar un mismo monto teniendo que usar 100 impuestos en lugar de dos. Ello originaba volatilidad, incertidumbre y costos de operación para las empresas.

En esta lógica de modernizar el sistema tributario para dar competitividad a las empresas, permitiendo que el país pudiera crecer y para que nuestros productos se pudieran colocar en el exterior, naturalmente el papel de la coordinación fiscal y el cambio que en ella se hace resulta fundamental pero no suficiente.

Entonces, se diseñó un sistema fiscal con ciertas características que financiara una parte del gasto y que necesitó de otros ingresos para financiar el resto, y hoy ya no hay ese resto, entonces, es necesario volver los ojos al sistema tributario, para fortalecer los ingresos, debido a que se redujeron los gastos en aspectos tales como la infraestructura pública, la educación, salud, etc. La conferencia de Washington pareció avalar la opinión de que los déficits fiscales grandes y sostenidos, constituyen una fuente primaria de dislocamiento macroeconómico que se presenta como inflación, déficits y fuga de capitales. Es interesante notar que ningún orador se preocupó por los peligros de crear una recesión como resultado de recortar déficits presupuestarios.

En la conferencia se tendió a considerar que los recortes en el gasto público son una forma mejor de reducir el déficit presupuestario que incrementar los impuestos. Los principales recursos a recortar incluyen subsidios, los gastos militares y de administración pública. Algunas áreas de gastos se consideraban en forma más benevolente, especialmente las que tienen carácter de inversión más que de consumo, y las que se esperaba beneficiaran a los pobres. Por lo tanto existía un consenso bastante amplio respecto a que las inversiones en infraestructura, los gastos en salud y educación, y los subsidios cuidadosamente dirigidos a la protección de grupos vulnerables, deben recortarse menos, o incluso incrementarse. Del registro de la década de 1980 en cuanto al control y composición del gasto público, solamente Bolivia, Chile, Jamaica y por supuesto México, parecen haber logrado reducir el gasto público. Y junto con Colombia, lograron en gran parte sus reducciones a expensas de los subsidios (más del 50 por ciento del presupuesto sujeto a derecho de compra por los pagos de intereses en 1988. En todo lo demás, extrema austeridad, incluyendo salud, educación e inversiones, así como subsidios (Williamson, 1990)) manejándose, de alguna manera en contra de lo expuesto en las reuniones y que los políticos del Consenso creían dentro del gasto público adecuado.

Al tomar la Presidencia Ernesto Zedillo, una de las primeras medidas que se tomaron en esta administración, consistió en el incremento en la tasa del IVA con el fin de fortalecer los ingresos públicos, el ahorro y generar flujo fiscal, pero esto generó un problema: se incentivó la evasión fiscal, la elusión fiscal y la economía informal. Contreras cita lo siguiente:

*...Si en el Estado se percibe una gran debilidad financiera futura o en marcha, y este continuamente hace trampa politizando el ciclo económico "normal", las conductas antisociales (pre) existentes se multiplican: corridas periódicas contra la moneda, **evasión fiscal**, criminalidad, agudización de tensiones regionales, sobreendeudamiento con el exterior y, eventualmente, pánico de los acreedores del sector público. (Contreras, 1998: 14)*

Lo que genera problemas de credibilidad. Además, la globalización de los países obliga a que las actividades productivas cada vez se gravan menos. ¿Por qué? Porque existe una gran movilidad en la inversión entre países. Entonces, para mantener la competitividad de nuestros productos en el exterior y competir adecuadamente, se tuvo que adecuar nuestro sistema impositivo a la actividad productiva y en ese sentido entramos en una competencia constante con el resto del mundo, para no tener gravámenes más altos a nivel de las actividades productivas. Por ejemplo, en 1980 se sustituyó el Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles (ISIM) por el IVA. El ISIM en realidad era un impuesto directo que se aplicaba a cada una de las etapas de la producción piramidándose, es decir, generando mayor carga mientras más etapas hubiera en una actividad productiva. Este impuesto tenía otro problema, favorecía las importaciones. El ISIM cobraba el 4 por ciento sobre la importación de productos, mientras que sobre la producción del mismo bien en México se podía cobrar 16 por ciento. ¿Por qué? Porque la producción tenía tres o cuatro etapas y el 4 por ciento se aplicaba en cada una de ellas, de tal forma que cuando el producto salía al mercado, ya traía cuatro veces el 4 por ciento, esto es, 16 por ciento. Así, los productos nacionales enfrentaban competencia desleal en su propio país, y todo esto generado por el sistema fiscal.

Esa competencia ha llevado a que los impuestos a la producción se vayan reduciendo. Siendo así el impuesto al consumo, en el que recae la responsabilidad del gasto público, como algunos países lo han hecho, que es un impuesto que no grava la producción, que no grava el ahorro, que es mucho menos distorsionante, y a vista de los teóricos, es más eficiente. Y en esa tendencia nos hemos inmerso.

De ahí que uno de los elementos para fortalecer la recaudación haya sido el de aumentar la importancia del impuesto al consumo en la recaudación.

Hasta aquí, hemos visto algunos cambios que se han suscitado en los últimos veinte años dentro de la Política Fiscal y lo que ha sucedido a partir de ellos. Vimos como unos impuestos han cambiado y otros han desaparecido.

Estos cambios se han llevado a cabo con una finalidad, acertada o no, pero que al final de cuentas buscaban una mejora a través de diversos ajustes y de acuerdo al cambio en la política económica del momento.

Estos cambios en los últimos años, se han inmerso en una discusión acerca de el nivel de recaudación de los impuestos y si este nivel es suficiente para satisfacer las necesidades que tiene el gobierno frente a las demandas sociales. Estas discusiones han llevado a un par de reformas misceláneas¹¹ que buscaron un ajuste aun tema importante que durante muchísimos años ha afectado de manera significativa el nivel de ingresos, vía impuestos, del Estado.

Se ha discutido con respecto al tema de Reforma fiscal, en donde algunos creen que es necesario incrementar la tasa impositiva o gravar algunos bienes que han permanecido exentos (tal es el caso de la reforma planteada por el Presidente Vicente Fox), mientras que otros plantean el hecho de que el sistema impositivo tiene lagunas o vacíos legales que permiten la evasión fiscal además de ser complicado.

De esta manera, el tema de la equidad ha sido también, uno de los más cuestionables que han regido las modificaciones en las últimas administraciones. Una de las situaciones que más afectan la equidad de nuestro sistema tributario es la existencia de privilegios y tratamientos preferenciales. Los tratos de privilegio y de excepción establecen ventajas para un sector respecto de otros por razones fiscales.

¹¹ Es el caso de las misceláneas fiscales, cuyo propósito es el de expresar el sentido que la autoridad administrativa, otorga a las disposiciones legales relativas, en virtud de que pudiera ser materia de un reglamento, cuya expedición corresponde sólo al titular del Poder Ejecutivo y, en tales condiciones, trasciende las facultades de la autoridad fiscal, o el de la fracción III, del artículo 46 del Código Fiscal de la Federación que permite a la autoridad, en el desarrollo de las visitas domiciliarias, sellar y colocar marcas en muebles, archiveros u oficinas del visitado, porque aparentemente pugna con lo dispuesto por el artículo 16 de la Carta Magna.

Por su parte, la evasión y la informalidad constituyen otra importante fuente de inequidad del sistema tributario. En este sentido, ha habido diversas iniciativas, muchas de las cuales se han aprobado por el Congreso¹², que permiten avanzar en la equidad. Por ello, más que eliminar en su totalidad la estructura del sistema tributario, lo que se requiere para poder definir una reforma fiscal integral, es corregir los problemas que persisten con el objetivo de elevar los ingresos públicos.

La evasión fiscal está compuesta por tres elementos: la eficiencia administrativa, la idiosincrasia cultural y la estructura impositiva. Ésta última al contar con esquemas complicados, con varias excepciones, y con vacíos legales, dificulta la administración del impuesto y abre los espacios para la evasión.

La carga fiscal del impuesto empresarial en México es la más baja en comparación con otros países (véase el Cuadro 3.II) debido a que en nuestro país existe la integración entre el impuesto personal y empresarial, el ajuste inflacionario, la deducción de inventarios, entre otros. México cuenta con una de las tasas efectivas de tributación más bajas, mientras que en países en desarrollo es mayor. La debilidad fiscal se explica por un conjunto de factores más o menos presentes a lo largo de los últimos años, entre los cuales destacan los siguientes: exenciones fiscales amplias, insuficiente calidad y cantidad en la provisión de bienes y servicios públicos, importancia creciente de la economía informal, excesiva dependencia de los ingresos petroleros, significativos niveles de evasión y elusión fiscales, fallas administrativas, lagunas legales y, finalmente, factores políticos. La combinación de todos ellos explica de manera sumaria la baja carga tributaria. En efecto, si se compara a México con países de similar desarrollo y tamaño, esta carga es atípicamente baja.

¹² Decreto, por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de las leyes del impuesto al valor agregado, del impuesto sobre la renta, del seguro social y federal de derechos y presentada en la Sesión de la Comisión permanente en la H. Cámara de Diputados el miércoles 17 de diciembre de 2003.

Cuadro 3.II

Carga tributaria en países en desarrollo 1998	
(porcentajes del PIB)	
México	14.2 (a)
Chile	17.8
Brasil	18.6
Sudáfrica	25.2
Uruguay	27.6

a. Incluye ingresos no tributarios. Los ingresos tributarios significan sólo 10.50% del PIB.
Fuentes: Banco Mundial y Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

c. Una nueva discusión fiscal. Un retorno a la ortodoxia.

Con la entrada a la Presidencia, Vicente Fox (2000), se ha pretendido buscar la modificación de la estructura fiscal a través de “la nueva hacienda pública distributiva”, pretendiendo así obtener mayores recursos fiscales. Algunos aspectos relevantes de ésta propuesta son los siguientes:

1. Aplicación del 15% del IVA a los alimentos y medicinas. Aunque reconocen que las familias que destinan la mayor parte de su ingreso al gasto en alimentos y medicinas son aquellas de menores ingresos. El problema es que esto deja a tras el concepto de una política fiscal distributiva, al no ser equitativa.

2. Modificaciones al ISR de personas físicas. Se propone una sola tarifa del impuesto sobre la renta en lugar del sistema de 49%, para que las personas físicas paguen menos en todos sus tramos y sin que la tasa marginal máxima exceda de 32%, comparado con el 40% que hoy se llega a pagar. Así, la iniciativa establece que: "En cuanto a la educación, la salud y las prestaciones sociales se propone otorgar en el ISR de personas físicas un crédito fiscal por las erogaciones realizadas por concepto de colegiaturas, establecer la deducibilidad de las primas pagadas por concepto de seguro de gastos médicos, exentar de impuestos prestaciones sociales, tales como ayuda por maternidad, ayudas por enfermedad, pensiones, servicios deportivos o transporte colectivo (...)

En el caso de los pensionados, se excluirá un monto equivalente a cinco salarios mínimos, y por el remanente se estará exento cuando este no exceda de 50 mil pesos al año".

3. Aspectos deducibles al ISR. "Con el fin de eliminar la percepción que tienen los inversionistas de que México es un país impositivamente caro, debido a que actualmente, además de pagar 40% de ISR también deben pagar 10% adicional por la no deducibilidad de la participación de los trabajadores en las utilidades (PTU), que en conjunto con el impuesto sobre la renta significa alrededor de 50% de las utilidades de las empresas, se propone permitir en el impuesto sobre la renta empresarial la deducibilidad de la PTU pagada a los trabajadores". Tras el hecho de reducirse la PTU y disminuirse el ISR, solo se estaría trasladando el impuesto a los trabajadores, por el hecho de que a mayores ingresos mayor contribución. En tal caso, solo resultarían beneficiadas las empresas y perjudicando a los trabajadores. Además de que las empresas pueden hacer deducibles algunos gastos, como los fideicomisos¹³, donativos, etc. De llevarse a cabo esto solo disminuiría el poder adquisitivo y la demanda agregada. Además, se amplían los rubros que dichas empresas podrán deducir, destacando lo siguiente:

Las empresas podrán deducir las devoluciones que se reciban o los descuentos o bonificaciones que se hagan, aún cuando correspondan a operaciones realizadas en ejercicios anteriores. Asimismo, podrán deducir también las adquisiciones de mercancías, materias primas, productos semiterminados o terminados que utilicen para brindar servicios, para fabricar bienes o para enajenarlos. También podrán deducir gastos, inversiones, saldo de inventarios, créditos incobrables y las pérdidas por caso fortuito, por fuerza mayor o por enajenación de bienes.

4. Eliminación de regímenes especiales. Se propone que los contribuyentes de los sectores del transporte, agropecuario, silvícola y pesquero tributen en el impuesto sobre la renta en el régimen de base de efectivo. Casualmente, microbuses y taxis, se ven

13 Las organizaciones civiles y fideicomisos autorizados para recibir donativos deducibles del impuesto sobre la renta, tributan dentro del Título III de la Ley de la materia como personas morales con fines no lucrativos y, por ende, no son contribuyentes de dicho gravamen (artículo 93 de la LISR). FUENTE: Servicio de Administración Tributaria (2003), en "Prerrogativas de las donatarias autorizadas". [En línea] México, disponible en: http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/7_2532.html

afectados por los aumentos graduales en aceites y gasolinas, el sector agropecuario se ha visto que ha sido de los más perjudicados con la apertura comercial, a causa de la competencia desleal de Estados Unidos, y ni que decir de la Pesca con los embargos atuneros, bajo la excusa de que se matan delfines. Cargar impuestos al sector primario contrapondría el sentido de querer ayudar e incentivar al sector productivo, debido a que se incrementarían los costos de venta y para insumos del sector secundario. No obstante se acaba de aprobar una reforma (2007) para el incremento gradual de la gasolina.

i. Objetivos de la propuesta.

La propuesta de reforma tributaria planteada por el Poder Ejecutivo (durante el gobierno del Presidente Fox) busca dos objetivos; el primero, lograr la estabilidad macroeconómica y; el segundo, incrementar la asignación presupuestal para la producción de bienes y servicios del país. Respecto a la estabilidad macroeconómica, el ejecutivo pretende reducir la deuda interna del gobierno mexicano para minimizar las presiones sobre la tasa de interés interna, de esta manera, con la reducción del costo financiero del dinero se espera incrementar la inversión, el crecimiento económico y la generación de empleos, ya en el capítulo anterior, especificamos el hecho de la contradicción de la teoría económica que emplean los que llevan a cabo la aplicación de la teoría con los objetivos y resultados de la misma.

ii. Efectos y costos de la reforma tributaria.

La clase alta¹⁴, recibiría una reducción del ISR ya que la tasa máxima bajaría al 32%. La clase baja o desprotegida, ha generado la más fuerte polémica respecto al cobro del IVA en alimentos y medicinas, ya que es un impuesto general, y como consecuencia, altamente regresivo. Los críticos de esta reforma sostienen que estos grupos no estarían en condiciones de pagar dichos impuestos por su bajo nivel de ingresos y porque la mayor parte de sus ingresos lo destinan precisamente al consumo de alimentos y medicinas, lo que significaría que, la instrumentación de este impuesto afectaría su ya de por sí endeble bienestar.

