



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES

ARAGON

“SITUACIÓN FINANCIERA DEL ESTADO MEXICANO: 1995 – 2005”

(UN ENFOQUE DEL MODELO NEOLIBERAL)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A :

OSCAR MARTÍNEZ RODRÍGUEZ

ASESOR: DR. JOSÉ LUIS MARTÍNEZ MARCA



FES Aragón

MÉXICO

AGOSTO 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

AGRADECIMIENTOS

La presente tesis la quiero dedicar a todas aquellas personas que con su apoyo hicieron posible culminar esta etapa de mi vida.

A mi papa Nabito:

Te agradezco por ser el pilar principal en la familia y apoyarnos a todos a realizar nuestras metas.

A mi mama Rosita:

Gracias por todo tu amor y por haberme ayudado en todo lo que haz podido.

A mi mama Silvia:

Te agradezco todo el apoyo y el amor que me haz y sigues dando en toda mi vida, esperando poder corresponderte algún día por todo lo que haz hecho por mi.

A mis padrinos y tíos:

Les agradezco su cariño y todo su apoyo cada vez que lo he requerido.

A mis hermanos:

Les agradezco todo el cariño que me han dado y que esta etapa que yo culmino en mi vida, les sirva de ejemplo para que aprendan que a pesar de tantas penas y sacrificios si realmente se quiere hacer las cosas las vas a poder hacer. Por eso échenle muchas ganas a todo lo que hagan y nunca claudiquen. Reiterándoles todo mi apoyo cuando se les ofrezca.

La voluntad lo es todo.

INDICE

| | Página |
|---|---------------|
| Introducción | 1 |
| Capítulo I.- El Estado y las Finanzas Públicas | 7 |
| 1.- Principios Básicos del Manejo de las Finanzas Públicas | 8 |
| 2.- El papel del Estado bajo el Enfoque Keynesiano | 14 |
| 2.1 Importancia de la Finanzas Públicas | 17 |
| 3.- El papel del Estado en el Enfoque Neoliberal | 19 |
| 3.1 Situación de las Finanzas Públicas | 25 |
| 4.-Límites y alcances actuales de las Finanzas Públicas en Economías Emergentes | 28 |
| Capítulo II.- La Aplicación del Neoliberalismo Económico en México 1989-1994 | 36 |
| 1.- Antecedentes del desequilibrio Financiero del Estado y la Crisis del Modelo de Sustitución de Importaciones 1983-1988 | 37 |
| 2.- Aplicación de la Política Neoliberal y el papel del Estado al inicio de la década de los Noventa | 52 |
| 3.- Impacto del Modelo Neoliberal sobre la Situación de Finanzas Públicas en México | 59 |

| | |
|--|----|
| 4.- Causas y Efectos de la Devaluación de 1994 y su impacto en Finanzas Públicas | 74 |
|--|----|

| | |
|---|-----------|
| Capítulo III.- El Manejo de Finanzas Públicas bajo el Enfoque Neoliberal 1995-2005 | 78 |
|---|-----------|

| | |
|--|----|
| 1.- Principales Lineamientos Financieros del Estado después de la Crisis de 1995 | 79 |
|--|----|

| | |
|---|----|
| 2.- El Estado y el Balance Financiero en el Modelo Neoliberal | 87 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 3.- Factores Limitantes en el Mejoramiento de las Finanzas Públicas | 90 |
|---|----|

| | |
|---|----|
| 4.- Uso Eficiente vs Uso Racional del Gasto Público | 96 |
|---|----|

| | |
|--------------------------|------------|
| IV.- Conclusiones | 101 |
|--------------------------|------------|

| | |
|---------------------|------------|
| Bibliografía | 105 |
|---------------------|------------|

Introducción

Actualmente ha surgido la discusión en torno a la importancia que tiene el manejo de las finanzas públicas por parte de los Estados de los llamados países emergentes en cuanto a la posibilidad de utilizar el gasto público como instrumento anticíclico para fomentar la producción y el empleo ante las premisas básicas que establece el Modelo Neoliberal en cuanto a que la disciplina fiscal es fundamental para lograr la estabilidad macroeconómica uno de los principales representantes en esta discusión es Joseph Stiglitz quien fuera presidente del Banco Mundial, premio Nobel de Economía y asesor económico del Gobierno de Bill Clinton y que ahora reflexiona sobre la importancia que tiene el manejo de finanzas públicas en las economías emergentes en la atención de los problemas del desempleo y la pobreza a que ha dado lugar la aplicación del Modelo Neoliberal en las economías emergentes.

Bajo este esquema se puede garantizar o al menos enviar señales claras de política económica para que los agentes económicos promuevan la inversión y por ende se conviertan en un verdadero detonante del crecimiento económico, garantizándose de esta forma que las finanzas del sector público se mantengan casi en el equilibrio y por consecuencia no presionen la demanda de fondos prestables disponibles para el sector privado.

Por tanto, será el comportamiento del mercado el que regule las actividades de los agentes económicos y por ende las relaciones de precios. Sin embargo, esta situación supone en principio que no existen imperfecciones en el mercado o como dirían los teóricos Neoclásicos nos encontramos frente a mercados perfectos donde

la oferta genera su propia demanda y por consecuencia el mercado tiende por sí mismo al equilibrio.

Este tipo de aspectos, son los que se han puesto en la mesa de discusión, este es el caso de la interrogante ¿hasta qué punto debe darse la Reforma del Estado en economías como la mexicana?, donde la competencia no se da de manera equilibrada y menos cuando existen rezagos importantes en el aparato industrial producto de más de cuarenta años de proteccionismo del mercado que ocasiono que el sector industrial se encontrara en desventaja frente a la competencia internacional, situación que se observó claramente una vez que se puso en marcha el Tratado de Libre Comercio en enero de 1994 y que implico un deterioro importante de la pequeña y mediana industria así como del desequilibrio de la balanza comercial, con los efectos respectivos sobre el ingreso, el empleo y por tanto, sobre la propia estructura de la base tributaria en nuestro país.

Si reconocemos que existen imperfecciones en el mercado, deberá detenerse el proceso de desincorporación de las empresas que se encuentran en las llamadas áreas estratégicas como PEMEX y CFE, o bien dicho proceso se encuentra ligado a garantizar un presupuesto equilibrado para contar con margen de maniobra para hacer frente al pago del servicio de la deuda externa y no presionar la estabilidad actual del mercado cambiario.

Ahora bien surge otra pregunta ¿cual será el papel de las finanzas públicas en un entorno de legislativo mucho más plural?, Es decir se continuará con la disciplina fiscal actual o se presionará al ejecutivo para que el presupuesto de egresos pueda representar algún déficit o se mantendrá la misma disciplina y como responderán los agentes económicos ante esta situación, considerando las dificultades para establecer

una reforma fiscal integral que atenta principalmente con la población de menores ingresos.

Las interrogantes anteriores hacen que la presente investigación de tesis sea aún más interesante por cuanto a lo que pueda suceder en relación a las finanzas públicas, al papel del estado y por consecuencia en los impactos que pueda tener esto sobre las principales variables de crecimiento y del sector financiero -tasas de interés y tipo de cambio principalmente, mediante la acción del Estado ya que como lo señalaba David Ricardo desde principios del siglo XIX, el gasto productivo del Estado tiene efectos positivos sobre los niveles de producción y el empleo, en consecuencia es un factor que favorece el crecimiento de la recaudación tributaria y el empleo en la economía como sucedió en la economía de Inglaterra en el proceso de desarrollo industrial.

Bajo esta perspectiva el análisis de estructura impositiva y su tendencia, cobra mayor relevancia en el sentido de que resulta importante diversificar las fuentes de ingreso y reducir la dependencia que existe de los ingresos por la explotación del petróleo, mediante la aplicación de una reforma fiscal integral que elimine los privilegios fiscales y estimule la cultura del pago de impuestos.

Es importante destacar que buena parte del gasto público se ha incrementado en renglones como el pago por el servicio de la deuda pública interna y de gasto corriente dejando de lado el aspecto favorable del gasto de inversión pública y social sobre la población de menores recursos, lo cual obedece principalmente al manejo de las finanzas públicas bajo el enfoque neoliberal, lo cual hace necesario sino un cambio en el modelo económico si un ajuste en donde el gasto público sea más eficiente y no tanto racional que exige el modelo neoliberal.

De esta manera el principal objetivo general del proyecto de investigación que se presenta es:

i).- Establecer y determinar la factibilidad de mejorar el estado de las finanzas públicas del Estado Mexicano a partir del enfoque neoliberal que se ha venido aplicando desde mediados de los ochenta y determinar si por el contrario los lineamientos que se han establecido en la finanzas públicas en cuanto a su equilibrio financiero han impactado negativamente el crecimiento económico y con ello el empleo, implicando con ello un proceso de descontento social y político que se manifiesta en la necesidad de un cambio en el modelo económico actual.

A fin de poder cumplir con el objetivo anteriormente señalado se establece la hipótesis siguiente:

“La aplicación del enfoque neoliberal a las finanzas públicas del Estado Mexicano durante el periodo de 1995 al 2005, han favorecido el mantenimiento de su equilibrio financiero, pero a la vez han limitado el papel de las finanzas públicas para que estas jueguen un papel contracíclico, a favor de la inversión pública y de la generación de empleos, y sí por el contrario el manejo financiero del Estado ha privilegiado el mantenimiento del pago del servicio de la deuda interna que ha crecido fuertemente en ese mismo periodo, con lo cual se limita el margen de maniobra de la finanzas públicas en el gasto de inversión en México.”

En este sentido la presente investigación de tesis se integra por tres capítulos, iniciando el primero con el estudio sobre los principios básicos de las finanzas públicas en cuanto a los factores que determinan el crecimiento de los ingresos tributarios del Estado y el papel que tiene el gasto público tanto productivo e improductivo en la economía. Asimismo, se realiza un análisis del papel del Estado bajo el enfoque Keynesiano y Neoliberal a fin de poder determinar cual es el papel

que juegan las finanzas públicas en el desarrollo de la economía. Y finalmente se presentan algunas reflexiones en cuanto a las principales limitaciones que enfrentan las economías emergentes para incrementar sus ingresos tributarios y redireccionar sus gastos a las áreas productivas, considerando algunos aspectos relacionados con la experiencia reciente de las economías del sudeste asiático.

En el segundo capítulo, se analizan los antecedentes sobre la evolución de las finanzas públicas en el periodo de 1983 a 1988 y los cambios que sufren estas a partir de la aplicación del modelo neoliberal en 1989 y hasta 1994 en que surge el problema de la crisis financiera en la economía mexicana y que de alguna manera encuentra parte de su explicación derivada del propio proceso de liberación económica y desregulación que dan lugar a un manejo sin la mínima regulación al capital internacional, en donde el Estado actúa sólo como un mero regulador de dicho proceso aplicando los preceptos del Consenso de Washington.

El tercer capítulo, se refiere a los efectos que la fiscalización ha tenido sobre el crecimiento económico, es decir cuales sectores de la economía contribuyen en mayor medida a la recaudación y cuales son los más favorecidos, incluyendo el problema del sector informal de la economía a durante el periodo de 1995 al 2005 y como las medidas de corte liberal sobre las finanzas públicas han influido de manera importante sobre las limitaciones que actualmente presenta el Estado mexicano para hacer frente a los problemas del desempleo, de la pobreza extrema y del aumento de la inversión pública para atenuar los efectos negativos que el propio modelo neoliberal aplicado ha generado en la economía mexicana después de la crisis financiera de 1995.

Finalmente a manera de resumen se presentan las principales conclusiones surgidas de cada uno de los capítulos de la investigación, orientadas a la elaboración de

propuestas que contribuyan a una mejora de la Situación Financiera del Estado mexicano bajo el enfoque del modelo neoliberal.

Capítulo I.- El Estado y las Finanzas Públicas

En el presente capítulo de la investigación de tesis de licenciatura se presentarán los principales aspectos relacionados con los conceptos teóricos más importantes que se encuentran vinculados con los principios básicos sobre las principales fuentes de tributación en las economías, así como los relacionados con los tipos de gasto tanto corriente como de inversión que se pueden llevar a cabo en las economías emergentes y como ello ha derivado en la actualidad en el mantenimiento de la disciplina de sus finanzas públicas con el objetivo claro de promover la estabilidad macroeconómica y promover la inversión privada en la actualidad.

Por otra parte un segundo aspecto que también será abordado se refiere a los cambios que ha registrado el Estado en cuanto a su papel en el proceso económico revisándose primero los lineamientos planteados a sobre el papel del Estado bajo la óptica Keynesiana por cuanto se refiere a la importancia que esta corriente de pensamiento teórico otorga a la participación del Estado en el proceso económico ya que se considera que la conducta del mercado presenta imperfecciones importantes que no pueden ser ajustadas o corregidas por el propio mercad, en consecuencia se considera importante la participación del Estado en el proceso económico a fin de poder corregir dichas imperfecciones de mercado. Bajo este mismo esquema de pensamiento se considera la importancia que asume el manejo de la finanzas públicas en las economías a través de su gasto con fines de promoción del crecimiento económico.

En contraposición a los preceptos Keynesianos se presentan los lineamientos actuales que han sido considerados bajo la corriente de pensamiento Neoliberal en

donde se establece que en la medida en sea el mercado y no el Estado el que participe en la economía se logrará un mejor desarrollo económico de largo plazo, por consecuencia, se recomienda que se reduzca la participación del Estado en la economía manteniendo los preceptos derivados del Consenso de Washington de finales de la década de los ochenta en donde se establece que debe ser el libre juego de la fuerzas del mercado el que deberá de llevar a la economía hacia el crecimiento mediante la participación importante del sector privado en la economía, por tanto, se sugiere que la actividad del Estado sea la de promover la estabilidad macroeconómica y por consecuencia mantener la disciplina en su manejo financiero.

Finalmente se presentan las principales consideraciones en cuanto a las limitaciones que en la actualidad enfrentas las economía emergentes en cuanto se refiere a la ampliación de sus fuentes de ingresos y al destino del gasto público en donde se observa un reducción importante en cuanto a la inversión pública teniendo efectos importantes sobre el crecimiento del empleo en las economía emergentes debido a que buena parte del gasto público se orienta al pago en el servicio de la deuda interna sin impacto en el crecimiento de la economía y sino sólo con fines de estabilidad de precios principalmente en donde la política monetaria restrictiva complementa el carácter de equilibrio de la finanzas públicas en las economías emergentes.

1.- Principios Básicos del Manejo de las Finanzas Públicas

Desde los tiempos de David Ricardo en donde este precursor del estudio de la economía y de sus fenómenos estableció en su libro de “Principios de Economía Política y Tributación” la importancia que tenía la tributación sobre el funcionamiento del Estado nacional en el desarrollo de sus economías. Así desde

principios del siglo XIX ya se establecían los lineamientos básicos que debían de seguir los nacientes Estados capitalistas en materia de tributación que les permitiera desarrollar el modelo de producción capitalista que sobre todo en Inglaterra registraba sus principales avances. Por ejemplo, David Ricardo establecía: “Los impuestos son una porción del producto de la tierra y de la mano de obra de un país, puestos a disposición del gobierno; su pago proviene siempre, en último término, ya sea del capital o del ingreso del país.”¹

Por el lado de los ingresos públicos en una economía lo que importa destacar es que finalmente los impuestos son parte de la riqueza que es generada en una economía y pueden provenir por el lado del capital productivo o bien por el lado de los ingresos de las familias, es decir que en la medida que una economía crezca las posibilidades de incrementar los ingresos vía impuestos por parte del Estado serán mayores que si la economía enfrenta un proceso de baja en el crecimiento de la economía. “Por tanto, el capital puede aumentar mediante una producción incrementada, o disminuir por un consumo improductivo.

Si el consumo del Gobierno, incrementado por la recaudación de impuestos adicionales se satisface, ya sea mediante una producción incrementada o bien mediante un menor consumo por parte de la población, los impuestos recaerán sobre el ingreso, y el capital nacional no se verá afectado; pero cuando no se incrementa la producción ni disminuye tampoco el consumo improductivo por parte del pueblo, los impuestos tendrán que necesariamente recaer en el capital, es decir, mermarán el fondo destinado al consumo productivo.”²

Es importante señalar como David Ricardo desde principios del siglo XIX, ya planteaba la importancia que tiene para el gobierno el crecimiento de la economía

¹ / Ricardo, David, “Principios de Economía Política y Tributación”, Ed. FCE, México 1973, p. 114

para que sus ingresos fiscales puedan incrementarse dados los aumentos en el capital y los ingresos de las familias que produce el crecimiento de la economía, pero además destaca que por el lado del gasto del gobierno deberá procurar también que su consumo tienda a ser productivo, es decir, que coadyuve al aumento de la producción y por tanto del ingreso y del capital por lo que sostiene que deberá aumentar su consumo productivo y no el improductivo, por tanto, el destino del gasto público juega un papel importante en el crecimiento de la economía, al respecto David Ricardo establece que:

“Pese al enorme gasto del Gobierno inglés durante los últimos veinte años, resulta indudable que la producción incrementada por parte del pueblo lo ha compensado con creces. El capital nacional no sólo ha mermado, sino que ha aumentado en gran medida, y el ingreso anual de pueblo, aun después de pagados sus impuestos, es probablemente mayor ahora que en cualquier periodo anterior de nuestra historia.”³

Si consideramos la afirmación anterior de David Ricardo, en términos sencillos nos establece primero que si bien es cierto que los impuestos implican una reducción en el consumo de las familias y una reducción del capital, es también muy cierto que importa el destino que se realice de estos ingresos en términos del gasto que lleve a cabo el gobierno, es decir se buscará principalmente que el consumo del gobierno se centre en mayor medida en el consumo productivo que aliente el crecimiento de la producción y no en el gasto improductivo –corriente- que tiende a reducir las posibilidades de aumento de la producción y por consecuencia del capital.

Después de haber señalada estos principios básicos sobre la tributación y gasto de los gobiernos que nos remontan a los principios del siglo XIX, en que se inicia el desarrollo del modo de producción capitalista, analizaremos algunos conceptos

² / Ibidem. p. 114

recientes sobre tributación y gasto del Estado, que sin embargo retoman en buena medida los principios señalados anteriormente.

De acuerdo a las definiciones modernas del Estado se dice que este se encuentra representado por lo que se define como sector público es cual se defines como: “El sector público de la economía comprende una parte relevante de los recursos económicos de una sociedad, factores productivos y de la producción que son de apropiación pública. Los recursos están organizados, y sus objetivos y funciones sometidas a un determinado orden institucional y legar prescrito en la Constitución y las leyes reglamentarias... La importancia del sector público se refleja claramente en el peso de los gastos y los ingresos públicos en las economías contemporáneas. En los países industrializados el gasto del sector público ha alcanzado casi la mitad del producto interno bruto. Los impuestos al ingreso (de las personas y las empresas) significan una tercera parte del producto interno bruto. En los países en vías de desarrollo estos indicadores representan, en promedio, una cuarta parte del mismo.”

4

Como ya se venia comentado en la definición actual del sector pública y de la importancia que tienen los ingresos y los gastos en el crecimiento económico se observa claramente ya que es significativo que por ejemplo las economías más industrializadas del mundo como EUA, Inglaterra, Alemania y Japón, entre otras sus ingresos y gastos públicos representen casi el cincuenta por ciento de sus Producto Interno Bruto (PIB), lo cual nos da idea clara de la importancia de las finanzas públicas en desarrollo de sus economías, tal como lo planteaba ya David Ricardo desde principios del siglo XIX, la importancia radica justamente a que gracias a una buena recaudación tributaria y un uso eficiente del gasto público las economías a través de sus gobiernos coadyuvan al crecimiento del capital productivo y del

³ / Ibidem, p. 115

⁴ / Ayala Espino, José, “Economía del Sector Público Mexicano”, Ed. Esfinge-UNAM, México 2001, p. 25

empleo con lo cual se elevan los ingresos de su población y con ello se tiene la posibilidad a su vez de incrementar también la recaudación tributaria y el gasto público en periodos posteriores lo que conlleva al mejoramiento de los niveles de vida de su población. Sin embargo, los países con menor grado de desarrollo registran sólo una tercera parte de sus ingresos tributarios respecto de su PIB, por lo que su gasto público representa igual proporción, lo cual hace evidente que el impacto que tiene el gobierno federal sobre el crecimiento del capital y del ingreso global de esa economía en términos de empleo sea menor, por consecuencia podemos concluir que el destino del gasto público en relación con el monto de sus ingresos en una economía juegan un papel importante en el crecimiento futuro de sus economías y por tanto en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

En este sentido, tenemos que la participación del Estado en la economía a través del gasto público en inversión productiva no es malo, lo malo es que su participación que esta en función de los niveles de ingresos tributarios sea reducido.

Por tanto, la importancia del Estado en la economía se ha manifestado claramente en la actualidad a partir de las nuevas funciones que el propio desarrollo del capitalismo han implicado para el Estado, como: "... Las nuevas funciones del Estado trascendieron los límites que convencionalmente se habían admitido como adecuados. Poco a poco el gobierno participó en la provisión de bienes y servicios públicos asociados con la rápida urbanización e industrialización de las economías; muchos países establecieron diversos programas de seguridad social (pensiones para retiro, asistencia, y ayuda médica y amplios programas de vivienda), la educación pública se amplió significativamente, los gastos en equipo y mantenimiento urbano se incrementaron; aumentó el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura

básica de comunicaciones, transportes, puertos y aeropuertos, entre algunos de los aspectos más destacados.”⁵

A pesar de las discusiones actuales sobre cuales deben ser las actividades del Estado en la economía sin duda existen un gran número de ellas con podrían ser cubiertas por parte del sector privado e la economía, por consecuencia tenemos un fenómeno el cual se refleja en el aumento de los requerimientos de financiamiento del gasto público para cubrir una mayor cobertura incluso de los propios servicios públicos, en tanto que el crecimiento de los ingresos públicos ha sido limitado sobre todo en las economías emergentes, lo cual ha puesto en relieve la discusión sobre la Crisis de las Finanzas Públicas o la Crisis Fiscal del Estado, de los gobiernos en desarrollo.

Debemos tener claro que en la medida en que se eleven los ingresos fiscales del Estado y en esa medida se destine una parte importante de su gasto hacia la producción se estará contribuyendo al aumento del capital, producción, empleo e ingreso de la economía, por consecuencia bajo esta óptica el gasto de inversión del Estado resulta ser un factor positivo en el crecimiento económico de largo plazo en las economía, más que como un mal como aparentemente los ideólogos del neoliberalismo lo dejan que creamos, y que abordaremos más adelante como parte del presente capítulo teórico.

Existe amplia coincidencia en que el gasto público promueve el crecimiento pero también es importante lograr un buen nivel de recaudación tributaria ya que “... La política seguida en materia de impuestos refleja las prioridades del gobierno en la conducción de la economía. A través del manejo de los impuestos el gobierno puede favorecer el crecimiento o la estabilidad, el ahorro, o el consumo, la inversión productiva o la inversión financiera, entre otras disyuntivas económicas.

⁵ / Ibidem. p. 28

El gobierno obtiene ingresos de distintas fuentes aunque la principal es la recaudación de impuestos. A través de la imposición o recolección de impuestos, el gobierno tiene la capacidad de transferir recursos de unos individuos, sectores, regiones y ramas de la economía a otras.”⁶

Si bien es cierto que el gasto público productivo -que se encuentra relacionado con el monto de los ingresos- influye sobre los niveles de crecimiento supondríamos entonces que a medida que se incremente este tipo de gasto los ingresos tributarios futuros serán mayores, sin embargo, en economías en donde sus requerimientos de gasto son mayores que sus ingresos tributarios dan lugar a que sus gobiernos incurran en déficit que requiere ser financiado en el futuro, pero si este no es financiado adecuadamente el Estado se tornará en limitante del crecimiento ya que buena parte de su gasto será improductivo en la medida que se destinará al pago del servicio por la deuda que se incurrió para el financiamiento de su déficit. Por tanto, se puede decir que si un Estado incurre en déficit este deberá ser temporal de tal manera que el mayor gasto productivo permita ir recobrando en el futuro una mayor recaudación para liquidar el déficit y este no se convierta en una limitante del crecimiento de la producción y de desequilibrios macroeconómicos.

