



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN

**LA GLOBALIZACIÓN Y POLITICA FISCAL EN
MEXICO 2000 - 2008**

T E S I S

QUE PARA LA LICENCIATURA EN ECONOMIA

P R E S E N T A:

EMILIO SILVA OLMOS

No. DE CUENTA-08258252-4



FES Aragón

**ASESOR:
DR. JOSÉ LUIS MARTINEZ MARCA**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A mis padres que despertaron en mí el interés en que yo estudiara y que siempre me apoyaron para que terminara mi carrera profesional exitosamente.

A mi esposa Lety a mis hijos Alex y Mary Paz que con su amor, paciencia y cariño estuvieron a mi lado apoyándome y queriendo ser para ellos un pequeño granito de arena que los lleve a saber que nunca es tarde para llegar a donde uno quiere.

A mis hermanos que de una u otra forma estuvieron brindándome su incondicional apoyo para la terminación de mi licenciatura.

También vaya mi agradecimiento a mis abuelitos que ya no están conmigo pero con sus sabios consejos me llevaron también a alcanzar esta meta.

A mis profesores que día a día me brindaron sus conocimientos para hacer de mí un profesionista preparado y enfrentar los retos que la vida misma me tenía preparado.

Así mismo le agradezco infinitamente al Dr. José Luis Martínez Marca el haber logrado que me interesara saber lo importante que es mi carrera en el ámbito de mi realización como profesionista y ponerla en práctica en mi trabajo del sector público.

A la Facultad de Estudios Superiores Aragón-Universidad Nacional Autónoma de México por las facilidades otorgadas para poder concluir mis estudios profesionales.

AGOSTO DE 2008

INDICE

	Página
Introducción	1
Capitulo I.- Aspectos Teóricos sobre la Globalización y la Política Fiscal	6
1.- Principios Básicos de la Globalización Económica	7
2.- Lineamientos sobre la Política Fiscal	14
3.- El papel del Estado en el Contexto del Modelo Neoliberal	21
4.- Reforma Fiscal en Economías Emergentes	30
Capitulo II.- Antecedentes sobre la Política Fiscal en México 1990-1999	39
1.- Cambios Fundamentales en la Política Fiscal de México	40
2.- Estructura de los Ingresos Fiscales	52
3.- La Política de Gasto Público y la estabilización macroeconómica de precios	60
4.- El modelo neoliberal y su efecto sobre la política fiscal	71

	Página
Capitulo III.- Política Fiscal Neoliberal y la Globalización en México 2000-2007	84
1.- Importancia de la Política Fiscal y la Estabilidad Macroeconómica	84
1.1 Política de Ingresos	89
1.2 Política de Gasto	90
2.- Importancia de la Política Fiscal en México	91
3.- Limitaciones para desarrollar una Reforma Fiscal en México	95
4.- Expectativas sobre la Política Fiscal en el Modelo Neoliberal en México	97
Conclusiones	107
Bibliografía	111

Introducción

En el contexto del modelo neoliberal uno de los principios que establece dicho modelo ha sido el de tener como objetivo fundamental el lograr la estabilidad de precios a nivel macroeconómico, es decir nos referimos a la estabilidad de los precios relativos de los bienes y servicios (inflación), los niveles reales de la tasa de interés en el mercado financiero, el tipo de cambio respecto al dólar y sobre todo proteger el poder de compra de nuestra moneda y con ello mejorar las condiciones de vida de la población y promover el aumento del empleo y abatimiento de la desigualdad económica.

Para el logro de estos propósitos se estableció como eje de la estabilidad el manejo prudente de la política monetaria con fines de restricción monetaria con impacto directo sobre la demanda agregada y de esta forma evitar presiones sobre los precios a pesar de que con ello se limita el potencial del crecimiento de la economía. Sin embargo, otro de los elementos fundamentales que se requiere para cumplir con el objetivo de la estabilidad de los precios relativos en la economía es el de promover el equilibrio en la operación financiera del Estado, es decir, mantener el equilibrio de las finanzas públicas en términos de no generar un mayor gasto respecto a los ingresos públicos a menos que estos últimos crezcan y se pueda lograr el aumento del gasto sin incurrir en desequilibrios.

Para el logro de dicho equilibrio el Estado desde el punto de vista neoliberal y en particular en la economía mexicana se ha buscado esquemas de cambio estructural y de formas que atiendan al aumento de los ingresos públicos a lo cual se le ha dado en llamar reforma fiscal que, sin embargo, no ha logrado sus propósitos fundamentales de aumentar los ingresos públicos sobre todo de los tributarios, incluso en la actualidad se habla de la reforma energética que se

presenta como una alternativa a los fracasos que en materia de reforma fiscal se han llevado a cabo previamente en el marco de la globalización en nuestro país.

Por ello resulta relevante el estudio de la globalización y la reforma fiscal en México en pasado reciente de nuestro país a fin de proponer acciones que permitan mejorar las condiciones de las finanzas públicas y se pueda atender a la discusión sobre cual debe ser papel del Estado a la luz de la discusión que mi asesor realiza sobre la propuesta de la Refuncionalización del papel del Estado en el contexto del Modelo Neoliberal en nuestro país y que tiene que ver con los objetivos de crecimiento de la economía y la reducción de la desigualdad o mantener la restricción del papel del Estado en la economía y que sea el mercado el que asigne los recursos y determine los precios a pesar de que con ello se incrementa la desigualdad económica y la pobreza en nuestro país, es por ello que proponemos el analizar cuales han sido los cambios fundamentales en materia de reforma fiscal en el marco de la globalización en nuestro país.

Dentro de los objetivos más relevantes que se propone cubrir con la presente investigación es la de:

Determinar y analizar cuales han sido los efectos de la globalización económica en México sobre las acciones de política fiscal en un entorno del modelo neoliberal. Es decir, se investigará cual ha sido el comportamiento de los ingresos fiscales y como han incidido en ellos las reformas fiscales parciales que se han llevado a cabo, así como atender también al análisis de los principales cambios que se han realizado en materia de gasto público durante el periodo de estudio a fin de poder determinar si existe la posibilidad de modificar la estructura de los ingresos fiscales y de gasto público en el contexto de la globalización y liberalización de la economía mexicana.

Asimismo se plantean los siguientes objetivos particulares dentro de la investigación sobresaliendo los siguientes:

i) Discernir en torno a la naturaleza de la globalización económica y los efectos que ello ha tenido sobre la conducta de la estructura de los ingresos públicos y las modificaciones anuales a las leyes de ingresos en México a partir de la puesta en marcha del modelo neoliberal a principios de la década de los noventa.

ii) Comprender si la política monetaria implementada durante las últimas dos décadas ha requerido de la implementación también de una restricción de las finanzas públicas por el lado del gasto público a fin de evitar presiones sobre la demanda y por consecuencia sobre la estabilidad de precios en México.

iii) Determinar si es factible introducir un cambio en la política fiscal pero sobre todo de gasto público en el marco del modelo neoliberal considerando la propuesta de la Refuncionalización del papel del Estado en la economía en nuestro país a fin de promover el crecimiento de la inversión productiva, el empleo y mejorar las condiciones de vida de nuestra población de menores recursos.