¹⁴ Los grupos de la población están divididos en quintiles, cada quintil corresponde a 20.5 millones de habitantes. Los más pobres corresponde al último quintil, y la clase alta o el grupo de más ricos corresponde al primer quintil.

Esta situación se traduce en que, el costo de la reforma tributaria recaería sobre este grupo de población. Para los estratos medios de la sociedad mexicana no existen programas de compensación alguno, ni estímulos fiscales. Esta situación se traduce en que, el costo de la reforma tributaria recaería sobre este grupo de población. De esta manera, lo que sucedería parecería ir en contra de lo que se espera y de lo que se puede apreciar en los países desarrollados, con mejores niveles de vida, un poder adquisitivo mayor, que solventa el crecimiento a través de la demanda creciente. Y nuestro país solo sería lo que los empresarios desean que sea, un paraíso fiscal, en donde paguen menos impuestos, reciban subsidios, mano de obra barata y calificada. Esto podría dar como resultado un problema que será, cuando estas medidas generen recesión o nuevas crisis, por causa de acumulación de existencias, al no poder realizarse las mercancías en los mercados por causa de la disminución del poder de compra, aunque se ha encuentra una salida temporal, en el crédito a largo plazo en bienes de lujo, como autos, y en muchas ocasiones sin intereses.

III. UNA MIRADA A MÉXICO. UNA PROPUESTA PARA EL CRECIMIENTO.

a. Antecedentes: Crecimiento y desarrollo.

El origen de la industrialización en México tiene sus inicios en el Porfiriato, debido a que, ante la necesidad de promover el desarrollo del país y sacarlo de las condiciones de atraso, Porfirio Díaz decide entregar al capital extranjero concesiones para explotar los principales recursos naturales del país y todas las facilidades para establecer industrias de todo tipo, llevándose a cabo una economía primario exportadora, que en lo general se dedicaría a la exportación de materias primas, la actividad industrial era escasamente variada y estas actividades se encontraban en manos de capitales extranjeros. Aunque la necesidad era atraer capital, por el escaso e inexistente capital nacional, el problema fue dar las concesiones sin evaluar los riesgos que se podrían presentar por entregar el capital bruto o natural a extranjeros.

Cuando México se encuentra en planes de industrialización, en donde se plantea una sustitución de importaciones y se propone el desarrollo del mercado interno, lo cual se logra por un cierto periodo, no llega a concretarse como un capitalismo de primer mundo, debido a que nunca se llega por completo a la fabricación de bienes de capital, ya que se depende de los adelantos tecnológicos del exterior, por lo que México sigue siendo dependiente de los grandes países industrializados, proceso que se debilita a partir de la implantación de un plan económico carente de un objetivo orientado a la independencia de avances tecnológicos, por la nula inversión en este ramo, lo que ocasiona que el país no pueda desarrollarse.

Uno de los presidentes de México que se preocupó de manera especial en el crecimiento del país fue Lázaro Cárdenas (1934-1940). El crecimiento económico se convirtió en uno de los objetivos fundamentales de su gobierno. Él creía que para asegurar el crecimiento, el gobierno tenía un mandato explícito, consagrado en la Constitución, de intervenir en la economía. Primero, por medio de la redistribución de la tierra. Segundo, el control de la política fiscal y monetaria.

Tercero, mediante la creación de empresas públicas en manufactura, el transporte, la banca y otras actividades. Cuarto, por medio de los controles de precios de algunos productos. Quinto, con intervenciones en el comercio y la inversión extranjera, la legislación laboral, la política crediticia, etc.

Esto tenía dos implicaciones fundamentales: 1) el gobierno sería el actor central en la vida económica del país, y 2) el gobierno asumiría el papel de árbitro y equilibraría las demandas opuestas de los trabajadores, los campesinos y los empresarios. Esto seguía un patrón económico que se manifestaría a raíz de la crisis de 1929, en donde el gobierno entraría en la vida económica para regular los problemas a los que se hacía frente. De esta manera surgen una serie de determinaciones que buscaría el gobierno aplicar con la finalidad y necesidad de un crecimiento constante. La intervención de Cárdenas en la vida económica del país fue buena y viable, ya que éste, partía del hecho de la falta de equidad entre trabajadores y empresarios en el reparto de la riqueza generada por ambos.

En su concepción, los empresarios tenían una responsabilidad social, no sólo fomentando la rentabilidad de sus negocios, sino procurando el bienestar de sus trabajadores. No se trataba de una política justiciera; mejores retribuciones a los trabajadores, que conformaban el sector más amplio de la población, darían como resultado el incremento de su poder adquisitivo y, por ende, la ampliación del mercado interno, que, a su vez, en un círculo virtuoso, impulsaría la industrialización del país.

La industrialización en México en manos de capitales nacionales se da a partir del Plan de desarrollo Cardenista (1934 - 1940), el cual planteaba lograr la implantación de la sustitución de importaciones con la ruptura del modelo Primario – Exportador; se plantea un patrón de industrialización en donde México deje de ser dependiente, con lo cual el país creara sus propios bienes de capital. Se proponía un plan de crecimiento hacia adentro, es decir, se pensaba en crear la infraestructura necesaria para desarrollar y explotar los recursos con los que cuenta el país, en donde México deje de ser un país exportador de materias primas.

La exposición de motivos del Plan Sexenal, con el que el Partido Nacional Revolucionario (PNR) de Calles pretendía sujetar a Cárdenas cuando tomara posesión de la presidencia, decía en su primer párrafo:

“Entre los problemas que suscita la sucesión presidencial que habrá de consumarse en el año de 1934, figura de manera preeminente el de la elaboración de un plan de gobierno que constituya un solemne compromiso ante la nación de desarrollar una política social, económica y administrativa, capaz de traducir en hechos los postulados que se proclamaron en los años de la lucha armada...” (Poblett, 2002: 50).

En otro párrafo del Plan Sexenal, Cárdenas encontró respaldo para la convicción de que el gobierno estaba llamado a realizar aquello que la iniciativa privada no haría, como construir la infraestructura que requería el desarrollo económico del país, o buscar el equilibrio en el nivel de vida de todos los sectores sociales: “El Estado mexicano habrá de asumir y mantener una política reguladora de las actividades económicas de la vida nacional; es decir, franca y decididamente se declara que en el concepto mexicano revolucionario, el Estado es un agente activo de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país, no un mero custodio de la integridad nacional, de la paz y el orden públicos” (Poblett, 2002)

Cárdenas encontró durante su gobierno la idea de que el Estado no solo debía llevar a cargo sus funciones principales, sino que además, debería ser el motor e impulsor del desarrollo y crecimiento del país, ayudando, incentivando e incluso haciéndose cargo de empresas (estratégicas o no) privadas, para conseguir dichos objetivos. Y fue así como, a partir de una auditoria realizada a las empresas petroleras por el licenciado Jesús Silva Herzog, y observando resultados, tales como el agotamiento de los pozos petroleros, se detectó que la compañía El Águila tendía a prácticas monopólicas al acaparar el 60 por ciento de la producción total (Poblett, 2002: 103); que a México le vendía más caro el energético que a otras naciones; que embarcaban petróleo sin dar aviso de su salida. Con base en ese estudio, el 18 de diciembre de 1937 la Junta Federal de Conciliación emitió un fallo a favor de los trabajadores, que exigían un aumento salarial, instando a las empresas a pagar los montos que indicaba y a dar respuesta en un plazo de veinte días. Ante el desacato al

laudo por parte de la compañías, el 16 de marzo siguiente la Junta las declaró en rebeldía y el 18 el presidente anunció al pueblo de México la decisión de expropiar la industria petrolera. Lo que se convirtió en la principal fuente de ingresos del Estado posteriormente.

En México se señalan varias etapas en su desarrollo: en la primera, durante los años cuarenta, predominan los talleres artesanales; en la segunda etapa, que comprende los años cincuenta y sesenta, el crecimiento dinámico incidió en la industria de bienes de capital, iniciándose la fabricación de ciertos tipos eléctricos y de transporte; la tercera etapa se inicia en los años setenta y se caracteriza porque empiezan a fabricarse bienes de mayor complejidad tecnológica. Sin embargo, no llegó a consolidarse la industria de máquinas herramienta, que es un elemento del desarrollo tecnológico de la industria manufacturera. La industria de bienes de capital no logra superar su debilidad al no ser suficientemente atendida por los capitalistas nacionales (Rueda, 1998).

Desde los años cuarenta, la política económica y social respondía a los intereses de la naciente burguesía industrial. El proceso inflacionario, acelerado en esa década, permitió reducir los salarios reales y elevar las ganancias empresariales, lo cual estimulaba la acumulación de capital. El rubro de desarrollo industrial constituía el de mayor proporción en la inversión pública federal.

Después de la devaluación del peso en 1954 y de un periodo de flotación se inicia otro de estabilidad del tipo de cambio peso-dólar (12.50) que se prolonga hasta 1976, con bajas tasas de inflación hasta 1969. En estas condiciones, la acumulación de capital se desarrolla sin tropiezos en la etapa del llamado desarrollo estabilizador, de mediados de los años cincuenta a finales de los sesenta.

Entre 1954 y 1970 el crecimiento anual del PIB alcanzó un promedio de 6.8%, mientras que la inflación crecía 3.5% anual. El periodo se caracterizó también por una elevación de los salarios reales (Bazdrech y Levy, 1992: 255).

Cuadro 1.III

Producto Interno Bruto 1954 - 1970 (Millones de Pesos)					
AÑO	Corrientes	Tasa de crecimiento	Deflactor 1993=100	Constantes	Tasa de crecimiento
1954	73.94	21.88%	0.039	190,456.00	9.97%
1955	90.05	21.80%	0.044	206,606.00	8.48%
1956	102.92	14.29%	0.047	220,807.00	6.87%
1957	115.21	11.94%	0.049	237,513.00	7.57%
1958	131.38	14.04%	0.053	250,046.00	5.28%
1959	140.77	7.15%	0.055	257,561.00	3.01%
1960	159.70	13.45%	0.057	278,445.00	8.11%
1961	173.24	8.47%	0.060	290,472.00	4.32%
1962	188.78	8.97%	0.062	303,423.00	4.46%
1963	207.95	10.16%	0.064	326,308.00	7.54%
1964	245.50	18.06%	0.068	362,239.00	11.01%
1965	267.42	8.93%	0.070	384,512.00	6.15%
1966	297.20	11.13%	0.073	407,952.00	6.10%
1967	325.02	9.36%	0.075	431,838.00	5.86%
1968	359.86	10.72%	0.076	472,531.00	9.42%
1969	397.71	10.52%	0.081	488,685.00	3.42%
1970	444.27	11.71%	0.085	520,462.00	6.50%

FUENTE: Elaboración propia con datos del Banco de México

Durante el desarrollo estabilizador (1956 – 1970) se tenía confianza en invertir en México. Las políticas macroeconómicas aplicadas dieron como resultado el flujo estable de entradas de capital y propiciaron a que el ahorro externo se gastara internamente.

Entre 1950 y 1970 la economía mexicana tuvo desempeño exitoso, ya que se industrializó y modernizó. A raíz de unos cambios en la política económica en los años setenta, la economía se torna vulnerable a las condiciones externas y enfrentó dos crisis de balanza de pagos, una en 1976 y otra en 1982.

En la década de 1970 se elevó el déficit del presupuesto público, en buena parte ocasionado por los subsidios estatales al capital privado, la baja tasa impositiva a éste y la necesidad de aumentar la inversión pública ante el descenso de la privada.

La respuesta gubernamental a la desaceleración del crecimiento económico de principios de los años setenta fue la expansión del gasto público y la creciente intervención estatal. En respuesta a presiones políticas y sociales que no tardaron en aparecer, se incrementó el gasto público, incluido el gasto social, y se intentó fortalecer el control gubernamental de la economía aumentando el número de las empresas en manos del Estado y expandiendo los mecanismos regulatorios. En este periodo hubo una inversión considerable en proyectos de infraestructura y se extendieron los servicios educativos y de salud pública. El resultado, fue un aumento en el déficit fiscal y un creciente desequilibrio de la cuenta corriente de la balanza de pagos, ambos financiados con endeudamiento externo.

Las tasas de inflación, que fue orgullo de México, alcanzaron en forma crónica niveles de dos dígitos, aumentando para 1969 en 3.4% a 17% en 1975. La estrategia de crecimiento basada en la expansión del gasto público se derrumbó en 1976. El sector privado, preocupado y hostigado por el expansionismo estatal, recurrió a la fuga de capitales para proteger su riqueza contra una probable devaluación y también como un arma política en contra del gobierno. Las autoridades sostuvieron el tipo de cambio fijo y financiaron la fuga de capitales con nuevos préstamos y con reservas. Pero las reservas se acabaron y en Agosto de 1976 se permitió la flotación del peso. De inmediato el peso se devaluó. La economía entró en un periodo de crisis, la producción bajó drásticamente y la inflación se aceleró. Así, se recurrió al FMI en busca de apoyo financiero.

Pero la ayuda del FMI venía condicionada con la aplicación de una serie de políticas económicas. Hoy el FMI típicamente aporta dinero sólo si los países emprenden políticas como recortar los déficits y aumentar los impuestos o los tipos de interés, lo que contrae la economía. Cuando está fue constituida con la creencia de que es necesaria una presión internacional sobre los países para que acometan políticas expansivas (subir el gasto, bajar los impuestos o el tipos de interés), para estimular la economía.

¿QUE NOS LLEVO AL NIVEL ECONÓMICO ACTUAL?

En México se implanto una estrategia económica que logró durante 15 años un crecimiento acelerado y sostenido con una tasa media anual del Producto Interno Bruto (PIB) de 6.48%, y del PIB por habitante de 3.41% (Solís, 1981: 92), una inflación muy moderada, una estabilidad del peso frente al dólar y una mejora generalizada en el poder de compra de los salarios; por lo que la nueva estrategia debe ser evaluada con los mismos parámetros (ver Tabla 2.III). Insisto, la estrategia seguida durante 1955-1970 llamada de desarrollo estabilizador se había agotado y eran necesarios cambios; pero ¿cuáles cambios? ¿La nueva estrategia ha logrado buenos resultados?

Cuadro 2.III

La Economía Mexicana (1953 – 2000)								
Periodo	Tipo de Cambio Peso/dólar	Salario Mínimo	Inflación Acumulada	Anual Promedio	PIB constante (millones de \$ de 1970)	PIB/Hab. (\$ de 1970)	PIB (millones de \$ de 2000)	PIB/ Hab. (\$ de 2000)
Desarrollo Estable								
1953 –1958	12.50	12.0	43.48	6.9	202.46	6.16	131	23561.73
1959 –1964	12.50	21.5	13.64	2.2	298.68	7.46	247	28537.58
1965 - 1970	12.50	32	17.33	2.7	444.27	9.21	444	35237.25
Desarrollo Inestable								
1971 - 1976	22.0	96.7	136.91	15.4	628.51	10.72	4273.36	1221
1977 - 1982	150.0	364.0	458.88	33.2	917.05	13.18	5253.58	9798
1983 - 1988	2281.0	8000.0	3709.90	83.4	926.96	11.85	4724.45	389257
1989 - 1994	3.15	15270.0	139.12	15.7	1111.80	12.48	4972.86	1420159
1995 - 2000	9.60	37900.0	225.98	21.7	1358.95	13.95	5561.28	5732282
FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI y BANXICO, en banco de datos y series históricas respectivamente								

La política económica aplicada en México a partir de los años ochenta, originó una profundización de la disparidad estructural y la desigualdad social; mayor dependencia y transnacionalización; regresión productiva; desarticuló la estructura económica y concentró la modernización en las actividades exportadoras. Además, empeoró las condiciones de vida de las grandes mayorías.