2.- El papel del Estado bajo el Enfoque Keynesiano

Por lo que respecta a los aportes de la teoría Keynesiana sobre el papel del Estado en la economía y en consecuencia la importancia que tiene el manejo deficitario de las finanzas públicas para promover el crecimiento de la economía queda de manifiesto por los resultados que sus propuestas de política económica dan a posterior a la primera gran crisis del capitalismo en 1929, en donde los postulados keynesianos

⁶ / Ibidem. p. 220

serían los que permitirían sacar de la crisis a las principales naciones industrializadas como fue el caso de la economía norteamericana. Uno de los aspectos más importantes con los que rompe el análisis keynesiano respecto a los postulados de la teoría neoclásica es el que establece que al contrario de lo que establecían estos teóricos en el sentido de que todo ingreso era consumido y por consecuencia a toda oferta correspondía una demanda y en esa medida el mercado se manejaría en el equilibrio –Ley de Say.

Por el contrario frente a estos postulados Keynes establece que en primer lugar no todo el ingreso es consumido ya que este se desdobra en una parte para el consumo y otra parte para el ahorro, lo cual da lugar a que no toda oferta genere su propia demanda debido a el ingreso no se consume en su totalidad; de esta forma, tenemos entonces que el mercado funciona en desequilibrio y no en equilibrio como lo señalaban los teóricos neoclásicos por consecuencia el mercado no es mejor asignador de los recursos en la economía y es sólo a partir de la participación de Estado en el proceso económico como se puede lograr el equilibrio en la economía en consecuencia la participación del Estado en la economía juega un papel importante en la solución de las imperfecciones del mercado y por tanto una institución que puede garantizar la supervivencia de la economía de mercado y por tanto del modelo de producción capitalista.

En relación a lo anterior en su libro sobre la teoría general Keynes establece lo siguiente:

“Las Consecuencias de la teoría expuesta son moderadamente conservadoras en otros aspectos, pues si bien indica la importancia vital de establecer ciertos controles centrales en asuntos que actualmente se dejan casi por completo en manos de la iniciativa privada, hay muchos campos de actividad a los que no

*afecta. El estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de un sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y, quizá por otros medios.”*⁷

Es evidente que Keynes reconoce que la recuperación del equilibrio económico no puede darse sólo en función del mercado es necesario que el Estado tienda a regular su funcionamiento, asimismo, se sugiere que éste incremente la propensión marginal al consumo a través del incremento del gasto público a fin de promover la inversión pública y en consecuencia se eleve el empleo y por tanto, el ingreso de la economía que conlleve a mejorar el crecimiento económico.

De esta manera se establece que.. “No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de determinar el monto global de los recursos destinados a aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde.”⁸

En efecto, Keynes reconoce que pese a que el Estado no asuma la propiedad total de los medios de producción en la economía, reconoce que éste tiene una importancia relevante en el proceso económico en el sentido de que dado que el funcionamiento del mercado no es de equilibrio como lo señalaban los teóricos neoclásicos es necesario que el Estado participe en la economía no sólo como regulador de la actividad económica, sino también como promotor e inversor a fin de garantizar un crecimiento de largo plazo sostenido y evitar desequilibrios que lleven a la economía a situaciones como la depresión de los años veintes en el sistema capitalista.

⁷ / Keynes, J.M., “Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero”, México 1974, Ed. FCE, p. 332.

⁸ / Keynes, J.M., Op.cit., p. 333.

2.1 Importancia de la Finanzas Públicas

La importancia de las finanzas públicas en Keynes radica justamente en que si bien es cierto que de acuerdo a los principios básicos de la finanzas públicas que planteaba David Ricardo el Estado debería de mantener un relativo equilibrio entre los ingresos generados por los impuestos y los gastos del gobierno orientados hacia el sector productivo y de esta manera aumentar a producción por lo que se consideraba que el Estado no incurriría en un desequilibrio presupuestario. Sin embargo, derivado de la gran depresión de los principales países capitalistas que registra a finales de la década de los veinte Keynes recomienda por primera vez que es necesario que el Estado recurra al déficit de sus finanzas públicas a fin de promover la demanda efectiva y con ello el incremento de inversión y el empleo de la economía con lo que si bien en un primer momento se mantiene el déficit este sería financiado en el futuro por el incremento de los ingresos derivados del aumento de la producción, el ingreso y el empleo en la economía y con ello se financiaría el déficit financiero público inicial en que había incurrido el Estado a la vez que mejoraría las expectativas de los agentes económicos para incrementar sus inversiones y por tanto, aumentaría la eficiencia marginal del capital que es determinante del crecimiento de la inversión en una economía.

En este sentido Keynes reconoce primero que el gasto público tiene efectos positivos sobre el crecimiento de la producción, el empleo y el ingreso en la economía y segundo que el déficit en que incurre el Estado al inicio por promover un mayor gasto respecto de sus ingresos será temporal ya que el mejoramiento en la condiciones macroeconómicas permitirán al Estado en el futuro aumentar sus ingresos tributarios con lo cual se volverá a recuperar su equilibrio financiero.

Las acciones anteriores, fueron base de las políticas económicas que seguirían los países en desarrollo en la década de los treinta sobre todo en América Latina y que posteriormente fueron ratificadas por la CEPAL posterior a la segunda guerra mundial, sin embargo, una de las fallas principales de estas economías fue que si bien se incremento la producción, ello no se reflejo en un incremento de sus ingresos tributarios con lo que se produjo que este tipo de economías incurrieran en un permanente déficit de finanzas públicas que las obligaría a recurrir principalmente al financiamiento externo, vía deuda y en menor medida al financiamiento interno mediante la obtención de créditos de la banca comercial y posteriormente mediante la venta de valores públicos, lo cual las llevó a desajustes importantes que se reflejaron en procesos inflacionarios que se mantuvieron hasta finales de la década de ochenta, por ejemplo, fue el caso de la economía mexicana.

Uno de los factores principales que explican el proceso de falta de crecimiento de los ingresos tributarios pese al fuerte gasto productivo en sus economías, los podemos sintetizar en dos aspectos; el primero es que al inicio del proceso de industrialización el aumento de los ingresos por la mayor producción se transfirió al exterior vía el incremento de las importaciones con lo cual se desajustaba la balanza comercial y se incurría un proceso devaluatorio que afectaba no sólo a las empresas sino también las condiciones de las finanzas públicas; el segundo aspecto se refiere a que se mantuvo un esquema altamente proteccionista de la industria y no se modificó la estructura de impuestos de las nuevas empresas que gozaban de preferencias fiscales y exención de impuestos dadas las necesidades de industrialización e estas economías, lo cual las llevo a un excesivo endeudamiento creciente tanto interno como externo que las llevo a abandonar este patrón de industrialización sustitutiva al inicio de la década de los ochenta en América Latina y a optar por el modelo neoliberal que analizaremos en el siguiente apartado del presente capítulo.

3.- El papel del Estado en el Enfoque Neoliberal

Muchos investigadores plantean (Friedman, Makinnon, Shaw y Fry entre otros) que la política económica que se implementó en la década de los ochenta no logró la recuperación del ciclo económico en nuestro país, sin embargo existe una transición al pasar de ser un Estado altamente protector y promotor del crecimiento, a un Estado liberalizador y por consecuencia sólo regulador de la actividad económica, poniendo énfasis en que el crecimiento de la economía debe estar en manos de la iniciativa privada, de ahí que algunos autores definan a este proceso dentro de la síntesis de la macroeconomía clásica, citemos a René Villarreal en su libro de la “Contra Revolución Monetarista cuando escribe:

“Durante los últimos 25 años Milton Friedman ha sido el principal promotor (...) de la rehabilitación de la teoría cuantitativa clásica, formulando la teoría cuantitativa moderna del dinero, la cual constituye la “piedra angular” de la argumentación de la teoría y política macroeconómica de este enfoque -Neoliberalismo. Recientemente Robert Lucas, a la cabeza de otro grupo de la Escuela de Chicago, ha estudiado la teoría cuantitativa moderna de Friedman con el enfoque de expectativas racionales y el resultado ha sido la construcción de un modelo monetarista extremo, que en la práctica significa volver al modelo clásico a tal grado que Tobin lo ha “bautizado” como la “Nueva Macroeconomía Clásica.”⁹

En este contexto René Villarreal, continúa afirmando que la teoría monetarista de Milton Friedman reconoce varios aspectos de la teoría cuantitativa del dinero clásica y que inciden sobre el papel del Estado, derivado del siguiente señalamiento:

⁹ / Villarreal, Rene, “La Cotarrevolución Monetarista”, Ed. Océano, México 1984, p. 124

Los orígenes del monetarismo moderno pueden ser localizados en un pasado tan lejano como en el año 1752, en los escritos de David Hume. Friedman lo ha reconocido al escribir: “Solamente en dos aspectos hemos aventajado a Hume: en primer lugar, ahora tenemos un conocimiento más seguro de la magnitudes cuantitativas que usamos; y segundo, hemos aventajado a Hume por una derivada.

Es decir, bajo los planteamientos anteriores se puede afirmar que se ha aventajado a la teoría cuantitativa del dinero de Hume, sólo por el hecho de que en la actualidad contamos con sistemas de procesamiento de información que nos facilitan los cálculos matemáticos y en consecuencia la demostración de las hipótesis que se plantean en las investigaciones. Sin embargo, pese a esto, las derivaciones de política económica que surgen son de mucha trascendencia.

Primero se reconoce que todo desequilibrio en las economías tiene su origen en el excesivo incremento de la liquidez, producto del fuerte gasto público en la economía, por tanto, se recomiendan las siguientes estrategias de política macroeconómica... “el monetarismo en su concepción más amplia no se reduce a la simple contracción y control de la oferta monetaria, sino además incluye:

- La vuelta al laissez-faire o libre mercado
- El libre comercio internacional
- La eliminación del Estado como agente económico

Dentro de este contexto es donde se puede observar la similitud, casi identidad, del paquete de políticas de ajuste del Fondo Monetario Internacional, que incluyen:

- Políticas de contracción de la demanda agregada, reduciendo principalmente el gasto del Estado,

- Políticas de liberación de mercados, que incluyen a las tasas de interés, al mercado cambiario, al mercado de precios internos eliminando subsidios y precios tope, pero controlando salarios, y
- Políticas de liberación del comercio exterior, eliminando los obstáculos arancelarios y no arancelarios a las importaciones.

Por otra parte, en la mayoría de los países en desarrollo, los objetivos de la política de ajuste no pueden descansar solamente en los instrumentos de política monetaria, debido a la importante participación del sector público en la economía. Por tanto, además de instrumentos monetarios, están los instrumentos de la política fiscal. Particularmente después de 1974 se observa una mayor frecuencia a incluir en los programas cortes significativos en los gastos gubernamentales.”¹⁰

Como se puede desprender del párrafo anterior, la política económica para recuperar el crecimiento económico y la estabilidad de precios que se recomienda para México, por parte del FMI durante la década de los ochenta a fin de poder eliminar la incertidumbre y los efectos negativos que a nivel macroeconómico significaba la espiral inflacionaria y la volatilidad del tipo de cambio, sobre las expectativas de inversión de los agentes económicos, era justamente la reducción de la participación del Estado en la economía, es decir, iniciar lo que definimos como la transición del Estado en la economía, basada en los preceptos del marco teórico monetarista, concretados en las recomendaciones de política económica que se aplicaron.

A partir de mediados de los ochenta, las principales acciones de política económica para reducir el déficit fiscal del sector público, se encaminaron a la reducción del tamaño del Estado en la economía, con lo cual se inicia un proceso de desincorporación y venta de empresas públicas –privatización- que incluyeron al

¹⁰ / Villarreal, René, p. p. 210-211

sector bancario de manera parcial, al permitir la participación del sector privado sobre las acciones de los bancos comerciales que recientemente habían pasado a poder del Estado, sin embargo, es importante destacar que la participación privada no implicaba que el gobierno perdiera el control y administración de la banca comercial nacionalizada en septiembre de 1982.

Por tanto, la transición del Estado se puede configurar, considerando que para el inicio de la década de los ochenta existía una fuerte simpatía por el marco monetario de Milton Friedman y de la llamada nueva economía clásica, en la forma que se señala a continuación:

“Hablar del Estado-nación, al final del decenio de los ochenta, implicaba retomar dos líneas de análisis. Una se refiere a que desde principios de 1980 se observaba que en la mayoría de los países industrializados, había fuertes tendencias para que los respectivos Estados se retiraran de ramas productivas claves de la economía o bien cedieran su participación a los particulares. Los vientos reprivatizantes fueron impulsados fundamentalmente con el arribo de la primera ministra Margaret Thatcher en Inglaterra (1979) y de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica (1981).

Con ello, la transición del Estado protector, inversor y promotor del crecimiento de la economía a su nuevo rol había llegado a su fin en la década de los ochenta, a partir de la puesta en marcha del nuevo modelo económico sustentado en la apertura de la economía y la desregulación del Estado que implicaba la disminución de su participación en la economía, así por ejemplo, en México de 1,155 empresas públicas que tenía el gobierno en 1982, para 1988 sólo quedaban 502. Lo anterior, evidenciaba el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones y se daba paso a los inicios de lo que sería el liberalismo económico, en donde el papel del

Estado se centraría en ser principalmente regulador de la actividad económica a favor de los intereses del sector privado.

Por lo tanto la política económica anticrisis que se lleva a cabo en el periodo de 1983 a 1988 y que implicó lógicamente la transición del Estado mexicano, se centro principalmente en la reducción del gasto público y el incremento de sus ingresos, sin embargo, el deterioro de los precios internacionales del petróleo que se registraron desde el verano de 1985, dificultaron el éxito de la estrategia.

Sin embargo, la falta de expectativas favorables de los inversionistas debido a los altos niveles de las tasas de interés reales que existían en el periodo de 1983-1988, inhibieron el crecimiento de la inversión productiva debilitaron la eficiencia marginal del capital para poder reactivar a la economía y lograr salir de la fase recesiva del ciclo económico. Así, la política económica que instrumentó el gobierno de México que fue una política económica anticrisis, se centró en combatir la inflación, empleando principalmente los siguientes instrumentos: la contención del salario y la revisión periódica de los precios y tarifas de los bienes y servicios ofrecidos por el sector público.

Hay que señalar también, que la baja de la inflación no fue posible, debido en parte a que el déficit financiero del sector público se mantuvo en niveles altos en ese periodo, ya que de un nivel de 9.0% como proporción del PIB en 1983 subió a 15.8% en 1988, situación que evidentemente enviaba señales negativas y de poca certidumbre a los inversionistas, si agregamos la alta volatilidad del tipo de cambio, resultaba imposible bajo esta óptica que el programa anticiclico diera resultado ya que no atacaba el problema central que afectaba la eficiencia marginal del capital y que era justamente el alto nivel de la tasa de interés real del mercado financiero.

Aún cuando, se reconoce que buena parte del déficit financiero del sector público en esos años, era originado por el alto costo del servicio de la deuda externa, su existencia promovía las expectativas inflacionarias de los agentes económicos, por tal razón daba lugar a la llamada inflación inercial y en consecuencia a la falta de credibilidad en las acciones de política económica del Estado mexicano, situación que tendría que ser tratada en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, que inicia el proceso de ajuste económico, a partir de la renegociación de la deuda externa en 1989.

Finalmente es importante destacar que con el llamado “Consenso de Washington” de 1988 se plantea en definitiva que los problemas de la economías emergentes en materia de estabilidad de precios y crecimiento económico tenían que ser resueltos a la luz del Modelo Neoliberal que basaba sus recomendaciones de política económica a través el FMI y del Banco Mundial, y su nombre del modelo de neoliberal se refería al carácter de “nuevo” en la aplicación de las políticas el *laissez-faire*, *laissez-passer*, de la economía neoclásica que había cuestionado Keynes y que hoy retomaba fuerza en el sentido de que el argumento central del origen de los desequilibrios macroeconómicos eran originados justamente por la participación del Estado en la economía en consecuencia sus recomendaciones de dicho modelo se centraban en tres aspectos centrales:

1. Liberación Económica
2. Privatización de la Economía
3. Reducción del Papel de Estado en la economía

Los tres aspectos anteriores serían los ejes principales en los que se enmarcarían la mayoría de las políticas económicas aplicadas en los países llamados emergentes de América Latina.

3.1 Situación de las Finanzas Públicas

En el caso del manejo de las finanzas públicas del Estado fue evidente que todos los esfuerzos de los gobiernos de países emergentes lo que buscarían primero sería el de reducir el peso específico del Estado en la economía a través de la reducción de su gasto público, complementado con un proceso acelerado de privatización de empresas públicas que favorecieran la reducción rápida del déficit financiero del sector público que se había mantenido desde el inicio en la aplicación del Modelo de Sustitución de Importaciones en las economías en desarrollo.

La nueva corriente de pensamiento ortodoxa –debido a que se ubica como el nuevo paradigma- establecía que debería ser el mercado el que determinara la asignación de los recursos en la economía y por tanto, los precios ya que era la excesiva participación del Estado en la economía la generadora de los desequilibrios que registraban sus economías como era, por ejemplo, el caso de la espiral inflacionaria y devaluatoria del tipo de cambio de su moneda, en consecuencia el primer aspecto que debería ser prioritario para estas economías sería el de reducir el gasto público, acompañado de medidas de corte monetario, orientadas a la restricción monetaria por parte del banco central con fines antiinflacionarios.

¿Cuál sería entonces el papel de las finanzas públicas bajo este nuevo modelo económico sustentado en la liberación económica y la privatización?, la respuesta al cuestionamiento anterior se encontraría en la reducción de su gasto público y en la contracción de la demanda agregada lo que implicaría reducir el potencial del crecimiento de la economía y por tanto, del empleo.

Desde finales de la década de los ochenta esta sería la base de la política económica que seguiría la economía mexicana, ya que se inicia un adelgazamiento en el tamaño del Estado en términos del proceso de privatización de empresas públicas incluyendo al sector bancario propiedad el sector público. La intención era justamente que con base en los preceptos del llamado consenso de Washington se aplicaran con fines de estabilización macroeconómica, ya que se reconocía que era justamente el exceso del gasto público en las empresas propiedad del Estado las principales generadoras de los desequilibrios macroeconómicos.

En su libro reciente el premio novel de economía Joseph Stiglitz señala lo siguiente en materia de finanzas públicas en las economías emergentes:

*“La austeridad fiscal, la privatización y la liberación de los mercados fueron los tres pilares aconsejados por el Consenso de Washington durante los años ochenta y noventa. Las políticas del consenso de Washington fueron diseñadas para responder a problemas muy reales en América Latina, y tenían mucho sentido. En los años ochenta los gobiernos de dichos países habían tenido a menudo grandes déficit. Las pérdidas en las ineficientes empresas públicas contribuyeron a dichos déficit. Aisladas de la competencia gracias a medidas proteccionistas, las empresas privadas ineficientes forzaron a los consumidores a pagar precios elevados. La política monetaria laxa hizo que la inflación se descontrolara. Los países no pueden mantener déficit abultados y el crecimiento sostenido no es posible con hiperinflación. Se necesita algún grado de disciplina fiscal. La mayoría de los países mejorarían si los Gobiernos se concentraran más en proveer servicios públicos esenciales que en administrar empresas que funcionarían mejor en el sector privado, y por eso la privatización a menudo es correcta.”*¹¹

¹¹ / Stiglitz, Joseph, “El Malestar de la Globalización”, Ed. Taurus, México 2002, p. 81

Como se puede desprender del párrafo anterior la disciplina fiscal fue una de las principales recomendaciones que se aplicaron en los países de América Latina, lo que hizo evidente que las propuestas que habían sido derivadas de la ortodoxia keynesiana en cuanto a que el Estado debería tener un papel activo en la economía mediante la participación de empresas públicas en la economía fue abandonada, prueba de este proceso fue el creciente proceso de privatización de empresas públicas y el impulso de la inversión privada como instrumento fundamental de crecimiento en la economía, sobre todo en las economías emergentes.

Es claro entonces, que a diferencia del pasado en donde el sector público podía hacer uso del gasto como mecanismos contracíclico y promover el crecimiento de la economía como se había seguido desde la puesta en marcha del Modelo de Sustitución de Importaciones en América Latina, fue abandonado en la mayoría de los países para instrumentar las recomendaciones del Consenso de Washington, por tanto, el margen de maniobra de las finanzas públicas para promover el crecimiento económico quedo limitado a sólo, el proveer de los servicios básicos indispensables como educación, salud, seguridad pública, entre otros, a fin de lograr el mantener la estabilidad de sus finanzas públicas y así evitar incurrir en déficit, con lo cual el manejo de las finanzas públicas en las economías emergentes se convirtieron en un factor complementario de estabilidad macroeconómica, principalmente en términos del objetivo de reducir el crecimiento de los precios domésticos en estas economías.

Pensar, en que el manejo de la finanzas públicas con fines de crecimiento económico quedo eliminado bajo la estructura de política económica del modelo neoliberal ya serían las inversiones de carácter privado las que asumirían dicho papel, y el Estado sólo debería mantener el equilibrio de sus ingresos y gastos públicos, pudiendo incrementar su gasto sólo en la medida que se lograra aumentar sus ingresos públicos, los cuales se esperaba que crecieran en la medida que se reactivara la

inversión privada y por consecuencia repercutiría positivamente sobre los ingresos tributarios.

Sin embargo, como lo señala también José Ayala nos plantea que... “La expansión del sector público, prácticamente ininterrumpida desde la crisis de 1929, ha sufrido una etapa de ajuste y cambio estructural en los últimos tres lustros. El retraso del sector público en la participación de la economía se refleja en la disminución de algunas de sus actividades. Por ejemplo, es notable la pérdida de influencia en la producción de bienes por medio de una reducción importante de las empresas públicas, ha caído el empleo público en la administración central, la educación, el bienestar social y la defensa.”¹²

No sólo el gasto público y el manejo de las finanzas públicas han reducido su impacto en el crecimiento económico, sino que también han influido de manera positiva sobre el crecimiento del desempleo y la distribución del ingreso y el bienestar de la población en la medida que la participación del gasto en el desarrollo social se ha reducido frente al fuerte crecimiento de la población en la economías de América Latina, lo cual ha influido en el aumento de la pobreza. Sin embargo, frente a este proceso debemos de reflexionar a cerca de la importante participación que tiene el Estado en la economías desarrolladas.

4.-Límites y alcances actuales de las Finanzas Públicas en Economías Emergentes

Uno de los principales problemas que registran actualmente las economías emergentes en el contexto de la globalización y del modelo neoliberal basado en las

¹² / Ayala Espino, José, “Economía del Sector Público”, Ed. Esfinge, México 2001, p. 25

propuestas del Consenso de Washington, es justamente como poder enfrentar el rezago creciente que se presenta en materia de empleo y pobreza en sus economías, debido a las propias limitaciones de crecimiento de sus ingresos fiscales y el menor gasto productivo que puede realizar para estimular el aumento del empleo y por tanto del ingreso, dado que... “La primera y más importante línea de política económica recomendada por el Consenso de Washington desde principios de los ochenta, aun antes de que la formulara John Williamson. En la segunda mitad de los años noventa, con las reformas de segunda generación, esta exigencia de las políticas de ajuste se convierte en equilibrio fiscal e incluso de altas metas de superávit fiscal.”