Es importante señalar que la hipótesis principal de la investigación que se piensa cubrir es la que establece que:

“La globalización que aparece conjuntamente con las acciones propuestas en el Consenso de Washington en 1989 y que dan lugar al Modelo Neoliberal ha tenido efectos significativos sobre el manejo de la política fiscal en México, sobre todo en lo que corresponde a la rigidez que experimenta el aumento de los ingresos tributarios y la alta dependencia de los ingresos petroleros, además de imponer el equilibrio de las finanzas públicas como medio de apoyo a la estabilidad de precios a través de la reducción del gasto público lo cual impone límites al crecimiento de la economía y profundiza la desigualdad social y económica que genera la aplicación del neoliberalismo económico derivado de

la globalización macroeconómica que se impone en las economías emergentes durante la década de los ochenta”.

Para cubrir los objetivos y la hipótesis que se plantean en la presente tesis de licenciatura en economía, la investigación se encuentra dividida en tres capítulos, analizándose en el primero los aspectos teóricos referidos a al proceso de globalización que han enfrentado las economías emergentes desde mediados de la década de los ochenta y como todo influyo de manera importante en el manejo de las finanzas públicas y el equilibrio financiero del balance presupuestal del gobierno federal en las economías señaladas. Todo este proceso tendría su culminación y reconocimiento internacional a partir del denominado Consenso de Washington establecido a finales de 1989 en la misma ciudad de los Estados Unidos de América y Avalado por el Fondo Monetario Internacional y el propio Banco Mundial, y sería de este consenso de donde surgieran los principales lineamientos para el llamado Modelo Neoliberal que se aplicaría en la mayor parte de los países de América Latina.

Por su parte el capítulo segundo esta referido al análisis de la política fiscal que siguió México durante el periodo de 1990 a 1999, periodo en el cual la economía mexicana atraviesa por la transición hacia el modelo neoliberal a pesar de la crisis financiera de 1994, caracterizándose a la política fiscal por la ampliación de su base tributaria pero sobre todo por la ampliación de la carga fiscal de los impuestos indirectos como el IVA que fue ampliado a principios de 1995 y se hizo con el fin de ampliar los ingresos fiscales y de hecho esto caracterizaría a este periodo en la mayor parte del aumento de los ingresos fiscales sería a través de la ampliación de la base tributaria y de la carga fiscal de los impuestos indirectos sin que con ello se consiguiera realmente una reforma fiscal integral que mejorara la condición financiera del Estado en el largo plazo, ya que se mantuvo la dependencia de los ingresos federales procedentes del petróleo en México.

El capítulo tercero esta referido a la investigación de la realidad actual en materia de política fiscal, es de revisar y analizar el periodo que va del año 2000 a 2007 a fin de poder establecer si con el cambio de gobierno y de partido político que se da en el año 2000 se mejoran las acciones de la política fiscal a fin de poder establecer si realmente en el pasado reciente de nuestro país se han establecido cambios importantes en la estructura de los ingresos fiscales o más bien hemos seguido manteniendo el mismo tipo de estructura del pasado en donde los impuestos indirectos y el ISR son la parte importante de los ingresos tributarios sin que se hayan logrado avances importantes en los aumentos de la base tributaria como se suponía que iba a suceder desde mediados de la década de los noventa y continuamos dependiendo por tanto, de los ingresos no tributarios provenientes del petróleo y no se observan cambios significativos a pesar de la reforma energética propuesta por el presidente Felipe Calderón Hinojosa en el año 2008.

Finalmente se presentan las principales conclusiones derivadas de la investigación destacándose la necesidad de establecer una verdadera reforma fiscal a la luz de la refuncionalización del papel del Estado que retomo de mi asesor.

Capítulo I.- Aspectos Teóricos sobre la Globalización y la Política Fiscal

El proceso de apertura y desregulación de la economía mexicana que se inicia desde mediados de la década de los ochenta a partir de que se aprueba el ingreso al Sistema Generalizado de Preferencias (GATT) actualmente conocido como la Organización Mundial del Comercio (OIT), fue marcando la pauta de lo que sería un cambio más profundo en el modelo de crecimiento de la economía mexicana y aún más, representaba el inicio del proceso de globalización que se empezaba a gestar en el escenario internacional en donde la formalización de dicho proceso se haría a partir de las declaraciones establecidas en el Consenso de Washington que se realizaron en el año de 1989 y que significarían sin duda un cambio en la visión del modelo económico que seguirían las economías emergentes, es decir, aquellas que se encontraban en proceso de desarrollo económico y de modernización de su aparato productivo, político y social, como lo era en ese momento la economía mexicana.

Recomendaciones como la disciplina fiscal, liberación del sistema financiero, liberación del comercio internacional y la desregulación de la economía a favor de los derechos de propiedad privada y el mercado marcaron la pauta a seguir por la mayor parte de los gobiernos en América Latina en la década de los noventa, independientemente de las consecuencias que ello traería para sus economías. De esta manera se pondría fin a varias décadas de uso y aplicación del Modelo de Sustitución de Importaciones, sustentado en la protección de la economía y en el fortalecimiento del Estado como promotor del crecimiento, basados estos principios en el paradigma Keynesiano. Sin embargo, a partir de la década de los noventa veríamos emerger al paradigma neoclásico de la economía y de los principios fundamentales del monetarismo en el quehacer de la política económica por parte de los gobiernos y en consecuencia estaríamos más sujetos a los efectos y principios que se presentarán en el mercado internacional dado que

el neoliberalismo económico estaría presente en las políticas públicas aplicadas por los Estados de América Latina.

1.- Principios Básicos de la Globalización Económica

En México durante el periodo que va de 1939 hasta el inicio de la década de los ochenta, el crecimiento de la economía se caracterizó por una amplia participación del Estado en la economía mediante la aplicación del gasto público dirigido a la ampliación de la infraestructura y de las empresas públicas que fue creando a fin de fortalecer el crecimiento industrial sustitutivo de importaciones, conformando con ello un Estado caracterizado por ser protector, inversor y promotor del crecimiento de la economía a través del mantenimiento de un gasto público importante que superaba a sus ingresos dando como resultado la existencia crónica del llamado déficit financiero. “La transformación política y social de México a raíz de la Revolución y el proceso de crecimiento económico sostenido a partir de 1934, avalaban la favorable opinión que sobre el país tenían los inversionistas y los banqueros extranjeros, sobre todo cuando ese crecimiento se combinó con la estabilidad monetaria y la de precios después de 1954, y daban sólido sostén al razonado optimismo y a la confianza que sobre las posibilidades de desarrollo de México tenían los capitales nacionales.”¹

La llamada transformación de la economía era basada justamente en la fuerte injerencia del Estado en la economía con lo cual se seguían los preceptos derivados de la teoría de John M. Keynes que sugerían que dadas las imperfecciones que existían en el mercado de la oferta y la demanda bajo el punto de vista de la teoría neoclásica, era necesario entonces la participación del Estado en la economía a fin de hacer más eficiente el proceso económico y con ello lograr un proceso de crecimiento autosostenido de largo plazo como lo planteaban los preceptos establecidos en el Modelo de Sustitución de Importaciones de aquella época.

¹ / Tello, Carlos, “Estado y desarrollo económico: México 1920-2006”, Ed. UNAM, México 2007, p. 452.