La dinámica de ajuste estructural impulsó un abandono del mercado interno y la reorientación del aparato productivo hacia la exportación, aumentando la brecha entre sectores y actividades económicas; entre grandes y pequeñas industrias y entre regiones.

La apertura comercial indiscriminada y la desregulación profundizó el desequilibrio de la balanza comercial, generó graves déficits y acentuó la dependencia financiera; en este modelo de desarrollo extrovertido, los crecientes flujos de capital externo se han convertido en uno de los medios fundamentales para mantener una precaria estabilidad financiera, existiendo en algunos casos y periodos (por ejemplo, en México de 1990 a 1994), monedas sobrevaluadas, hecho que, unido a debilidades del aparato productivo, profundiza la tendencia deficitaria de las balanzas comerciales.

Un rasgo común de los programas de ajuste es la protección al capital monopólico, la privatización del sector público, la promoción del control externo de los sectores estratégicos y los cambios legislativos para subordinar el aparato productivo a una división internacional del trabajo que beneficia principalmente a los países del norte. Sus consecuencias han sido: estancamiento y reducción del empleo; descenso del salario real y del ingreso de los campesinos¹⁵ y productores agrícolas, crisis de medianas y pequeñas empresas, contracción del producto por habitante y, en ciertos casos, significativa caída del PIB.

Aunado a todo esto, con el objetivo de continuar cubriendo el servicio de la deuda, se impuso un ajuste que incidió, fundamentalmente, en el sacrificio de trabajadores, clases medias y medianos y pequeños empresarios. Las políticas antiinflacionarias y de saneamiento de las finanzas públicas se han basado en alza de impuestos, severos e inequitativos controles fiscales; elevación de precios y tarifas; y, en numerosos casos, reducción de la inversión pública y de los gastos en salud, educación, bienestar social y obras de infraestructura.

A veces, por esta vía se ha logrado cierta precaria estabilización pero con un gran costo económico y social y una creciente pérdida de soberanía.

¹⁵ Según la CEPAL, el 55% de los campesinos latinoamericanos se encuentran en la pobreza, resaltando el caso de México. *La Jornada*, febrero 24, 1998, p. 20.

IMPACTO SOCIAL DE LAS POLÍTICAS NEOLIBERALES

El objetivo primordial de cualquier estrategia económica es crecer; la primera gran promesa del neoliberalismo, y particularmente de los promotores del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), es precisamente volver a lograr un crecimiento estable y sostenido. La realidad ha sido otra: prácticamente no ha habido crecimiento real. La economía ha crecido por encima de la inflación, pero el resultado es negativo si además de la inflación consideramos el aumento de la población. El PIB por habitante en diciembre de 1997 es 0.81% menor que el de 1981 (último año de crecimiento real antes de la crisis y del inicio del neoliberalismo). Menos producto por habitante que 16 años atrás. Habrá quien atribuya esto a la crisis de 1995, pero no es así. Antes de la crisis (1994), el PIB por habitante ya era 0.53% menor que en 1981.

Los siguientes años (1997 a junio de 2000) se logró un crecimiento real por habitante de 9.25%; pero el saldo global del neoliberalismo hasta la fecha ha significado una tasa media de crecimiento del PIB por habitante de sólo 0.42%.¹⁶

Una de las propuestas hechas por el presidente, Vicente Fox Quesada, fue la de un crecimiento alrededor del 7% anual. A su pesar, para el 2001 el Producto Interno Bruto (PIB) mostró una tasa de crecimiento anual negativa de 0.03 %; esto solo para su primer año como gobernante. Para el 2002, se reporto una tasa de crecimiento muy por debajo de lo esperado 0.77%; lo que nos deja un saldo en contra de sus expectativas de un crecimiento promedio para sus tres primeros años de gobierno del 2.22% algo muy, pero muy lejos de lo que sería su mas grande promesa de campaña (Cuadro 3.III)

¹⁶ Cálculos propios con base en información oficial. Fuentes: el PIB en pesos en 1993, INEGI. Sistema de Cuentas Nacionales (SCN), tomado del banco (electrónico) de Información Económica (BIE). La población son estimaciones a partir de la tasa media de crecimiento entre el Censo de 1980, 1990 y 2000.

Cuadro 3.III

Producto Interno Bruto		
(Millones de pesos a precios constantes de 1993)		
Concepto	Total	Tasa de Crecimiento
1995	1,233,056.7	n.d.
1996	1,296,417.3	5.15
1997	1,383,948.4	6.78
1998	1,452,055.9	5.02
1999	1,507,764.9	3.75
2000	1,606,889.3	6.59
2001	1,605,177.5	-0.03
2002	1,618,107.4	0.77
2003	1,641,105.0	1.44
2004	1,709,780.3	3.12
2005	1,740,033.6	3.04

FUENTE: Elaboración propia con datos del INEGI.

Ofende la dignidad de los ciudadanos que al mismo tiempo que se mantiene un modelo económico excluyente, se anuncien programas como el Progreso de corte asistencialista, (como la promesa de ayuda a 400 mil familias en pobreza extrema), que no resuelven la grave situación de marginación y desnutrición que afecta a mas de 20 millones de compatriotas.

La política de desarrollo social de la administración de Vicente Fox en realidad es una política de contención social con una visión altruista. En las condiciones actuales, la pobreza no ha podido ser aminorada por la actual política económica. La política económica debe transformarse en una estrategia de crecimiento y desarrollo redistributivo. El mejoramiento de las condiciones de vida de los mexicanos debe ser el eje fundamental de la estrategia macroeconómica.

En la actualidad se mantienen deprimidos los salarios y los ingresos de los trabajadores del campo y de la ciudad. Se sostiene una política económica restrictiva del crédito para micro, pequeños y medianos empresarios y se mantiene deprimido el mercado interno, lo cual se refleja en el creciente nivel de pobreza, que se agudizan en las zonas rurales e indígenas del país.

Los derechos sociales como la alimentación, educación y salud, entre otros, se deben satisfacer mediante una política económica y distributiva que permita a la gente tener un empleo y un ingreso suficiente para que ella misma satisfaga sus necesidades

Sin el afán de agregar puntos en contra a la administración del P. Vicente Fox, para el gobierno anterior, las cosas fueron o se mostraron mejores, con tasas de crecimiento anual de 6.78 por ciento para el año de 1997 (véase la tabla 3.III), solo por mencionar la más alta.

Las causas que llevaron al estancamiento de la economía mexicana son varias, según versiones del Presidente Fox, aunque una de las más notadas o a la cual él pone mayor énfasis es la cuestión de la posible Reforma Fiscal, que desafortunada o afortunadamente¹⁷ no ha sido aprobada.

Dentro de la ya tan mencionada Reforma Fiscal, se encuentran los cambios a los nuevos tramos del ISR propuestos por la iniciativa de reforma tributaria que van desde los que tienen ingresos anuales menores o iguales a 50 000 pesos que se exentarían del pago del ISR, hasta los que presentan ingresos anuales mayores a 500,000 pesos, que pagarían un ISR del 32%. Por otro lado también esta dentro de su propuesta de Reforma, la aplicación de IVA a alimentos y medicinas que sería del 15%.

En los Lineamientos de Política Económica para 2005, que se encuentran comprendidos en los Criterios Generales de Política Económica para el mismo año, se contempla el programa de reformas estructurales que dentro de la política económica del presidente Fox, son necesarias para incrementar la productividad, como la llave para generar un crecimiento sostenido y una mejor distribución de la riqueza.

Estas reformas comprenden seis grandes vertientes: las reformas energética, laboral, fiscal, al sistema de pensiones, al régimen fiscal y corporativo de PEMEX y al proceso presupuestario.

¹⁷ La “fortuna” solo es una apreciación del autor, que deja a criterio de sus distintos lectores.

1. La reforma energética busca favorecer la competitividad del aparato productivo nacional mediante dos contribuciones básicas: la disminución de los costos de las fuentes de energía y el incremento de la calidad de dichos insumos. Con ese fin se busca hacer más eficiente el funcionamiento y la administración de las empresas paraestatales para ofrecer servicios a precios competitivos. Además, se pretende favorecer una mejor explotación de los recursos, promoviendo una mayor participación del sector privado en la inversión que requiere la industria energética.
2. La reforma laboral busca impulsar una nueva cultura que amplíe las oportunidades de desarrollo de los trabajadores y que aliente la productividad de la mano de obra. En particular, se pretende establecer un marco regulatorio flexible que promueva y agilice la contratación de los trabajadores y, al mismo tiempo, conduzca a remuneraciones más elevadas que tengan sustento en las ganancias en productividad. Asimismo, se busca dotar de transparencia y certidumbre jurídica a las relaciones obrero-patronales, facilitando y respaldando así el desarrollo de proyectos productivos.
3. En los últimos años se ha tenido un manejo responsable de las finanzas públicas, sin embargo los resultados positivos han sido apoyados por el aumento de los ingresos no recurrentes y petroleros.

Al mismo tiempo, el sistema tributario mantiene tasas diferenciales y exenciones que limitan su capacidad recaudatoria. En este sentido, los resultados de los trabajos y las propuestas presentadas en la Convención Nacional Hacendaría indican claramente la dirección en que deben moverse nuestros sistemas tributario y de coordinación fiscal para lograr un sistema fiscal que mantenga finanzas públicas sanas, dote de mayor certidumbre a los ingresos, y por tanto a los gastos del sector público, y mediante el cual se logre una reorientación de los recursos públicos hacia la atención de las necesidades sociales más urgentes.

4. Al ser reformada la Ley del Seguro Social en 1997, no se hicieron modificaciones paralelas al sistema de pensiones del ISSSTE.

La transición demográfica y el aumento de las prestaciones, sin el correspondiente aumento de las contribuciones, han generado un déficit actuarial y de flujo de caja insostenible.

El fondo de pensiones del ISSSTE funciona como un sistema de reparto, donde las contribuciones de los trabajadores actuales pagan las pensiones de los trabajadores jubilados. En 1959, año en que fue creado el instituto, la estructura poblacional –más trabajadores jóvenes que personas en retiro- le permitió acumular recursos y destinarlos a objetivos de mayor demanda en aquel tiempo, como la construcción de clínicas y hospitales. Sin embargo, la estructura demográfica actual se ha modificado radicalmente: hay un mayor número de personas cerca de la edad de retiro y menos jóvenes que sustituyan a esos trabajadores.

Congruente con este diagnóstico y con las acciones propuestas en la Mesa III de Deuda Pública de la Convención Nacional Hacendaría, se propone crear un Sistema Nacional de Pensiones cuya base sean cuentas individuales y un Pensión Mínima Garantizada, de manera que se asegure la equidad y la certidumbre en la pensión del trabajador. Las pensiones deberán ser susceptibles de transferirse aun cuando el trabajador pase del sector público al privado o viceversa (portabilidad) y de heredarse a voluntad de su titular. No deben soslayarse los beneficios que con esta reforma obtendrían los servidores públicos. En particular, la portabilidad les permitirá una mayor movilidad laboral, ya que, a diferencia de lo que sucede con el régimen actual, al decidir emplearse en el sector privado o por cuenta propia conservarían los recursos acumulados en su cuenta individual durante el tiempo que prestaron sus servicios al Estado. Esta reforma también permitirá incrementar el ahorro interno de largo plazo, reducir la carga financiera sobre las generaciones futuras y limitar el crecimiento de las obligaciones contingentes del Estado.

Así, en el ISSSTE, antes de la reforma el financiamiento del sistema ha sido exclusivamente bipartita, del trabajador y el Patrón, en este caso las Dependencias y Entidades del sector público, faltando la cuota social del Estado-nación, como se otorga en el IMSS, con el efecto de que los déficit de caja se financien con aportaciones extraordinarias del gobierno, con fundamento en el artículo 177 de la Ley vigente del ISSSTE, lo cual llegará al punto en que sea insostenible. Por ejemplo, El Instituto ha sufrido un incremento en su déficit de pensiones, de alrededor de 10,000 millones de pesos en el año 2001 y en forma creciente se estima en cerca de 42 mil millones para el 2007, a tal grado que de mantenerse las condiciones y tendencias actuales, se ha hablado de un pasivo a futuro cuyo tamaño estimado es del 50% del PIB. Similarmente, si bien en menor proporción, en el fondo médico las cosas también empiezan a ponerse difíciles al presentar déficit creciente.

Es necesario comentar que el ISSSTE fue concebido como un sistema de reparto o beneficio definido, en el cual el total de ingresos financia el total de egresos dentro de un ejercicio dado, el cual es financieramente sostenible mientras exista una mayor cantidad de trabajadores cotizantes que jubilados, de ahí que desde su inicio el 1 de enero de 1960 y hasta los años 80's dicha relación fue variable pero se mantuvo alrededor de 17 a 20 trabajadores que cotizaban por cada jubilado (el jubilado o pensionado no cotiza es decir no realiza aportaciones, los únicos que aportan son los trabajadores activos), en contraste hoy en día hay entre 3.5 y 4 cotizantes por cada jubilado y el recurso no alcanza para cubrir el monto de las pensiones, ni el gasto del fondo médico bajo este esquema de reparto. De ahí la necesidad de cambiar, de reformar al ISSSTE, planteando un esquema actuarial y financiero viable o sustentable que asegure la propia sobrevivencia de la Institución y con ello asegure a los derechohabiente la protección integral que les brinda el Instituto. Al ser cuestionado sobre las inquietudes que esta reforma ha despertado en los jubilados y los trabajadores activos, Bustos Flores dijo que “con esta reforma se encuentran propuestas de financiamiento sano que aseguran los derechos de los trabajadores, como es el caso de los jubilados y pensionados actuales que no sufren ninguna afectación en sus prestaciones, por el contrario el Estado asegura de manera transparente el pago y las actualización de las pensiones, conforme artículo 57 de la Ley del ISSSTE; con respecto a la generación de trabajadores vigentes, que serán los jubilados y pensionados del futuro, la reforma garantiza la misma seguridad de la que hoy gozan los actuales

jubilados y pensionados, mediante la opción de elegir entre el nuevo sistema que la reforma propone o quedarse en el sistema antiguo, el cual tendrá algunos cambios o ajustes paramétricos entre el 2010 y el 2018, a fin de homologar la edad mínima de jubilación entre ISSSTE e IMSS.

Por su parte los trabajadores que serán contratados posteriormente a que entre en vigor la nueva ley, tendrán un esquema similar a los trabajadores que hoy cotizan al IMSS a fin de lograr la portabilidad de derechos con dicho sistema, es decir, con base en sus cuentas individuales de retiro, en donde depositarán los fondos que permitirán financiar sus pensiones, de acuerdo a sus ingresos y esfuerzo de ahorro. Esta nueva generación tendrá garantizada una pensión mínima de dos salarios mínimos, que duplica a la correspondiente del sistema actual, que es de un salario.