Así las economías que habían instrumentado las propuestas del Consenso de Washington enfrentaban una seria limitación en cuanto al manejo de sus finanzas públicas por cuanto corresponde a las posibilidades de incrementar su gasto con fines productivos para promover el crecimiento, el empleo y el ingreso y de esta manera actuar mediante el Estado de manera contracíclica en los periodos de recesión económica en los países emergentes, dado que esta posibilidad se encontraba limitado sólo si dichos países podían establecer reformas fiscales que les permitieran aumentar el nivel de ingresos fiscales. Sin embargo, lo anterior no a sido posible como lo demuestra el caso de la economía mexicana que en los últimos años a observado un... “un descenso en el gasto público ha llevado a reducir todos los renglones presupuestales importantes para el desarrollo: infraestructura, educación, investigación científica tecnológica, salud y cultura... El gobierno mexicano renunció a administrar el gasto público de manera contracíclica, renunció a administrar un déficit prudente pero efectivo para incrementar el gasto de capital, renunció a sostener una imposición redistributiva.”¹³

¹³ / Correa Eugenia, Op. Cit. p.p. 152-153

En los hechos las economías emergentes han sujetado las posibilidades de su crecimiento exclusivamente a la iniciativa del sector privado, lo cual no necesariamente se ha traducido en un mejor nivel de crecimiento y de mejores condiciones de vida para su población, lo cual agudizó el descontento social frente a la aplicación del modelo neoliberal al inicio del siglo XXI, ya que el Estado ha mantenido una actitud pasiva frente a los resultados del crecimiento sólo logran un mayor nivel de concentración de la riqueza y no permiten mejorar sus esquemas de recaudación fiscal, recortando su gasto en áreas prioritarias como la educación y salud.

La discusión sobre la llamada economía de la filtración que proponía al interior del consenso de Washington que con el sólo hecho de crecer en la economía dicho crecimiento se filtraría hacia las capas de la población de más bajos ingresos mejorando sus condiciones de vida. Sin embargo, esta situación no se ha presentado al menos en los últimos tres lustros como lo ejemplifica el caso mexicano en donde el crecimiento de la pobreza a sido un factor fundamental, por la falta de programas de gasto público que se orienten a mejorar dichas condiciones. Al respecto Joseph Stiglitz premio novel de economía reconoce que... “Una parte del contrato social contempla la “equidad”: que los pobres compartan las ganancias de la sociedad cuando crece y que los ricos compartan las penurias sociales en momentos de crisis. Las políticas del Consenso de Washington casi no prestaron atención a cuestiones de distribución o “equidad”. Si eran presionados, muchos de sus partidarios replicarían que la mejor manera de ayudar a los pobres era conseguir que la economía creciera. Creían en la economía de la filtración que afirma que finalmente los beneficios del crecimiento se filtran y llegan incluso a los pobres. La economía de la filtración nunca fue más que una creencia, un artículo de fe.”¹⁴

¹⁴ / Stiglitz Joseph, Op. cit. p.p. 108-109

Al final de cuentas como se ha dicho en la actualidad por varios críticos del neoliberalismo, pese a que las economías latinoamericanas han experimentado un proceso de crecimiento ello no se ha reflejado en los bolsillos de la población de menores ingresos por el contrario han experimentado un proceso de mayor deterioro en sus condiciones de vida. La falta de una regulación activa y de gasto social en estos países promovieron aún más la desigualdad con la aplicación del modelo neoliberal a la vez que vieron limitado el crecimiento de sus ingresos fiscales a pesar del crecimiento registrado en sus economías como debía de haber sucedido si reconocemos los principios básicos de tributación de David Ricardo en cuanto al papel que tiene el gasto productivo del gobierno sobre el crecimiento del ingreso y el empleo en las economías, pero parece que esto fue olvidado por los hacedores las políticas públicas en América Latina.

Por el contrario, en los países del sudeste Asiático la participación activa del Gobierno en el proceso de crecimiento después de la crisis económica de 1998, ha mostrado mayor efectividad que en el caso de Latinoamérica en donde se aplicaron los preceptos del consenso de Washington tal cual. “Los países del Este asiático – Corea del Sur, China, Taiwán, Japón- probaron que unos ahorros elevados no exigían una abultada desigualdad y que un crecimiento rápido podía ser alcanzado sin un incremento sustancial en la desigualdad. Como los gobiernos no creyeron que el crecimiento beneficiaría automáticamente a los pobres, y sí que una mayor igualdad promovería de hecho el crecimiento, los Gobiernos de la región adoptaron medidas activas para asegurar que la marea alta del crecimiento reflotara a todos los barcos, que se redujeran las desigualdades salariales y que se extendieran algunas oportunidades educativas a todos los ciudadanos. Sus políticas llevaron a la estabilidad social y política, que a su vez favoreció un entorno económico donde florecieron los negocios.”¹⁵

¹⁵ / Ibidem. p. 110

De esta forma mientras que algunas economías como las latinoamericanas teníamos un proceso de aplicación de la restricción fiscal impuesta en el consenso de Washington que provocó el deterioro de las condiciones de vida de la población, en otros países como el sudeste asiático prevaleció la prudencia y un manejo menos restrictivo de los programas de gasto de sus gobiernos en apoyo de la capas de población más pobres. Incluso en países como los Estados Unidos de Norteamérica en donde se propusieron todas las medidas de restricción fiscal y una menor participación del Estado en la economía fueron rechazadas como lo prueba el informe de económico de Bill Clinton en donde se establece que la economía de la filtración no funciona más que como un acto de fé.

Joseph Stiglitz, señala en el caso de la economía norteamericana que... “uno de los grandes partidarios de la “filtración plus” fue el tesoro de los EEUU bajo la Administración de Bill Clinton. En la política local, esa Administración contuvo un amplio abanico de posiciones, desde los Nuevos Demócratas, que aspiraban a un papel más limitado del Estado, hasta los viejos Demócratas, que buscaban más intervención pública. Pero la visión central, reflejada en el Informe Económico Anual del Presidente (preparado por el Consejo de Asesores Económicos), se oponía vigorosamente a la economía de filtración, y también de la filtración plus.”¹⁶

Mientras que en las economías emergentes se proponía la filtración económica como mecanismo para la reducción de la pobreza en el sentido que dado el proceso de crecimiento que se originaba bajo el esquema neoliberal se podría filtrar hasta las capas de la población más pobres y de esa manera mejorar su condición económica –proceso que nunca se ha presentado- en la economía norteamericana se estaba en contra de este proceso ya que no daba resultados y por tanto, era necesaria la participación del Estado a través del manejo de su política pública para que

¹⁶ / Stiglitz Joseph, Ibidem, p. 111

efectivamente las capas de la población más pobres tuvieran acceso a los beneficios del crecimiento logrado, es decir, paradójicamente los precursores del modelo neoliberal estaban en contra de su propio modelo propuesto para las economías latinoamericanas, sin embargo, pese a ello se aplicó el modelo en estas economías con los resultados de aumento de la pobreza en sus países y del malestar económico.

Al respecto la Dra. Eugenia Correa afirma para el caso de México que:

“El presupuesto público fue durante muchos años el estabilizador más importante de la economía mexicana, pues a la manera keynesiana, el gasto público no fue solamente anticíclico, también desempeño el papel de elevar el nivel de inversión y estabilizar las expectativas para la inversión privada. El otro papel que tenía era elevar el nivel de consumo de los grandes sectores sociales, contribuir no solamente a la infraestructura sino a la producción de bienes indispensables para el consumo masivo, colocando así un muro de contención para la pobreza sosteniendo la capacidad adquisitiva de los salarios, incluso incrementándola en términos reales sin cambiar los salarios nominales, contribuyendo con ello a otorgar un piso mínimo a la actividad económica, a la demanda y al consumo domésticos necesarios para el desempeño de la micro, pequeña y mediana empresas y para el conjunto del mercado interno nacional. *Con todo ello, el gasto público generaba la solvencia necesaria para mantener la base tributaria y más aún la propia soberanía monetaria.*”¹⁷

Con el proceso de liberación económica que se aplicó en las economías emergentes fue evidente que parte de las empresas tuvieron que cerrar dada su incapacidad de enfrentar la competencia internacional con lo cual no sólo se perdió parte de la producción y con ello la disminución del ingreso global de la economía, si no que

¹⁷ / Correa Eugenia, Ibidem, p. p. 153-154

también se redujo el empleo impactando de manera directa la base de contribuyentes y por tanto, los niveles de recaudación del Estado, que no pudieron ser compensados por la industria de exportación ya que la generación de empleos fue más limitada.

Bajo este contexto, es evidente que el Estado enfrenta un doble problema para mejorar las condiciones de vida y niveles de pobreza en sus economías, ya que primero tenemos que derivado del proceso de globalización las economías perdieron un buen número de empleos que redujeron la base tributaria que no pudo ser compensada con el empleo generado por las grandes empresas exportadoras que basan su producción principalmente en el aumento de la productividad y no en mayores niveles de empleo y segundo dada la restricción presupuestaria establecida por el propio modelo neoliberal limitó la acción del Estado para promover programas de gasto de inversión que mejorarán los niveles de empleo y provocarán un efecto multiplicador al interior de la economía, por consecuencia se limitó su papel a ser meramente “reguladora de la actividad económica”.

Así finalmente, si consideramos que la estabilización de precios lograda en los mercados emergentes después de las crisis financieras registradas a finales de a década de los ochenta y finales de los noventa establecen que no sólo es necesario mantener la restricción monetaria por parte de sus bancos centrales, sino que también es necesario mantener un sano equilibrio financiero de las finanzas públicas de los Estados, resulta difícil pensar que estos puedan elevar por un lado sus niveles de tributación y por otra parte mejorar sus programas de gasto público en el futuro inmediato. Lo anterior nos permite explicar en parte, por qué en el caso de México la aplicación de la llamada Reforma Fiscal Integral ha resultado difícil de consensar por parte del aparato legislativo ya que las principales medidas descasan en la elevación de la tributación al consumo que implica reducir aún más la capacidad e compra de la población de menores recursos y por el otro lado en privatizar a los

llamados sectores estratégicos –producción de petróleo por ejemplo- bajo el supuesto de que con ello se mejora la eficiencia de las empresas y en consecuencia se elevaría el ingreso tributario, situación que sabemos no sucederá. Sin embargo, la necesidad de cambiar el modelo y ajustarlo a las condiciones de pobreza de las economías emergentes esta presente como una necesidad que no puede ser aplazada por muchos años más y no establecer una reforma fiscal en contra de la mayoría de la población.

Capítulo II.- La Aplicación del Neoliberalismo Económico en México 1989-1994

En el presente capítulo de la investigación de tesis analizaremos el comportamiento de las finanzas públicas del Estado a la luz del enfoque neoliberal teórico desarrollado en el primer capítulo de la tesis. Asimismo, se abordará en primer lugar los antecedentes históricos que dieron lugar a la crisis del Modelo de Sustitución de Importaciones durante la década de ochenta en México y la importancia que tuvieron las finanzas públicas en este proceso.

Por otra parte, se expondrán los cambios en la finanzas públicas a raíz de la aplicación del modelo neoliberales a finales de década de los ochenta en México, haciendo énfasis en la recomendación de la restricción fiscal establecida por el Consenso de Washington y que fue parte fundamental del proceso de estabilización macroeconómica propuesto por el Modelo Neoliberal. Se establecerán los principales cambios en materia de ingresos fiscales totales y sobre todo en el comportamiento en términos de gasto público y de su relación con el Producto Interno Bruto durante el periodo de 1989 a 1994.

Finalmente se establecerán las causas y efectos de la devaluación del peso en diciembre de 1994 y como ello influyó de manera significativa en la estructura de las finanzas públicas, en términos de serían delineados los nuevos pasos que debería seguir la siguiente administración en nuestro país a partir de 1995 con el objeto de reducir los impactos sobre la inflación derivados de la devaluación y el carácter más restrictivo no sólo de la política monetaria sino también de la disciplina fiscal del Estado, situación que profundizaría los desequilibrios sociales.

1.- Antecedentes del desequilibrio Financiero del Estado y la Crisis del Modelo de Sustitución de Importaciones 1983-1988

Iniciaremos recordando como en el gobierno de presidente José López Portillo, tuvo varios momentos; el primero caracterizado por la recesión del 1977 en que el Producto Interno Bruto Real (PIB) decreció en -5.6% fruto de la firma de la primera carta de Intención acordada con el FMI en 1977, que exigió condiciones de austeridad en el gasto público sumamente severas. Sin embargo, a raíz de la inundación de crédito externos, entre 1978-1980, sobrevino una etapa de un ficticio y efímero auge económico en especial por la expansión de la industria petrolera y de infraestructura para tales fines. Se derrochó dinero a manos llenas por aquellos años y fortunas de potentados se acrecentaron ilimitadamente. Después de 1981 vino la decepción al caer las cotizaciones internacionales del petróleo, por lo que para 1982 se presentó una situación recesiva con un crecimiento del PIB de 0.5% después de que el año anterior fuera del 7.9% la más elevada de muchos años. Lo que prevaleció durante ese año fue la desconfianza, las devaluaciones persistentes del peso mexicano, la especulación y una fuga de capitales reconocida oficialmente por el gobierno en turno de 22 mil millones de dólares. Entre el 13 y el 15 de agosto de 1982 la situación financiera del país era alarmante, pues las reservas del Banco de México habían llegado a cero, es decir el país tuvo que declararse insolvente para hacer frente al servicio de su deuda.

Ante esta situación no quedó más remedio que solicitar el apoyo inmediato de la banca internacional, para se evitara una moratoria que sería un mal ejemplo para otros países endeudados. Esto se lograría mediante préstamos de contingencia que alimentaran la mermada reserva del país. Este fue el momento propicio para caer dentro de la férula del FMI, a través del otorgamiento de un “Convenio de Facilidad

Ampliada”, que no es más que parte de la Carta de Intención a que se ha hecho referencia.

En virtud de la intermitente fuga de capitales de esas fechas el Estado decretó a finales de 1982 la nacionalización de la Banca y el establecimiento del control generalizado de cambios. Sin embargo, ambas medidas no podrían significar un cambio en el modelo económico ya que sólo se ajustarían con el nuevo presidente. En efecto, Miguel de la Madrid iniciaría su gobierno heredando un compromiso con la banca internacional avalando por el FMI. De esta forma, la situación de las primeras variables económicas hacia finales de 1982, eran de la magnitud de las que presentamos en el siguiente cuadro 1:

Cuadro No. 1
Situación Macroeconómica de México en 1982

| | |
|------------------------------------|-------------------------|
| Crecimiento del PIB | 0.5% |
| Tasa inflacionaria | 98.8% |
| Desvaluación del peso 1976-82 | 614.0% |
| Nivel de fuga de capitales | 22,000 Millones de Dls. |
| Déficit fiscal (% respecto al PIB) | 17.0% |
| Deuda Pública Externa | 80,000 millones de dls. |
| Déficit en cuenta corriente | -4,878 millones de dls |
| Banco de México (reservas) | -4,666 millones de dls |

Con estos datos y con un nivel de deuda que propició una insolvencia transitoria hacia finales de 1982, el FMI afiló sus garras sobre la economía mexicana y al asumir el gobierno Miguel de la Madrid hubo consenso en suscribir la segunda “carta de Intención” o “Convenio de Facilidad Amplia” entre el gobierno de México y el FMI.

Miguel de la Madrid inicia las primeras acciones de política económica de corte neoliberal, con la carta de Intención suscrita en Noviembre de 1982, se iniciaría un experimento sexenal que culminaría demostrando, según dijimos un formidable éxito para nuestro acreedores externos y el pequeño grupo de empresarios privilegiados, ante una grave derrota para el país en su conjunto. La situación nacional hacia mediados del sexenio anterior era de por sí difícil, por lo que hacia las postrimerías del gobierno de Miguel de la Madrid era definitivamente peor, razón por la cual hubo que aceptar de lleno el modelo neoliberal.

Pero la demostración más evidente de que México se rigió por los lineamientos globales convenidos con el FMI, lo pone en claro el texto de dicha Carta de Intención, en torno a la cual haremos algunos comentarios.

La carta que el gobierno mexicano redacta para ser puesta a la consideración y firma con el FMI, se le llama de “intención”, puesto que lleva el propósito por parte del país signatario de ajustar su economía con base en una serie de lineamientos globales de política económica apropiados por ambos a que debería ajustarse el país que está solicitando un convenio de facilidad amplia, en este caso con duración de 3 años.

Este convenio significa que cuando un país tiene problemas de carencia de divisas, el FMI lo apoya a esta emergencia. Esto con base para hacer frente a esta emergencia. Esto con base en el uso de su cuota que como miembro tiene depositada en el FMI, que aun cuando esté agotada puede solicitarse su ampliación.

Así, el fondo acude en auxilio financiero de este país, sirviendo a su vez de aval en el pago de su deuda externa. Lo que permite a ese país, el apoyo del fondo, para que siga siendo “sujeto de crédito y puedan seguirle prestando.

Cuando Miguel de la Madrid asume el poder, después de un proceso electoral prácticamente sin opositores, México enfrentaba una grave crisis económica. La desconfianza del sector privado con respecto al gobierno era muy grave.

La recesión económica se había generalizado y la inflación alcanzaba niveles de tras dígitos. El déficit presupuestal llegaba en 1982 a niveles cercanos al 20% del PIB. El sistema financiero, ahora en manos del estado, enfrentaba graves problemas de desintermediación bancaria y los capitales continuaban fugándose al exterior. La crisis de la deuda externa (ver cuadro 2) impedía seguir utilizando el financiamiento externo como mecanismo corrector de los desequilibrios estructurales.

Cuadro No. 2

México: Deuda Pública Total

| Años | Deuda Externa 1 | Variación % Anual | Deuda Interna 2 | Variación % Anual |
|------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------------|
| 1970 | 8,628.6 | | 45.7 | |
| 1975 | 16,677.1 | 93.3 | 116.1 | 154.0 |
| 1980 | 49,032.7 | 194.0 | 678.4 | 484.3 |
| 1985 | 96,567.0 | 96.9 | 10,530.3 | 1,452.2I |
| 1990 | 77,770.3 | -19.5 | 158,623.1 | 1,406.3 |

Fuente: INEGI, Estadísticas Históricas de México, 1985; NAFIN, La economía mexicana en cifra, 1995.

1/ Millones de dólares

2/ Millones de nuevos pesos

El proceso de renegociación de la deuda externa involucró una recalendarización para el pago del principal, aunque las condiciones en términos de tasas de interés y comisiones fueron muy gravosas.

La renegociación incluyó también, la deuda externa privada, la que al momento de la crisis alcanzaba alrededor de 20 mil millones de dólares. Aunque el Estado no asumió la deuda privada, estableció un organismo de apoyo, el FICORCA, mediante el cual las empresas privadas endeudadas recibieron subsidios cambiarios y créditos

en pesos para cubrir sus adeudos con el exterior, este esquema de subsidio a la inversión privada resultó muy eficaz, pues al finalizar 1983 las empresas ya habían reestructurado el 65% de su deuda externa total. La reestructuración permitió a los grupos sobreendeudados mejorar sus condiciones de rentabilidad y acelerar sus planes de reestructuración productiva para orientar su producción hacia el mercado externo.

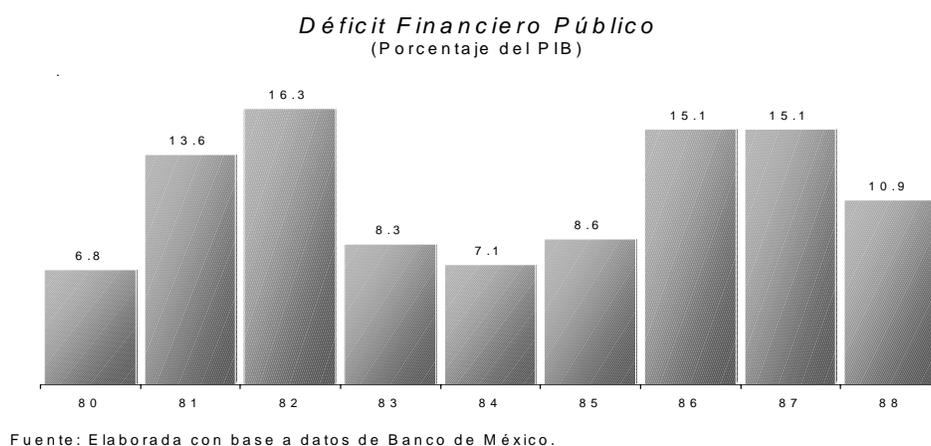
La deuda pública externa fue renegociada nuevamente en 1984 y en 1986. Pero en cada caso, prevaleció un enfoque ortodoxo en el cual se impusieron los intereses del bloque acreedor por encima de los intereses nacionales. Lo esencial para la banca transnacional era evitar una crisis sistemática de las finanzas internacionales y asegurar no tanto el pago del principal, sino la cobertura de los intereses para seguir valorizando el capital comprometido.

El acuerdo con el FMI significó un cambio en la estrategia y políticas económicas. A partir de 1983, el gobierno mexicano aplicó un severo programa de ajuste de corte neoliberal, cuyo objetivo explícito era controlar la inflación y reiniciar el crecimiento económico sobre bases más estables. Al mismo tiempo, ante la crisis del modelo de sustitución de importaciones, se inició un nuevo modelo orientado a la exportación, abierto a la economía mundial, desregulado, menos estatificado, mayormente basado en las fuerzas del mercado y donde la inversión privada fuera el motor de la acumulación del capital.

El Gobierno puso en marcha el Programa inmediato de recuperación Económica (PIRE), que no es otra cosa que la puesta en práctica de los acuerdos establecidos con el FMI y el bloque acreedor. Fue un programa de corte netamente monetarista, basado en el control rígido de la oferta monetaria. Entre las medidas aplicadas en ese periodo destacaron: *la reducción del gasto público (ver gráfica No. 1), el*

incremento de los impuestos al consumo, el reforzamiento de los controles salariales, la liberación de los precios internos, el ajuste de los precios y tarifas de los bienes y servicios producidos por el estado, la fijación de tasas de interés positivas con el fin de frenar la fuga de capitales y el establecimiento de un tipo de cambio “flexible” que estimulara el crecimiento de las exportaciones.

Gráfica No. 1



El objetivo de la nueva estrategia era convertir a la exportación de manufacturas en el eje de la recuperación económica. En el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 se planteaba:

La reestructuración profunda del sector externo de tal forma que sea capaz de generar las divisas para el funcionamiento eficiente del aparato productivo a altos niveles de actividad económica. Para ello se requiere fortalecer las relaciones comerciales con el exterior, fomentando de manera sostenida las exportaciones.

El impulso del modelo neoliberal fue resultado de los profundos cambios que provocó la crisis de los años setenta. En el marco de la misma y en cada uno de los

países afectados, se inició un amplio proceso de destrucción y reestructuración de los sistemas productivos construidos durante la expansión de la segunda posguerra.

Así, la reestructuración de los sistemas productivos de los países desarrollados coincidió con la reforma económica de los países endeudados impulsada por el FMI y el Banco Mundial. De esa manera, se da una confluencia de intereses entre los grupos económicos y financieros más transnacionalizados de los países desarrollados y los grupos económicos internos que ven en la liberalización y en el “modelo exportador” una posible aliada de la crisis ya que están en condiciones productivas y financieras para reestructurarse y orientar su producción hacia el mercado exterior.

Para abrir paso a la instauración del nuevo modelo neoliberal, la administración de Miguel de la Madrid emprendió un conjunto de cambios estructurales, entre los que sobresalen los siguientes:

- Apertura unilateral y acelerada de la economía
- La flexibilización de la política de inversiones extranjeras.
- El rendimensionamiento del sector público y del sector paraestatal.
- La creación de un sistema financiero paralelo que operó al lado de la banca nacionalizada (casas de bolsa).

Bajo el modelo de la sustitución de importaciones, las empresas instaladas en el país habían gozado de una amplia protección y de un amplio abanico de medidas de apoyo y fomento de parte del Estado. Entre otras medidas destacaron : la fijación de altos aranceles, el establecimiento de permisos previos a la importación para un alto porcentaje de los productos importados, la fijación de precios bajos de los bienes y

servicios producidos por las empresas paraestatales, exenciones y apoyos fiscales, etc.

Resulta indudable que la política proteccionista fue desmedida y devino, para usar la expresión de Fajnzylber (1983) en un proteccionismo frívolo que acentuó el sesgo antiexportador del modelo sustitutivo. Ese proteccionismo acabó favoreciendo a los segmentos del capital que menos necesitaban de ese apoyo, a saber, las empresas transnacionales y los grandes grupos privados nacionales.