De esta manera la primera gran crisis económica del capitalismo en 1929 demostró que el mercado no era tan eficiente para la determinación de los precios y la asignación de los recursos como lo establecía la llamada teoría neoclásica, en ese sentido se dieron los elementos para fortalecer la posición keynesiana en términos de las imperfecciones del mercado y de la necesidad de intervención del Estado en la economía. De esta manera, se tenía que “... en las economías realmente existentes casi nunca se cumplen los supuestos de la competencia perfecta, y por lo contrario, lo común es que los mercados no sean mecanismos tan perfectos como los que describe un modelo ideal. En general, los mercados presentan algunas “imperfecciones”, es decir, potencialmente los mercados pueden “fallar” en alcanzar los resultados eficientes y mucho menos llegan a resultados socialmente equitativos. Si los mercados fallan, entonces se abre una posibilidad para corregir estas fallas a través de la intervención del Estado.”²

Las fallas del mercado dada la ausencia de mercados perfectos respaldan la participación del Estado en la economía y fue esto uno de los principales factores que conjuntamente con las recomendaciones de política económica de Keynes llevaron a que el Estado mexicano asumiera una importante participación en la economía durante el llamado modelo de sustitución de importaciones, que operó en México durante el periodo de 1939 a principios de la década de los ochenta.

Sin embargo, a mediados de la década de los ochenta se inicia un periodo de transición hacia el llamado modelo neoliberal que sería aplicado ya con bastante claridad a partir del gobierno de Carlos Salinas en 1989 y que sustentaría entre sus preceptos fundamentales los lineamientos derivados del consenso de Washington de ese mismo año, en donde se destacaba por una serie de reformas que se orientarían principalmente a la disminución de la participación del Estado en la economía y a mantener un equilibrio fiscal, regresando a los viejos principios de la teoría neoclásica con algunas diferencias en donde sobresale el proceso de globalización de las economías.

En este sentido, podemos señalar como de manera muy atinada David Ibarra sostiene que... “Los factores causales y los efectos de la crisis latinoamericana

² / Ayala Espino, José, “Mercado Elección Pública e Instituciones, una teoría de las teorías modernas del Estado”, Ed. UNAM-Porrúa, México 2004, p. 135.

de la década de los años ochenta, junto con los apremios asociados a las mudanzas del orden económico internacional, constituyen los hechos económicos decisivos para inducir a los gobiernos a abrazar el llamado “Consenso o Paradigma de Washington” y cambiar de raíz sus estrategias de desarrollo. Por supuesto, también influyó en el orden político la debacle de los países socialistas y el triunfo del liberalismo, como ensayo dominante para combinar progreso con democracia.

El meollo del Consenso de Washington con su trilogía de objetivos globales “liberalizar, estabilizar, privatizar” *persigue extender y afianzar la organización económica de mercado a escala mundial*, haciéndola independiente de especificidades nacionales. Así, *mutatis mutandi*, se prescriben las mismas políticas tanto en la demolición de los regímenes proteccionistas latinoamericanos como en la transición al capitalismo de los países antes socialistas.”³

En efecto, las acciones derivadas del Consenso de Washington apuntaron a la inserción de las economías latinoamericanas en el modelo de economía mundial o de la llamada globalización con lo cual se rompía con el modelo tradicional de proteccionismo y de participación del Estado en la economía y se favorecía también la incorporación de las economías antes socialistas hacia el capitalismo de mercado global, y de esta forma conformar la estructura de propiedad privada como base del crecimiento económico y al mercado como el determinante de la conformación de los precios y la asignación de los recursos en las economías a escala mundial y global.

Así, ...“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 las empresas públicas. La desregulación de las actividades económicas. *La estricta*

³ / Ibarra, David, “la reconfiguración económica internacional”, Ed. Facultad de Economía-UNAM, México 2006, p. 101.

*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.”*⁴

De esta manera tenemos un regreso claro por los gobiernos a la puesta en práctica de la doctrina teórica neoclásica en donde se reconocen las bondades del mercado y aunque se esta consiente de las imperfecciones del mercado, se deja al Estado participar en la economía sólo en aquellas actividades que a la iniciativa privada no le representan ningún interés de negocio importante, pero si insistirá en la apertura de actividades que le son rentables como ha sido el caso en México de manera reciente en 2008 de la participación en la explotación del petróleo.

Bajo esta estructura de política económica global inserta en el marco del modelo neoliberal es evidente que las políticas públicas que surgen entre las que se encuentra el caso la de gasto para el desarrollo social en la economía tenderán evidentemente a sólo ser un paliativo contra la desigualdad que genera la política económica neoliberal y nunca una solución dado que el propio modelo lo establece de esa manera y se orienta principalmente a garantizar la rentabilidad del capital privado y asegurar los principios de la propiedad privada del mismo capital a fin de ser un mercado atractivo para la inversión extranjera y nacional dadas las características que la globalización impone a los países de la región latinoamericana.

De esta manera, tenemos que el proceso de globalización por el que atravesaron las economías latinoamericanas principalmente al inicio de la década de los noventa de manera no fue otra cosa que fortalecer el paradigma neoclásico de mercado en el orden internacional para con ello garantizar el crecimiento de la rentabilidad del capital tanto en el sector real como financiero a escala

⁴ / Tello Carlos, op. Cit. p. 626.

internacional, no importando si con ello se pusieran en riesgo las estructuras de producción locales de las naciones ya que la inserción de la producción internacional y el propio modelo de globalización se inserta de manera independiente a las formas de producción internas de los países, tal y como lo señalo David Ibarra.

Bajo estas consideraciones, la actividad del Estado se reduce a ser un mero regulador de la actividad de mercado ya que se antepone como principio fundamental la actividad de los agentes económicos en el mercado sobre la actividad del Estado. Sin embargo, con ello se abandonan los preceptos anteriores de la teoría keynesiana sobre el estado y se admite implícitamente que el mercado dará lugar al equilibrio y al crecimiento de largo plazo, pero esta posibilidad ha quedado desmentida por la realidad dadas las crisis financieras que se han presentado en el mundo y en particular en México durante 1994.

Por ello, el proceso de globalización además de reducir la actividad del Estado para reducir las imperfecciones del mercado –monopolios, oligopolios, barreras, etc..- ha dado como resultado que en efecto dadas las condiciones del mercado internacional en cuanto a la oferta y demanda de energéticos y alimentos empiece a mostrar claros efectos inflacionarios y en algunos casos de tipo especulativo que empiezan a contagiar el funcionamiento de los mercados locales tanto de los países desarrollados.

Lo mismo ha sucedido en otros sectores de la producción real de la economía en donde la apertura del mercado ha redundado en la baja de nuestro sector exportador el aumento de las importaciones y el cierre de varias empresas sobre todo pequeñas y medianas que han significado una importante reducción en la generación de empleos formales en nuestro país. Así se ha expandido de manera importante un sector informal del empleo en crecimiento que ha provocado la reducción de ingresos fiscales y el fomento del contrabando técnico en la

economía, pese a los objetivos de mantener finanzas públicas sanas o en equilibrio.

Por otra parte, las condiciones de fomentar la inversión pública como mecanismo para incrementar el empleo en la economía no se han dado, por tanto, el Estado no ha podido actuar de manera contracíclica para elevar el crecimiento de nuestra economía en los últimos años, dados los parámetros que ha impuesto el modelo neoliberal.