5. Como se ha mencionado, el buen desempeño de las finanzas públicas se ha sustentado en gran medida en los ingresos petroleros. El régimen fiscal vigente para PEMEX es uno de los factores que ha contribuido a una situación financiera delicada para la empresa. El actual régimen fiscal también ha introducido una distorsión que desfavorece la explotación de nuevos yacimientos de petróleo de baja o mediana producción y de yacimientos de gas natural.
6. Para la realización de las políticas públicas del Estado, se requiere contar con un marco legal que dé coherencia y certidumbre a los procesos de planeación, programación y presupuesto. Asimismo, necesita contar con reglas fiscales permanentes que establezcan procedimientos definidos para el caso de una caída de ingresos y para la utilización de ingresos excedentes. Por lo anterior se busca reformar el actual proceso de asignación de los recursos públicos.

Sistema de Pensiones

En México, la cobertura pública a nivel nacional de los sistemas de pensiones está dada por tres instituciones: El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas (ISSFAM).

En el sistema de seguridad social del IMSS, las aportaciones y obligaciones al sistema provienen del trabajador, patrón y gobierno. Estas tres partes contribuyen a la formación de su retiro. El trabajador tiene una cuenta individual de ahorro para el retiro en la que se depositan las aportaciones obrero-patronales y las cuotas estatales, del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.¹⁸

En el sistema del ISSSTE sólo existen dos partes que contribuyen ya que el patrón es a su vez el gobierno. Para poder financiar estas prestaciones y servicios, las diferentes partes deben efectuar las aportaciones correspondientes como porcentaje del salario base de cotización del trabajador.¹⁹

Los sistemas pensionarios mexicanos están diseñados para proveer beneficios a trabajadores que se encuentren vinculados a otros por una relación de trabajo que implique subordinación y el pago de un salario. En general, los trabajadores perciben que los beneficios que recibirán al ser pensionados no corresponden a las aportaciones hechas durante su vida laboral, sobre todo si se considera el tiempo que han debido esperar para acceder a la misma.

Para individuos de escasos recursos con esperanza de vida menor al promedio, el beneficio a recibir se percibe menor al costo que tiene el haber sacrificado parte del consumo presente.

En la actualidad, un trabajador que ha cotizado para un sistema de seguridad social no puede transferir ese tiempo contabilizado para acceder a su pensión bajo otro esquema. Esto implica que si al cambiar de empleo también implica un cambio en el sistema de seguridad social al cual debe afiliarse, el trabajador deberá iniciar una vez más su periodo de cotización.

Por ejemplo, un empleado que inicialmente trabaja en el sector público y cotiza en el ISSSTE, pasa al sector privado, y cotiza en el IMSS (o viceversa), pierde las semanas de cotización acumuladas en el primer sistema.

¹⁸ Nueva Ley del Seguro Social.- Artículos 167 y 168, Fracciones I, II y III.

¹⁹ Nueva Ley del Seguro Social, Artículos 108, 146, 147 y 148 y Ley del ISSSTE, Artículo 16.

Esta desventaja es muy importante para quienes gozan de muy bajos ingresos, ya que por lo general se trata de individuos con poca capacitación y que normalmente están cambiando de empleo, lo cual no les permite acumular años de cotización y gozar de una pensión. Esto a su vez, hace que estas personas, al no tener esperanza de alcanzar el tiempo mínimo de cotización, prefieran irse a trabajos del sector informal, en donde no están obligados a contribuir al sistema de seguridad social.

El trabajador que cotiza en un sistema pensionario se ve forzado a posponer consumo presente por consumo futuro, lo cual no siempre coincide con sus preferencias o posibilidades.

En un país como México en que el salario promedio es de tres salarios mínimos resulta evidente que un alto porcentaje de la población cubre día a día sus necesidades básicas. La capacidad de ahorro, aun ante la perspectiva de una mejor vida en el futuro, se encuentra para muchas familias fuera de su alcance. Para estos sectores de la población resulta oneroso tener que contribuir por más de veinticuatro años para recibir una pensión en la vejez.

No se puede pretender ampliar la cobertura de un sistema pensionario si antes no se han cubierto las necesidades básicas presentes de la población. Ya que existe una relación intrínseca entre la capacidad de ahorro de una población y su nivel de vida, difícilmente se logra crear una cultura de ahorro en un país con niveles de crecimiento económico insuficientes.

Reforma Energética

Dentro del primer punto de la “Reforma” propuesta por el actual gobierno, se toma la idea de desincorporar las industrias paraestatales, permitiéndose la entrada de capitales del sector privado a sectores estratégicos como son los energéticos. Esto, con la intención de hacerlos mas competitivos con la finalidad de bajar sus costos y de esta manera sus precios. Pero el problema radica en ¿cómo estos deben desincorporarse de tal manera que se permita y se de la entrada del capital privado para que exista verdadera competencia y no pactos que permitan monopolios u oligopolios?

Se ha tenido la experiencia, en un caso muy particular que ha dejado muchas dudas sobre la venta de empresas estatales para tales propósitos. Este caso es el de Telmex, que durante muchos años ha enfrentado grandes problemas y demandas por ejercer un carácter monopolístico. Y que el Estado no ha podido entrar de tal manera para regular este mercado. Y lograr lo que, tras su desincorporación, se pretendía. Esto sin hablar de otras empresas que pasaron al sector privado y que con la apertura comercial, no tuvieron la capacidad para mantenerse en el mercado y pasaron a formar parte de empresas transnacionales.

En lo que respecta a una de las empresas del Estado y que durante muchos años ha sido el soporte principal del gasto público de nuestro país. El caso de PEMEX, que sin duda le ha dado al país recursos para mantener, apoyar y crear la infraestructura que el país ha requerido. Además de que ha generado grandes entradas a las arcas del Estado. No puede, de una manera ineficiente y sin regulación, pasar a manos de capitales privados, y sobre todo extranjeros. No se puede permitir lo que hacían las empresas petroleras en los años anteriores a su expropiación, y menos cuando estas dan más al país que las formadas por el capital privado.

Para mejorar su situación financiera y elevar su capacidad de inversión es necesario promover un nuevo régimen fiscal para PEMEX, el cual busque situar a esta empresa en igualdad de circunstancias respecto de otras empresas petroleras en los mercados internacionales con un carácter de administración de empresa privada pero sin dejar de ser del Estado.

Asimismo, es necesario que el nuevo régimen eleve la rentabilidad de la inversión de los proyectos de exploración y explotación de los yacimientos de potencial diferente y fomente la inversión en gas natural para disminuir la actual dependencia del exterior que tiene el país para el suministro de ese energético. A PEMEX no se le da la autonomía que requiere, para que como cualquier otra empresa en el mundo, pueda tomar sus recursos, reinvertir y generar tecnología, hacer crecer sus plantas o determinar sus propios presupuestos anuales; al estar imposibilitada para no poder determinar todo esto, entonces el margen de maniobra es mínimo.

México, como nación productora del preciado hidrocarburo, genera elevados ingresos por concepto de la venta interna y de exportación del crudo, lo que ha llevado a que el gobierno se sirva de esos recursos de una manera muy amplia, al grado en que casi una sexta parte de su recaudación proviene de Pemex (otra parte corresponde a impuestos sobre la venta de gasolinas y otros derivados que de todas maneras se cobrarían).

Cuando los precios del crudo descienden, como ocurrió en 1998, el impacto sobre las finanzas públicas puede ser dramático, circunstancia que ha llevado a muchos, sobre todo en el gobierno, a buscar la salida fácil: cargarle más la mano al contribuyente cumplido y cautivo.

La realidad es que el problema no reside en la dependencia excesiva que tienen las finanzas gubernamentales en la renta petrolera, sino en la renuencia gubernamental de enfrentar el problema político que circunda al fiscal. En la medida en que el ingreso petrolero permita evadir la necesidad de articular un pacto político que efectivamente restrinja el manejo fiscal gubernamental al exigir verdadera transparencia en las cuentas públicas, todos los incentivos seguirán apuntando en esa dirección.

Reforma Fiscal

En lo que concierne a un manejo responsable de las finanzas públicas, se apoya la cuestión a los ingresos estatales, al mencionarse el aumento de los ingresos no recurrentes (preferentemente los petroleros, siendo mayores a las remesas enviadas por los inmigrantes en Estados Unidos). Pero lo que causa asombro, es la continua idea de generar más impuestos o ampliar su base. Cuando el Premio Nóbel de Economía de 2005, Robert J. Aumann, comento en una conferencia realizada en la Universidad Anahuac, que *“Es un error pensar que para elevar la recaudación se tienen que aumentar las tasas impositivas...”*, esto, pensando en la reforma fiscal que pretende quitar la tasa cero a los alimentos y medicinas. Y además, Señala: *“Para estimular una recaudación homogénea y amplia, se tiene que incentivar a los contribuyentes a cumplir bajando las tasas de impuestos”*.

Para el especialista, “...la economía es un juego de incentivos. Si quieren aumentar la recaudación, lo que hay que hacer es bajar las tasas para que la gente se sienta estimulada a trabajar más y a cumplir” (Aumann, 2005). Indicó que es un error pensar que para aumentar la recaudación se tienen que elevar las tasas y crear más impuestos.

Un país puede imponer tasas elevadísimas de impuestos y recaudar una miseria, mientras que otros pueden imponer tasas muy bajas de impuestos y recaudar prácticamente la totalidad de lo presupuestado. El principio fiscal más elemental indica que el gobierno tiene que recaudar impuestos y que el cumplimiento en la recaudación debe ser universal.

Para que ello sea posible, la naturaleza de los impuestos y las tasas impositivas tienen que ser consecuentes con la racionalidad humana (y sus decisiones de ahorro, de mejorar económicamente y de trabajar para sí mismo y para su familia, y no para el gobierno) y con las características de la sociedad y economía mexicana. Pero que, también, dada nuestra historia y realidad cotidiana, para que la recaudación sea universal, es imperativo, como condición sine qua non, recomponer el pacto político que yace detrás de la ecuación impuestos-servicios, gobierno-ciudadanía, transparencia-rendición de cuentas.

Actualmente estas políticas tienen un esquema de prioridades ajeno a los requerimientos del desarrollo nacional y la atención de los problemas sociales. La política fiscal del gobierno lo ha llevado a un abandono extremo de las responsabilidades económicas fundamentales del Estado, consistentes en desarrollar la infraestructura productiva y mejorar las condiciones educativas y de salud de la fuerza de trabajo que constituyen el núcleo para el incremento sostenido de la productividad, única garantía del bienestar futuro de México y su inserción competitiva en el mercado mundial.

El "sistema" tributario mexicano padece de serios problemas y carece del sentido promotor del desarrollo nacional que caracteriza a las estructuras fiscales de los países con los cuales competimos.

En su función recaudadora es ineficaz, excesivamente dependiente de los recursos petroleros, y concentrado en pocos contribuyentes. No cumple una función redistributiva pues es altamente regresivo, por descansar mayoritariamente en impuestos indirectos, como el Impuesto al Valor Agregado (IVA), e insuficientemente en los impuestos distributivos como el Impuesto sobre la Renta (ISR), así como en la inadecuada progresividad de las tarifas de los servicios públicos.

Su función promotora del desarrollo nacional resulta incierta, debido a las excesivas facultades discrecionales del Ejecutivo y los funcionarios de Hacienda, cancelando la indispensable seguridad jurídica que requiere cualquier sistema legal. Es, en suma, un sistema tributario que desalienta la inversión productiva por su extrema complejidad y discrecionalidad.

Lo anterior nos lleva a una cuestión más, el problema de la **evasión fiscal**. Que es tan viejo como los mismos impuestos. Su explicación y la determinación de los mecanismos para reducirla son de vital importancia para cualquier país, y México no es la excepción. Tan es así que en la literatura económica existe ya una subrama llamada la economía del cumplimiento/incumplimiento tributario. En este sentido, esta rama de las finanzas públicas estudia el problema desde tres ópticas: eficiencia, equidad e incidencia. Así, si los estratos de mayores ingresos puede sistemáticamente evadir una cantidad considerablemente mayor de impuestos con relación a estratos de ingreso bajos de la población, entonces el sistema tributario (en términos que se denominan efectivos) es en realidad menos equitativo de lo que sugiere su propio diseño.

En adición, los intentos de evasión fiscal y el costo en el que se incurre para el cumplimiento de la ley representan en el fondo una pérdida del bienestar. La evasión, al mismo tiempo, provoca que las autoridades impongan tributaciones adicionales para resarcir lo que se evadió, lo cual perjudica a los cautivos, distorsionando aún más la equidad; este último fenómeno es particularmente importante en países en desarrollo. Y puede resolverse, en parte, con la idea de Robert J. Aumann, y resolviendo los vacíos legales existentes.

Otro de los grandes problemas identificados en el incumplimiento tributario es el asunto relacionado con la **elusión**, la que también afecta de manera indeseada el principio de equidad. Como se sabe, este fenómeno se caracteriza por tomar ventaja de manera legal de las deficiencias de las leyes en la materia. A diferencia de la evasión este fenómeno puede minimizarse de manera importante cuando (i) se redactan las leyes de manera adecuada; y, (ii) cuando se reducen al máximo los tratamientos especiales en los distintos impuestos.

En general, en el mundo se han diseñado instituciones para el cumplimiento de la ley, lo cual también trae consideraciones económicas. En particular, el problema de agente-principal. La institución recaudadora es el agente que tiene una imperfecta capacidad de supervisión, pero al mismo tiempo debe diseñar la estructura de recaudación, castigo y auditoria para cumplir con las metas de ingreso proyectadas.

Un buen primer paso, entonces, para estudiar estos fenómenos en México es estimar el tamaño de la evasión. En la medida en que se determine esta cifra, y se le caracterice de manera adecuada, es más factible identificar sus posibles causas, así como diseñar los mecanismos para combatirla.

Se estima que la evasión fiscal del IVA con la metodología que se considera más completa se encuentra ubicada alrededor del 2 por ciento del PIB, o 35.5 por ciento del potencial total. Sin embargo, la cifra alcanza 39 por ciento o 2.38 por ciento del PIB cuando se utiliza la del SCN (Sistema de Cuentas Nacionales); y, 38 por ciento o 2.25 por ciento del PIB con la que la calcula con sectores económicos (Hernández y Zamudio, 2004).

Se ha comprobado que cuando la ciudadanía siente que la carga fiscal no es equitativa, entonces la evasión aumenta (Spicer y Becker, 1980).

El análisis también sugiere que deben eliminarse, o al menos reducirse, los tratamientos preferenciales. En adición, se requiere que la aplicación de la ley sea más expedita y efectiva. Finalmente, la redacción de la legislación debe reconsiderarse ya que en la actualidad existen lagunas que efectivamente reducen la capacidad de fiscalización.

Para entender la dimensión de la evasión potencial del IVA, es siempre conveniente contar con comparaciones adecuadas. Por ello, se presenta una serie de indicadores a nivel internacional que ubican a México en su contexto. Debe aclararse que este tipo de análisis, a pesar de su gran utilidad, es muy estándar.