Con el beneplácito de los organismos multilaterales y del Gobierno de Estados Unidos, la apertura comercial se convirtió en una de las principales banderas de la administración de Miguel de la Madrid a pesar de la resistencia de algunos segmentos del empresariado, principalmente de aquellos, los mas incapaces de reestructurar su producción enfocándola al mercado externo.

Después de un periodo inicial (1983-1984) en el que se debió a la escasez de divisas provocada por la crisis y el esquema ortodoxo de pago de la deuda externa, se aplicó una política comercial fuertemente proteccionista, mediante el reforzamiento de los permisos previos a la importación, a partir de 1985 el gobierno mexicano emprendió de manera unilateral, uno de los programas de apertura externa de la economía mexicana coincidió con el reforzamiento del proteccionismo en los países desarrollados que de esa manera hacían frente a la creciente competencia internacional y a las tendencias deflacionistas desatadas por la crisis de la deuda externa y las políticas antiinflacionarias de corte monetarista.

En todas las distintas fases del programa, se afirmaba se harán las revisiones requeridas para racionalizar el sistema de protección, incluyendo la estructura arancelaria, los incentivos a la exportación y el requisito del permiso previo para importar, la revisión, cuyos resultados serán objeto de consulta, tenderá como

propósito, reducir el grado de protección para lograr una mayor eficiencia en el proceso productivo, a efecto de proteger el interés de los consumidores, de mantener el empleo, de fomentar activamente las exportaciones de bienes y servicios, de evitar utilidades excesivas por las ventajas oligopólicas que derivan del sistema de protección.

En Julio de 1986 nuestro país se adhirió al GATT. En el lapso de unos cuantos meses, México había rebasado, con creces, las metas de liberalización que ese organismo le había fijado. El número de fracciones arancelarias sujetas a permiso previo descendió drásticamente del 83% del total en 1984 al 27.8% en 1986. Los aranceles comenzaron a ser reducidos. El arancel promedio bajó del 27% en 1982 al 22.6% mientras que el arancel promedio ponderado (que toma en consideración el volumen comerciado) pasó en el mismo lapso del 16.4% al 11.1%.

Durante la administración de Miguel de la Madrid se emprendieron diversas acciones encaminadas a flexibilizar la política de inversiones extranjeras. La imposibilidad de conseguir recursos financieros frescos con los bancos comerciales internacionales, la contracción de la inversión privada motivada por la crisis y la paralización de la inversión pública derivada del programa de ajuste, llevaron a flexibilizar la política en materia de inversión extranjera. Sin modificar la ley de 1973, se permitió el ingreso de proyectos de inversión extranjera (IED) hasta con 100% de capital extranjero en ciertas ramas,. Se dio prioridad a las inversiones que contribuyen a incrementar las exportaciones no petroleras.

En 1983 se emitió un nuevo decreto para la industria automotriz, con el objeto de elevar su eficiencia, estandarizar los insumos utilizando y lograr una balanza comercial automotriz favorable, mediante el estímulo de las exportaciones y la reducción de las importaciones. Se alentó también la instalación de la industria de

computación electrónica permitiendo la importación de componentes de alta tecnología.

Asimismo, se promovieron modificaciones al régimen de maquiladoras para que estas pudieran vender hasta un 20% de su producción en el mercado interno e instalar plantas en zonas distintas a las fronterizas.

Pese a las acciones emprendidas por el gobierno de Miguel de la Madrid que podemos señalarlo como el gobierno de transición hacia el modelo neoliberal, no se obtuvieron los resultados esperados en materia de ingresos del gobierno federal ya que estos prácticamente se mantuvieron estancados y en consecuencia la opción para reducir el déficit financiero del sector público tendría que operar a partir del recorte del gasto público tal como lo podemos observar en el cuadro 3 de ingresos públicos.

Cuadro No. 3
Ingresos del Gobierno Federal
(Porcentaje del PIB)

| Año | Petroleros | | | | | No Petroleros | | |
|------|------------|----------|----------------|---------------------|----------------|---------------|-------------|----------------|
| | Total | Subtotal | Derechos PEMEX | Impuestos Gasolinas | IVA neto Pemex | Subtotal | Tributarios | No tributarios |
| 1985 | 15.9 | 7.2 | 5.5 | 1.4 | 0.4 | 8.8 | 7.9 | 0.8 |
| 1986 | 15.4 | 5.9 | 3.6 | 1.8 | 0.5 | 9.5 | 8.6 | 0.9 |
| 1987 | 16.2 | 7.0 | 5.0 | 1.6 | 0.4 | 9.2 | 8.2 | 1.0 |
| 1988 | 15.9 | 5.5 | 3.3 | 1.8 | 0.5 | 10.3 | 9.2 | 1.2 |

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1992

En 1986 los flujos de IED comenzaron a repuntar como resultado de diversos proyectos de reestructuración orientados a la exportación, del inicio del programa de privatización de entidades del sector público y de la puesta en marcha del programa de intercambio de deuda pública por inversión (SWAPS). En el período 1986-1988 el promedio anual de IED ascendió a 2,454.7 millones de dólares cifra superior al promedio alcanzado durante el auge petrolero.

La participación de la IED en la formación bruta de capital fijo llegó al 9% más del doble de la registrada durante el auge petrolero. Este incremento se debió tanto al aumento de los flujos durante los últimos tres años de la administración de la Madrid, como a la fuerte contracción experimentada en la inversión pública y estancamiento en la inversión privada nacional, como resultado del ajuste.

Las empresas con participación de capital extranjero jugaron un papel destacado en la expansión de las exportaciones. Su intervención en los envíos no petroleros pasó del 22% al 53% en 1987. de igual modo, las exportaciones totales del sector privado se incrementaron en el mismo periodo del 34 al 65%. Las empresas extranjeras destacaron en la exportación de los siguientes rubros: automóviles y camiones, auto partes, resinas sintéticas, plásticos, fibras artificiales y equipo electrónico.

El programa de conversión de deuda externa en capital (swaps) explica en buena medida el repunte de la IED en la segunda mitad de la administración de De la Madrid. El programa de SWAPS se inició en México en 1984, aunque cobró importancia hasta 1986. las operaciones de conversión consistieron básicamente en la compra con descuento por inversionistas extranjeros de los pasivos en moneda extranjera de empresas públicas o privada, convirtiéndose los compradores en socios de las empresas endeudadas.

Las transacciones se efectuaban tomando como referencia el valor de la deuda externa mexicana en el mercado secundario. Las divisas usadas en la operación eran compradas por el banco central, los bancos comerciales, las casas de bolsa y los bancos acreedores actuaron como intermediarios. Más que instrumentos de reducción de la deuda pública, los SWAPS fueron mecanismos de atracción de IED, sobre todo en proyectos enfocados a la exportación de manufacturas.

Otra forma del Gobierno de Miguel de la Madrid que centró las bases del modelo neoliberal fue la redefinición del papel económico del Estado. Bajo el modelo sustitutivo de importaciones, la intervención económica del Estado de uno de los pilares del crecimiento económico. Por su parte, el gasto social del Estado fue un elemento determinante de la estabilidad políticas alcanzada en esos años.

En 1982 el número de entidades paraestatales llegaba a 1,155. Ocupaban a casi un millón de trabajadores, alrededor del 10% del empleo total del país, su participación en el PIB alcanzaba el 18.5%. El radio de acción del Estado era muy vasto y abarcaba las actividades siguientes: Petróleo, petroquímica básica, minería, electricidad, telefonía, comunicaciones, ferrocarriles, transportación aérea, química, automotores, acero, azúcar, bienes de consumo duradero, banca comercio y diversos servicios.

En México la privatización arrancó en 1983. la ola neoliberal obedeció a un proceso mundial. Con el triunfo de gobiernos conservadores en Estados Unidos y Gran Bretaña al iniciarse la década de los ochenta, se impulsaron procesos de privatización y desregulación, que posteriormente se extendieron a otros países. La tendencia privatizadora se reforzó con el derrumbe del socialismo real en Europa oriental. La privatización aumentó marcadamente. Los ingresos totales de la privatización a nivel mundial aumentaron de 2,500 millones de dólares en 1988 a 23,200 millones en 1992.

En el marco del ajuste, y habiendo aceptado el gobierno seguir cubriendo el servicio de la deuda externa en las condiciones establecidas por el FMI y el bloque acreedor, la reorganización del sector paraestatal resultaba prioritario. Las transferencias del gobierno federal a las entidades paraestatales, ya que las empresas que más

absorbían subsidios son las que todavía permanente en manos del Estado, sino para liberar recursos y enfocarlos a otras actividades y al pago del servicio de la deuda externa, principalmente de los intereses que habían permanecido intocados en los acuerdos de renegociación de ese periodo. Además habrá que demostrar a los señores del consenso de Washington que México se enrumaba sin titubeos en la ruta neoliberal.

La privatización entrañó una refuncionalización de la intervención económica estatal y no el fin de ésta, como a veces se le interpreta en algunos análisis, tanto liberales como proestatistas. Perdió importancia el Estado propietario y el uso de instrumentos fiscales, a favor de mecanismos de regulación monetarios y financieros. El predominio de estos instrumentos, lejos de significar la instauración de una economía de libre mercado, representó el tránsito a una nueva forma de participación estatal.

Así durante el sexenio de, De la Madrid se efectuaron 743 desincorporaciones. En 1988 el sector paraestatal estaba constituido por 412 entidades. Aunque el número de desincorporaciones fue alto, su impacto económico fue poco significativo. Por ventas se obtuvieron recursos inferiores a 500 millones de dólares. El PIB de las entidades desincorporadas representaban el 2.9% del PIB total del sector paraestatal y el 2.1% del correspondiente al sector público. Sin embargo su impacto fue mayor en los sectores manufactureros y menor. En tales actividades, el PIB de las desincorporaciones, excluyendo la producción de PEMEX, representa el 29% del total en el caso de la minería y el 31.7% en el caso de la industria manufacturera.

Una de las principales tareas que comentó la administración de Miguel de la Madrid fue la de mejorar sus relaciones con los banqueros, seriamente afectadas con la estatificación de la banca de 1982, con el objeto de crear un clima de mayor

confianza de los inversionistas hacia el régimen, en consecuencia, una de las primeras medidas adoptadas fue la de regresar a los banqueros la participación accionaria de los bancos en las empresas industriales, de servicios y en el sector financiero no bancario, que formaban parte de los grupos financieros.

Al concluir el mandato presidencial de Miguel de la Madrid, la crisis no se había resuelto. La economía se encontraba estancada. Durante el período 1983-1987, el PIB se contrajo 1.9%.

Las causas del estancamiento obedecieron a la situación anómala creada por los acuerdos de renegociación de la deuda externa pactados con el bloque acreedor, que convirtieron a los países endeudados en exportadores netos de capital.

La crisis de la deuda externa inauguró una nueva etapa, en la cual el servicio de la misma tuvo que ser financiado mediante la generación del superávit en la balanza comercial. En el período 1983-1987, México acumuló un superávit de 47,900 millones de dólares. En el mismo lapso, la transferencia neta de recursos al exterior ascendió a 62,300 millones de dólares, cifra que representaba más del 7% del PIB.

La transferencia de recursos al exterior se tradujo en una caída radical de las importaciones y de la inversión, lo que explica el agudo estancamiento experimentado a lo largo del sexenio del crecimiento cero¹. Durante el lapso 1981-1988, la formación bruta de capital fijo registró una disminución real del 36% en consecuencia, la tasa de inversión bruta se redujo del 26.4% en el primero de esos años al 16.8% en 1988, una baja de casi diez puntos porcentuales, cifra coincide con la transferencia de recursos al exterior.

¹ Héctor Guillén Romo (1990), el sexenio del crecimiento cero, México, Era.

La política de ajuste ortodoxo resultó ineficaz para controlar los desequilibrios estructurales de la economía mexicana y para restablecer las condiciones del crecimiento económico. La ortodoxia fracasó en su intento por controlar la inflación, el enemigo número uno de la estrategia neoliberal. La política antiinflacionaria se basó en un diagnóstico monetarista de la inflación que atribuía ésta al exceso de dinero y al abultado gasto y déficit estatales que se suponía eran la herencia de los regímenes populistas de Echeverría y López Portillo.

Cuadro No. 4

DEUDA EXTERNA DE MEXICO
1977-1988

| | | Sector público | | | | | |
|------|--------------------|--------------------------------------|----------------|---------|----------|--------|--------|
| | | Organismos) ¹ empresas | Subtotal | Sector | Sector | Banco | |
| | Gobierno federal | de control presupuestal | sector público | Privado | Bancario | México | Total |
| 1977 | 22912 ^a | - | 22912 | 6800 | 0 | 1200 | 30912 |
| 1978 | 26264 ^a | - | 26264 | 7200 | 0 | 1200 | 34664 |
| 1979 | 29757 ^a | - | 29757 | 10 500 | 0 | 0 | 40257 |
| 1980 | 11 359 | 22454 | 33813 | 16900 | 0 | 0 | 50713 |
| 1981 | 17953 | 35008 | 52961 | 21900 | 0 | 0 | 74861 |
| 1982 | 23105 | 35769 | 58874 | 23907 | 8531 | 240 | 91 552 |
| 1983 | 28 139 | 34417 | 62556 | 19107 | 6909 | 1204 | 89776 |
| 1984 | 35 235 | 34143 | 69378 | 18500 | 6340 | 2433 | 96651 |
| 1985 | 38841 | 33239 | 72 080 | 16719 | 4824 | 2943 | 96566 |
| 1986 | 52433 | 22918 | 75351 | 16061 | 5551 | 4028 | 100991 |
| 1987 | 58829 | 22 578 | 81407 | 15107 | 5837 | 5119 | 107470 |
| 1988 | 60445 | 20558 | 81003 | 7114 | 7481 | 4786 | 100384 |

a Incluye todo el sector público.

FUEN.TE: José Ángel Gurría T., "La política de deuda externa de México", en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (compiladores), *México. Auge, crisis y ajuste*, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 317.

Aunque los resultados macroeconómicos del gobierno de Miguel de la Madrid fueron a todas luces negativos, había tendido los puentes para la construcción de la

economía abierta y orientada al mercado exterior, objetivo del nuevo grupo tecnocrático dirigente.

2.- Aplicación de la Política Neoliberal y el papel del Estado al inicio de la década de los noventa

Derivado del “...triunfo del pensamiento neoliberal y al calor de la crisis de la deuda externa, se ponen en práctica en América Latina (y en muchas otras partes del mundo) una serie de reformas recomendadas por el FMI, el Banca Mundial y la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos, instituciones todas ellas radicadas en Washington D.C., capital de Estados Unidos.

El posteriormente llamado Consenso de Washington se caracteriza por un conjunto de reformas, destinadas a alterar de manera significativa la estructura de la economía. Estas cubren muchas áreas relacionadas entre sí y todas tienen el declarado propósito de mejorar la eficiencia del sistema económico. La magnitud de las reformas entraña un periodo de transición, en el que se modifican las instituciones, se redefinen entre los factores de la producción y entre las clases sociales y en el que hay un reacomodo del poder. Las reformas, el “paquete” de cambios, incluyen la liberación del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera. La orientación de la economía hacia los mercados externos. La privatización de empresas públicas. La desregulación de las actividades económicas. La estricta disciplina fiscal. *La erradicación de los desequilibrios fiscales, por la vía de la reducción del gasto público. Una reforma tributaria orientada a la reducción de las tasas en los impuestos directos y descansar, para la recaudación, en los impuestos indirectos.* Un marco legislativo e institucional para garantizar los derechos de propiedad.”²

Con base en lo anterior uno de los principales objetivos de la política económica global del gobierno del presidente Salinas de Gortari, era el de reducir la espiral inflacionaria mostrada en los años anteriores y lograr la estabilización del tipo de cambio³. Esto podría lograrse primero a partir de un manejo restrictivo de la

² / Tello Carlos, “Estado y desarrollo económico: México 1920-2006”, Ed. UNAM, México 2007, p. p. 625-626.

³ “Para lograr tal prioridad [estabilizar posprecios], se aplicaron los programas de ajuste que implicaron una política en la que la reducción en el gasto público, el control del circulante vía encarecimiento del crédito; la

política monetaria, que mostrara una baja en el crédito interno del Banco de México, sin embargo, esto supuso un aumento en términos reales de la tasa de interés que bajo una mejor expectativa de crecimiento llevaría a mejorar la captación de la banca comercial y a la atracción de capitales externos que mucha falta hacían para mejorar los niveles de activos internacionales y de esta forma coadyuvar a la estabilidad del tipo de cambio.

Por su parte el Banco de México en su informe anual de 1989 planteaba lo siguiente:

“En una economía con rezagos acumulados en materia de inversión, y que para el futuro presenta perspectivas de mayor crecimiento, es natural que los rezagos anteriores se hayan visto acompañados por los elevados requerimientos financieros, especialmente del sector privado. El control sobre las finanzas públicas y la conclusión hacia mediados del año de un favorable acuerdo de reestructuración de la deuda externa mitigaron parcialmente los problemas inherentes a esta situación. El primero redujo la demanda crediticia del sector público, y la segunda fortaleció la confianza de los ahorradores. No obstante, la expansión de la demanda de crédito del sector privado contribuyó a la persistencia durante todo el año de tasas de interés elevadas en términos reales. Por otra parte, a pesar de haberse tenido que atender esos cuantiosos requerimientos, se logró que la reserva internacional del Banco de México tuviera un aumento moderado.”⁴

La estrategia de política monetaria iniciada a partir de 1989 se centraría en lograr incrementar los activos internacionales vía tasas de interés reales positivas que permitieran una contracción de la base monetaria a fin de contribuir a la reducción de la inflación y la estabilidad el tipo de cambio. “El abatimiento de la inflación

política salarial que consistía en casi congelar salarios, así como adoptar un tipo de cambio semifijo; despedir a miles de burócratas y privatizar la mayor parte de las empresas paraestatales “ (Wadgymar, 2001:118)

⁴ / Banco de México, “Informe Anual 1989”, México 1990, p. 13

contribuyó crucialmente a la política cambiaria de mantener a lo largo del año un desliz de un peso diario, en promedio, del tipo de cambio controlado (equivalente a una depreciación de 16 por ciento al año). Asimismo, el esquema de concertación del PECE se conservó como un instrumento eficaz para la estabilización de los precios clave en la economía.”⁵

Es importante destacar que durante el periodo de 1989-1994 el manejo del tipo de cambio como ancla nominal de precios jugaría el papel central en el abatimiento de los precios internos de la economía y el manejo de la política monetaria restrictiva sería complementaria para el cumplimiento de este objetivo ya que dicho manejo posibilitaba la existencia de tasas de interés reales positivas lo cual hacía competitivo al mercado financiero nacional en la atracción de capitales⁶.

Así el Banco de México en el informe anual citado, expresaba que... “El segundo factor que influyó en la evolución de la actividad financiera fue la política cambiaria. Como es sabido, con la reducción de las barreras al comercio exterior, la adopción de una fórmula de deslizamiento nulo o moderado del tipo de cambio se convirtió a partir de 1988 en un instrumento fundamental para reducir el crecimiento de los precios. *Sin embargo, dicha fórmula sólo podía resultar viable a condición de que un manejo congruente de los instrumentos de política financiera y presupuestal evitara una continua disminución de las reservas internacionales del Banco Central. En particular, el crédito primario del Banco Central no podía aumentar desmedidamente.*”⁷

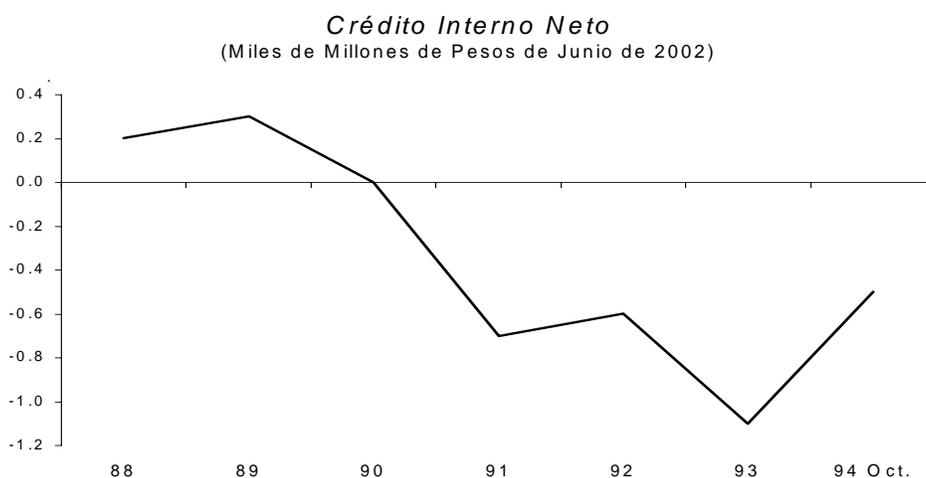
⁵ / Op. Cit. P. 13

⁶ “Las devaluaciones sucesivas del peso entre 1982 y 1987, y la contención de la demanda interna, no habían impedido que la economía entrara en un franco proceso de hiperinflación, del que sólo se pudo sustraer a través de un pacto social que congeló el tipo de cambio y otros precios clave [...] la elevación de las tasas de interés, por lo tanto contribuiría también a sostener el tipo de cambio acordado, y por esta vía permitiría mantener controlada la inflación” (López, Teresa, 2002:73).

⁷ / Banco de México, “Informe Anual 1989”, México 1990, p. 19

Lo anterior nos refuerza que la política monetaria debería mantener su carácter restrictivo, es decir que el crédito interno del banco central mostraría una evolución negativa, lo cual muestra que el aumento de la base monetaria sería inferior al crecimiento de las reservas internacionales y se convertiría en un instrumento complementario en el abatimiento de precios, dado que la prefijación del tipo de cambio era el instrumento principal de anclaje de precios.

Gráfica No. 2



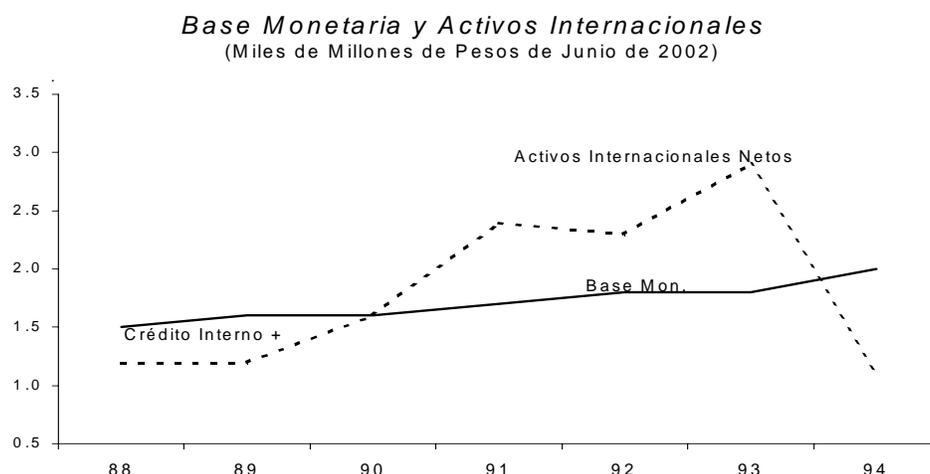
Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

El carácter restrictivo de la política monetaria la podemos observar en la gráfica de crédito interno del banco central, en donde se desprende que ya desde 1988 se inicia un descenso de la expansión primaria de dinero el cual llega a un máximo de -1.2 miles de millones de pesos de junio de 2002, durante el año de 1993, con lo cual se confirma que en efecto el manejo de la política monetaria fue consistente con la política cambiaria en el sentido de que esta complementaba el ataque a la inflación en México. Sin embargo, los desajustes que se empiezan a presentar en 1994 derivados del crecimiento del déficit en cuenta corriente y los eventos políticos derivaron en aumento de la incertidumbre entre los agentes económicos lo cual provocó una mayor demanda de dólares y por consecuencia una reducción

de las reservas internacionales que hizo que el crédito primario del banco central disminuyera a octubre de 1994 a un nivel de -0.5 miles de millones de pesos de junio de 2002, situación que provocó que al cierre de ese año la base monetaria fuera mayor respecto al nivel de reservas internacionales como resultado de la devaluación de diciembre de ese año.