Al respecto Stiglitz señala que... “Tras la ideología del libre mercado hay un modelo, que suele ser atribuido a Adam Smith, según el cual las fuerzas del mercado –la motivación del beneficio– dirigen la economía hacia resultados eficientes como si la llevara una mano invisible...Tales condiciones son sumamente restrictivas. De hecho, los avances más recientes de la teoría económica –realizados irónicamente justo durante el periodo de seguimiento más inexorable de las políticas del Consenso de Washington– han probado que cuando la información es imperfecta y los mercados incompletos (es decir siempre, y especialmente en los países en desarrollo), entonces la mano invisible funciona de modo muy deficiente. *Lo significativo es que hay intervenciones estatales deseables que, en principio, pueden mejorar la eficiencia del mercado.*”

5

Por su parte, los aportes de los nuevos keynesianos (especialmente Stiglitz ⁶) señalan que es fundamental la redistribución del ingreso por parte del Estado, debido a la existencia de las “fallas de mercado”. Es decir, el primer teorema del bienestar económico señala que la economía es eficiente en términos de Pareto únicamente bajo ciertas circunstancias o condiciones de mercados competitivos y eficientes. Sin embargo, existen circunstancias en que la economía no es Pareto-eficiente, debido a la existencia de fallas como son por ejemplo, la existencia de monopolios, externalidades, bienes públicos, mercados incompletos, fallas en la

⁵ / Stiglitz, Joseph, “El Malestar de la Globalización”, Ed. Tecnos. España 2006, p. p. 103-104.

⁶ / Véase, Stiglitz, Joseph. Economics of the Public Sector, Ed. W. W. Norton y Company, Second Edition.

información, desempleo e inflación. Entonces, el segundo teorema del bienestar económico nos dice que si la distribución del ingreso producida por el mercado no es socialmente aceptable, en respuesta todos los gobiernos necesitan redistribuir las dotaciones iniciales, esto con el fin de desaparecer los efectos nocivos que generan estas “fallas de mercado” y obtener así una distribución del ingreso socialmente aceptable.

Por otra parte los postulados de los teóricos neoliberales en cuanto a su planteamiento del llamado proceso de “filtración”, que suponen que en la medida que exista crecimiento por ese hecho, los beneficios llegarán a las clases más pobres, dado que los ricos ahorran e invierten más y en consecuencia filtran posteriormente los beneficios del crecimiento a los sectores de la sociedad con menores ingresos. Lo anterior no sólo no se ha comprobado sino por el contrario ha provocado el aumento de la pobreza en las economías emergentes a partir de la aplicación del modelo neoliberal... “A pesar de los obvios problemas que padece la economía de la filtración, ostenta un buen linaje intelectual. Un premio Nobel, Arthur Lewis, aseveró que la desigualdad era buena para el desarrollo y el crecimiento económico, por que los ricos ahorran más que los pobres, y la clave del crecimiento era la acumulación de capital. Otro premio Nobel, Simón Kuznets, sostuvo que en los estudios iniciales del desarrollo la desigualdad crecía, pero que esta tendencia se revertía después.”⁷

“La historia de los últimos cincuenta años no ha confirmado esas teorías e hipótesis... 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...”⁸

⁷ / Stiglits, Joseph, “El Malestar de la Globalización”, Ed. Tecnos, España 2006, p. 109.

⁸ / Stiglits, Joseph, Op. Cit., p. 110.

Lo anterior deja ver como dadas las imperfecciones del mercado frente a la aplicación automática de las políticas de corte neoliberal no necesariamente significan que los beneficios lleguen por igual a todos los sectores sociales de la población, razón por la cual el Estado no puede mantenerse al margen de dicha situación es necesario establecer acciones de regulación que permitan en efecto que los beneficios por crecimiento se distribuyan de manera más equitativa entre la población como lo ha demostrado el crecimiento sostenido de los países del Este de Asia.

2.- Lineamientos sobre la Política Fiscal

El crecimiento de la economía mexicana ha sido en las dos últimas décadas una variable dependiente en alto grado de las exportaciones de los productos manufacturados principalmente hacia los EE.UU. y del gasto público.

Las exportaciones de manufacturas dependen básicamente del crecimiento del ingreso sobre todo en EE.UU., factor fuera del control de la política económica interna; mientras que el gasto público en las condiciones de equilibrio presupuestal contempladas en nuestra legislación, depende de los ingresos que capte el Sector Público. Uno de los principales problemas del país ha sido la baja captación de ingresos que el gobierno recauda por concepto de impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos, aprovechamientos y otros , lo que lo hace muy vulnerable al depender en alto grado de los ingresos de la exportación del petróleo, cuyo precio es fijado por condiciones internacionales y sujeto a fluctuaciones.

Para analizar el efecto del gasto público en el crecimiento de la economía mexicana, debemos realizar una revisión de la estructura de los ingresos de la Federación que para el 2008 contempla, en lo que hace a impuestos, el mayor porcentaje que corresponde al impuesto sobre la renta (ISR) el 22.6%, después el impuesto al valor agregado (IVA), 17.4%, el impuesto empresarial a tasa única

(IETU) , 2.7% y por último el impuesto empresarial sobre producción y servicios (IEPS), 2.2%, los demás impuestos mantienen una participación que no llega al 1 %.

Con la aprobación de la Ley de Ingresos de la Federación 2008 (LIF-08) advertimos que la reforma fiscal, tan comentada como uno de los pasos trascendentes del actual gobierno para impulsar el crecimiento y por lo tanto el empleo, solo innovó el impuesto empresarial a tasa única (IETU) y el impuesto a los depósitos en efectivo (IDE) cuyo peso en la captación esperada es de 2.7 % y de 0.1% respectivamente.

Es de esperarse que con lo anterior no se altere nuestra posición de ser uno de los países con más bajos ingresos tributarios en relación al PIB del continente americano y no se mejore el lugar que ocupamos en materia de recaudación si nos comparamos con los integrantes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

La importancia que tiene el gasto público como impulsor del crecimiento a pesar del predominio del modelo de corte neoliberal donde se privilegia el mercado como el centro dinámico del sistema, sigue siendo un factor que es necesario destacar en nuestra investigación, en efecto es uno de los pilares de la denominada reforma fiscal sobre todo la calidad del mismo, donde se trata de no solo asignar gasto sino garantizar la transparencia y buen uso de los recursos monetarios que se recaudan con una mayor y mejor rendición de cuentas, es decir establecer objetivos y que estos se puedan evaluar para que retroalimenten el proceso de asignación.

La reducción del 5% anual en los gastos administrativos y operacionales, que el gobierno federal se comprometió a realizar, debe ser analizada en términos de eficiencia operativa, para determinar si es el monto adecuado o pueden cambiar las proporciones.

Con la transparencia del gasto público y la asignación y evaluación de las partidas se ataca uno de los lastres más viejos del sistema que lo ha corroído hasta su médula, la corrupción que incluso llega hasta la transferencia de los excedentes petroleros sin que podamos constatar hasta el momento, si hubo una correcta y adecuada utilización de esos recursos

La finalidad que el presente gobierno (2006-2012) ha establecido al gasto público queda inscrita en el marco de la propuesta de “Reforma Hacendaria por los que menos tienen”, donde se señala que en esta materia es necesario “establecer una estructura institucional que asegure un gasto orientado a resultados que sean identificables mediante evaluaciones de las políticas públicas, llevando a mayor eficiencia, transparencia y austeridad en los tres órdenes de gobierno”⁹

El compromiso latente en esta declaración consiste en el manejo escrupuloso del gasto y sobre todo su verificación mediante la transparencia en la información de las políticas públicas que manejen los recursos de la nación.