La carga fiscal total de México para 2000 asciende a 15.5 por ciento del PIB (véase Cuadro 4.III), sin incluir la renta petrolera. Sin embargo, conviene presentar esta cifra sin la recaudación de los gobiernos subnacionales, y sin los ingresos petroleros (Impuesto Especial sobre Producción y Servicios –IEPS- petrolero y derechos por hidrocarburos) debido a que esto nos sugiere un desempeño tributario en ausencia de un ingreso considerado en la literatura como no recurrente (petróleo). Cuando esto se realiza de esta manera, la recaudación tributaria asciende a solamente 9.7 por ciento del PIB. En este sentido, Costa Rica y El Salvador, países no productores de petróleo recaudan más que nuestro país, si excluimos el IEPS petrolífero y/o derechos sobre hidrocarburos. Debe recordarse que la definición de la OCDE de carga fiscal incluye los ingresos tributarios totales, tanto federales como subnacionales, los derechos totales (petroleros y no petroleros) y los aprovechamientos por rendimientos excedentes de PEMEX. Se puede decir, que los ingresos petroleros han permitido relajar los esfuerzos tanto en tributación como en recaudación de ingresos no petroleros (Elizondo, 2004), comparándolos con países que no son productores de petróleo.

Cuadro 4.III

Carga Fiscal Internacional (% PIB)			
Año 2000			
OCDE		América Latina	
México*	9.7	México*	9.7
México	15.4	México	15.4
Japón	17.2	Paraguay	9.9
EUA	22.7	El Salvador	10.9
Alemania	23.1	Venezuela	12.8
Grecia	26.4	Chile	17.9
Francia	29	Argentina	18.1
Noruega	31.2	Brasil	21.2
Fuente: Revenue Statistics, OCDE, 2000 y Government Financial Statistics Yearbook, IMF, 2002.			
*Sin Ingresos Petroleros			

Con respecto al ISR, en México se recauda en promedio para el periodo de 1988 a 2003 el 4.72 por ciento del PIB. Si se considera solamente el periodo de la actual administración (2001-2003) esta cifra se ubica en 5.15 por ciento, que sugiere una mejora recaudatoria proveniente por modificaciones a la legislación y por un esfuerzo fiscalizador. Esta cifra sigue siendo muy baja si se compara con el promedio en este renglón en países de la OCDE, el cual asciende a 13.6 por ciento del PIB, como se observa en el cuadro 5.III. Con base en esta discusión algunos analistas consideran que la recaudación de ISR en nuestro país no es tan baja comparada con naciones similares en términos de nivel de desarrollo. Sin embargo, esta afirmación tiene que ser considerada con cautela, ya que por citar un ejemplo, Chile posee tasas muy inferiores a las nuestras en este impuesto (de 25 por ciento). Esto aplica en los dos tipos de ISR, es decir, sobre personas morales y personas físicas.

Cuadro 5.III
Impuesto sobre la Renta (% PIB)

Año 2000

PAISES OCDE		PAISES América Latina	
México	4.7	Paraguay	1.8
Japón	9.2	Argentina	2.4
Hungría	9.5	Costa Rica	2.7
España	9.8	Chile	4.1
Holanda	10.4	Brasil	5
EUA	15.1	Venezuela	5.5

Fuente: Revenue Statistics, OCDE, 2000 y
Government Financial Statistics Yearbook, IMF, 2002

Un sistema tributario bien diseñado puede generar los ingresos públicos adicionales necesarios para financiar gastos adicionales en áreas estratégicas como la educación y la infraestructura. Cabe notar que dichos resultados pueden ser obtenidos generando distorsiones económicas mínimas y de una manera que proteja la base tributaria contra el impacto de los cambios cíclicos y de las fluctuaciones del precio del petróleo. Contar con una base de imposición más amplia y estable es esencial para asegurar el más alto nivel de ingresos tributarios y de gasto público que México necesita para mejorar el potencial de crecimiento.

UNA VERDADERA REFORMA FISCAL INTEGRAL

Las demandas para sacar adelante una reforma fiscal han sido numerosas; desafortunadamente éstas se acompañan de generalidades y lugares comunes y no se proponen alternativas viables que incluyan la opinión consensada de todos los sectores del país.

La reforma fiscal, en su vertiente tributaria, quizás sea el tema del que más se ha hablado en los últimos 30 años; se ha caracterizado por una suma de monólogos, de falta de consensos y de intereses no conciliados con los otros sectores. Su falta de acuerdos ya está reflejándose en una menor capacidad de respuesta del Estado ante las crecientes demandas sociales. Cada sector social y económico plantea su propuesta. Lo propio ocurre con los partidos políticos; cada uno plantea fundamentalmente el aspecto relativo del gasto, sin atender el relativo a la recaudación.

El tema de la reforma fiscal requiere del consenso social, pero lo relevante es la negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo para aprobar el paquete fiscal que incluye ingreso, gasto y deuda pública.

La reforma fiscal que se adopte y que se traduzca en déficit o superávit y en un mayor o menor endeudamiento, tendrá sus efectos en los niveles de ahorro e inversión. De ahí el imperativo de formular una política fiscal que mantenga finanzas públicas sanas y que en coordinación con la política monetaria, favorezca un ambiente estable y sienta las bases para un mayor crecimiento.

El bajo nivel de los ingresos tributarios en México y, el consiguiente, gasto público insuficiente y decreciente, es un elemento central que justifica una reforma integral al sistema tributario del país. Una reforma tributaria se realiza principalmente para darle suficiencia al gasto público, porque este último nunca debe ser superior a los ingresos.

La reforma tributaria que requiere México no es ya un ejercicio aislado ni coyuntural; no es el caso de bajar la tasa en algunos impuestos; ni aumentarlas en otros, se trata de hacer un ejercicio integral a fin de redefinir la estructura tributaria más adecuada para una nueva etapa de desarrollo económico del país, que revitalice nuestro viejo y frágil pacto fiscal.

La Reforma Tributaria debe contemplar la revisión de las tasas impositivas de los distintos impuestos; eliminación de la evasión fiscal; aumento de la base de contribuyentes; simplificación administrativa; e, Internet como vía para reducir el costo de transacción en el cumplimiento de las obligaciones fiscales una Reforma Fiscal Integral debe incluir, además de la Reforma Tributaria, lo siguiente: reducción de costos de operación de la administración pública y de las entidades paraestatales; reforma presupuestal orientada a la transparencia y a mejorar resultados; evaluación ex ante y ex post de los programas y proyectos gubernamentales; revisión de precios y tarifas; revisión de derechos y su contraprestación; y, eliminación de subsidios dirigidos a los sectores de población más vulnerable que no estén sustentados en programas de desarrollo comunitarios.

Los planteamientos sobre una reforma fiscal integral, orientada a promover el desarrollo, se resumen en los siguientes conceptos:

- Fortalecimiento de la capacidad recaudatoria para asegurar el financiamiento sano del gasto público;
- Ampliación de la base de contribuyentes con la incorporación al régimen fiscal de sectores informales de la economía;
- Gravar, en rango competitivo internacional, las actividades especulativas;
- Progresividad adecuada en el sistema fortaleciendo la capacidad distributiva del ISR por medio de la reestructuración de tarifas para las personas físicas y morales;
- Atenuación del carácter regresivo del IVA y de otros impuestos indirectos;
- Superación gradual de la excesiva dependencia petrolera del fisco;
- Simplificación del sistema para darle estabilidad, certeza jurídica y transparencia;

Estas medidas permitirán fortalecer gradual, equitativa y progresivamente la recaudación de acuerdo con los requerimientos de financiamiento productivo y no inflacionario del gasto público. Sustituyen los impuestos ruinosos para la base productiva y el terrorismo fiscal con la facilidad y equidad en el cumplimiento voluntario, gravando la especulación y vinculando la estructura tributaria a los requerimientos anticíclicos de control de la inflación y estímulos frente a la recesión

ESTRATEGIA ALTERNATIVA DE POLÍTICA PRESUPUESTARIA Y POLÍTICA SOCIAL

La política presupuestaria constituye uno de los elementos más importantes de la política económica y social que como tal puede inducir un ritmo determinado del crecimiento de la actividad económica y el empleo, al mismo tiempo que orientar el sentido social del desarrollo.

La política presupuestaria debe orientarse hacia la promoción de un mayor ritmo de crecimiento económico, hacia una mayor integración y eficiencia de la estructura productiva y hacia una mejor distribución del ingreso.

La política de gasto público puede y debe contribuir al crecimiento de la actividad económica y es perfectamente compatible atender necesidades sociales urgentes y, simultáneamente, mantener equilibradas las finanzas públicas. Para ello, es necesario reformar la estructura del presupuesto federal a fin de eliminar los gastos administrativos superfluos o indebidos y la corrupción.

De manera específica, las asignaciones innecesarias y los gastos contingentes para que no sean destinados a prevenciones de aumentos de sueldos y cuotas de seguridad social, así como otras partidas para gastos personales de los altos funcionarios públicos deben eliminarse totalmente y prohibirse a través de la ley.

Es indispensable un marco institucional de regulación económica que imprima racionalidad, coherencia, responsabilidad y legalidad al ingreso, al gasto y a la inversión pública en el corto, mediano y largo plazos, y eliminar la discrecionalidad absoluta del ejecutivo para manejar el presupuesto de egresos e ingresos y el crédito público.

No solo se requiere una disciplina fiscal y financiera sino fundamentalmente una política de ingreso y gasto público orientada a resolver las carencias de oferta de bienes y servicios que causan presiones inflacionarias. Con este fin se creó conveniente apoyar un esfuerzo nacional de producción y abasto en lugar de simplemente trasladar el desequilibrio hacia el sector externo.

Una condición necesaria para armonizar una política de expansión de la demanda, el empleo y el bienestar social con el equilibrio de las finanzas públicas, es que al mismo tiempo se impulse el crecimiento y la diversificación de la oferta de bienes y servicios. Esto es posible en México debido a que no partimos de un crecimiento excesivo de la demanda y mucho menos de un excesivo gasto público deficitario.

El incremento gradual del gasto público promoverá una mayor demanda agregada y con ello un crecimiento de la producción y del empleo. Asimismo, favorecerá la modernización del aparato productivo y la competitividad.

El crecimiento de la producción tendrá también un efecto positivo sobre las finanzas públicas al aumentar los ingresos fiscales. Esto permitirá continuar de otra manera con el saneamiento de las finanzas públicas y, al mismo tiempo, sostener en los años siguientes la política económica de impulso al crecimiento. El desarrollo económico y el desarrollo social deben constituir el mismo proceso. El desarrollo social debe ser premisa y resultado del desarrollo económico.

De esta manera tomando a la política fiscal, ¿Cómo podría ayudar esta al crecimiento y desarrollo de la economía nacional? Si bien, en el capítulo II, mencionamos el rechazo al gravamen en alimentos y medicinas para evitar la caída de la demanda efectiva.

Por otro lado, el gobierno puede influir directamente en el crecimiento generando gasto en inversión, esto podría efectuarse si el gobierno y el sector empresarial se unen y desarrollan un proyecto de inversión en el cual el gobierno ayude con recursos financieros junto con los empresarios para que estos puedan hacer crecer sus activos, acrecentando la tecnología que les brinde el desarrollo de sus respectivos

sectores haciéndolos mas dinámicos y competitivos en vías de aprovechar e incluso utilizar todos los tratados comerciales que tiene el país. Este tipo de ayuda se intentaría aplicar, de tal manera que en el apoyo a los empresarios, no se cometan los errores del pasado. En donde los empresarios nacionales no se desarrollaron en vías de otorgar mejores productos a mejores precios, lo que tras darse por terminado el modelo de sustitución de importaciones, y tras las crisis de 1979 y 1982, al aplicarse un nuevo modelo económico en donde una de las prescripciones de éste, era la apertura comercial, con lo que las empresas, que no contaban con una estructura competitiva (la mayoría de las empresas nacionales) tuvieron que cerrar o venderse al capital extranjero.

LA IMPORTANCIA DE LA EDUCACION PARA EL DESARROLLO Y EL CRECIMIENTO.

Dentro de las teorías del crecimiento que hemos descrito, vimos un aspecto de la teoría de Solow, que considero apropiado para el crecimiento dentro de este análisis. Así, Solow cree que la **inversión** es *necesaria, pero no suficiente para el crecimiento*, pero incluye que el crecimiento tecnológico es importante. Por lo que para poder generar crecimiento aplicando estas ideas, a través de la atención de la política fiscal. Es necesario, invertir el gasto en educación, con la intención de elevar el carácter intelectual de manera suficiente para generar desarrollo tecnológico, que repercutirá en el crecimiento de la economía nacional. Además de que el gasto en educación, favorecerá el incremento de la productividad, lo que resultará en el nivel salarial y el empleo.

De esta manera, también aparece cumplida la idea de Romer en la que el conocimiento es importante para el crecimiento en el largo plazo. Como veremos a continuación, la educación y en todo caso, el conocimiento. Se ha vuelto un tema muy importante en la actualidad, y de ahí la importancia de la participación del Estado en ella.

Como hemos podido observar en capítulos anteriores, la línea a seguir de la teoría neoliberal, es la de eliminar la intervención del Estado dentro del mercado; no

obstante en el Consenso de Washington, se propusieron algunas propuestas que incluían al Estado generando gasto a favor de ciertas actividades, como el gasto en educación y salud.

Este giro conceptual llevó a plantear lo siguiente: los sistemas educacionales pueden convertirse en pocos años —sino es que ya lo son— en la industria del conocimiento de mayor potencialidad del crecimiento económico; pues se considera que la riqueza global está concentrada cada vez menos en el capital físico (fábricas, tierras, herramientas y maquinaria, etcétera) y cada vez más en el capital humano, donde el conocimiento, las habilidades y la inventiva de las personas son de mayor importancia para la economía mundial. El estudio del capital humano extiende su dominio al análisis microeconómico con amplio rango de comportamiento humano e interacción, incluyendo aquel que no tiene relación con el mercado. Dentro de esta teoría se concluye que el mayor tesoro del capital humano que las personas poseen es, el conocimiento y las habilidades que forman parte de las personas, su salud y la calidad de sus hábitos de trabajo, además de lograr definir al capital humano como importante para la productividad de las economías modernas ya que esta productividad se basa en la creación, difusión y utilización del saber. El conocimiento se crea en las empresas, los laboratorios y las universidades; se difunde por medio de las familias, los centros de educación y los puestos de trabajo y es utilizado para producir bienes y servicios. Si bien antes se consideraba que la prioridad era el desarrollo económico y que luego vendría todo lo demás- educación, vivienda y salud- hoy es completamente diferente ya que la vinculación entre educación y progreso económico es esencial.

Sin embargo, a pesar de esto para que el país siguiera contando con el apoyo del Banco Mundial y de FMI, tenía que reducir a toda costa su gasto público, y desafortunadamente en lo primero que se incurrió, fue en lo que el Consenso consideraba necesario y permisible. Por lo que se perdió tiempo importante en la preparación de los activos, capital humano, necesarios y que con el paso del tiempo serían ya parte del sistema productivo favoreciendo quizás, las condiciones económicas del país.