Así de acuerdo a los datos presentados en la gráfica de base monetaria y activos internacionales, se puede observar que a partir de 1990 y hasta 1993 la política monetaria mantuvo un carácter restrictivo dado que el crecimiento de la base monetaria fue menor en relación al incremento que se producía en los activos internacionales, sin embargo, el deterioro de las expectativas sobre la estabilidad del tipo de cambio como ancla nominal de precios perdió fuerza, provocando una demanda fuerte de dólares sobre todo en el mes de diciembre, terminando con una expansión primaria de dinero mayor a el nivel de reservas internacionales, coadyuvando al deterioro en la estabilidad del tipo de cambio.

Gráfica No. 3

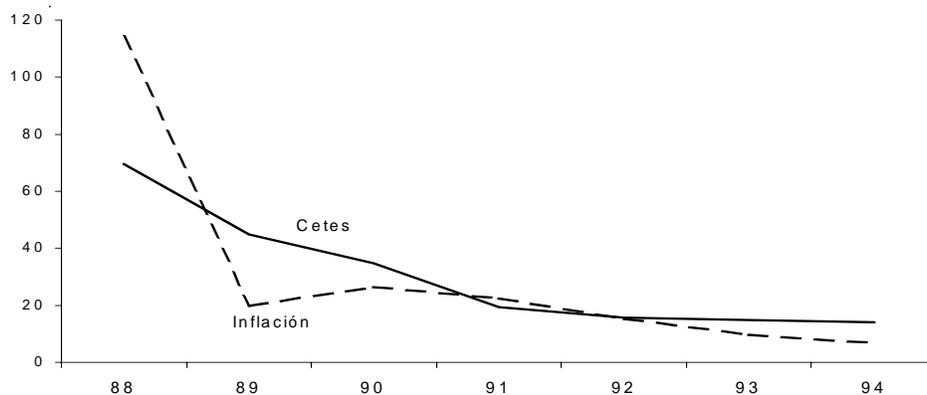


Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

De esta manera la prefijación del tipo de cambio como ancla nominal de precios pierde su eficacia en 1994 y se abandona este mecanismo, para que a partir de 1995 fuera el manejo de la política monetaria el principal instrumento de control inflacionario en nuestro país el cual será abordado en el siguiente capítulo, asimismo, la combinación de un creciente déficit externo, con los aspectos políticos adversos que se registraron en 1994 dieron lugar al abandono en el control inflacionario vía tipo de cambio.

Gráfica No. 4

Inflación y Cetes 1 mes
(Variación Promedio % Anual)



Fuente: Elaborada con base a datos de Banco de México.

Sin embargo, es importante señalar que pese a los efectos negativos que se registran en 1994, el manejo de la política monetaria fue consistente con la prefijación del tipo de cambio desde 1988 en que observamos en la gráfica de base monetaria e inflación como la evolución de la primera mantuvo una trayectoria descendente acorde con el menor crecimiento de precios lo cual coadyuvó a que pese al proceso deflacionario que se registra en el periodo de 1988-1994, el menor nivel de tasas de interés estas empezaron a ofrecer rendimientos reales positivos lo cual nos permite explicar el incremento de las entradas de capital que fomentaron

el crecimiento de los activos internacionales a favor del mantenimiento de la política cambiaria adoptada a partir de 1989.

“En diciembre de 1994, durante el primer mes de gobierno de Zedillo, se registró una intensa y cuantiosa fuga de capitales (el capital privado mexicano –poco solidario- se resistía a colaborar con el gobierno), lo que provocó una brusca variación del tipo de cambio, fuertes incrementos en la tasa de interés, se dispararon los precios y que el PIB cayera más del 6% en 1995.

El año de 1994 fue en México particularmente difícil, con todo tipo de problemas: políticos, sociales y económicos.”⁸

Podemos decir que dos factores fueron fundamentales en el proceso de desinflación y estabilidad del tipo de cambio en el periodo de 1989-1994, el primero de ello fue el establecimiento de la flotación del tipo de cambio en base a dos bandas que daban lugar a que mientras que el tipo de cambio no rebasara la banda superior establecida por el Banco de México en base a un deslizamiento diario prefijado por esta institución en base a la inflación esperada el tipo de cambio permitía el anclaje de precios. Un segundo factor de apoyo a este proceso fue la contracción en el crecimiento de la base monetaria dando lugar a un manejo restrictivo de la política monetaria, que incidía directamente sobre el nivel de la tasa de interés real en la economía a la vez que favorecía la entrada de capitales y con ello el incremento de activos internacionales necesarios para mantener la estabilidad del tipo de cambio.

Sin embargo, las condiciones de turbulencias tanto políticas como económicas durante 1994 dieron lugar a que las expectativas de estabilidad macroeconómica se

⁸ / Tello Carlos, op. Cit. P. 647.

deterioraran dando como resultado cambios importantes en la estrategia anti-inflacionaria. Así, el régimen cambiario implementado desde noviembre de 1991 tuvo que ser abandonado el 19 de diciembre de 1994, debido principalmente a la caída de las reservas internacionales que provocaron un aumento de la base monetaria.

3.- Impacto del Modelo Neoliberal sobre la Situación de Finanzas Públicas en México

La primera tarea a la que se avocó el gobierno fue sanear las finanzas públicas. Durante el gobierno del Presidente Salinas “hubo una reducción del gasto público programable y de inversión que también contribuyó al saneamiento de las finanzas públicas, aunque hay quienes afirman que en buena medida y a pesar de PRONASOL, esta reducción afectó en mayor grado en los gastos de tipo social como educación, vivienda, seguridad social y salud”⁹.

Un elemento clave para reducir la inflación fue la disminución del déficit operacional, del sector público hasta logra su desaparición. Para ello se tomaron las siguientes medidas:

1. Reducir el gasto público corriente,
2. Aumento de los precios de los bienes y servicios producidos por el sector paraestatal
3. Aceleración de la privatización de empresas estatales.
4. Aumento de la recaudación fiscal, por medio de un aumento del universo gravable y aminorando la evasión mediante la reforma fiscal realizada en 1989-1991.

⁹ Ortiz, Arturo, Política económica de México 1982-2000, el fracaso neoliberal, p. 124.

5. Renegociación de la deuda externa en el marco del Plan Brandy.

La instrumentación de estas medidas permitió que de un déficit de las finanzas públicas en 1988 de 12.5 como porcentaje del PIB se pasará a un superávit de 0.7 en 1993.

Cuadro. No. 5

Indicadores de Ajuste Económico

| | PIB real % | Precios Variación anual % | Inversión pública bruta % del PIB | Salario mínimo base 1982=100 | Salario contractual base 1982=100 |
|------|------------|---------------------------------|--|---------------------------------------|--|
| 1988 | 1.3 | 52.0 | 3.9 | 48.3 | 61.9 |
| 1989 | 3.1 | 20.0 | 4.0 | 50.8 | 59.9 |
| 1990 | 4.4 | 30.0 | 4.2 | 46.2 | 56.9 |
| 1991 | 3.6 | 19.0 | 4.1 | 46.0 | 57.5 |
| 1994 | 4.4 | 7.0 | 4.9 | 44.1 | 54.9 |
| 1995 | -6.2 | 52.0 | 3.6 | 37.5 | 45.6 |
| 1996 | 5.2 | 28.0 | 2.9 | 35.7 | 43.4 |
| 1998 | 4.9 | 19.0 | 2.7 | 34.1 | 43.7 |
| 2000 | 6.0 | 9.0 | 3.4 | 30.9 | 44.8 |

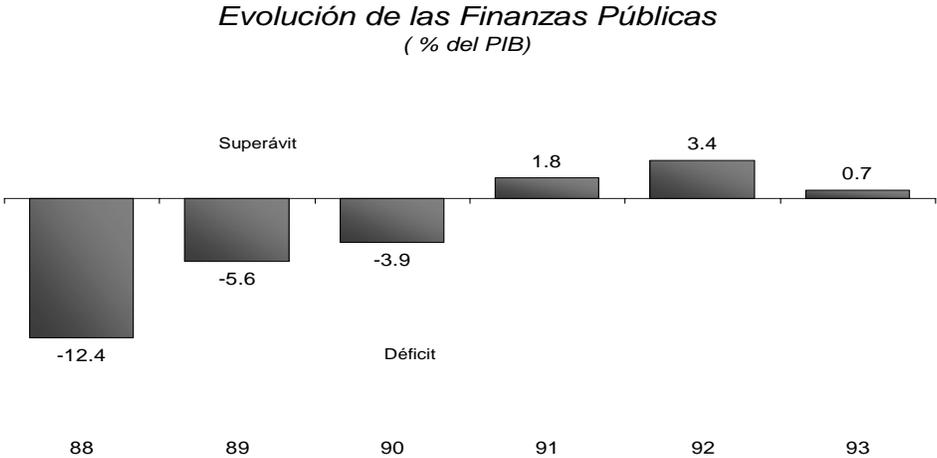
Fuente: Tomado de Tello Carlos, "Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006", Ed. UNAM, México 2007, p. 645.

A partir de 1992 se dejó de incluir en los egresos del erario al déficit por la intermediación financiera, es decir la diferencia entre el costo de captación de recursos por la banca de desarrollo y el interés al que presta. Este déficit en 1994

llegó casi al 5 % del PIB, lo que provocó una considerable liquidez en poder del público y ésta se tradujo en una presión que impidió que bajara la inflación.

La explicación del considerable déficit por la intermediación financiera debe encontrarse en parte en operaciones poco juiciosas de la banca de desarrollo, pero quizá también en el deseo de compensar la pequeña recesión de 1992 y en el intento de captar las simpatías electorales de los 415,000 micro, pequeños y medianos empresarios a los que apoyó Nacional Financiera, a los miembros de las 350 uniones de crédito que se crearon y financiaron y a la multitud de deudores a quienes se les concedieron préstamos blandísimos y a menudo irrecuperables por parte del Banco de Comercio Interior, Banrural y Banobras.

Gráfica No. 5



Fuente: Elaborada con base a datos del INEGI y Banxico.

Durante la administración salinista se alcanzó un nivel de inflación de 6.97%; logrando por primera vez en 21 años tasas de un solo dígito, ello después de que en el último año del gobierno de la Madrid, se llegó a niveles de hasta 114.16%.

“El crecimiento del Índice nacional de los precios al consumidor (INPC) durante todo el sexenio de Salinas será de 150%. Durante el periodo 1982-1988, el acumulado del INPC llegó a 4 772%. En el sexenio de López Portillo el indicador se dilató en 360% mientras que durante Luis Echeverría lo hizo en 104.3%”¹⁰ Observe las gráficas 4 y 5.

El elemento central para la eliminación de la inflación inercial fue mantener anclados los precios clave de la economía: el tipo de cambio y los salarios. Sin olvidar el papel importante que jugó el saneamiento de las finanzas públicas¹¹.

La reducción de los niveles inflacionarios hasta cifras de un solo dígito no puede, considerarse aún un éxito completo pues la reducción de la inflación no se dio en las condiciones adecuadas para permitir el crecimiento suficiente, estable y sostenido de las economías, como había ofrecido el gobierno. Más bien la desaceleración ha sido el requisito para que las políticas actuales, de corte y filosofía neoliberales, pudieran alcanzar el descenso inflacionario.

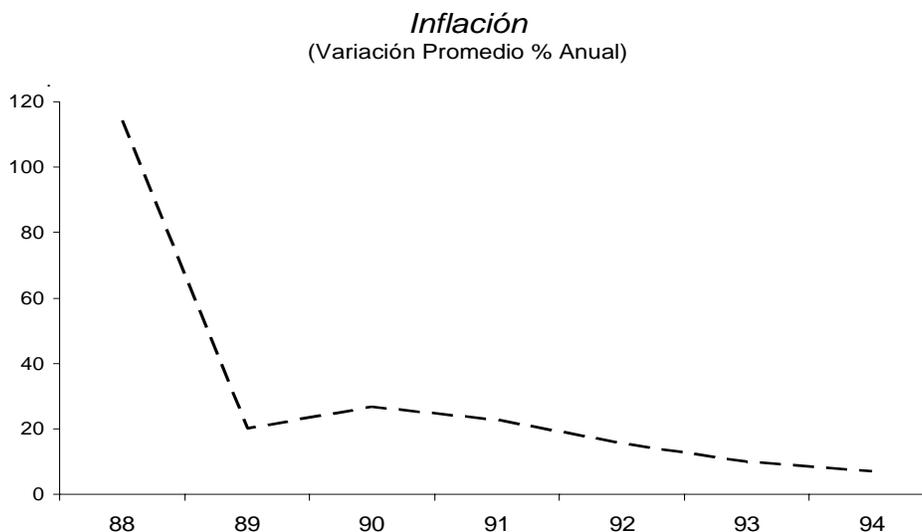
Si se compara el desempeño combinado de los indicadores de crecimiento económico real (PIB y PIB per cápita) con la inflación, de 1970 a 1994 tenemos que el mejor desempeño corresponde a la administración de Echeverría con la más baja inflación sexenal del periodo y el segundo lugar en tasas de crecimiento. En el segundo lugar se ubicaría el régimen de López Portillo, con los más altos indicadores de crecimiento sexenal, pero con inflación a la alza. En tercer lugar, el gobierno de Salinas, con inflación al baja pero con indicadores de crecimiento

¹⁰ Zepeda, Mario, “Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio)”, p.7

¹¹ “[...] dos de las patas en las que descansará la desinflación de la economía mexicana serán de barro, por constituir medidas más propias de una economía ficción que de un ajuste sólido: el tipo de cambio sobrevaluado y los salarios históricamente bajos y propiciadores de niveles de pobreza, malestar y precario compromiso obrero con las empresas”. Zepeda, Mario, “Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio)”, p.8.

económico discretos. El peor desempeño corresponde a la administración de la Madrid, con estancamiento económico, reducción del PIB per cápita y las más altas tasas inflacionarias.

Gráfica No. 6



“Las políticas desarrollistas (Echeverría y López Portillo) mostraron ser capaces de impulsar el crecimiento y el empleo, pero no de contener la inflación. La política De la Madrid demostró realmente escasas aptitudes al producirse los más desastrosos resultados en materia de crecimiento y de inflación. La política neoliberal de Salinas ha contenido la inflación pero no ha podido relanzar el crecimiento y el empleo a las tasas necesarias e históricamente posibles.”¹²

Abaratar el dólar ha sido una política muy utilizada por nuestros gobernantes para desinflar la economía, estimular artificialmente el crecimiento económico y hacer caer las tasas de interés que mejoren el aspecto de las finanzas públicas.

¹² Zepeda, Mario, “Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio)”, p.8

El elemento central para la eliminación de la inflación inercial fue mantener anclados los precios clave de la economía: el tipo de cambio y los salarios. Por esta razón se observa que el tipo de cambio en las distintas etapas del PECE muestra una reducción de su deslizamiento, sin embargo esta medida provocó una sobrevaluación cambiaria que alcanzó valores del 30%. El proceso de deslizamiento del tipo de cambio se instrumentó de la siguiente manera:

Una vez que la recuperación cobró cierto brío a partir de 1990, la inflación repuntó. En vez de considerar el repunte de la inflación como un resultado lógico de la recuperación después de más de seis años de estancamiento económico y de avanzar en la flexibilización de los controles y en el ajuste de la política cambiaria, el gobierno decidió que el combate a la inflación debería seguir siendo el objetivo principal de la política económica. En consecuencia, en lugar de ubicar el tipo de cambio en un nivel cercano al de "equilibrio", se decidió, por el contrario, reducir el deslizamiento de la moneda en enero de 1990 se disminuyó el deslizamiento diario de un peso a ochenta "centavos; en diciembre de ese año una nueva baja de 40 centavos diarios; y una más a 20 centavos en diciembre de 1991. En consecuencia, al crecer los precios internos más rápidamente que los precios externos, el tipo de cambio se sobrevaluó acentuando el desequilibrio externo y alentando el ingreso de capitales externos especulativos.

“Quienes sacaron su dinero y vaciaron las reservas internacionales fueron unos cuantos mexicanos que, con información privilegiada, saquearon al país. Ya lo habían hecho antes. El FMI señaló, en documento oficial, que:

La información disponible muestra que las presiones sobre las reservas internacionales de México durante 1994, y en particular justo antes de la devaluación, no provinieron de salidas de inversionistas extranjeros o de posiciones

de especuladores tomadas por esos inversionistas, sino de mexicanos....Durante todo el mes de diciembre de 1994, los inversionistas extranjeros introdujeron al país alrededor de 370 millones de dólares... Además, durante las dos semanas previas a la devaluación mexicana en diciembre de 1994, prácticamente no hubo ninguna toma de posiciones especulativas en el mercado de futuros del peso.”¹³

Para finales de 1993 la sobrevaluación del tipo de cambio era insostenible, las autoridades estaban entre dos disyuntivas; perseguir el objetivo de bajar la inflación a niveles internacionales o bien relajar el tipo de cambio para disminuir el déficit en cuenta corriente, aunque ello llevara a una inflación mayor. Las autoridades practicaron la primera opción fijando como meta alcanzar en 1994 una inflación de 6%, por ello iniciaron discretamente una ampliación de la banda de flotación del peso, para reducir gradualmente la sobrevaluación del tipo de cambio. El peso se depreció alrededor de 8% entre febrero y marzo de 1994, pero después del asesinato del candidato del PRI a la presidencia Luis Donaldo Colosio, a fines de ese mes, las fuertes salidas de reservas del Banco de México, hizo que la depreciación se detuviera.

El primer Pacto de Solidaridad en diciembre de 1987 estipuló que el tipo de cambio se deslizaría conforme a la inflación, pero en la concertación de marzo de 88 y en las siguientes, se convino en mantener fija la paridad hasta diciembre de 1988; en enero de 1989 se acordó un deslizamiento de un peso diario que se mantuvo hasta mayo de 90, en que se redujo a 80 centavos por día, por considerarse que así se abatiría más rápidamente la inflación: en noviembre de ese año y por las mismas razones se bajó el deslizamiento a 40 centavos diarios, para todavía un año después (noviembre de 1991) reducirlo de nuevo a 20 centavos al mismo tiempo que se abrogaba el control de cambios. Este régimen continuó hasta que finalmente en octubre de 1992 se creó una banda de flotación de la paridad en la que el precio de

¹³ / Tello, Carlos, op. Cit. P. 653.

venta del dólar se deslizaría a razón de 40 centavos por día y el de compra se mantendría fijo. Estos deslizamientos llevaron el tipo de cambio frente al dólar a los siguientes niveles:

La apertura comercial y financiera impulsada por la administración salinista¹⁴ agravó la *restricción externa*. Las presiones crecientes de la cuenta corriente propiciaron que se empleara como principal mecanismo de financiamiento del déficit en cuenta corriente *a la* inversión extranjera. Una vez que el programa de estabilización y la renegociación de la deuda externa lograron contener la inflación y permitir la reanudación del crecimiento económico, el déficit de la cuenta corriente creció en forma geométrica. La ola importadora se vio estimulada por la cada vez mayor sobrevaluación de la moneda, motivada por un deslizamiento cambiario muy lento orientado a mantener el control de la inflación.

Bajo la administración salinista se presenta un deterioro de la balanza comercial, pasando de una balanza superávitaria a una deficitaria. En 1993 la balanza comercial registra un menor déficit debió a la reducción de las importaciones como consecuencia de la contracción de la actividad económica.

E

n síntesis al combinarse la apertura comercial con el mantenimiento de un peso sobrevaluado y con una recuperación de la actividad económica –aunque débil en comparación con el crecimiento de las décadas de los sesenta y lo setenta- se estimulan las importaciones y se desestimulan las exportaciones.

Para satisfacer la necesidad de recursos externos que permitieran financiar los déficit comerciales y de cuenta corriente, el gobierno creó mecanismos para atraer a las

¹⁴ El “Proceso de liberalización comercial” se consolida con la adhesión de México al GATT, la firma de tratados con varios países, el primero de ellos con Chile que se firmó en 1991 y el TLCAN con Estados Unidos y Canadá.

inversiones externas tanto en forma directa como de cartera. Los mecanismos empleados para impulsar la inversión extranjera directa (IED) fueron:

- Reforma a la ley sobre IED para reducir las restricciones que imponía a su participación en algunas ramas y para aumentar el porcentaje que se le permitía invertir.
- Firma del T.L.C quedó en igualdad de condiciones legales que la nacional con lo cual, en los hechos opero con ventaja dado su poderío económico monopolístico y su integración y operación trasnacional.

Estos mecanismos permitieron un aumento considerable de la IED, sin embargo fue insuficiente para poder financiar el déficit comercial y de cuenta corriente, por ello se incentivaron las inversiones de cartera mediante la creación de atractivos valores gubernamentales y el mantenimiento de altas tasas de interés. El aumento de las tasas de interés buscaba también alentar el ahorro interno¹⁵.

El financiamiento del déficit externo tuvo que depender crecientemente del ingreso de capitales de portafolio — y sobre todo de los capitales especulativos de corto plazo— los cuales contribuyeron a su vez a mantener un tipo de cambio artificial. Esos capitales llegaban al país para aprovechar el *boom* de la Bolsa de Valores y las altas tasas de interés, mientras que en el contexto internacional las tasas de interés (sobre todo en Estados Unidos) iban a la baja¹⁶.

¹⁵ “Las altas tasas internas de interés por la urgencia gubernamental de atraer capitales del exterior y tratar de retener las pertenecientes a nacionales para financiar sus déficit de cuenta corriente, redundan en una raquítica inversión productiva y en el incremento de las carteras vencidas” Rueda Peiro, Isabel, México: crisis, reestructuración económica, social y política, p.116.

¹⁶ “La mayor parte de los flujos de capital externo fueron de cartera atraídos no tanto por las perspectivas de nuevo milagro mexicano, sino por los altos rendimientos ofrecidos en México y por la apreciación el tipo de cambio.” Arturo Guillén, México hacia el siglo XXI, p.150.

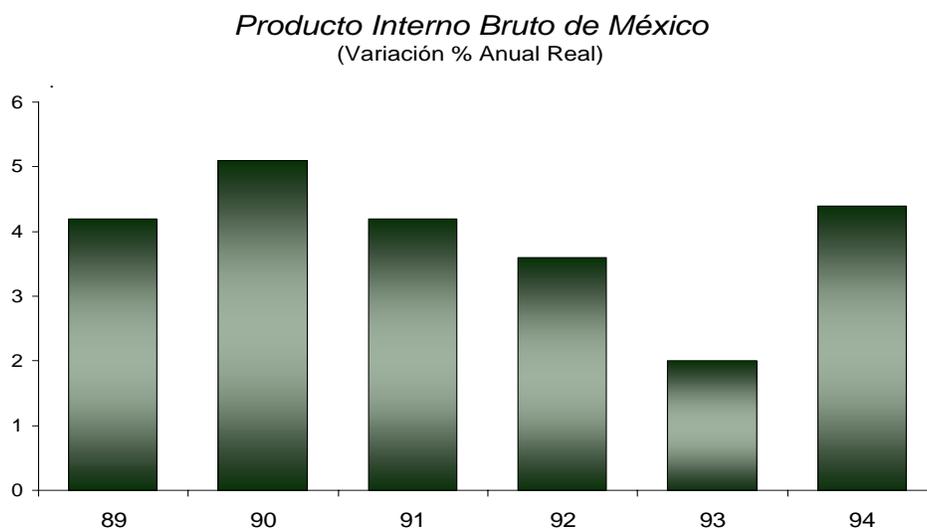
Los cambios en la composición de los flujos de inversión extranjera en función de las vicisitudes del modelo. En 1989, la captación de recursos de cartera era totalmente secundaria, ya que fueron del orden de 351 MD y sólo representaron el 9.9% de los flujos totales, contra un flujo de IED de 3,176 MD (90.1% del total). Año con año, la situación se fue invirtiendo y los flujos de capital de cartera superaron con creces a la IED. En 1993, que representa el pico del ingreso de capitales del exterior al entrar recursos por 33,309 MD, los recursos de cartera alcanzaron 28 920 millones, o sea el 86.8% del total.