El proyecto de presupuesto de egresos de la federación para el año fiscal del 2008, (PEF-2008), afirma favorecer las actividades relacionadas con el estado de derecho y seguridad, así como el desarrollo social, al mismo tiempo que trata de hacer más eficiente la administración pública para el consiguiente ahorro de recursos, también pone en la mira algunos programas para lograr el establecimiento de metas más justas para la sociedad en su conjunto

En los últimos años los países han manifestado la necesidad de eliminar o disminuir el déficit fiscal, partiendo de la contracción de los gastos del gobierno hacia los servicios sociales y del aumento de la deuda interna.

El equilibrio presupuestario se ha logrado no sólo con el aumento de los gastos de salud, seguridad social y educación la disminución de las transferencias y la

⁹ SHCP-comunicado de prensa 081/2007-16 de septiembre 2007, p. 2

readecuación de la administración pública; sino manteniendo bajos los niveles salariales, en relación con la capacidad adquisitiva de la moneda y en todo caso a través del traspaso de las empresas del Estado al sector privado.

La política fiscal debería orientar a:

- Mantener el equilibrio fiscal.
 - Aumentar los ingresos fiscales mediante una gestión diáfana y pulcra en el manejo de los recursos.
 - Evitar las evasiones fiscales, considerando que el impuesto es el instrumento redistributivo por excelencia, si se emplea juiciosamente.
 - Modificar la composición de los ingresos y gastos dentro del Presupuesto de la Nación y evitar el manejo discrecional que actualmente le permite ésta al Poder Ejecutivo en especial la gestión de los gastos reservados.
 - Reorientar el gasto público, hacia las áreas sociales de salud, seguridad social, educación, focalizando los servicios hacia los sectores sociales más vulnerables de la población, con lo cual se reducirán los niveles de pobreza de la población.
 - Instaurar la disciplina fiscal, mediante una administración eficiente de las recaudaciones y la reestructuración del gasto público.
 - Aplicar una firme política de austeridad y prudencia en el manejo de las finanzas del gobierno central.
 - Elaborar ajustes para hacer de la política tributaria el instrumento idóneo para desmotivar el consumo, e incentivar la inversión.
 - Implementar una política fiscal con criterio no solamente recaudador, sino de distribución del ingreso.
 - Compatibilizar la carga tributaria con la atención a los servicios que demandan los distintos grupos sociales.
 - Eliminar los regímenes impositivos de privilegio para que las ventajas competitivas no se sesguen en favor de ciertas actividades económicas y en desmedro de otras, cuando técnica ni económicamente así se justifiquen.
- Deberán ser liberadas del pago de impuestos directos, las personas que se encuentren en niveles de pobreza.

La tributación y su mejora ha sido un problema estructural presente en las economías emergentes, caracterizado por un crecimiento menor en sus ingresos en relación a sus gastos, debido principalmente a la falta de una cultura de pago de los contribuyentes, que se reflejan en el proceso de elusión y evasión fiscal tanto por causantes mayores y pequeños, dejando que gran parte de sus ingresos recaigan sobre los causantes cautivos que en su gran mayoría están representados por la clase trabajadora que no puede eludir dichos impuestos, como el del Impuesto Sobre la Renta y otro que sin ser directo sino indirecto es el del Impuesto al Valor Agregado que se aplica al consumo.

Por el lado de los gastos públicos, su crecimiento se explica por el pago del servicio de la deuda tanto interna como externa de que son objeto las economías emergentes, dejando una menor disponibilidad de recursos para hacer frente a sus gastos de inversión y de tipo social que son altos dados su crecimiento y rezago que presentan este tipo de economías.

Por consecuencia, se tiene que bajo un esquema de política neoliberal en el cual se busca mantener un equilibrio de las finanzas públicas los Estados de las economías emergentes se ven obligadas dada la rigidez que presentan sus ingresos en términos de crecimiento a la reducción de sus gastos de inversión y social lo cual representa una fuente importante de descontento social ante una sociedad que no ve mejoras ni respuesta a sus demandas de empleo, ingreso y mejores condiciones en la calidad de vida y en la oferta de servicios públicos.

El problema de la tributación en las economías emergentes en la actualidad representa un problema importante, por cuanto a que los Estados se ven obligados a mejorar la calidad y eficiencia de su tributación mediante acciones que van encaminadas al aumento o creación de impuestos que por lo general reducen el ingreso, principalmente a las clases de la sociedad de menores recursos. Todo ello se ha reflejado en la búsqueda por estos Estados para la aplicación y acuerdo de lo que se conoce como una Reforma Fiscal Integral, que

resuelva o al menos permita mejorar los ingresos fiscales de los gobiernos estatales y municipales sus finanzas y cumplir con los preceptos del modelo neoliberal en cuanto a mantener finanzas públicas equilibradas.

Sin embargo, los propios organismos de representación popular como la H. Cámara de Diputados de los Gobiernos en las economías emergentes no han logrado un acuerdo pleno de lo que debería de incluir una reforma fiscal integral que beneficiara a los más en perjuicio de los menos, prueba de esto ha sido el caso de la economía mexicana que por más de cinco años ha buscado dicha reforma sin llegar a acuerdos plenos en dicha materia en la actualidad.

Debemos de reconocer que como lo establece la Curva de Lafer, no significa que a mayor tasa de tributación existan mayores ingresos para el Estado, por el contrario, se observa que a mayor tasa de tributación menores ingresos para el Estado, esto debemos de tener presente en principio para la aplicación de una reforma fiscal integral en economías emergentes.

Otro de los aspectos que inciden en la rigidez en el aumento de los ingresos en las economías emergentes es la estructural industrial y comercial con que cuentan, debido principalmente a que esta es desigual tanto en tamaño como regionalmente, razón por la cual en muchas de las veces los impuestos aplicados, no consideran estos aspectos en la fijación de la tasa de impuesto, dándose lugar a prácticas de elusión y evasión fiscales que contribuyen al mantenimiento de una estructura ineficiente en el cobro de impuestos, dada la existencia de un alto grado de corrupción en las autoridades fiscales.

Lo anterior ha dado por resultado que en varias economías emergentes que cuentan con recursos naturales importantes como es el caso del petróleo o bien otras materias primas, se vean obligados a depender de los ingresos derivados de la venta de estos productos como ha sido el petróleo en donde por ejemplo, México en la actualidad tiene como principal fuente de ingresos fiscales a los

derivados por las exportaciones del petróleo, por tanto, las fluctuaciones más fuertes de sus ingresos tributarios no derivan de cambios de la recaudación fiscal interna, si no de las fluctuaciones en los precios del petróleo que afectan los ingresos fiscales del Estado.

Entre las investigaciones actuales sobre el problema de los ingresos fiscales y la tributación en economías emergentes destaca la realizada por Fernando Calzada Falcón que establece:

“Como nos recuerda Fernando Calzada Falcón, aproximadamente hace unos 20 años entre los círculos académicos y políticos, se dio a conocer el libro titulado “La Disputa por la Nación”; los autores, Rolando Cordera y Carlos Tello contribuían a la discusión nacional ofreciendo una perspectiva de que había sido y seguiría siendo el problema fundamental de la economía y la sociedad mexicanas: la lacerante concentración del ingreso.