Esta situación sigue imperando, la situación actual no amerita que el gobierno necesite algún tipo de apoyo de los organismos internacionales, aunque se siga tomando en cuenta sus estrategias implantadas en los ochentas. Sigue prosperando la idea de la disminución e incluso la desaparición de la intervención del Estado en el mercado. Mientras que países desarrollados mantienen una incipiente participación en el gasto, principalmente en educación. Estados Unidos, el país con el más alto déficit no sigue sus propias reglas, pero las defiende mientras su economía se vea favorecida.

En las décadas de 1970 a 1980, la escolaridad promedio nacional aumentó 1.2 años de estudio; de 1980 a 1990 aumentó 1.9 años, pero de 1990 a 2000 este aumento fue de 1.1 año, lo que nos dice que hubo una disminución, pero que puede compensarse cuando se encuentra que la cobertura en educación para la población de 6 a 14 años aumentó 6.27%.

En el año 2000 el promedio nacional de años de estudio fue de 7.56 años, si consideramos que la meta actual es de 9 años de estudio, aún existe un rezago de 1.4 años para lograr el objetivo (ver Cuadro 6.III).

Cuadro 6.III

Porcentaje de la población de 6 a 14 años que asiste la escuela		
<i>(Estados con mayor y menor cobertura)</i>		
Entidad	Censo 1990	Censo 2000
DF	95.06	96.62
Nuevo León	92.66	95.81
BC Sur	90.71	94.60
Guerrero	79.97	89.19
Michoacán	77.28	88.43
Chiapas	71.28	84.39
Total Nacional	85.81	92.08

FUENTE: Elaboración propia con datos de los Censos Generales de Población y Vivienda 1990 y 2000

Pese a los importantes avances logrados en la educación, durante estos años se mantienen graves deficiencias, la calidad es el problema más fuerte y el que más críticas recibe por parte de la sociedad, pese a que se cuenta con un sistema más amplio y complejo, existe insatisfacción social por la notoria falta de calidad en los planteles; se

producen millones de textos, sin embargo existen opiniones que denotan que los contenidos educativos son obsoletos e irrelevantes para la sociedad actual y futura. Se postula que la educación es el instrumento para preparar los recursos humanos que el desarrollo de México demanda, pero, los diferentes niveles educativos no reproducen valores que exalten el trabajo.

El financiamiento de la educación en México se ha convertido en un problema crónico permanente, debido no sólo a la insuficiencia de recursos, sino también a la tendencia gubernamental de reducir el monto de la inversión hacia el sector educativo y a la adopción de criterios economicistas para su asignación.

Adicionalmente, la distribución de los recursos por niveles educativos responde más a las prioridades del gobierno federal, que a una política financiera de planeación y coordinación del sistema educativo mexicano. Muestra de ello, es que la educación básica continúa absorbiendo el mayor monto de los recursos educativos, en detrimento de los otros niveles educativos.

En el periodo del 2000 al 2005, en promedio, los recursos federales a la educación básica representan el 65% del presupuesto, en tanto que los destinados a la media superior apenas el 9 %, los de la educación superior el 18 %, y 8 % otros servicios educativos (Martines, 2005).

Esta distribución desequilibrada o inequitativa no implica, de ninguna manera, que se proponga disminuir el financiamiento de la educación básica, sino hacer hincapié en la necesidad de dar mayor atención presupuestal a la educación media superior y superior, que experimentan una demanda potencial cada vez mayor de recursos y de acceso de la población en edad de cursar ambos niveles educativos, además de ser a primera instancia, la que pronto se encontrara buscando un lugar dentro de la población ocupada.

En los últimos 50 años, el desarrollo educativo se ha centrado en expandir el acceso a la educación primaria, y más recientemente la educación secundaria; descuidando la enseñanza media superior y superior.

Pero incluso en esos dos primeros niveles que forman parte de la educación básica, los índices de cobertura son insuficientes; pues hay 32.5 millones de mexicanos adultos que carecen de ella. Es decir, uno de cada tres mexicanos no alcanza a tener ese ciclo educativo obligatorio. Ese panorama es más crítico en la educación media superior y superior. El Programa Nacional de Educación 2001-2006 reconoce que los índices de cobertura también son insuficientes y existe desigualdad en el acceso a ambos niveles. Las cifras son irrefutables: En la educación media superior, sólo se atiende alrededor de 48.8% del grupo de edad de 16 y 18 años de edad, y consecuentemente 51.2% no tiene acceso a este nivel. En la educación superior la cobertura apenas es 20.4%, que significa que el grueso, es decir, 79.6% de los jóvenes en edad escolar, no acceden a este nivel educativo (Martines, 2005).

Es importante reforzar el sistema educativo en México, con la intención de que la clase trabajadora se mas competitiva y con mayores recursos intelectuales que permitan al país tener la capacidad para poder generar desarrollo tecnológico que nos mantenga a un paso de nuestros principales competidores. Lo que sin duda puede traer al país más y mejores oportunidades, al crecer el nivel intelectual de su población lo que podría generar la toma de mejores decisiones en el planteamiento político-económico del país, sin dejar a un lado el posible crecimiento en la innovación tecnológica.

Para poder lograr esto, el Estado debe de destinar más y de una mejor manera recursos a los niveles medio superior y superior, y apoyar más las investigaciones en ciencia y tecnología, entre otras. Sembrando las bases para el crecimiento y desarrollo tecnológico del país en el mediano y largo plazo.

Tal y como en el Consenso de Washington se plateo la idea de implementar mas recursos a este sector (educación, salud e infraestructura) materia de discusión que en aquel entonces, y hasta el momento, no ha encontrado un verdadero apoyo, ni mucho menos las bases para poder hacerse.

Conclusiones

Durante el Desarrollo Estabilizador, la política fiscal juego un papel muy importante. Principalmente, el gasto público fue la base de la expansión económica. El gobierno invirtió fuertemente en la infraestructura necesaria para el desarrollo, carreteras, puentes, escuelas, hospitales, y toda clase de empresas paraestatales que influyeron en el crecimiento y desarrollo del país.

Después del agotamiento del modelo, y ante la falta de un cambio pertinente o un ajuste necesario, se toma una salida defendida por los países con la necesidad de hacer crecer sus economías y mercados. Generan un modelo que apoyo fuertemente la idea de la no intervención del Estado, mientras sus gobiernos se encargan de crear las leyes suficientes para proteger sus mercados, con la mas firme intención de dominar los mercados internacionales.

Cuando las ideas se agotan, y la urgencia de salir de una crisis que tenía al país sumergido en un déficit público con el nivel mas alto de su historia, además de una fuerte y por de más abultada deuda internacional. Sin recursos, sin ahorro, sin ideas claras que permitieran, de algún modo, la transición a un nuevo modelo que pudiera sentar las bases para que la economía actual se moviera por si misma y no que estuviese fuertemente ligada a la economía de nuestro principal socio.

Con las manos atadas, el país opta por llevar a cabo las políticas económicas que llevan un carácter de obligatorias. Políticas que son condicionadas para obtención de créditos que le dieran solvencia al país frente a sus acreedores. En el Consenso de Washington, se promovió el gasto público en algunos sectores que se consideraron, y se siguen considerando, estratégicos. Uno de ellos es el gasto en la educación. Como vimos en el capítulo II, el Consenso creía necesario el gasto en algunos sectores, entre ellos la educación, incluso no pedía que se redujera, sino que en algunos casos o como prioridad, eran conveniente incrementarlo. El problema, consistió en que a los tecnócratas del momento les pareció mas importante reducir como fuese el déficit con tal de conseguir el apoyo de las instituciones internacionales y principalmente de los países que estaban atrás de ellas.

En la economía política moderna, dentro de una sociedad abierta, existen riesgos que provienen de algunos factores: la visibilidad de grupos de intereses especiales o grupos de poder, las transformaciones del estatismo en nuevas modalidades, mutaciones menos reconocibles de intervencionismo estatal en la vida cotidiana, pero no menos efectivas; y el problema de interpretación sobre el verdadero funcionamiento de los mecanismos de mercado y de la propia intervención del Estado. Estos elementos se concentran en el instrumento de mayor abuso de los círculos de poder: el gasto social.

Desde la definición de Ayala de lo que es el gasto social, él lo especifica como *“la parte del gasto público destinada a financiar las actividades relacionadas con la provisión de servicios sociales básicos para la población”*. Los gastos que ocupan este rubro son o deberían ser los referentes a educación, salud, seguridad social, vivienda, deportes, religión y otros análogos. El problema radica en que se utiliza demasiado este reglón del gasto como tema de campaña política que, a final de cuentas, no se saldan las promesas y este gasto se consume en otras cuestiones o en la burocracia que se encarga de manejar esta partida dentro del gasto público.

Una de las enseñanzas de uno de los fundadores de la escuela de elección pública, James Buchanan (Premio Nóbel de Economía 1986) es que el poder del gobierno en el proceso democrático puede ser objeto de abuso por poderosos intereses especiales o grupos de poder, que buscan ingresos a su favor. Esto es lo que sucede en los debates presupuestales alrededor del tema del gasto público, y específicamente la figura retórica del gasto social. Este concepto es, y sigue siendo, una gran fuente de abuso político, que sirve los objetivos inmediatos de los grupos de poder, públicos o privados, que están detrás de los políticos, pero que en la economía real equivale a una mera transferencia de recursos, incluso una deficiente administración de las arcas fiscales.

El problema es que la oposición a ciertos usos del gasto público, con un objetivo tan servicial, tan políticamente correcto, como social, representa un esfuerzo perdido— aun cuando esta oposición no esté en contradicción con los objetivos de reducir la pobreza, buscar mejores, más eficientes usos del gasto público, y en última instancia de una sociedad donde se pueda vivir mejor.

Los aumentos en el rubro de “gasto social” dentro del presupuesto federal mexicano no se han reflejado en una disminución verificable de la pobreza en el campo, en los centros urbanos, en la economía en general. Al contrario, se han multiplicado abusos presupuestales, al servicio del mercado de rentas que caracteriza la burocracia moderna.

En los últimos años, hemos escuchado noticias sobre concesiones millonarias con fuertes beneficios para los políticos que las favorecen a través de licitaciones, que en el fondo solo llevan a empresas de construcción millonarias con obras públicas deficientes y materiales de baja calidad, pero que a partir de un político consiguieron el negocio de su vida con los recursos compuestos por la recaudación de todos los ciudadanos que pagan impuestos. Cuando en el fondo, el Estado debería fungir, como un administrador más de recursos (que generalmente es ineficiente). La percepción generalizada es que existe una obligación del Estado para resolver todos los problemas de bienestar de los ciudadanos. En las palabras de James Buchanan, el lema “el Estado se ocupará de usted” parecería ser el himno de la modernidad.

Sin embargo, los llamados constantes para atacar un problema por medio del aumento al gasto en rubros como educación (digamos, con un objetivo arbitrario de alcanzar 8% del ingreso nacional) o salud o vivienda, pasan por alto la siguiente consideración: el hecho que para poder destinar recursos a una de estas actividades es necesario primero retirarlos de otro sector de la sociedad, el hecho de un problema de financiamiento no necesariamente exige mayor gasto, sino mejor uso del gasto—o sea, que la solución a un problema social debe contemplar la idea de “costo-eficiencia” de los recursos. De otra forma, literalmente, se están tirando recursos escasos a la basura.

Las familias más pobres de la economía mexicana se han visto perjudicadas, no beneficiadas, del alza en el rubro del “gasto social”. Sin duda, hay varias explicaciones, pero un hecho es contundente: la brecha que se genera a partir de 1996 equivale a la renta burocrática derivada del gasto social—o sea, el hecho que un 75% del gasto social lo consume el aparato gubernamental.

Una manera de para obtener recursos sería el pago racional a la burocracia, la reducción de los sueldos y salarios de los hacedores de política, y en general de todos los trabajadores del sector público. En el carácter estricto de la palabra, “los servidores públicos” deberían ser eso, y no tener sueldos que rebasan por mucho los del sector privado. Por lo que deberían recibir un sueldo o salario acorde a su contraparte en el sector privado. Antes se buscaba un salario alto a los trabajadores del Estado, por ser trabajo que no muchos deseaban. En la actualidad, la población aspira fuertemente a trabajar en el Estado, ya que son los mejores sueldos, con las mejores prestaciones.

Este hecho refleja el problema de elección pública en las sociedades modernas. Es más reconocible, si los recursos que se destinaron al aumento del gasto social se hubieran repartido, directamente, en efectivo o en bonos intercambiables por servicios sociales como educación y salud, entre las cuatro millones de familias más pobres del país. Bajo ese escenario, los recursos fiscales que hoy consume la burocracia, se hubieran canalizado, y quedado, en poder de las familias más necesitadas del país. Por consiguiente, la intermediación burocrática de estos recursos no tan sólo privo a estas familias de una oportunidad de financiamiento, sino, más importante aun, de la libertad de elegir el uso de recursos que supuestamente se tenían marcados para este sector de la sociedad.

En esas circunstancias, el proceso político ha “manipulado” la distribución del “gasto social” para privilegiar no a los más necesitados, sino a los intereses de grupos bien organizados, que así minan el proceso económico y la oportunidad de desarrollar mejores usos de los recursos fiscales de la nación. La escuela de elección pública, sostiene que el problema de “la venta del orden de mercado” obedece a la existencia de mercados políticos donde se intercambian favores (vota por mi) por favores (prometo subsidios, gasto social, lo que sea). Este es el problema de “rent-seeking” (la búsqueda de la renta) que hace difícil transformar las ideas de la sociedad abierta en política social. La libre asignación de recursos en un orden de competencia siempre enfrenta el problema de intereses especiales, de rentismo.

En la actualidad, el proyecto económico responde más a la coyuntura que a las bases permanentes para el alto crecimiento.

El desafío de la transformación estructural implica analizar, en forma objetiva, lo que se ha hecho, pero sobre todo, lo que falta por hacer. Ello, a su vez, necesariamente involucra considerar la ecuación en donde el gasto público es la principal solución a los problemas económicos del país, y cambiar la ecuación en el sentido de que el gasto sea destinado a la inversión y a ciertos sectores que permitan y fortalezcan el crecimiento y el desarrollo del país.

El pensamiento económico actual lleva a hacer riquísimos a muchos empresarios, líderes sindicales, y políticos, que abren el camino para hacer de la intermediación de las burocracias un elemento clave para la búsqueda de la renta. En lugar de discutir los temas urgentes del país, vivimos el debate impuesto por los intereses y frivolidades de los grupos de poder de siempre. Evidentemente es imperativo crear condiciones que restauren la capacidad de crecimiento de la economía, pero seguir con lo que no ha funcionado, no sólo es absurdo, sino lamentable.

De esta manera, la búsqueda de quitar la base cero a los impuestos a alimentos y medicinas, no es una solución, sino un absurdo. Ya que los académicos importantes y algunos de ellos ganadores de un premio Nóbel, manifiestan su más clara negativa al incremento en las tasas impositivas o la creación de nuevos impuestos²⁰. Incluso, teóricamente, se dice que a una mayor tasa impositiva mayor evasión y se ha demostrado que si la gente que paga sus impuestos no ve en alguna acción del gobierno, a donde van a parar sus impuestos, estos dejan de pagarlos o buscan la manera de evadirlos.