Al comienzo del proceso, los recursos de portafolio entraron preferentemente en el mercado bursátil. En ese mercado, los mecanismos de mayor captación fueron los ADR's, siguiendo las series de libre suscripción, el Fideicomiso Nafin y por último el Fondo México. Posteriormente, hacia 1992 los recursos destinados al mercado de dinero superaron a los invertidos en instrumentos de renta variable, aunque dentro de aquél predominaban los instrumentos desvinculados del tipo de cambio (Cetes, Bondes, etcétera). En un tercer momento, conforme se fue agravando el desequilibrio de la balanza comercial y creció la desconfianza sobre la política cambiaria, los instrumentos en dólares del mercado de dinero desplazaron a los títulos en moneda nacional. Así, en 1993 los instrumentos indizados al dólar, los Tesobonos, representaron el 37.3% de los recursos de portafolio captados ese año.

Por último, es claro cómo en 1994, al combinarse la agravación de los desequilibrios económicos con los acontecimientos políticos de ese año, se modifica radicalmente el comportamiento de los inversionistas externos. Los ingresos de capital en cartera disminuyeron 71.7% al bajar a 8 182 millones de dólares. La inversión en la Bolsa se redujo drásticamente, la captación en valores en moneda nacional se tomó negativa y sólo se mantuvo la compra de Tesobonos, aunque en montos inferiores a los de 1993.

La masiva entrada de Inversión extranjera dio lugar al mantenimiento de una balanza de capital superavitaria. Al mismo tiempo que la exportaciones crecían, también lo hacían las importaciones debido a que el desarrollo económico del país requería del exterior más y más bienes de capital e insumos indispensables para el progreso de la industria nacional; pero también hay que reconocer que a medida que aumentaba el ingreso de la población se incrementaba su apetencia por los productos importados de consumo que se iban haciendo más baratos conforme la diferencia entre las inflaciones mexicana y estadounidense era superior a las devaluaciones que experimentaba el peso.

Gráfica No. 7



El incremento explosivo del déficit externo fue el resultado del viejo problema estructural de la restricción externa, es decir, el hecho de que bajo condiciones de crecimiento económico, las importaciones crecen a un ritmo superior al del producto nacional. Esta deficiencia del sistema productivo, se agravó por la apertura externa indiscriminada y por el efecto de los crecientes flujos de capital externos en la demanda agregada.

El comportamiento del PIB en los 3 primeros años de la administración fue ligeramente superior a las metas máximas planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1988-1994; se buscaba un crecimiento anual para 1989-1991 de entre 2.9 y 3.5%, no obstante se registro un crecimiento económico superior, es decir, en el periodo señalado la economía creció en 4.5%. Durante la segunda mitad del sexenio el PND postulaba la fase rápida de expansión de 5.3 a 6% para cada uno de los años, sin embargo debido a la desaceleración económica solo se logro un promedio de 3.3%.

A partir de 1989 el PIB creció a tasas superiores al crecimiento promedio de la población. La recuperación de 1988 a 1991 estuvo sustentada en la aceleración de la inversión. Como se observa en la gráfica 3, la tasa de formación bruta de capital fijo se elevó del 13.7% del PIB al terminar el sexenio de la Madrid, al 17.9% en 1992. Su reactivación obedeció al repunte de la inversión privada, nacional y extranjera, mientras que la inversión pública siguió a la baja como resultado de la instrumentación de una política fiscal restrictiva.

Los créditos de los bancos comerciales al sector privado no financiero crecieron en forma explosiva, alentados por la baja en las tasas de interés, derivada a su vez, de la reducción de la inflación y de la renegociación de la deuda externa del sector público. La recuperación económica salinista fue moderada y poco duradera. En 1991, el repunte comenzó a perder fuerza. A finales de 1992, la desaceleración de la economía mexicana era evidente.

En la desaceleración de la economía influyeron diversos factores tanto nacionales como internacionales. Entre los factores internacionales destacan por su importancia los siguientes: a) la profundidad de la recesión internacional de comienzos de los años noventa en Estados Unidos y su ulterior generalización a Europa Occidental y

Japón, que propició una pérdida de dinamismo de las exportaciones mexicanas y ocasionó un acelerado deterioro de los términos de intercambio de los productos primarios, incluido el petróleo, b) el desplome de los precios internacionales de los productos básicos y c) la aguda competencia entre los países en vías de desarrollo para acceder con sus productos a los mercados de los países industrializados¹⁷.

En cuanto a los factores internos que contribuyeron a la desaceleración económica cabe señalar que se relacionan con las contradicciones internas del modelo neoliberal, en particular, las tensiones crecientes en los circuitos monetarios y financieros, que se derivaron del rápido aumento del déficit de la balanza comercial y en cuenta corriente y de la marcada tendencia a la sobrevaluación del peso.

Durante la gestión presidencial de Salinas se fue decantando con más nitidez, la reestructuración de las actividades económicas, que inició el régimen anterior. La reorientación de la economía hacia el exterior y la apertura total a la inversión extranjera, que se ubicó sobre todo en el sector financiero y en las actividades clave del modelo neoliberal, marcaron la reestructuración de las actividades económicas durante el sexenio.

Mientras que la entrada de capital extranjero al país creció a una tasa anual promedio cercana a 52.3 %, el PIB del país creció apenas 2.4% en el sexenio de Salinas. Uno de los sectores más rezagados fue el primario, que apenas creció 1.7% en términos reales de 1989 a 1994. La producción industrial tuvo un crecimiento anual ligeramente superior al que observó el PIB del país durante el sexenio; es decir, creció 2.5% en términos reales de 1988 a 1994. El sector comercio creció

¹⁷ Esta creciente competencia internacional fue el resultado de la generalización del esquema de crecimiento inducido por las exportaciones, el cual adquiere carta de naturalización a nivel mundial a lo largo de la década de los ochenta. La sed de divisas de los países subdesarrollados fue provocada, a su vez, por los altos niveles de endeudamiento público y el cierre del acceso a los mercados internacionales de capital a los países endeudados.

2.6% en términos reales de 1989 a 1994, sin embargo, está cada vez más dominado por las grandes cadenas estadounidenses que se establecieron en México durante el sexenio de Salinas: Wal-Mart, K-Mart, Pnce Co., Benetton, Laura Ashley, Express, Foot Locker, Gap, Sisley, Radio Shack y otras, Carrefour, Jc Penney, Dillard's, Saks, Home Depot, Toys'RUs y Office Depot.

Dentro de cada sector se observa una gran disparidad en la evolución de las distintas ramas y actividades específicas. En la industria, por ejemplo, mientras la industria automotriz, principal rama exportadora e importadora, tuvo un crecimiento notable, las ramas de la madera y textil mostraron un fuerte rezago durante el sexenio.

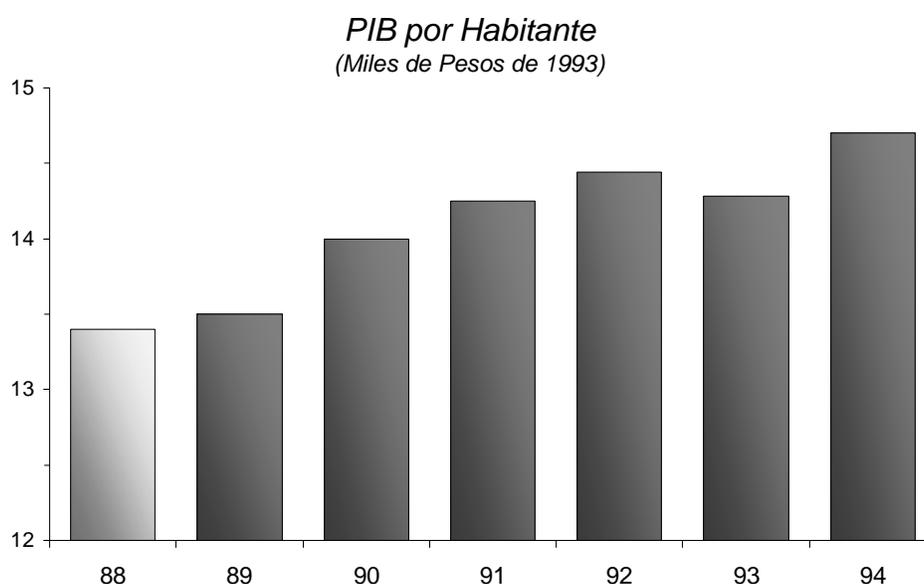
En cuanto a la estructura productiva cabe destacar que se presenta un acelerado proceso de oligopolización dominado por el capital extranjero, que ha propiciado una miniaturización de la gran mayoría de las empresas nacionales. Los Censos Económicos de 1994, cuyos datos dio a la prensa el INEGI, indican que 92% de las empresas en México está constituido por las que ocupan hasta 15 trabajadores. Esta polarización entre las empresas tiene su correspondiente en la dramática desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Evolución del PIB per cápita.

El PIB per cápita ha sufrido un gran deterioro, su nivel máximo se alcanzó en 1981 y a partir de allí ha tenido una tendencia decreciente que no se ha logrado revertir. Se esperaba que en la administración salinista el PIB per cápita se recuperará, debido al repunte del crecimiento económico y a la disminución de la tasa demográfica (1970 fue de 3.3% y en 1990 de 1.9%). Sin embargo no se logra debido a la desaceleración del PIB a partir de 1992.

“Durante el sexenio que termina, el PIB per cápita acumuló un discreto aumento de 5.4% que supera el deterioro histórico registrado en la administración de Miguel de la Madrid, periodo en el cual el indicador cayo a -10.1%. Pero el discreto crecimiento verificado de 1988-1994 se quedó muy atrás de la expansión de 16.4% del gobierno de Echeverría y de 23% del sexenio López-portillista, a pesar de que entonces la población crecía a mayor velocidad”¹⁸

Gráfica No. 8



Fuente: Elaborada con base a datos del INEGI.

El arreglo de la deuda pública, las finanzas del gobierno equilibradas, la inflación a la baja, la apertura del comercio exterior, el dinamismo consiguiente de las exportaciones y las políticas modernizadoras y liberadoras de la pesada carga neomercantilista e intervencionista prevaleciente en las décadas anteriores crearon un ambiente propicio para las inversiones privadas nacionales y extranjeras que dio por resultado un crecimiento constante del PIB.

¹⁸ Zepeda, Mario, “Modernismo neoliberal mexicano: lento e inequitativo (balance de un sexenio)”, p.7,

4.- Causas y Efectos de la Devaluación de 1994 y su impacto en Finanzas

Públicas

Con la aplicación del modelo neoliberal que implicó la recomendación de mantener el equilibrio financiero del sector público mexicano, se mantuvo en los años previos a 1994 un cambio significativo en la evolución de déficit financiero del sector público, el cual después de registrar un déficit de -10.2% como proporción del PIB en 1988, pasó a un superávit de 0.7% en 1993 y un déficit de sólo -0.1% durante 1994.

Las cifras anteriores nos dan cuenta del cambio significativo que se produce en el manejo de las finanzas públicas a partir de la aplicación del modelo neoliberal en México desde finales de la década de los ochenta, situación que se explicó principalmente por la redefinición del papel del Estado mexicano en la economía, es decir, se produjo una reducción importante en cuanto a su tamaño y por otro lado disminuyó su participación en el ámbito económico, lo cual contribuyó de manera significativa a la reducción en el déficit financiero del sector público y en consecuencia al manejo equilibrado de las finanzas públicas actualmente.

De hecho, el funcionamiento del gasto público después del error de diciembre de 1994, ha respondido a los lineamientos propuestos en el modelo neoliberal y que se han mantenido como regla en el mantenimiento del equilibrio financiero en las finanzas del sector público. Sin embargo, es importante señalar que la devaluación producida en diciembre de 1994 y la posterior crisis que se reflejó en 1995, dieron lugar al llamado rescate del sector financiero en la economía, lo cual presionó temporalmente el equilibrio financiero de finanzas públicas, debido al importante costo que representó en su momento el rescate del sector bancario a través de la

compra de cartera vencida, mediante los pagarés del Fondo de Protección al Ahorro en ese momento.

“Los daños causados por el “error de diciembre” fueron considerables. En 1995, el PIB descendió 6.2% en términos reales y CEPAL estimó que el “error de diciembre” ocasionó que los hogares pobres e indigentes pasaran de 36% del total en 1994 a 43% del total de la población del país en 1996. El tipo de cambio en tan sólo unos meses pasó de 3.44 pesos por dólar el 1° de diciembre de 1994 a 4.10 a finales de ese año y a 7.66 a finales de 1995. Las tasas de interés pasaron de 15% a casi 110%, tan sólo entre diciembre de 1994 y marzo de 1995. Muchas empresas quebraron y el desempleo creció de manera acelerada. Sólo cinco años después se pudo recuperar el PIB por alcanzado en 1994.”¹⁹

Después de haber superado la crisis financiera en México durante el año de 1995, el comportamiento del déficit financiero del sector público ha mantenido una trayectoria uniforme, por ejemplo si analizamos la evolución del déficit financiero durante el periodo de 1995 a 2003 podemos observar lo siguiente:

1. Desde 1995 y hasta el año de 2004 –conforme a cifras preliminares- el déficit financiero del sector público se ha mantenido en un rango de entre el cero por ciento y un máximo de 1.2 por ciento que se registro en el año de 2002.
2. El casi equilibrio financiero que ha mantenido el gobierno federal es resultado principalmente del control del gasto el cual se ha mantenido por debajo del 25 por ciento como porcentaje del PIB, incluso en años como los de 1998 y 1999 fue inferior al 22 por ciento como proporción del PIB.
3. Finalmente buena parte del control en el gasto público es resultado de la rigidez que registran los ingresos no petroleros que han mantenido un promedio

¹⁹ / Tello Carlos, op.cit. p. 654.

ligeramente superior al 15 por ciento en relación al PIB. En tanto que los petroleros han fluctuado más, debido a las fluctuaciones que ha presentado el precio internacional del petróleo y que han oscilado en un rango de 6.1 por ciento en 1998 a un máximo de 8.8 por ciento como porcentaje del PIB en 2004.

Lo anterior nos permite explicar que realmente, la disciplina financiera del sector público se ha mantenido desde la puesta en marcha del modelo neoliberal a partir de 1989, dado que buena parte de los ingresos no tributarios registrados durante el periodo de 1990 a 1992 fueron resultado de la venta de empresas públicas, lo cual favoreció la obtención de un saldo favorable en sus finanzas públicas, es decir que a pesar del aumento de los ingresos, la política de gasto público mantuvo su austeridad que hasta la fecha se ha mantenido como resultado de la reducción del tamaño del sector público en nuestro país.

Por su parte el error de diciembre que desembocó en la devaluación del peso, poco tuvo que ver el manejo de las finanzas públicas ya que estas mantenían un equilibrio importante, por tanto, dicho error puede ser explicado por el fuerte crecimiento del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, el proceso de sobrevaluación real del peso, que se convino con un entorno político desfavorable.

“Para enero de 1995, las carteras vencidas de las instituciones financieras se multiplicaron. La mayoría de ellas, fueron provocadas por el incremento explosivo en las tasas de interés. Los acreditados no podían pagarlas. Al no poder cobrarlas, los bancos quebraron, su capital se volvió negativo. El gobierno tuvo que intervenir. Resolvió salvar a los bancos, no a los acreedores.

El Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), fideicomiso creado para evitar problemas financieros de los bancos (...) cambió a partir del “error de

diciembre” y ya no fue financiado con recursos de los bancos sino con subsidios públicos. Los bancos entregaron a Fobaproa los documentos correspondientes a la cartera vencida. Fobaproa emitió un pagaré (a diez años, con intereses acumulables y que carecía de liquidez) que se contabilizó como activo de las instituciones financieras. Para darle solidez, posteriormente se convirtió en deuda pública.”²⁰

En este sentido se puede concluir que de acuerdo a la la evolución de las finanzas públicas previas a 1994 y después de 1995 han mantenido una estricta disciplina presupuestal que se ha reflejado en un casi constante gasto público y en un déficit financiero menor al uno por ciento como porcentaje del PIB, lo cual evidentemente ha afectado las transferencias de recursos a los Estados y Municipios del Gobierno Federal en México en los últimos diez años.

²⁰ / Ibidem., p. 656

Capítulo III.- El Manejo de Finanzas Públicas bajo el Enfoque Neoliberal 1995-2005

En el presente capítulo analizaremos la importancia que tuvo el cambio de modelo neoliberal después de la crisis financiera de 1995 y sobre todo los cambios en la finanzas públicas derivados del partido en el poder a partir del año 2000 en que asume la presidencia un candidato del Partido Acción Nacional (PAN) y confrontar si realmente un cambio significativo en el manejo de la finanzas públicas.

Se estudiara y analizará si la política de austeridad y de gasto racional, impuesto a nuestro país por el modelo Neoliberal, no es una política eficiente que promueva el crecimiento y desarrollo del país, y si ésta por el contrario, ha generado fuertes amenazas a las mismas finanzas públicas.

Para abordarlo, tenemos cinco apartados. El primero hace referencia a cuales han sido los lineamientos que rigen la política fiscal en nuestro país a partir de 1995. En este apartado observaremos como efectivamente en México tenemos una política austera que toma la forma de bajo déficit y de gasto decreciente.

En el segundo apartado ubicaremos este comportamiento de las finanzas públicas en un contexto de Neoliberalismo que le fue implantado a México desde la década de los 80 con la crisis de la deuda. Asimismo, se señalará que esto no es exclusivo de México, sino es una política implantada en varias economías emergentes por medio de condicionamientos de organismos internacionales.

Consecuentemente, señalaremos algunos de los problemas y amenazas que han surgido en nuestro país, sobre las finanzas públicas, debido a este comportamiento austero.

El apartado cuarto pretende aportar una disertación sobre la racionalidad y la eficiencia del gasto público como impulsor de la economía mexicana y en el quinto apartado se abordan las posibles expectativas de mediano plazo sobre las finanzas públicas en nuestro país a fin de poder apoyar las conclusiones finales de la presente investigación de tesis que nos lleve a demostrar o refutar nuestra hipótesis de trabajo planteada inicialmente.

1.- Principales Lineamientos Financieros del Estado después de la Crisis de 1995

Los lineamientos que regirán la política económica de nuestro país, se dan a conocer cada sexenio mediante el Plan Nacional de Desarrollo, de 1995 a 2005 se abarcan los Planes de Nacionales de Desarrollo de los Presidentes Ernesto Zedillo y Vicente Fox.

En 1995 México estaba en crisis. Después de las importantes reformas que se realizaron para la apertura comercial y financiera, entre 1991 y 1994, México fue receptor de ahorro externo, tanto el que provenía de organismos internacionales, como de particulares, la proporción de este ahorro externo captado alcanzo el 6% del PIB ¹. Estos recursos fueron mal canalizados al crédito para el consumo y a proyectos de inversión que no tuvieron una sólida evaluación. Lo anterior, sumado a déficit crónico en la cuenta corriente que hacían presente el temor de una

¹ Producto Interno Bruto

devaluación, provocó que el país cayera en una crisis en la que el sistema bancario del país fue insolvente.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se plantea una disciplina fiscal estricta en busca de que las finanzas públicas no fueran un desequilibrio en la economía mexicana ya desestabilizada por la crisis. La línea es una austeridad permanente en el gasto gubernamental, este cubriría con prioridad los gastos del desarrollo social² y la inversión en áreas estratégicas de la economía.

Se anuncia que es necesaria una reforma administrativa que genere una estructura ágil y austera en el sector público, es decir, el achicamiento del aparato burocrático. Las paraestatales trabajarían por metas cuantitativas y financieras, la cuales sería responsabilidad de los directivos su cumplimiento.

De gran importancia es el señalamiento sobre el reto que sería mantener finanzas públicas sanas puesto que los presupuestos anuales tendrían que integrar los gastos generados por los desequilibrios financieros del gobierno, principalmente, los intereses de la deuda, la reestructuración de la cartera crediticia de la banca y el sistema de seguridad social. Además a este reto se suman los proyectos de infraestructura que no tuvieron los beneficios esperados, concretamente, las carreteras federales.

Por el lado de los ingresos propone una reforma fiscal en la cual la coordinación entre los tres niveles de gobierno tendría un papel fundamental en la recaudación y distribución de los ingresos. Esta misma reforma, debería promover el ahorro privado y la inversión.

² Salud, educación, vivienda, y combate a la pobreza.

La adquisición de deuda por medio de títulos gubernamentales igualmente es de amplia importancia, el PND³ 1995-2000 reconoce la importancia de estos en los mercados financieros y la necesidad de aumentar su plazo de vencimiento. "La evolución de los mercados financieros se ve influida no solo por el monto, sino también por la forma y los plazos que asume la emisión de instrumentos de deuda pública. La actual crisis económica lo muestra claramente, ya que su efecto se vio magnificado por los problemas para refinanciar una proporción creciente de deuda pública contratada a muy corto plazo, en algunos casos con instrumentos cuyo rendimiento se definió en términos de los Estados Unidos. Se evitara la repetición de problemas similares. En general, se buscara alargar el plazo promedio de vencimiento de la deuda pública respecto de su nivel actual y se fomentara el desarrollo de un mercado amplio de los instrumentos de deuda pública de largo plazo" [PND 1995-2000]. Es de señalarse que la emisión de títulos por parte del gobierno no se contabiliza en el presupuesto.

Por el lado de la política cambiaria, esta se enfocaría a evitar la sobrevaluación del tipo de cambio para evitar que ello inhibiera el ahorro interno y la producción nacional. Se dejó al tipo de cambio en flotación y se proponía que cuando la economía se estabilizara se adoptaran sistemas de bandas de flotación, así brindarían mayor certidumbre a los agentes.

La política monetaria se enfocó en la defensa de poder adquisitivo de la moneda nacional a través del manejo del crédito interno, es decir cada que la inflación amenace a la economía, Banco de México, como autoridad monetaria, debería contraer su crédito interno.

³ Plan Nacional de Desarrollo

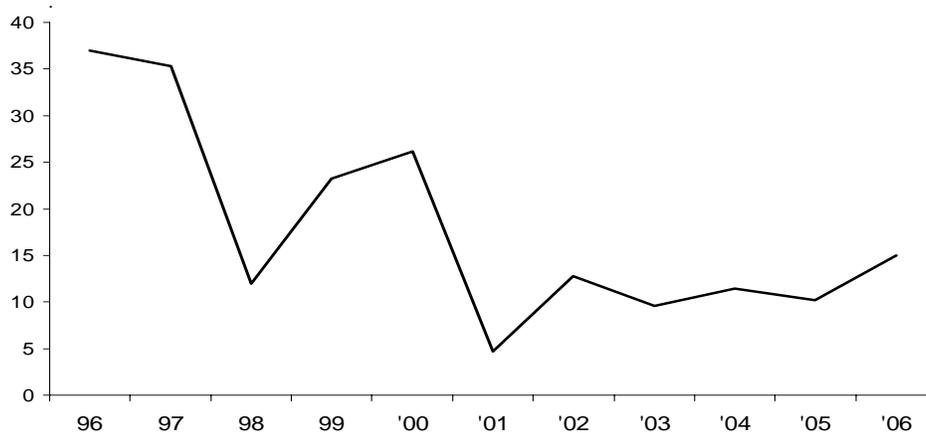
El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, básicamente continúa con la política implantada y descrita por el PND 1995-2000. Las finanzas públicas sanas son el objetivo principal. Presenta algunas peculiaridades respecto al plan precedente:

- Proporcionaría infraestructura pública y servicios para apoyar y facilitar la incorporación de las micro, pequeñas y medianas empresas a la globalización
- Transformaría a las empresas públicas para que se fortalezcan y no limiten la competitividad de las empresas mexicanas.
- Se crearía la banca social por medio de programas de microfinanciamiento y crédito para los microempresarios y trabajadores por su cuenta; mejoraría la infraestructura y los servicios básicos del sector rural y de las zonas urbanas marginadas; son deseables el ahorro popular y las oportunidades para desarrollar proyectos productivos entre grupos minoritarios.
- Promoción del sector financiero.
- Reconoce que el gobierno Federal depende ampliamente de los ingresos de PEMEX y que esta situación compromete la viabilidad de la paraestatal.
- Igualmente, reconoce el papel fundamental que han jugado históricamente la deuda y el ahorro externo en la generación de crisis en nuestro país.