En esta idea, la concentración del ingreso se veía como resultado de luchas históricas que se ubicaban a lo largo de todo el proceso de conformación de la nación mexicana. Las características estructurales de la forma en que se generaba y genera todavía hoy la riqueza y, sobre todo, la manera de cómo sólo unos cuantos se han apropiado de la mayor parte de ella dan cuenta de la “disputa por la nación”.

*Esta disputa permanente tiene diversos ángulos, pero hoy en día se expresa con mayor nitidez en la actual discusión sobre las finanzas públicas. La definición de las fuentes de ingreso público, quién debe contribuir al fisco, a través de qué vías y en que proporción, es un debate que al final de cuentas implica una redistribución de recursos.”*¹⁰

Si consideramos, que los impuestos además de ser un instrumento fundamental en la recaudación de ingresos para los Estados, representa también un

¹⁰ / Calzada Falcón, F., “Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004” , Ed. UPCH, Tabasco, México 2004, p. 59

instrumento que puede permitir ya sea una mayor concentración del ingreso como también una mejor distribución del ingreso entre la sociedad. Este es uno de los principales problemas que en la actualidad enfrentan las economías emergentes en lo que se refiere al poder establecer una verdadera reforma fiscal que contribuya a una mejor distribución del ingreso en este tipo de economías.

Tradicionalmente los países emergentes a la vez de que cuentan con una estructura tributaria rígida mantienen un alto grado de concentración de la riqueza en un escaso sector de la población y por el contrario los impuestos que han sido creados no han considerado en su aplicación un carácter redistributivo del ingreso y no regresivo como en la actualidad lo representa el ISR en muchas economías de este tipo.

3.- El papel del Estado en el Contexto del Modelo Neoliberal

La posibilidad de desarrollar una estrategia integrada de políticas orientadas al sector de la pequeña producción agropecuaria, requiere algunas consideraciones previas que se refieren al rol del Estado. No se trata de retornar al Estado benefactor, centralizado, burocratizado e ineficiente, sino por el contrario, de profundizar un genuino proceso de descentralización a la vez que se recupera su responsabilidad en la compensación de desigualdades y redistribución de los ingresos nacionales.

Para que este nuevo Estado sea posible se requiere de un renovado pacto social entre los sectores sociales, que entre otras cosas asegure un sustantivo incremento en el volumen del gasto social orientado a remover las situaciones de pobreza estructural, y a dar oportunidades de integración a los sectores productivos que quedaron al margen del proceso de crecimiento económico.

Los sectores beneficiados con el modelo económico deberían sentirse obligados a hacerse cargo de su responsabilidad social, aportando los recursos económicos

necesarios (por ejemplo vía política impositiva progresiva) para ser redistribuidos por el Estado hacia los sectores excluidos o marginados. A su vez, el Estado podría aprovechar la potencialidad de la sociedad civil que a través de la diversidad y calidad de sus organizaciones intermedias estaría en condiciones de garantizar una mayor eficiencia y transparencia en la distribución de los nuevos recursos.

Ya se escuchan algunas voces que desde el discurso oficial sostienen la necesidad de construir una nueva institucionalidad pública que tienda a fortalecer la "autoridad social", para colocarla en pie de igualdad con la autoridad económica, generando los mecanismos de transferencia de recursos que conduzcan a una distribución más equitativa de la riqueza (Novacovsky, et al 1997). Establecer metas coordinadas entre la política económica y la política social puede crear un círculo virtuoso, mientras que su descoordinación potencia la ineficacia de una y de otra. En función de la eficacia y la equidad es fundamental crear relaciones funcionales entre la producción, la distribución y la redistribución del ingreso. En el caso de la población pobre esto significa no considerarla únicamente en tanto vulnerable o carente, sino como sujeto económico (Sojo, 1990).

Recuperar al Estado, y esbozar la manera en que este nuevo pacto de gobernabilidad pueda construirse y sea capaz de garantizar la ciudadanía plena para toda la población excede el propósito de nuestra reflexión, pero resulta una condición necesaria para una propuesta integral y a la vez diversificada de políticas dirigidas al sector de la pequeña producción agropecuaria.

Supuesto este nuevo escenario, sigue siendo pertinente la pregunta acerca de cómo utilizar los recursos destinados a la política social, y aquí es donde destacamos la importancia de conocer la diversidad y complementariedad de las estrategias de sobrevivencia del sector campesino como punto de partida obligado para el diseño de una política coherente que tienda a superar su situación de pobreza.

Una política de las características mencionadas, debería desplegar un conjunto coherente de acciones destinadas a:

- (i) sostener, mejorar y diversificar la actividad productiva principal destinada al mercado,
- (ii) apoyar y recuperar las prácticas de autoabastecimiento,
- (iii) desplegar programas y proyectos focalizados pero en el contexto de propuestas de desarrollo local o regional que los contengan,
- (iv) aumentar la inversión social de carácter universal en el ámbito rural, para asegurar el acceso a los servicios principalmente en salud y educación,
- (v) promover y apoyar a las organizaciones representativas del sector,
- (vi) generar un espacio económico protegido donde la diversidad de experiencias asociativas del sector campesino puedan consolidarse como alternativa económica.

Las acciones aisladas o que sólo atienden alguno de los aspectos mencionados, han tenido un impacto limitado en cuanto al objetivo de incorporar al sector a algún proceso de acumulación que revierta su situación de pobreza. A su vez este conjunto de acciones puede leerse como el esfuerzo por lograr la mejor ecuación posible entre asistencia y despliegue de las propias posibilidades, o entre protección y autogestión.

“La tranquilidad de las finanzas internacionales y, quizá lo más importante, la seguridad del ahorro de las familias de todo el orbe bien merecen el intento de reglamentar las transacciones financieras de calado especulativo en un mundo globalizado cada vez más interdependiente”. Y, por lo que respecta al ámbito laboral y de las relaciones industriales, cabría insistir en que “... Son urgentes e indispensables nuevas formas de coordinación económica y social entre las organizaciones internacionales con competencias en las relaciones de trabajo y áreas de actuación afines”. Dicho de otra forma, la búsqueda de la eficiencia económica, que a un tiempo impulsa la globalización y esta misma proporciona demanda, a su vez, la globalización de los medios adecuados para corregir los

efectos adversos de aquélla sobre la estabilidad de la economía mundial y el propio orden social. En efecto, el “atavismo de la justicia social”, según Friedrich Hayek calificó a esa insoslayable aspiración, cuyo preciso significado todos intuimos desde las premisas de nuestra cultura occidental, y que nada tiene que ver, desde luego, con el morboso igualitarismo que ha inspirado numerosas orientaciones políticas felizmente superadas, exige la ineludible coordinación o, si se prefiere, armonización, de las políticas económicas y sociales de los diversos Estados.

Los fallos del cada vez más amplio mercado globalizado precisan de la oportuna corrección de instancias de autoridad también globales, como hasta ahora los mercados nacionales han requerido la más o menos discreta disciplina ejercida por sus propios Gobiernos. No se trata de reivindicar para la economía mundial un intervencionismo discutible y superado, sino de extender al plano internacional globalizado los buenos principios de la economía social de mercado, consagrados en nuestro ordenamiento constitucional como en el de otros muchos países. La economía, nos ha recordado recientemente Edward Luttwak –un economista nada desafecto al mecanismo fundamental del mercado– debe estar siempre al servicio de la sociedad y no al revés.