En septiembre de 2007, se aprobaron dos impuestos, Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU); y el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE) además se aprobó el aumento al precio de gasolina y gas para uso del transporte. Aún no se había aplicado como tal el aumento, cuando los precios de diferentes productos comenzaron a subir súbitamente. Ya se ha hecho mención a que en la mayoría de los casos, las empresas trasladan el costo de la implementación de un nuevo impuesto o nuevas tarifas al

²⁰ En el artículo “**Señales de turbulencia financiera en México**”, publicado en La Crónica de hoy del 25-sep-2007, se dio a conocer el pronóstico de *Moody's Economy* respecto a la situación financiera del país, destacando que el resultado de la inflación en la primera quincena de septiembre inyecta presiones adicionales al Banco de México, por lo que aumenta la posibilidad de un apretón monetario en lo que resta del año. Tal incremento inflacionario deriva de la escasez de productos agrícolas, la interrupción del abasto de gas natural por las explosiones en ductos petroleros, el inicio del ciclo escolar y los nuevos impuestos de la reforma fiscal, pues en conjunto deterioran las expectativas inflacionarias y ubican al Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) por encima de 4.0%.

producto, recayendo en realidad el impuesto o la tarifa no en el productor sino en el consumidor²¹, afectando su nivel de ingresos (Stiglitz, 2000).

No resulta viable la creación de nuevos impuestos²² así como tampoco cargarle la mano a un impuesto como el IVA, que es el que mejor resultado o mayores ingresos ha dado al Estado en la obtención de recursos. Siendo que al generarse mayor pago por la ampliación de la base o el pago de bienes que no estaban gravados, pueda generar la búsqueda de la evasión del mismo. Lo ideal sería que los que tienen más, paguen más. Si se ha señalado que las familias de recursos bajos, son los que destinan la mayoría de sus recursos en consumo de alimentos y medicinas, y por lo tanto, al pago del impuesto del IVA, en caso de aprobarse. Lo mejor sería establecer impuestos a artículos de lujo, quien tiene para pagar esos bienes, fácilmente tiene para pagar un impuesto por el mismo. Resulta absurdo que empresarios y personas físicas con carácter empresarial, compren autos de lujo o último modelo, y que puedan hacerlos deducibles de impuestos.

Pero parecería que los asuntos de vital importancia para el país son considerados insignificantes en el debate actual. Empero, la ruta hacia el crecimiento, aquí y en todo el mundo, depende de principios, de bases que garanticen prosperidad a largo plazo.

La transformación va más allá del ajuste macroeconómico, acuerdos particulares o planes nacionales de desarrollo. El gobierno debe intervenir en la distribución de la riqueza, utilizando los mecanismos fiscales de gasto a su disposición. La existencia de instituciones fiscales sólidas es un requisito indispensable para garantizar un crecimiento sostenible, eficiente y equitativo. Ya que el privilegio de unos se vuelve la pérdida de otros.

²¹ Alicia Díaz en su artículo “**Afecta reforma a trabajadores**”, publicado en el Reforma.com del 21 de septiembre de 2007, dio a conocer que diversos especialistas fiscales en un panel organizado por Reforma, dijeron que los trabajadores y la población en general serán quienes mayores repercusiones tendrán con la reforma fiscal de 2008. También comentaron que el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU) afectará la competitividad de las empresas y alertaron sobre la incertidumbre económica y jurídica que traerá la reforma fiscal.

²² Dayna Meré en su artículo “**Merma inversión la reforma fiscal**”, publicado en el Reforma.com del 25 de septiembre de 2007, dio a conocer que la firma PricewaterhouseCoopers considera que la reforma fiscal aprobada por el Congreso de la Unión es compleja y no cubrirá las necesidades del país; sin embargo, si mermará la economía de quienes llevan a cabo las inversiones en México.

El desafío de la transformación es llevar la pobreza hacia una distribución de riqueza, que significa, la distribución de las oportunidades, las posibilidades de crecimiento para todos los ciudadanos. Douglass North, Premio Nóbel de Economía 1993, afirma la importancia del marco de instituciones, los incentivos a largo-plazo, en el desarrollo económico. Las instituciones reducen la incertidumbre al proveer una estructura básica para la vida cotidiana.

El propio acto de intercambio, sea entre dos personas o dos millones de personas, presupone la institución del contrato, protección de derechos de propiedad, y la premisa que una parte gana sólo si la otra gana. Ya es un hecho formal, y no solamente una especulación informada, que existe una relación causal entre grados de libertad económica y mayores índices de crecimiento. Es decir, a más libertad, más prosperidad. Es aquí, en donde conviene diseñar una reforma a los procesos, procedimientos y requisitos que el gobierno impone para la creación de empresas y después, para el pago de impuestos. Ya que el proceso actual conlleva a diversas trabas y tramites para que dichos asuntos se realicen. Por lo que es difícil realizar las contribuciones correspondientes que causan el problema de la evasión y la elusión fiscal y la economía informal.

Es importante que los que ven, regulen y transforman las leyes, vean los vacíos que se aprovechan para la evasión o elusión del pago de impuestos. Una reforma fiscal debería de, a primera instancia, eliminar tales vacíos, controlar el destino del gasto, y hacer lo necesario para gravar la economía informal. Y no pensar solo en como recaudar mas implementando nuevos impuestos.

La diferencia que hace la libertad en una economía: es la reducción de trabas innecesarias, estabilidad de precios, bajas tasas impositivas, que se traduce en mayor oportunidad y mayor bienestar.

En ausencia de un marco que ofrezca garantías institucionales, surgen problemas de incertidumbre en materia de propiedad, de pérdida de cálculo económico, asignación eficiente de recursos, precisamente lo que suele pasar cuando se manipula la figura del gasto social.

Una reforma al presupuesto, una opción segura.

En materia de la libertad económica, las reformas en los rubros fiscales como presupuestal, significan acciones para consolidar un país más próspero, que brinde oportunidades para todos los mexicanos. Los impuestos, de este punto de vista, representan el precio que debe pagar el ciudadano para obtener los servicios básicos de un gobierno: paz, seguridad, y la protección de los derechos de propiedad. La política fiscal, por tanto, debe procurar eficiencia y equidad en el ejercicio cotidiano del gasto público. Precisamente, el problema capital que enfrenta el gobierno mexicano no es tanto el bajo nivel de recaudación fiscal, sino la alta ineficiencia e ineficacia del gasto público, tanto por el elevado costo de operación del aparato gubernamental, como por la multiplicidad de funciones que este realiza.

A partir del inicio de la década de los 90s, se ha dado un aumento significativo en el tamaño del gobierno. En este periodo, el gasto total de gobernar ha pasado de 9,4% del gasto programable a un 12% en la actualidad, lo que equivale a un aumento de 75%²³ en términos absolutos:

En materia presupuestal, una reforma estructural integral debe trabajar sobre los siguientes rubros del universo fiscal en México:

1. *Estabilidad Fiscal:*

Es prioritario contar con un esquema fiscal estable, que permita el desarrollo de empresas y empresarios, que brinde incentivos para la inversión y que entorpezca lo menos posible el desarrollo de los negocios. Las decisiones empresariales no deben ser función de cambios repentinos o arbitrarios en la miscelánea fiscal, como nuevas tasas especiales o la expropiación de los recursos del sistema de ahorro para el retiro, sino el producto de argumentos comerciales. Por ello urge cambiar el esquema impositivo de recaudación por un esquema que utilice impuestos bajos como motores de inversión.

²³ “*Políticas Liberales Exitosas*”. Soluciones Pensando en la Gente. Red Liberal para América Latina. Fundación Atlas 1853, Argentina 2005. Capítulo II.

Por ejemplo, una simplificación radical del código vigente, que elimine preferencias fiscales, y que reduzca la necesidad de vivir con documentación innecesaria, auditorías constantes y manejo de criterios contables sumamente complejos.

2. *Reducir el Tamaño del Gobierno, la burocracia:*

La sociedad mexicana no puede seguir pagando por un gobierno obeso y poco productivo. Son pocos los que pagan impuestos, de por sí altos y discrecionales, y sobre ellos recae todo el gasto que realiza el gobierno. Por ello, urge que el gobierno se ajuste al tamaño de nuestra economía y sea más eficiente en su manera de hacer las cosas. En los países miembros de la OCDE, el gasto público ha aumentado en forma exponencial en los últimos cincuenta años: de un promedio de 8,3% del PIB a un promedio de 47,2% del PIB. Sin embargo, el nivel óptimo del Estado es de 10% al 15% del producto nacional. Si se da un nivel de gasto mayor a 40%²⁴, se observa un nivel menor de crecimiento, reflejo de una mala asignación de recursos. Incluso, los múltiples propósitos de la Convención Nacional Hacendaria implican definir tres interrogantes capitales del ejercicio del gasto público federal: ¿en qué se gasta, como se gasta, y por qué se gasta? Si bien estas son preguntas sobre el sistema de egresos, y sobre una reforma presupuestal, su análisis significa abordar la Reforma del Estado. En el fondo, la conclusión del debate fiscal refleja diferentes visiones sobre el papel del Estado en la sociedad.

El tamaño de los ingresos es función del tamaño de los egresos, y el tamaño de los egresos es función del tamaño del Estado que desean los participantes del contrato social. El gran dilema para los participantes de la Convención es que bajo el criterio tradicional, las actividades del Estado se limitan a un campo de acción que no es consistente con varias de las actividades que, de acuerdo a la sabiduría convencional, debe llevar a cabo el Estado—ciertamente, no es consistente con otorgar privilegios, planear, orientar y dirigir la actividad económica, organizar factores estratégicos de producción, o usar el sistema de impuestos para redistribuir la riqueza.

²⁴ Idem

Por ejemplo, en la visión de James Buchanan, le corresponde al Estado “funciones protectivas y productivas”, por ejemplo, la protección de propiedad privada, observar el cumplimiento de contratos voluntarios, garantizar la entrada y salida de mercados de industria, servicios o comercio, la prevención de los fraudes en actos de intercambio, y la provisión de algunos bienes públicos, como la administración de la justicia, la preservación de la paz social, o la construcción de una amplia red social para los menos protegidos de la sociedad, etc.

En el fondo, todos los temas de la Convención Hacendaria tocan el tema más importante, la madre de todas las preguntas, de los debates en la política económica contemporánea de nuestro país: ¿qué tipo de Estado queremos?

En este sentido, la nueva filosofía de administración pública debe tener una tendencia a la imitación de la administración privada, sin olvidar su interés de carácter público. Además de una aplicación extensiva de la contabilidad comercial en los gobiernos, de esta manera replicara los modelos de la empresa privada para enfatizar el lado de la eficiencia, sin desconocer el servicio social de los programas públicos. Esto aunado a que los administradores públicos imitaran a los gerentes corporativos para medir su eficiencia por resultados. Junto con la reducción del déficit público en áreas deficientes y poco promisorias.

3. *Responsabilidad fiscal:*

Mantener equilibrio en las finanzas públicas no es dogmatismo fiscal, sino un reflejo de que se debe manejar los recursos públicos bajo un marco de responsabilidad. La responsabilidad de un gobierno de prever situaciones para los imprevistos, por ejemplo construir una red de protección para el sector de marginados de una sociedad. Sin embargo, es necesario evitar que la red se convierta en un paraguas de hoyos negros presupuestales, al servicio de los más privilegiados y en menor medida del interés público.

La marginación es un problema estructural de la economía. Es mucho más importante plantear como lograr altos niveles de crecimiento, con estabilidad de precios, que satanizar el principio elemental de que no se puede gastar más de lo que se tiene.

4. *Transparencia:*

El gasto público es un préstamo por parte del universo total de los contribuyentes, captado vía impuestos, que vence cuando el universo mencionado recibe el servicio a cambio—seguridad, impartición de justicia, protección de propiedad individual, así como algunos servicios públicos. El presupuesto mexicano ha sido objeto de constante abuso por parte del proceso político, precisamente porque no se ha generado un sistema de rendición de cuentas. Esta laguna institucional ha cambiado, recientemente, en aras de transparentar la gestión del gasto público. El formato de presentación del presupuesto que se adoptó para el proyecto de egresos es un paso de vital importancia hacia una reforma presupuestal. Este diseño basado en metas e indicadores, estilo resumen ejecutivo, permite el análisis objetivo, muestra claramente los desperdicios financieros y revela varias incongruencias, así facilitando la toma de decisiones para los legisladores.

Anteriormente, los diputados mexicanos recibían un proyecto caracterizado por toneladas de papel, con un total de trece tomos, lo que se prestaba en forma muy natural a esconder la información en un universo contable hiper-complejo, con más de 10.000 proyectos específicos de gasto y una enorme multiplicidad de actividades. A partir del nuevo formato, los representantes del gobierno deben “rendir cuentas” en base a indicadores de desempeño (algunos que son verdaderamente ridículos, pero no por ello incorregibles). La tarea vital en materia de mayor transparencia es exigir al proceso político en su totalidad que corrijan los indicadores, así como las metas. Esto, daría lugar a que los políticos nos digan, en que se está gastando y para que, con lo cual se podrían generar ahorros fundamentales en el presupuesto, tanto en recursos erogados, como en costos de oportunidad.

Una estrategia de difusión que nos hable de un gobierno comprometido con la idea de “gastar mejor con menos”. Ello implica mostrar, con una batería constante de casos, el destino de los ahorros, los ahorros generados por los ajustes internos, así como destacar los ahorros y destinos que se pudieran dar si se realizaran todos los ajustes necesarios, sobre todo en dependencias y programas que hoy generan tanto desperdicios como asignaciones totalmente in equitativas e ineficientes.

Estos ingredientes de la reforma presupuestal sin adjetivos descansa en la premisa que el gasto público es del público, no del burócrata. Esta premisa de sentido común la entiende todo mundo, menos el político mexicano privilegiado que ha vivido de los recursos presupuestales, que pide más y más, sin importar en qué se gasta, o como se gasta. La disputa fiscal sobre los recortes presupuestales, y los debates recurrentes sobre el proyecto de egresos para años venideros, se centra en sólo un tema del sistema fiscal, el apartado de ingresos. El énfasis es siempre sobre más, independientemente de la lesión que ocasione a la estabilidad fiscal, no sobre la necesidad de racionalizar el apartado de egresos, de gastar mejor.

Otro principio es que cuando alguien gasta dinero que no es suyo en un proyecto que no es suyo, le importará muy poco cuanto se gasta y como se lo gasta. Más aun, cuando alguien (digamos, gobernador, o presidente municipal, o algún diputado) gasta dinero que no es suyo en un proyecto que ve como suyo, le importará poco de donde viene el dinero, más le importará muchísimo cuanto hay, y por cuanto tiempo. Estas dos premisas operan en forma perversa dentro del actual círculo político, donde los reclamos se centran alrededor de los recortes, y las baterías se gastan en pedir más, sin rendir cuentas.