La coordinación entre la política fiscal, la monetaria y la cambiaria --las cuales permanecieron inalteradas, fue un elemento vital para el PND 2000-2006. Como es notorio en ambos PND, lo básico es mantener un presupuesto balanceado, un déficit nulo.

Gráfica No. 9

Gasto Presupuestal del Gobierno Federal
(Variación % Anual)



Fuente: Elaborada con base a datos del INEGI.

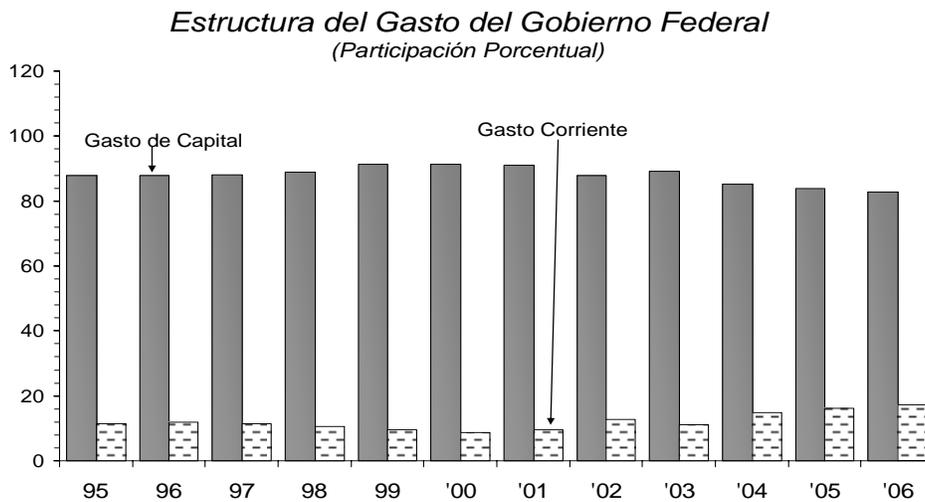
Durante nuestro periodo de estudio. 1995-2005, se registraron pocos cambios en los instrumentos utilizados por las autoridades fiscales, las más importantes son:

- En 1995 se incrementó la tasa del IVA de 10 a 15% v se aumento el impuesto a la cerveza.
- 1996. Se incrementó la proporción del gasto para participación de los Estados.
- En 1999 se compactaron los regímenes en la ley del ISR con el fin de evitar la evasión fiscal, se eliminó la depreciación inmediata y se disminuye la tasa del ISR a 32%, en 2005 esta pasa a ser de 30% para las empresas y con visión de reducirla a 29% en 2006 y a 28% en 2007.

- A lo largo del periodo se han implantado diversas modificaciones para combatir la evasión y elusión fiscal, para promover la simplificación, e igualmente se implantaron algunos estímulos a los pequeños contribuyentes.

Todas las anteriores son medidas ya delineadas por las políticas anunciadas en los Planes de Desarrollo. Si observamos el gasto, podemos observar que se ha ido cumpliendo, manteniéndolo bajo y con tasas de crecimiento cada vez menores.

Gráfica No. 10



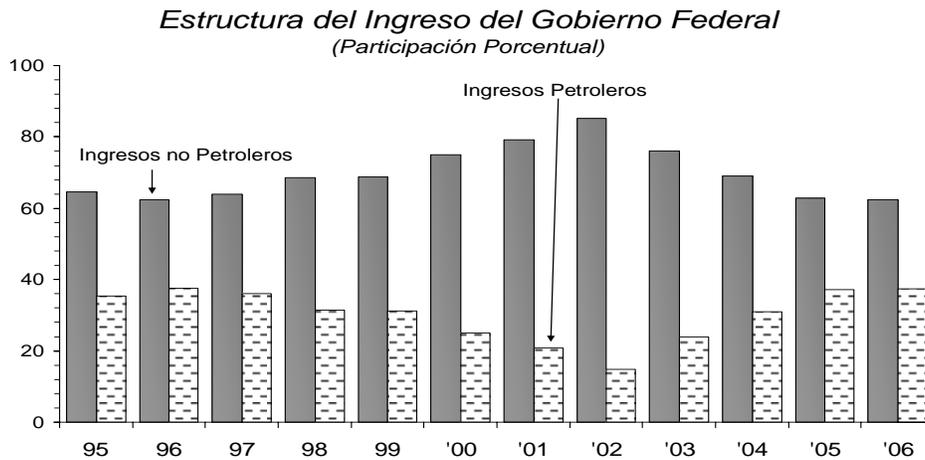
Fuente: Elaboración con base a datos del INEGI.

La injerencia del gobierno como productor ha sido escasa durante el periodo de estudio, la participación del gasto de capital de 1995 a 2005 no ha rebasado el 10% del gasto total, mientras que el gasto corriente abarca el 90%, manteniéndose estas proporciones constantes.

Lo anterior se explica en buena medida por los cambios que implicaron las medidas de corte neoliberal al interior de la política de gasto del Estado mexicano en donde

se recomendaba que el gasto de inversión y capital fueran realizados por el sector privado de la economía.

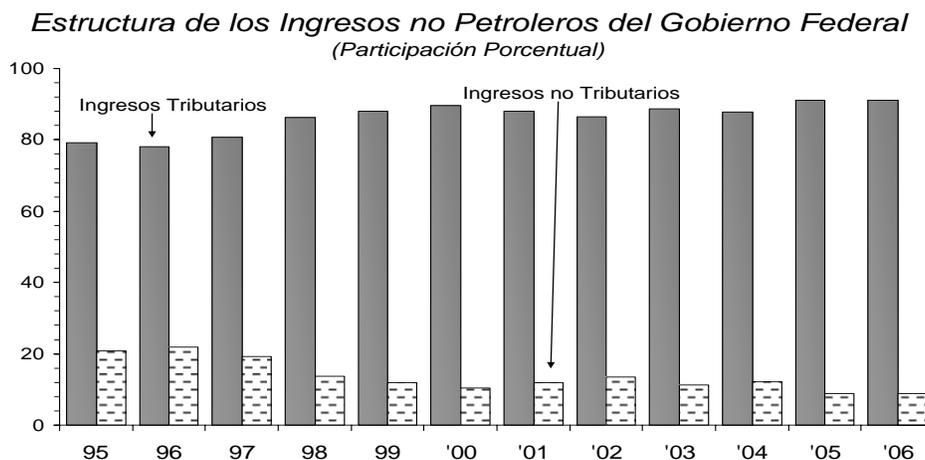
Gráfica No. 11



Fuente: Elaboración con base a datos del INEGI.

El gasto corriente por su parte se divide en Salarios, Adquisiciones y Servicios Generales (SAYSG), Intereses (INT), Participaciones y Transferencias (PYT) y Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores (ADEFAS).

Gráfica No. 12



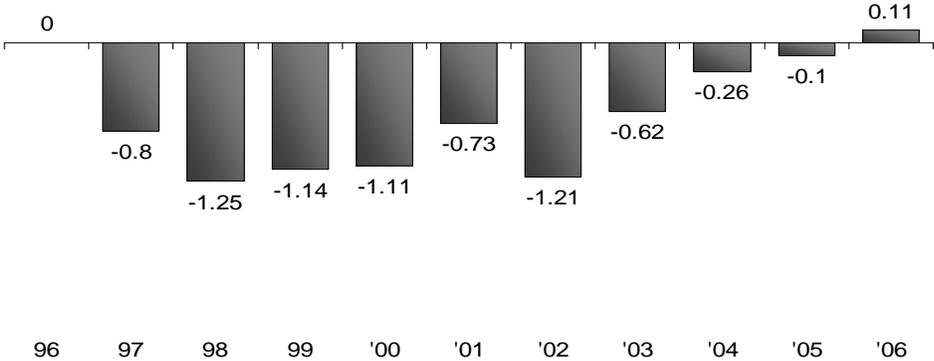
Fuente: Elaboración con base a datos del INEGI.

Sus componentes mayoritarios son el pago de intereses y las participaciones y transferencias. Como lo marca la política de austeridad, los salarios, adquisiciones y servicios generales tienen una participación baja y en descenso.

Por el lado de los ingresos, existe una fuerte dependencia de los ingresos petroleros, los cuales han ido aumentando su participación considerablemente a partir de 2002, esto es explicable por el aumento de los precios internacionales del petróleo derivados en parte por los efectos del conflicto bélico de Estados Unidos en Irak.

Gráfica No. 13

Déficit Financiero del Sector Público a PIB
(% Anual)



Fuente: Elaborada con base a datos del Banxico.

Los ingresos no petroleros en su abrumante mayoría pertenecen a los ingresos tributarios. Es por esto que son los ingresos tributarios los que deben incrementarse para combatir la dependencia del sector público respecto a los ingresos petroleros.

El déficit gubernamental en nuestro país efectivamente se ha reducido ampliamente, tuvo sus niveles mas bajos como proporción del PIB de 1998 a 2002, mas incluso en sus niveles más altos no alcanzo el 2.5% del PIB. Es importante el notar que el

déficit gubernamental tiene un comportamiento procíclico respecto a la economía, ya que sus niveles más bajos se localizan justamente en las crisis del país 1995, 1999 y 2002. Los últimos dos puntos, guiados por el entorno internacional: Crisis asiática y secesión de Estados Unidos.

En general, las finanzas públicas del Estado mexicano reflejan la dependencia de sus ingresos respecto de los petroleros, la escasa participación del gasto de capital en la economía y la incesante búsqueda de unas finanzas públicas con déficit cero.

2,- El Estado y el Balance Financiero en el Modelo Neoliberal

El Neoliberalismo es la corriente ideológica que retoma al poder del mercado como el regulador de la economía cuyas propuestas de política económica se pueden condensar en el Consenso de Washington, término en el que Williamson en 1990 agrupó a "las políticas de Liberalización económica promovidas por las instituciones financieras internacionales como parte de su estrategia de reformas estructurales" ⁴

No se puede comprender al llamado Consenso de Washington sin entender el papel desempeñado por las instituciones de Bretton Woods en el marco de la crisis de deuda que afectó a la mayoría de los países en vías de desarrollo a comienzos de los 80. "El servicio de la deuda como una proporción de las exportaciones de bienes y servicios en países en vías de desarrollo aumento de menos de 9% en 1975 a alrededor del 12% después de 1980. Las diferencias regionales son muy considerables: para América Latina, la proporción aumento bruscamente de 20% en 1975, a casi 40% en 1982, pero cayó a 22% después en 1995". ⁵

⁴ / Ocampo, Manuel, "Más allá del Consenso de Washington" Ed. CEPAL, 2004, p. 18.

⁵ / Lampeyre, Frédéric, "Globalization and structural adjustment as a development tool", en Working Paper No. 31, Vencia, Julio de 2004, p. 26.

Después de la crisis de deuda, los países en vías de desarrollo fueron forzados a recurrir a instituciones financieras multilaterales (FMI y BM), para obtener préstamos. Estas instituciones exigieron la aprobación de políticas de estabilización, ajuste y Liberalización como condiciones para nuevos préstamos y reprogramación de deuda. Este poder empujó a países en vías de desarrollo hacia los programas bajo la tutela de las instituciones de Bretton Woods.

Los elementos centrales del Consenso de Washington, son los siguientes: disciplina fiscal, reforma fiscal, Liberalización de la tasa de interés, un cambio competitivo, Liberalización comercial, Liberalización a la afluencia de inversión directa extranjera, privatización, desregulación, asegurar propiedad privada y un desvío de prioridades del gasto público hacia áreas que brindan alta rentabilidad económica y potencial izan una mejora en la distribución del ingreso, tal como cuidado medico primario, la educación básica, y creación de infraestructura.

El ajuste de balanza de pagos es primordial desde el punto en que los constantes déficit endeudan a las economías, además que las barreras al comercio internacional impiden la libre movilidad de factores frenando así el avance y eficiencia a nivel mundial. Con la apertura comercial, las economías en desarrollo tendrían acceso a los mercados internacionales de manera que pudiesen expandir sus exportaciones y reactivar así su economía.

Otra manera de equilibrar la balanza de pagos, además de aumentar las exportaciones, es equilibrar esta con la cuenta de capital, por lo que el proceso de desregulación y Liberalización financiera no se hizo esperar. Con la apertura se tendría la oportunidad de captar ahorro del exterior para complementar la inversión nacional con la extranjera, acrecentar y desarrollar sus sistemas financieros y compensar con capitales extranjeros los déficit de la balanza de pagos.

La primera medida recomendada por las instituciones de Bretton Woods, antes aún de la Liberalización comercial y financiera, fue la reducción del déficit fiscal, la cual se ha implantado desde los 80 con la finalidad de disminuir la participación del gobierno en la economía, ya que bajo la perspectiva Neoliberal, esta participación genera distorsiones en el mercado.

Como ya se menciona, la visión Neoliberal considera que las fuerzas del mercado llevan a una eficiente distribución y aprovechamiento de los recursos. Los mecanismos del mercado son autorreguladores, sus principales instrumentos son los precios, como el salario, las tasas de interés y los tipos de cambio, los cuales en contextos de libre movilidad y sin interferencia de algún ente regulatorio, son necesarios para alcanzar el pleno empleo de los factores productivos. Bajo esta concepción Neoliberal, la intervención del Estado en la economía es una interferencia que distorsiona a los mercados, a sus precios, y por lo tanto impide el eficiente use de los recursos.

"Como resultado de esta nueva visión teórica, en los últimos treinta años se ha impuesto el modelo Neoliberal que prioriza el equilibrio fiscal y la Liberalización y globalización productiva y financiera; se opone a los subsidios fiscales, a la producción, al financiamiento bancario, al sector público y a los límites de la tasa de interés bancaria de préstamos y de depósitos" ⁶. En los 80's, el equilibrio fiscal era una línea de política, en los noventa fue una exigencia.

Con esta medida como objetivo, en los países emergentes se dio y se mantiene una constante reducción de gasto público (Ver cuadro), apoyado por medidas como el

⁶ / Levy Orlick, Noemí, "El efecto de la restricción del déficit público en economías globalizadas con mercados de capitales débiles", en Liberación Financiera y Déficit Público, Ed. Porrúa, México 2004, p.p. 155-178.

achicamiento del aparato estatal, ventas de empresas estatales y la búsqueda constante de reformas fiscales que les permitan incrementar sus ingresos.

Cuadro 6. Gasto Gubernamental como Proporción del PIB
1990-1999

| | 1990 | 1999 |
|----------------|------|------|
| América Latina | 25.6 | 21.9 |
| Argentina | 10.6 | 17.0 |
| Brasil | 34.9 | 26.8 |
| Colombia | 11.6 | 19.1 |
| México | 17.9 | 15.5 |
| Venezuela | 20.7 | 19.4 |

Fuente: Elaborado con base a datos de Eugenia Correa, 2005, p. 153.

De lo anterior, podemos concluir que las políticas tendientes al equilibrio en el presupuesto del gobierno mexicano, corresponden a una medida adoptada por varias economías en desarrollo desde los años 80's, recomendada por las instituciones de Bretton Woods con base en las políticas Neoliberales del Consenso de Washington, e igualmente, acompañadas de otras políticas en lo comercial y financiero. Estas medidas tienen como objetivo el ajuste y la estabilización en dichas economías.

3.- Factores Limitantes en el Mejoramiento de las Finanzas Públicas

Englobaremos las limitantes de las finanzas públicas actuales en tres ramos:

1. La sujeción de la política fiscal a la política monetaria

2. Dependencia de ingresos petroleros que hacen necesaria una reforma fiscal.
3. Contingencias

La sujeción de la política fiscal a la política monetaria

Para comprender el primer punto, debemos tomar como antecedentes la liberalización financiera del país, el papel del Estado como promotor del mercado financiero y el hecho de que la emisión de títulos gubernamentales es independiente del gasto público al ser la autoridad monetaria la garante de la estabilidad cambiaria.

Para promover el mercado financiero ante la liberalización y desregulación del Sistema Financiero Mexicano, el gobierno cambio su manera de financiarse, sustituyo los créditos bancarios por la emisión de títulos. El mercado financiero local, como todos los mercados financieros emergentes, posee un número de emisoras reducido lo que provoca un volumen de títulos privados pequeño, por lo tanto, el principal promotor se ve en la necesidad de aumentar la oferta de títulos en búsqueda de la maduración de su mercado.

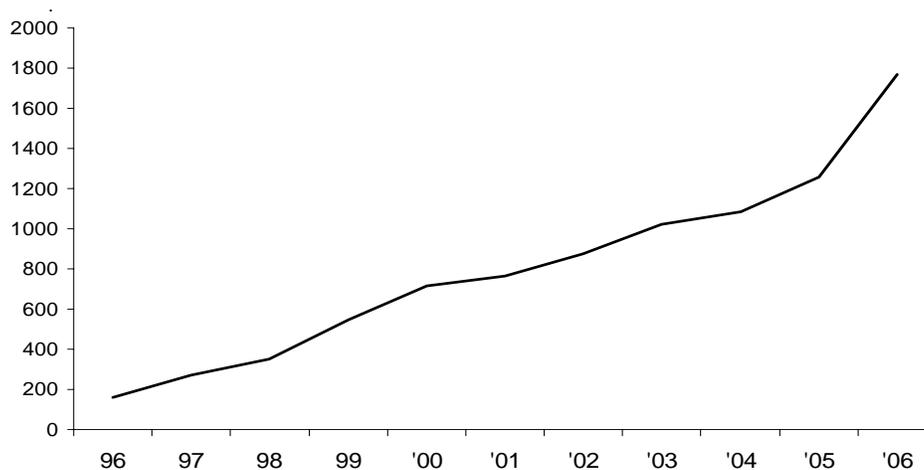
El tipo de cambio resulta una variable fundamental en la economía mexicana. México presenta un déficit crónico en la cuenta corriente, las importaciones superan ampliamente a las exportaciones, además el componente importaciones es básico en la producción nacional en un país como México que no tiene una industria desarrollada e independiente del exterior. Dado que gran parte de la producción nacional se realiza con materiales importados, cualquier factor que incremente el precio de las importaciones se traduce en un alza de los precios domésticos, el factor más importante es el tipo de cambio. Con la liberalización y desregulación

financiera, los desequilibrios en la balanza de pagos tienen un impacto directo sobre el tipo de cambio, al tener déficit en la cuenta corriente, es necesario un superávit en la cuenta de capital, es decir, México tiene una gran necesidad de captar fondos del exterior para estabilizar su tipo de cambio.

Los títulos gubernamentales son los títulos más seguros por lo tanto los preferidos por los inversores del exterior, "el principal objetivo de estos instrumentos es atraer suficientes montos de capital para estabilizar el tipo de cambio" ⁷. Esto conlleva el que las tasas de rendimiento de los valores gubernamentales sean necesariamente superiores a las del resto de los valores del mercado. El monto total de los valores gubernamentales en circulación, que constituyen la deuda interna del gobierno, han ido en constante aumento a través del periodo de estudio.

Gráfica No. 14

Deuda Pública Interna en Valores Gubernamentales
(Miles de Millones de Pesos)



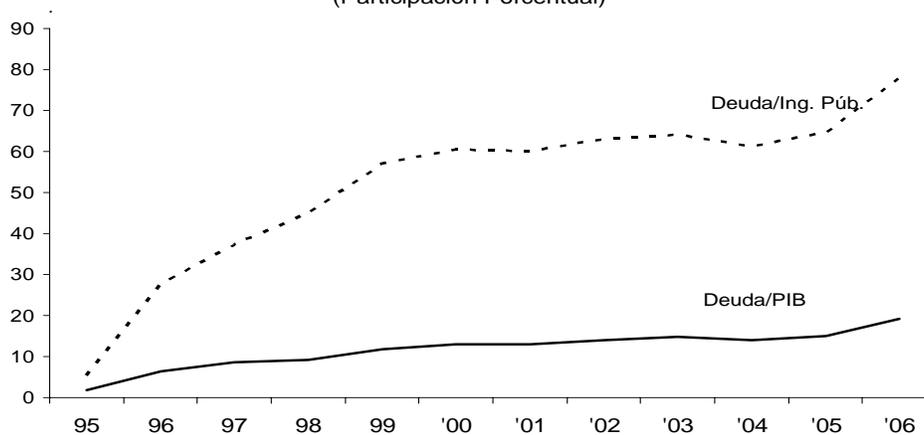
Fuente: Elaborada con base a datos de Banxico.

⁷ / Levy Olick, op. Cit., p. 170.

Estos niveles de valores gubernamentales en circulación, en relación al PIB subieron de 1.84% en 1995 a 19.3% en 2006, es decir en una década más que se duplicaron su importancia respecto a la producción. En 1995 los valores en circulación significaron el 5.35% de los ingresos gubernamentales, para 2006 su participación fue de 78.1%, incrementando significativamente su participación lo cual refleja en buena medida los costos de la política monetaria restrictiva que obliga al banco central a retirar la liquidez de la circulación con lo cual se incrementa de manera significativa la deuda interna del país y por tanto su costo en las finanzas públicas.

Gráfica No. 15

Deuda Pública Interna en Valores Gubernamentales respecto al PIB e Ingresos Públicos
(Participación Porcentual)

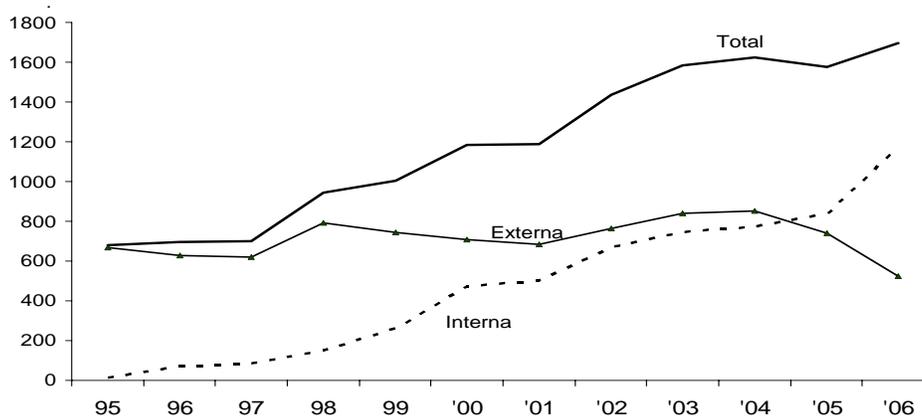


Fuente: Elaborada con base a datos de Banxico e INEGI.

En plena crisis, en 1995, la deuda interna del gobierno era prácticamente nula, el problema fue siempre la deuda externa; sin embargo, se presentó una sustitución de deuda externa por interna, de manera que en el año 2000, estas fueron iguales, en la actualidad, la deuda interna es casi la totalidad de la deuda del gobierno.

Gráfica No. 16

Deuda Interna y Externa del Gobierno
(Miles de Millones de Pesos)



Fuente: Elaborada con base a datos de Banxico.

El fomento del mercado financiero y la defensa del tipo de cambio han incrementado la deuda interna del gobierno vía emisión de valores gubernamentales, la sujeción de la política fiscal a los objetivos de la política monetaria representa una limitación para las finanzas públicas: para mantener el tipo de cambio el gobierno se esta endeudando internamente.

Dependencia de ingresos petroleros que hacen necesaria una reforma fiscal.

La petrolización de los ingresos gubernamentales proviene del auge petrolero que experimento México en los años 70. "Esta fuente de ingresos del gobierno federal ha sido fundamental para sostener la capacidad de pago cuando se estrecha la liquidez internacional" [Correa, 2004]. Como ya se observo en la primera parte de este trabajo, en los últimos cuatro años, la participación de estos ingresos ha aumentado.

Como Eugenia Correa menciona, la posición en que se integro México a la globalización no le permite aumentar sus ingresos tributarios, ya que el exportar

mano de obra y tener una dependencia importadora inhibe la capacidad de la economía para generar ingresos al gobierno. Para que se pueda abandonar la petrolización de los ingresos, se requiere de una reforma fiscal que nos permita incrementar los tributarios.