No otra conclusión cabe anticipar respecto a las implicaciones de la globalización en esa perfectible, pero indiscutible, conquista histórica del siglo que ahora concluye, a la que llamamos Estado de Bienestar. Y lo mismo debe afirmarse en relación con buena parte de los aspectos que ofrece la política fiscal de cada una de las economías nacionales, entre otras cosas, porque de ellas depende la viabilidad del Estado benefactor. Veamos.

Como sabemos, dado que la capacidad de los Gobiernos para sostener sus sistemas de protección social depende, a su vez, de su capacidad recaudatoria, ésta debe quedar hasta cierto punto fuera del alcance de ciertas exigencias fiscales de la globalización. La competitividad fiscal que ésta implica supone

normalmente, en efecto, la rebaja de los impuestos que inciden sobre el capital, el desplazamiento de la presión tributaria hacia otras rentas dotadas de menor movilidad –como las rentas del trabajo– y, en suma, una tendencia general a la disminución de dicha presión, lo que pone en tela de juicio la posibilidad de seguir manteniendo los niveles de gasto social que caracterizan hoy a las economías mínimamente evolucionadas. Ciertamente, como oportunamente ha señalado entre nosotros Guillermo de la Dehesa, el proceso de incremento del gasto público que ha acompañado hasta ahora a la globalización no parece avalar los agoreros pronósticos de la literatura disponible sobre esta materia.

La razón estriba –para el autor citado, y ello resulta evidente– en que la globalización, a pesar de su reciente aceleración, dista aún de ser total, con lo que las diversas fuentes de rendimiento fiscal son bastante menos móviles de lo que pudieran parecer en principio: “El capital financiero se mueve con facilidad de un país a otro, pero una vez que está invertido en capital físico en lugar de instrumentos financieros, es decir, en activos como edificios o fábricas o equipos, es muy difícil moverlo de un sitio a otro. No es tan fácil para las multinacionales salirse del país en el que están ubicadas, especialmente si tienen plantas de producción importantes”.

En realidad, si bien es cierto que el proceso de apertura hacia el exterior de las diversas economías ha ido hasta hace poco acompañado de la franca expansión de su gasto público en relación con el PIB –lo que suele explicarse en función de la llamada ley de Wagner, como ley del desarrollo económico–, lo cierto es que la etapa actual de la globalización está suponiendo una ralentización de aquella magnitud macroeconómica, cuando no una perceptible disminución de la misma en los términos relativos indicados. Así lo confirma el comportamiento de la mayoría de los países desarrollados. Visto el asunto desde el lado de los ingresos públicos, puede decirse que la necesaria compresión fiscal que ello supone, así como el cambio de estructura de la presión tributaria hacia el mayor gravamen relativo de los factores de la producción menos móviles, y el papel

más destacado conferido a los impuestos indirectos sobre el consumo, va a suponer –está suponiendo ya– un redimensionamiento de sus sectores públicos, en busca de su mayor eficiencia.

Manifestación en España de lo que antecede es el equilibrio presupuestario logrado a través de una mayor disciplina en el gasto que ha ido acompañada, no obstante, de una significativa rebaja en la presión tributaria nominal, consistente en la reducción de los tipos marginales del IRPF desde el 20-56 por ciento en que se encontraban hasta el 18-48 por ciento actual (Ley 40/1998). Y consecuencia también de los imperativos de la globalización es el nuevo planteamiento del gravamen de las plusvalías a largo plazo, que han pasado a estar gravadas al tipo fijo del 20 por ciento desde 1996 (las generadas a más de dos años) y al 18 por ciento desde el presente ejercicio, con reducción a un año en cuanto a su período de generación. Lo cual no deja de plantear graves problemas desde el punto de vista de la equidad tributaria, pues ganancias de capital prácticamente especulativas, en todo caso, pueden resultar gravadas a un tipo 30 puntos porcentuales inferior al marginal que afecte a otras rentas regulares, como son las del trabajo o las de actividades empresariales o profesionales correspondientes al propio período impositivo. No cabe duda de que el trade off equidad-eficiencia, siempre difícil de armonizar, se está escorando peligrosamente del lado de esta última como consecuencia de la competencia fiscal exigida por la globalización. Razones de este tipo son las que han sugerido en la UE definir la armonización fiscal conveniente, de manera que la competencia impositiva entre los Estados miembros no ponga en riesgo la equidad exigible a sus respectivos sistemas tributarios.

No deja de resultar curioso, por otra parte, que la limitación a la tendencia secular ascendente del gasto público, en otro tiempo pretendida incluso a través de la reforma constitucional –recuérdese la famosa propuesta Niskanen en Estados Unidos, a finales de los años setenta– haya venido naturalmente de la

mano de la nueva cultura de la estabilidad impuesta por la UME, y ésta, a su vez, de los condicionantes derivados de la globalización.

He aquí uno de los aspectos indudablemente más positivos del fenómeno que nos ocupa, pues si bien la globalización puede afectar negativamente a determinados principios fundamentales de la imposición –como acabamos de señalar en relación con el de la necesaria equidad en el reparto de las cargas comunes–, va a obligar también a mejorar la eficiencia de los gastos públicos. Los políticos van a tener, en efecto, que someterse a una más sana y rigurosa disciplina en la programación de dichos gastos, pues tendrán que dar preferencia a las necesidades colectivas verdaderamente prioritarias, ya que las restricciones impuestas al Presupuesto global no permitirán atenderlas todas. Dicho de otro modo: como no cabrán en el Presupuesto todos los gastos “políticamente “deseables, tendrán que optar por aquellos que mejor encajen en una inevitable escala de prioridades inspirada no sólo por la primacía jerárquica de ciertos valores, sino también por los estrictos criterios de eficacia y eficiencia.

En este marco ha de encajar, precisamente, la reforma del Estado de Bienestar, la inaplazable política de su racionalización. Pero el saneamiento del gasto social no debe entenderse únicamente, ni siquiera preferentemente, en el sentido restrictivo hasta ahora propugnado. Ha de insistirse en los riesgos que la globalización económica y la crisis demográfica entrañan para la supervivencia de los actuales sistemas de protección social, tan inteligentemente creados y sostenidos por el sistema capitalista para garantizar su supervivencia y su propia eficacia. Hasta ahora, no sólo en España, sino en toda la UE, las reformas se han orientado, sobre todo, hacia el recorte de las prestaciones de la Seguridad Social, tanto de forma directa (rebajando sus cuantías) como indirecta (endureciendo las condiciones exigidas para su disfrute). Como sabemos, han sido varios los países que han puesto en cuestión, e incluso han suspendido temporalmente, la indexación de las prestaciones sociales con salarios y precios. Ya indicamos, por otra parte, cómo la despublificación de las estructuras de la Seguridad Social y la

sustitución de prestaciones públicas por privadas, sobre todo en el ámbito sanitario, está siendo acompañada por una reorientación de aquélla hacia superadas posiciones proasistenciales o de mera beneficencia pública, según lo pone de manifiesto el desarrollo de las prestaciones no contributivas y, en la Europa comunitaria, la sustitución de prestaciones basadas en la técnica del seguro por otras de carácter asistencial fundamentadas en el nivel de renta de los beneficiarios.

Todo lo anterior no viene sino a confirmar la tendencia a la baja del Estado protector, como consecuencia de la limitación que a los recursos fiscales impone el proceso globalizador. Y esa tendencia parece abocar a una situación en la que habrán de ser los propios ciudadanos con nivel suficiente de renta quienes asuman el coste de su propia protección frente a las contingencias tradicionalmente contempladas por el sistema de Seguridad Social, de modo que el sector público sólo asumiría un mínimo de protección en relación con las personas de menores recursos, quedando el resto a disposición del mercado de los seguros privados de diversa índole (sanidad, pensiones, etc.).