Una reforma fiscal integral que logre el objetivo de un cambio estructural no puede iniciar ni con mayor presión recaudatoria (más y más altos impuestos, por ejemplo), ni sin una atención detallada sobre los egresos. Sólo a partir de estas dos estrategias, se respeta el principio de que el gasto público es del público. Pedir más se justifica sólo en la medida que el mayor ingreso logre un bienestar comprobable y transparente. En la actualidad, las tasas de retorno tributario son muy bajas. Los mayores gastos en “gasto social”, en gasto corriente, en gasto estatal, no reditúan en beneficios observables. Bajo esta óptica, las tasas impositivas que pagamos los causantes mexicanos son de las más altas del mundo, ya que lo que recibimos a cambio representan beneficios bastante inferiores a los de ciudadanos en otros países.

El derroche presupuestal, desgraciadamente, figura poco en la agenda del debate fiscal. La mayoría de las propuestas, se concentran en como aumentar ingresos, y no en como racionalizar el gasto actual.

Los costos de oportunidad son enormes, sobre todo cuando el gasto denominado “gasto social” se encuentra secuestrado por la intermediación de la burocracia mexicana.

Cada peso adicional que pide un gobernador, un diputado, un burócrata iluminado, que vive del subsidio estatal, es un peso menos para el público general, ya sea el ciudadano del presente o del futuro, aquellos causantes que no han nacido pero que ya están comprometidos para hacer frente al peso de la deuda pública.

Un principio de sentido común: lo mío es mío, no de otros, ni mucho menos de un gobierno que ha servido más para pedir, quitar y expropiar que para servir, facilitar. Los déficits fiscales, de cualquier tamaño, los paga alguien, los causantes. Los causantes pagan ya sea a través del proceso inflacionario o a través del proceso impositivo. El gobierno, se ve necesitado de contraer nueva deuda, deuda que se paga por ciudadanos actuales o por causantes futuros. El déficit no es gratis, aun cuando se presente bajo fines tan bienintencionados de combatir la pobreza. Los miembros de la clase política piensan que el voto popular es un cheque en blanco para gastar. Es muy bonito decir que ahora sí habrá riqueza para todos, o que podemos elevar los salarios por decreto.

Sin duda, los agitados debates presupuestales han generado una ola de propuestas sobre la reforma fiscal, el nivel del déficit público, aumento al mal llamado “gasto social”, entre otros temas de las finanzas públicas. Empero, es esencial investigar las causas de la cultura de no pago que impera en la sociedad mexicana, a pesar de tanto esfuerzo impopular por elevar la recaudación. Existe la percepción generalizada que los impuestos que recauda el gobierno sirven más para beneficiar a la clase política que para canalizar recursos hacia actividades públicas. Esta percepción es un reflejo que no existe transparencia sobre el origen y el uso de los fondos que se recaudan por medio del sistema impositivo.

Esta imagen alimenta una cultura de cinismo fiscal que conduce, entre otras cosas, a fuertes incentivos para buscar la evasión de las responsabilidades fiscales de agentes, independientemente de argumentos sobre si la carga fiscal es baja o sobre si reducir el impuesto al valor agregado es positivo.

Una de las formas de elevar la recaudación sería a través de la certidumbre fiscal: la credibilidad en el manejo de recursos públicos, que estos sean verificables por fuentes autónomas. El reclamo de reducir impuestos pero aumentar el gasto se ha convertido en falsa bandera de la justicia social, en la medida que los abogados de gastar mas de lo que se tiene nunca explican quién pagará la factura de su irresponsabilidad fiscal. Es indudable que si la gente percibe que los impuestos se usan para consolidar la riqueza de grupos de funcionarios, y no para la protección cívica o la construcción de obras públicas, entonces habrá una tendencia natural para no pagar impuestos. Por ende, una forma de combatir la evasión es por medio de la transparencia fiscal.

El crecimiento de la burocracia absorbe una gran parte del gasto que debería destinarse a los que menos tienen. Sin embargo, ¿porqué tanta resistencia a esta medida de austeridad, o una reforma fiscal que sea en los niveles de gobierno, en lo que se gasta en la burocracia?

El universo de burócratas totales ha crecido once veces en los últimos treinta años. Este universo, como cualquier otro, defiende sus intereses, sus rentas. Los miembros están repartidos en 365 dependencias. Algunas son necesarias, ciertamente. Pero debemos cuestionar cuando encontramos entidades paraestatales tal como Productos Forestales Mexicanos, o Notimex, o el Fondo Nacional de Turismo; u otras entidades como la Oficina del Artículo 27 Constitucional, Registro Agrario Nacional, Centro de Estudios Superiores de Turismo, y tantos más. Vaya, ¿cómo es posible que en Los Pinos se operen más de 2.000 empleados, contra 1.700 en la Casa Blanca de EUA?, además de la controversia al principio del sexenio del C. presidente Vicente Fox Quesada, con respecto al ramo de “las famosas toallas” con un precio por demás excesivo, lo anterior, sin mencionar el cambio del guardarropa de la primera dama.

Una cultura que fomente el crecimiento.

La reforma presupuestal, y la determinación del gobierno que sea ideal para el país (el nivel de gasto y el tamaño del aparato estatal), es una de las reformas estructurales más importantes que requiere nuestro país para consolidar las bases institucionales de una sociedad abierta, basada en la libertad económica.

En este sentido, la prioridad de gobiernos comprometidos con la transformación es aterrizar un programa con las siguientes características: 1) realizar iniciativas micro, como una reforma en el gasto federal del gobierno, que en conjunto generen un clima más rentable de crecimiento; 2) hacer congruente la reforma económica con la reforma política; procurar que los beneficios del cambio en su totalidad se filtren a todos los sectores sociales; 3) escribir las reglas del intercambio de bienes y servicios, en un país donde estas reglas han sido diseñadas para obstaculizar la creación de nuevas empresas, hay que eliminar los tramites innecesarios.

El debate fiscal debe comenzar con un examen sobre el gasto público, sobre lo que la sociedad general espera del gobierno. Si se exige más gasto, habrá que pagar la factura: con la disminución del gasto burocrático; o con endeudamiento interno, lo que significa un costo para futuras generaciones. El reto es redistribuir la riqueza, bajo un buen desempeño y canalización del gasto social, para generar oportunidades de crecimiento. En el largo plazo, la política pública exitosa debe atacar problemas estructurales con soluciones estructurales. El objetivo, por lo tanto, no es sólo cambiar el marco jurídico para lograr crecimiento, competitividad o confianza; sino transformar la enorme riqueza potencial del país en riqueza que permita a los habitantes lograr un mayor y mejor nivel de vida.

Con lo anterior, una acción en la que podría incurrir el Estado, para buscar favorecer el crecimiento del país, es una que muchos países orientales han seguido desde hace mucho tiempo, la inversión en educación, ciencia y tecnología. Destinar los recursos que se recuperen a partir de la administración del gasto social, a la educación, a mejorar la mano de obra, siendo esta mas capacitada. Nos pondría en el camino hacia el crecimiento y sobre todo al desarrollo.

Bibliografía.

1. Albi, E. (2000) “*Público y privado. Un acuerdo necesario*” España, Ed. Ariel.
2. Aspe, P. (1993) “*El camino mexicano de la transformación económica*” México. FCE.
3. Ayala, J. (2000a) “*Mercado, elección pública e instituciones*” México. UNAM.
4. Ayala, J. (1996) “*Economía del Sector Público mexicano*” México. Facultad de Economía. UNAM.
5. Ayala, J. (2001) “*Estado y Desarrollo, La formación de la economía mixta mexicana*” México. UNAM.
6. Ayala, J. (2000b) “*Escenarios de la reforma fiscal en México*” en “La política económica y social de México en la globalización” México. Diana Villareal. Ed. M. A. Porrua.
7. Beltrame, P. (1970) “*Los sistemas fiscales*” Barcelona. Ed. Oikos-tau.
8. Caballero, E. (2006), “*Los ingresos tributarios del sector público de México*”, UNAM, Facultad de Economía.
9. Cárdenas, E. (1966) “*La política Económica en México, 1950-1994*” México. FCE.
10. Charles, A. “*La teoría de la tributación*” España. Ed. Madrid.
11. Chick, V. (1990) “*La macroeconomía según Keynes. Una revisión a la teoría general.*” España. Ed. Alianza.
12. Diamand, M. (1993) “*Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*” Buenos Aires. Editorial Paidós.
13. Dornbusch, R. (1998) y Fisher, S. (1998) “*Macroeconomía*” México. Mc Graw Hill.
14. Ekelaund, R. (1995) “*Historia de la teoría económica y de su método*” Mc Graw Hill
15. Fernández, A. (1985) “*Evasión fiscal y respuesta a la imposición*” Cuadernos de Trabajo. Colegio de México.
16. Fernández, A. (2001) “*Una Agenda para las finanzas públicas de México*” México. ITAM.
17. García, P.(1983) “*La evasión fiscal en México*” México. UAM-A.
18. Hernández, F. (2004) y Zamudio, A. (2004) “*Evasión fiscal en México: El caso del IVA*”. México, CIDE.
19. Hinrichs, H. (1969) “*Una teoría del cambio en la estructura tributaria en un país durante el desarrollo*” CEMLA.
20. Huerta, A. (1994) *La política neoliberal de estabilización económica en México*. México, Editorial Diana.
21. Huerta, A. “*Liberación e inestabilidad económica en México*”, México, Ed. Diana.
22. Izquierdo, Rafael. “*La política hacendaria del desarrollo estabilizador*” FCE. México.1995.

23. Juan Carlos de Pablo, (1991), "Macroeconomía", México, Fondo de Cultura Económica (FCE).
24. Lasa, J. (1999) "*Deuda, inflación y déficit. Un enfoque macroeconómico de la política fiscal*" México. UAM-Iztapalapa.
25. Lazzari, G. (2005) y Simonetta, M. (2005) "*Políticas Liberales Exitosas*". Soluciones Pensando en la Gente. Red Liberal para América Latina. Argentina. Fundación Atlas 1853.
26. Latapi, M. (1999) "*La verdad de los Impuestos en México*" México. Ed. Fisco.
27. Margain, E. (1998) "*Nociones de la política fiscal*" México. Porrúa.
28. Musgrave, R. (1993) "*Hacienda pública. Teórica y aplicada*" México. Ed. Mc Graw Hill.
29. Peacock, A. (1974) "*La Teoría Económica de la Política Fiscal*", México, FCE,
30. Poblett, M. (2002) "*Lázaro Cárdenas: Grandes Protagonistas de la Historia Mexicana*" México, Ed. Planeta DeAngostini
31. Retchkiman, B. (1979) "*Política fiscal mexicana*" México. UNAM.
32. Ricardo, D. (1995) "*Principios de economía política y tributación*" México. FCE.
33. Rueda, I. (1998). "*México crisis, reestructuración económica, social y política*". Ed. Siglo XXI, México.
34. Solís, L. (1998) "*El intento de la reforma económica de México*" México. El Colegio Nacional.
35. Solis. L. (1970) "*La realidad Económica Mexicana*", México. Editorial Siglo XXI (Versión revisada 1981)
36. Sosa, S. (2001) "*Modelos Macroeconómicos. De los clásicos a la macroeconomía de las economías periféricas*" México, Ed. Tlaxcallan.
37. Stiglitz, J. (1988) "*La economía del sector público*" España, Ed. Antoni Bosch.
38. Stiglitz, J. (2000) "*La economía del sector público.*" Tercera Edición, España, Ed. Antoni Bosch.
39. Tovar, J. (2000) "*La evasión fiscal: causas, efectos y soluciones*" México. Porrúa.
40. Valdivia, L. (1967) "*Aspectos económicos de la evasión fiscal*" Tesis inédita. México. UNAM.
41. Varian, H. (2000) "*Microeconomía Intermedia. Un enfoque moderno*" Barcelona, España. Ed. Antoni Bosch.
42. Williamson, J. (1990) "*El cambio en las Políticas Económicas de América Latina*", México, Ed. Gernika

Hemerografía.

1. Aumann, R. (2005) En Conferencia Magistral, dictada en la Universidad Anáhuac en el marco de la Cátedra Simon Pérez por la paz. México.
2. Bazdresch, C. y Levy, S; (1992) “El populismo y la política económica de México, 1970-1983”. En: Dornbusch, Rudiger y S. Edwards, Macroeconomía del Populismo en América Latina, El Trimestre Económico, Lecturas 75, Edit. FCE, México.
3. Colegio Nacional de Economistas. “Experiencias de reformas fiscales en el mundo” Ciclo de Conferencias, México 2001. Mimeo.
4. Contreras, H. (1998) “IV Informe de Gobierno: estanflación y credibilidad” en *Economía Informa*. Numero 271, Octubre 1998, pp. 11-19.
5. Contreras, H. (1997a) “Informe de Gobierno 1997: oferta agregada y expectativas” en *Economía Informa*. Numero 262, Noviembre 1997, pp. 40-45.
6. Contreras, H. (1997b) “Informe Anual 1996: economía monetaria y credibilidad” en *Economía Informa*. Numero 259, Julio-Agosto 1997, pp. 20-25.
7. Cosulich, Ayala Jorge “La evasión Tributaria” CEPAL, Serie de política fiscal No. 39. 1993.
8. El financiero, Diario. México. Varios números. México
9. El economista, Diario. México. Varios números. México
10. García, B. (2000) “Petróleo y finanzas públicas en México” en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 50, No. 4. Noviembre 2000.
11. Hardt, M. (2002) y Negri, A. (2002) “Imperio” en *Estado y Sociedad Argentina*, Edit. Paidós colección paidós núm. 95. Buenos Aires,
12. INEGI. Anuario Estadístico de México; Estadísticas Históricas de México; Estadísticas de Finanzas Públicas; ABC de las Cuentas Nacionales.
13. Kalecki, M. (1983) “La diferencia entre los problemas económicos cruciales de las economías desarrolladas y las subdesarrolladas...” en *Revista de Investigación Económica*. No. 166, 1983, FE, UNAM.
14. Moreno, R. (1993) “Evasión fiscal en México: Un proyecto de política fiscal regional” CEPAL. Serie de Política Fiscal No. 41.
15. Revista “Investigación Fiscal” SHCP. México. Varios números.
16. Sala-i-Martin, X. (2001). “La apertura y la flexibilidad son ingredientes importantes del crecimiento económico”, en *Boletín del FMI*, 20 de agosto.
17. Solís, L. “Reflexiones del intento de reforma tributaria en México” Instituto de Investigaciones Económicas Lucas Alaman. 2003.
18. Stiglitz, J. (2003) “*El rumbo de las reformas. Hacia una nueva agenda para América Latina*” en Revista de la CEPAL 80. Agosto.
19. Ocampo, J. A. (2002): “Media década perdida” en *Notas de la CEPAL*, N° 24, Santiago de Chile, CEPAL, Septiembre.
20. Sen, A. (1998) Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI en “*El Desarrollo Económico y social en los umbrales del siglo XXI*”, Esmeril, Louis, BID, 1998; Solimano Andrés, compilador, Los caminos de la prosperidad, México, FCE

Fuentes Electrónicas.

www.shcp.gob.mx

www.inegi.gob.mx

www.banxico.org.mx

www.administraciontributaria.org.mx

www.amif.org.mx

www.sat.gob.mx/sitio_internet/servicios/donatarias/7_2532.html

www.cronica.com.mx

www.reforma.com/negocios