En México la necesidad de una reforma fiscal desde los mismos 70's, sin embargo las constantes crisis, la panacea del petróleo y otros factores de carácter político, han venido postergándola a la par que ha ido disminuyendo la capacidad del gobierno para recaudar. Los incentivos fiscales forman parte de las ventajas que tiene que ofrecer México a la inversión extranjera. En la sociedad mexicana la concentración del ingreso ha mermado la capacidad de pago de las clases media y baja, mientras que las clases altas reciben incentivos para su producción tales como el decremento en la tasa del ISR. "La apertura y orientación externa de la economía mexicana ha conducido a la incapacidad de incrementar los recursos fiscales y propiamente se constata una tendencia a su estancamiento" ⁸.

Una fuente de ingresos potencial se tiene en el llenar los huecos jurídicos que posee la legislación fiscal en México, de manera que se eviten la evasión fiscal y los fraudes al fisco.

A través de la historia económica de nuestro país, el gobierno ha tenido que responder ante las crisis, algunas marcadas desde el exterior y otras gestadas al interior del país. Un caso importante fue la crisis bancaria de 1994-1995, en el cual el erario público tuvo que reconstituir la cartera vencida de la banca y cargar con la deuda.

⁸ / Correa, Eugenia, "México: la crisis fiscal del Consenso de Washington", en Manrique Campos y López Teresa, Política Fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina, Ed. Porrúa, México 2004, p. 145.

En la actualidad, los constantes recortes al presupuesto han descuidado ciertas áreas que resultan ser ya peligrosas, concretamente se pone en duda la viabilidad de algunos sistemas dependientes del gobierno: Servicio de salud pública, educación, y sistema de pensiones. La insolvencia de las instituciones encargadas de esos servicios puede generar una insolvencia en todo el sector gobierno.

4.- Uso Eficiente vs Uso Racional del Gasto Público

El concepto de racionalidad dentro de la teoría neoclásica se entiende como aquello que le permite al individuo siempre elegir la opción que le rinda mayor beneficio. La eficiencia en el sentido de Pareto se refiere a aquella solución de un problema que no permite mejorar la situación de un individuo A sin afectar al resto de los individuos, así, una mejora en el sentido de Pareto se puede dar solo cuando se puede mejorar la situación de algún individuo sin disminuir el bienestar del resto, o incluso que mejore a la totalidad.

En un mercado de competencia perfecta los agentes racionales siempre llegan a Óptimos de Pareto. Los supuestos de la competencia perfecta que garantizan lo anterior son: bienes homogéneos, muchos vendedores y compradores, libre entrada y salida, flexibilidad de precios y cantidades, los vendedores son tomadores de precios, la información perfecta y no existen entes reguladores.

Como ya se había mencionado en el apartado II, los Neoliberales sostienen que el mecanismo de precios y la fuerza de mercado son los encargados de llevar a la economía en conjunto a situaciones eficientes. La base teórica de este planteamiento se encuentra en los neoclásicos, para ellos, esto es así bajo los supuestos de la

competencia perfecta, bajo otras estructuras de mercado, la eficiencia no siempre se obtiene.

Ya hemos señalado como el comportamiento actual del gobierno responde a las medidas de política Neoliberal, es por esta razón que el gasto de gobierno ha disminuido, asimismo el déficit, con la intención de minimizar la injerencia del gobierno en la economía y así propiciar un ambiente de libre competencia que nos lleve a niveles eficientes de bienestar para todos.

El gasto de gobierno se ha reducido por considerarse que económicamente el sector privado en libertad es más racional que el gobierno, por lo tanto más eficiente. El gobierno toma decisiones no racionales según los Neoliberales, puesto que varias de las actividades a las que dirige su gasto no le son rentables. Los enormes aparatos Estatales creados con base en las recomendaciones Keynesianas posteriores a la crisis de 1929 en Estados Unidos, son actualmente vistos como monstruos que absorbían los recursos del gobierno sin dejarle rendimientos, esto desde el punto de vista Neoliberal no es racional y por lo tanto no eficiente.

Un uso racional del gasto público implica el deshacerse de ese enorme aparato que no era rentable, así, la privatización de las empresas gubernamentales es un requisito básico para la implantación del modelo Neoliberal que nos prometía eficiencia. El uso racional del gasto público nos lleva a disminuir los gastos de capital que no darán beneficios y que si pueden intervenir con la racionalidad del sector privado para quien si puede ser rentable.

En el modelo Neoliberal, el Estado es un agente mas que tiene que ser racional y maximizador, todas las actividades que no le resulten rentables no deben generarle un gasto. El gasto en México ha ido reduciéndose hasta tener participaciones muy

pequeñas en el Producto Interno Bruto del país y le ha llevado a reducirse incluso en áreas que resultan estratégicas para la economía: Se han descuidado las inversiones en PEMEX, no se invierte en Investigación y desarrollo de Tecnología, se recorta el presupuesto al sistema educativo, no se satisfacen las necesidades del sector salud, disminuyeron los fomentos a la producción, etc. A pesar de que la deuda del gobierno se incrementa, esa deuda no se traduce en aumento del gasto.

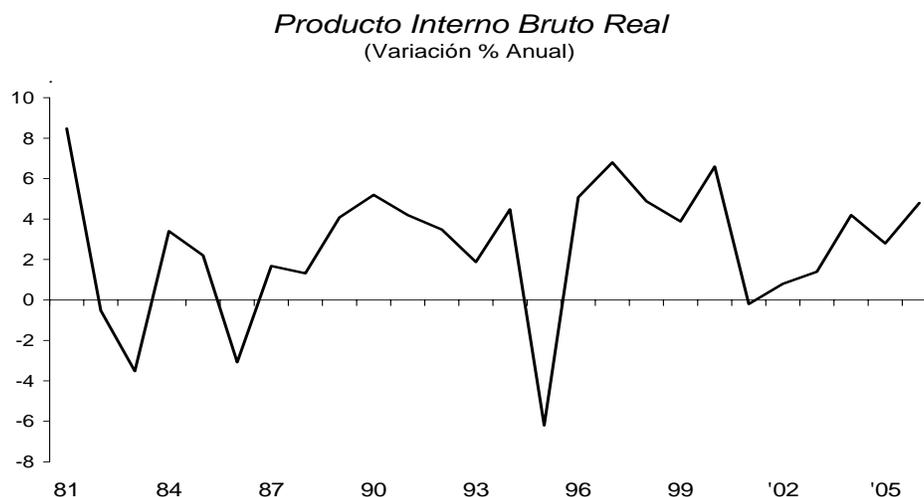
Un objetivo explícito del gasto público es que sea eficiente. Entiendo como eficiente el que conduzca a situaciones eficientes de Pareto para la sociedad ya que para eso se constituye un Estado. Es de cuestionarse si el ejercicio del gasto bajo el modelo Neoliberal ha sido eficiente.

En el sentido de una mejora de eficiencia se parte de que estamos en un óptimo y tenemos que mejorar a todos o mejorar a algunos sin perjudicar a otros, considerando que al momento de implantar el modelo Neoliberal no se estaba en una situación óptima, los criterios de mejora seguirían siendo los mismos a manera de acercarnos lo más posible a una situación en la que todos estén bien y ya no puedan mejorar.

Bajo la competencia perfecta, la racionalidad y demás supuestos garantizan esta eficiencia; sin embargo, los supuestos de la competencia perfecta no se materializan en la economía mexicana, la cual posee oligopolios, monopolios, asimetrías en la información, diferenciación de productos, entre otros factores que invalidan la competencia perfecta. Esto implica que la sociedad mexicana no puede llegar a una situación eficiente y que necesita de un regulador que la lleve a ese punto.

Una manera fácil de observar como el uso racional no ha sido un uso eficiente del gasto público, es el comparar las tasas de crecimiento registradas por la economía mexicana antes de implantar ese uso y como funciona con el ahora.

Gráfica No. 17



Fuente: Elaborada con base a datos del INEGI.

En el periodo anterior al modelo Neoliberal, la economía mexicana creció a tasas siempre positivas y en un rango de 3 a 13%, mientras que en nuestro periodo de estudio bajo el uso racional del gasto esta no ha superado al 7% e incluso registra tasas negativas. Las implicaciones de este comportamiento en el PIB son:

- Aun sin considerar la distribución del crecimiento, el poseer tasas siempre positivas de crecimiento significa que el incremento de la riqueza podría mejorar a unos sin afectar a otros.
- Las tasas de crecimiento negativas en el Neoliberalismo disminuyen el bienestar de algunos o de todos.

Visto de esta manera, es más eficiente el gasto que se permite intervenir en la economía y ser un agente activo dentro de ella como regulador, promotor y productor. El actual uso racional del gasto público no necesariamente es un uso

eficiente del mismo, ya que no nos ha llevado aún mejoramiento general y contrario a eso nos ha dado tasas de crecimiento menores e inclusive negativas.

En la continuación de los hechos, el que la población cuente con menores condiciones de bienestar evita el que el gobierno pueda obtener más recursos vía impuestos para financiar su gasto, ya que la población tiene en promedio menos capacidad de pago.

Esto apoya la hipótesis de que el gasto ha sido procíclico, ya que al ser tan bajo reproduce sus condiciones de desmejoramiento a la economía en general. "El presupuesto público fue durante muchos años el estabilizador mas importante de la economía mexicana, el gasto público no fue solamente anticíclico, también desempeño el papel de elevar el nivel de inversión y estabilizar las expectativas para la inversión privada. El otro papel que tenia era elevar el nivel de consumo de los grandes sectores sociales, contribuir no solamente a la infraestructura sino a la producción de bienes indispensables para el consumo masivo, colocando así un muro de contención para la pobreza sosteniendo la capacidad adquisitiva de los salarios, incluso incrementándola en términos reales sin cambiar los salarios nominales, contribuyendo con ello a otorgar un piso mínimo a la actividad económica, a la demanda y al consumo domésticos necesarios para el desempeño de la micro, pequeña y mediana empresas y para el conjunto del mercado interno nacional. Con todo ello, el gasto público generaba la solvencia necesaria para mantener la base tributaria" ⁹[.

⁹ / Correa Eugenia, op. cit. P. 153.

IV.- Conclusiones

Sin duda que el cambio de modelo económico desde principio de la década de los ochenta en México marcó un cambio de rumbo importante tanto en lo que sería el Estado y el papel que jugaría en la economía, dado que desde ese momento son abandonados los preceptos Keynesianos del Estado en cuanto a su papel en el crecimiento económico a través del gasto y como mediante este instrumento se buscaría lograr un mejor crecimiento con mejoras en la distribución del ingreso. Sin embargo, con la puesta en marcha del llamada modelo neoliberal alentado sobre todo por los organismos financieros internacionales y que se dio en llamar como el “Consenso de Washington”, abrió el camino para la implementación de programas económicos basados en la desregulación económica, la reducción del tamaño del Estado en la economía, la apertura comercial y financiera, que finalmente dieran lugar a serie de reformas que permitieran la supremacía del mercado en la dinámica económica.

Por su parte se observado que después de haberse puesto en marcha el modelo neoliberal los países de América Latina y en particular México han observado si bien un proceso de crecimiento económico este no a implicado una mejora en el bienestar de la población, por el contrario, se han incrementado los niveles de pobreza y de inseguridad social y económica para la mayor parte de la población lo cual deja en entre dicho las bondades de la liberación económica y del ajuste del gasto público en las economías.

Por ello pensamos que los esfuerzos de ajuste en las finanzas públicas han sólo beneficiado principalmente a los propietarios del capital tanto nacional como

extranjero y han desmantelado a buena parte de la pequeña y mediana industria en nuestro país, por ello se hace necesario replantear el papel del Estado en México sobre todo en su carácter de promotor del crecimiento a fin de elevar el bienestar de la población de menores ingresos que como hemos visto se a unido cada vez más en la pobreza y en un desarrollo regional desigual, en donde las fuerzas del mercado no han logrado darle siquiera un alivio.

Por tanto podemos señalar a nuestro juicio varias consideraciones relevantes que deberán ser consideradas en la evolución de las finanzas públicas en el mediano plazo al interior de la política económica de Estado mexicano, destacando las siguientes que son derivadas de la investigación de tesis:

1. El modelo Neoliberal nos impone una política fiscal austera, no participación gubernamental en la economía y finanzas públicas sanas
2. El gasto de 1995 a 2005 es bajo y con tasas decrecientes de crecimiento.
3. El 90% es gasto corriente y solo el 10% es de capital.
4. Los ingresos son dependientes de los ingresos petroleros y de los tributarios
5. No se puede combatir la dependencia petrolera, dado que la recaudación tributaria no es capaz de sostener en su totalidad a las finanzas públicas,
6. La recaudación tributaria se ve limitada por el bajo crecimiento de la economía que disminuye la capacidad de pago de la población y por la falta de una reforma fiscal.

7. El gobierno es el principal promotor del mercado financiero en México vía emisión de títulos gubernamentales que significan emisión de deuda interna, la cual dada su magnitud actual es una amenaza para las finanzas públicas.
8. Lo anterior es necesario para la atracción de capitales y la defensa del tipo de cambio.
9. Además, existen otros factores de alerta en las finanzas públicas y que han sido favorecidos por su comportamiento de austeridad: Sistema de pensiones, salud pública, educación, y falta de inversión en PEMEX.
10. En México no son aplicables los supuestos en los que sustenta el modelo Neoliberal, por lo que es necesario que el gobierno guíe a la economía.
11. El uso racional actual de gasto público no es un uso eficiente del mismo.

De continuar con el modelo, la deuda interna seguirá incrementándose, la dependencia de los ingresos petroleros no se podrá combatir, la economía seguirá presentando crecimientos bajos y las amenazas acabarían por hacer insolvente al gobierno, para evitar lo anterior, lo más conveniente para las finanzas públicas es el privatizar en su totalidad dichos sistemas, aún a costa del detrimento de las condiciones de vida de los mexicanos.

La deuda interna es el factor que de seguir incrementándose puede ocasionar a la larga insolvencia al gobierno, puesto que no la puede transferir. Dicha deuda es la cuna de una nueva crisis de insolvencia y quiebra del erario público.

El modelo Neoliberal provoca que el gasto gubernamental no sea un motor para el crecimiento en México, lo cual nos disminuye las expectativas de llegar a ser un país en mejores condiciones, con menor pobreza e igualmente prohíbe que la recaudación tributaria pueda aumentar y liberar los ingresos petroleros.

Es necesaria una reforma fiscal que garantice el incremento de la recaudación y a la vez el crecimiento alto y constante del país. Una reforma equitativa que cobre más a quien más tiene y un gasto promotor que subsane las deficiencias del mercado. Asimismo, cualquier reforma no tendrá éxito si no se acompaña de una política económica integral en busca de un crecimiento y desarrollo endógenos.

Conforme se ha implantado el nuevo gobierno, la expectativa principal es que el modelo Neoliberal se seguirá respetando en México en el sexenio naciente de Felipe Calderón, a pesar de no ser el mejor camino para el país.

Bibliografía

A propósito del Estado, "México: cambios institucionales y su efecto sobre la estructura financiera: modificación de los agregados monetarios". En Manrique Campos, Irma y Teresa López González (coordinadoras). Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina. México, UNAM-Porrúa, pp. 391-412

Correa, Eugenia (2004). "México: la crisis fiscal del Consenso de Washington. En Manrique Campos, Irma y Teresa López González (coordinadoras). Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina. Mexico, UNAM-Porrúa, p.p. 139-154

Lapeyre, Frederic (2004). "Globalization and structural adjustment as a development tool". En Working Paper No. 31, Policy Integration Department. World Commission on the Social Dimension of Globalization International Labor Office, Venecia, Julio.

Levy Orlik, Noemi (2004). "El efecto de la restricción del déficit público en economías globalizadas con mercados de capitales débiles". En Quintero Soto Maria Luisa (coordinadora). Liberalización financiera y déficit público. México, UNAM-Porrúa, pp. 155-178

Ortiz Palacios, Luís Ángel (2004). "Reforma Tributaria y financiamiento del gasto publico en México". En Manrique Campos, Irma y Teresa López González (coordinadoras). Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina. México, UNAM-Porrúa, pp. 103-138

Salinas de Gortari, Carlos, *Sexto Informe de Gobierno*, De. Presidente de la República, México, 1994.

Acevedo Garat, Miguel, *El Comercio Exterior de México*, tomo II, Ed. siglo XXI editores, s.a. de c.v. en coedición con instituto mexicano de comercio exterior y academia de arbitraje y comercio internacional, primera edición, 1982, México.

Alicia Girón, *Deuda Externa Historia sin Fin*, Ed. UNAM-IIES, México 1989.

Amat Salas, Oriol, *Análisis Económico Financiero*, Ed. Gestión 2000, España, 1997.

Amin Samir, Bettelheim Charles, Emmanuel Arghiri, Palloix Christian, *Imperialismo y Comercio Internacional (El intercambio desigual)*, impreso y distribuido por siglo xxi editores, s.a. de c.v., décima edición, 1986, México, D.F.

Arau, J. Hortala y Durán, Barbe, *Lecturas sobre agregación económica*, Ed. ARIEL, Barcelona, España, 1970.

Arnaudo, A. Aldo, *Economía Monetaria*, De. CEMLA, México, 1987. Aspe Armella, Pedro, *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, Ed. F.C., México, 1983.

Cabello, Alejandra, *Globalización y Liberación Financiera y la Bolsa Mexicana de Valores. Del Auge a la Crisis*, Ed. Plaza y Valdez, México, 1999.

CEPAL, *El Desarrollo de América Latina y del Caribe: Escollos, Requisitos y Opciones*, en Revista Mercado de Valores, No. 6. 1987.

Cesar I. José y Otros, *Ahorro y Balanza de Pagos*, En la Revista de *La Economía Mexicana* Núm. 4, De. CIDE, México, D.F.

Cordera C., Rolando y Ruiz Durán, Clemente, *Esquema de periodización del Desarrollo Capitalista en México*. Revista de Investigación Económica, UNAM. 1980.

Correa, Eugenia, *Los mercados Financieros y la crisis en América Latina*, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1992.

De Ollogui, José Juan, *El Sistema Financiero en la Nueva Estrategia de Desarrollo*, ponencia presentada al *Foro de Consulta Popular sobre Modernización Financiera*, Marzo 1989.

Dwight S. Brothers, *El financiamiento de la formación de capital en México, 1950-1961*. En *La Economía Mexicana*, Lecturas Núm. 4 FCE, México, 1973.

Estay Reyno, Jaime, *Pasado y Presente de la Deuda Externa de América Latina*, Ed. Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, 1996.

F. Drucker, Peter, *La Cambiada Economía Mundial*, en Revista de Investigación Económica, No. 180, De. Facultad de Economía, UNAM, México, abril – junio, 1987.

Grupo Financiero *BANCOMER*, *Informe Económico Junio de 1999*, México.

Grupo Financiero *BANCOMER*, *Los Tigres Pierden sus Garras: Cuatro Crisis Bancarias*, México, 1998.

Guillén Romo, Héctor, *Orígenes de la Crisis en México, 1940-1982*, De. Era. México.

Gujarati, Damodar N., *Econometría* Ed. MGH, México 1992

Hernández de la Portilla, Alejandro, *Inflación y Descapitalización*, Ed. ECASA, México, 1980.

Huerta G., Arturo, *Liberación e Inestabilidad Económica en México*, Ed. Diana, México, 1992.

- Ianni, Octavio, *La Era del Globalismo*, Ed. Siglo XXI, México, 1999.
- Ibañez Aguirre, José Antonio, México: ciclos de deuda y crisis del sector externo, Ed. Plaza y Valdez, México, 1997.
- Ibarra, David, *El Nuevo Orden Internacional*, Ed. Nuevo Siglo Aguilar: Alfaguara, México, 1999.
- Ibarra, David, *Política y Economía en América Latina: El trasfondo de los Programas Heterodoxos de Estabilización*, En Rey, Estudios Económicos No Extraordinario, De. Colegio De México, Octubre, 1987.
- Keynes J.M., *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero*, De. FCE, México, D.F.
- Kuznets, Simon, *Conocimiento Económico y Estructura Económica*, Ed. ARIEL Barcelona, España 1974.
- Lange, Oskar, *Teoría de la Reproducción y de la Acumulación*, Ed. ARIEL, Barcelona, España, 1973.
- Leeman, W. A.- *Capitalismo, socialismo de mercado y planificación central*: Colección DEMOS.- Ed. ARIEL, 1974, Barcelona, España.
- Leontief, Wassily, *Análisis Económico INPUT-OUTPUT*, Ed. ARIEL, Barcelona, España, 1975.
- Márquez, Javier, *La Banca Mexicana, Septiembre de 1982-Junio de 1985*, De CEMLA, México, 1987.
- Marx, Carlos, *El Capital*, De. Fondo de Cultura Económica, Capp I, Tomo I. México, 1975.
- Maxwell, J. Fry, *Dinero, Interés y Banca en el Desarrollo Económico*, De. CEMLA, México, 1990.
- Morera Camacho, Carlos, *El Capital Financiero en México y la Globalización*, Ed. ERA, México 1998

Noyola Vázquez, Juan F., *El desarrollo económico y la inflación en México y otros países Latinoamericanos*, en *La Economía Mexicana*, Lecturas Núm. 4, FCE, México, 1973.

Ortíz Wadgymar Arturo, *Política Económica de México 1982-1995*, Ed. Nuestro Tiempo, México 1995

Pinto, Anibal, Ensayos de, *Inflación Raíces Estructurales*, FCE, Lecturas Núm. 3.

Rudiger, Dornbusch y Fischer, Stanley, *Macroeconomía*, Ed. Mac. Graw Hill, México, 1983.

Rudiger, Dornbusch, *Macroeconomía de una economía abierta*, Ed. Antoni Bosch, Barcelona, España, 1981.

Rueda Peiro, Isabel, *México: crisis, reestructuración económica, social y política*, Ed. Siglo veintiuno editores, primera edición, 1998, México

Sacristán Colas, Antonio, *Inflación, Desempeño y Desequilibrio Externo*, Ed. CIDE, México, 1989.

Sandoval, Rafael, *Periódico el Financiero*, México, Abril del 2000, pp 3A.

Smith, Adam, *Naturaleza y Causas del Origen de la Riqueza de las Naciones*, De. FCE, México. 1978

Solis, Leopoldo, Selección de: *La Economía Mexicana: II. Política y Desarrollo*, Lecturas Núm. 4** FCE, México, 1973.

Taylor, Lance, *Modelos Macroeconómicos para Países en Desarrollo*, México, 1986. Ed. F.C.E.

Tobin, James, *El Marco Monetario de Milton Friedman*, Un Debate con sus Críticos, Ed. Premia, México, 1981.

Tello, Carlos, “Estado y desarrollo económico: México 1920-2006”, Ed. UNAM, México 2007.

Varian, Hall (1998). Microeconomía Intermedia: un enfoque moderno. 4a edición, México, Antoni Bosch

Xue Dong, Liu (2004). "El ahorro interno y la inversión bajo el enfoque de globalización financiera. Aspectos comparativos entre las crisis mexicana y asiática". En Quintero Soto María Luisa (coordinadora). Liberalización financiera y déficit público. México, UNAM-Porrúa, pp143-154.

DOCUMENTOS DE INTERNET

Banco de México. Estadísticas. www.banxico.org.mx

Huerta Moreno, Guadalupe (1995). "La reforma del Estado y la transformación de las finanzas públicas." En Gestión y Estrategia. México, UAM, julio-diciembre. <http://vwww.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc2.htm>

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Banco de Información Económica. www.inegi.gob.mx

Ocampo. Mas allá del Consenso de Washington, CEPAL. 2004 <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/20759/Serie%2026.pdf>

Presidencia de la República (1995). Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000. México. <http://uninet.mty.itesm.mx/legis-demo/progs/pnd.htm>

Presidencia de la República (2001). Plan Nacional de Desarrollo, 2001-2006. México. <http://pnd.fox.presidencia.gob.mx/>