Un peligro señala Dani Rodrik en relación con lo anterior, poco probable, a nuestro juicio, al menos en el horizonte inmediato de la globalización. Si los Gobiernos se ven obligados a reducir progresivamente la presión fiscal y a desplazarla hacia el gravamen de las rentas del trabajo como factor de la producción dotado de menor movilidad, la globalización puede topar con el rechazo social. Aunque las circunstancias de nuestro mundo actual difieren notablemente de las que lo caracterizaban a principios de esta centuria, y aunque no cabe hablar de globalización propiamente dicha en relación con aquella época, sino más bien de internacionalización, no carece de sentido recordar –como lo hace Joffrey Williamson– las causas sociales que cercenaron el tímido impulso globalizador del período inmediatamente anterior a la Primera Guerra Mundial, en 1914.

En suma, el logro de los propios beneficios que se esperan de la globalización, aconseja la máxima prudencia en el despliegue de ésta, sobre todo, en lo relativo a sus implicaciones en el orden social.

La actual configuración de los modernos sistemas tributarios obedece, en buena medida, al propósito de que los mismos cumplan con un conjunto de principios acuñados por la doctrina científica, al objeto de que merezcan ser considerados como una “buena estructura fiscal”. Tales principios –de suficiencia recaudatoria, de flexibilidad, de equidad, de eficiencia, de eficacia y desarrollo económico, etc.– son jerárquicos y, además, muestran entre ellos, con frecuencia, una relativa incompatibilidad. Así ocurre con el principio de eficiencia o el de eficacia y desarrollo económico, en relación con el de equidad o justicia en el reparto de la carga tributaria

Una atenta ojeada al proceso histórico de formación de los sistemas fiscales contemporáneos pone de manifiesto las dificultades que han tenido que ser superadas para conseguir, al menos formalmente, un aceptable grado de equidad en la distribución de dicha carga. El logro de su personalización a través, sobre todo, de un impuesto sintético sobre la renta integral, no ha sido tarea fácil. Pues bien, cuando culmina ese proceso (en España no antes de finales de la década de los años setenta) las exigencias de una mayor eficiencia debidas a la globalización parecen poner en riesgo tan ansiada meta. Desde luego, la consecución de un nuevo orden económico que imponga la subordinación de la equidad a la eficiencia –lo que supone una auténtica subversión de valores– no parece un ideal plausible, precisamente. Esperemos que una adecuada globalización de las instancias disciplinadoras de la economía, tal como proponíamos al principio de estas notas, permita, si llega el caso, una oportuna armonización tributaria que haga posible, a su vez, superar las consecuencias negativas de la competencia fiscal internacional.

4.- Reforma Fiscal en Economías Emergentes

La globalización y liberalización económica implican que los procesos de formulación de las políticas internas y externas ya no pueden atenerse a los patrones ni a los actores tradicionales y que, en muchos aspectos o a nivel de varios instrumentos, ya no hay el mismo nivel de control nacional sobre decisiones que tienden a ser supranacionales. Por consiguiente, tanto en lo interno como en lo externo, una estrategia «post-ajuste» macroeconómico, basada en los elementos señalados, implica avanzar hacia un nuevo modelo de desarrollo para los países emergentes cuyos lineamientos apenas se empiezan a esbozar en términos conceptuales y a medida que la práctica produce enseñanzas. La evolución económica y social que se ha registrado desde principios de la década parece indicar que conviene definir e instrumentar una «governabilidad económica» para países emergentes que reuniría dos condiciones simultáneas: por una parte, responder a los retos internos y externos planteados por la globalización; por otra, buscar los «puntos de anclaje» nacionales y regionales que puedan articularse con la apertura global, consolidarla y legitimarla.

En el ámbito interno, la gobernabilidad económica que los países de la región buscarían definir como marco global para sus estrategias nacionales de desarrollo incluiría, en primer lugar, la reducción de la pobreza y el desarrollo social, mediante políticas sociales de largo plazo y consistentes con las políticas macroeconómicas.

Otras prioridades indispensables en la visión global requerida por la gobernabilidad económica incluirían el desarrollo institucional (es decir, la capacidad del Estado de diseñar e instrumentar políticas adecuadas en todos los campos, mediante una administración pública profesional, confiable y capacitada), el apoyo a la competitividad de las empresas (que incluye las políticas de desarrollo tecnológico) y el desarrollo sostenible (es decir, la

articulación del crecimiento económico con la equidad social y el uso racional de los recursos naturales.

En el ámbito externo, la gobernabilidad económica debería centrarse en un objetivo general: una adecuada inserción en la economía mundial como instrumento del desarrollo nacional y regional. Esa inserción implica lograr una apertura económica balanceada entre las presiones del contexto externo y las necesidades internas, y prepararse a negociar nuevos temas y nuevas alianzas.

Como complemento, los países emergentes deberían participar activamente en la gestación de una gobernabilidad del sistema económico internacional.

Un elemento central que integraría el concepto de gobernabilidad económica internacional se refiere al buen manejo de los tres pilares de la economía mundial: moneda, finanzas y comercio. Introducir estabilidad y justicia en estas tres áreas y considerarlas como un todo, sería la mayor contribución que puedan realizar los países para apoyar sus estrategias de apertura y modernización. En efecto, la globalización maximiza los efectos de las turbulencias del sistema económico mundial. Por consiguiente, pone de relieve la necesidad de normas e instituciones que regulen el funcionamiento de dicho sistema, en beneficio de todas las economías del planeta. En otros términos, también debería poder generar gradualmente un consenso en torno a normas de conducta para la gestión de la economía mundial, que tengan en cuenta el necesario equilibrio entre los papeles respectivos de los Estados y del libre mercado.

Es evidente que, mientras más rápido se produce la integración en el proceso de globalización, mayor es el grado de vulnerabilidad de las economías en desarrollo frente al exterior si no han logrado consolidar su capacidad de adaptación. Por lo expuesto, los objetivos del desarrollo económico y social no deberían estar únicamente centrados en lograr acelerados niveles de crecimiento, sino más bien en obtener niveles de crecimiento estable e integral, que puedan mantenerse en el mediano y largo plazo.

Esto es particularmente importante si se reconoce la incertidumbre que está implícita en la globalización económica y si se recuerda que existe una marcada diferencia entre las condiciones y posibilidades que tienen los países industrializados y los países en desarrollo para aprovechar las oportunidades y manejar los riesgos de la globalización. No solamente es inequitativa la distribución geográfica de los beneficios atribuidos a la globalización -por razones estructurales-, sino que es muy variable según las coyunturas.

En la historia de la industrialización, y más específicamente, en la historia de países emergentes en las últimas décadas, los períodos de crecimiento con equidad y estabilidad han sido más la excepción que la norma. Mientras tanto, la globalización se ha acelerado e intensificado en todas sus manifestaciones, en particular, en cuanto a tres asimetrías que frenan el desarrollo y que requieren atención inmediata mediante políticas nacionales e internacionales eficientes y articuladas entre sí:

- (i) la pobreza y la creciente brecha entre pobres y ricos;
- (ii) el atraso tecnológico, informativo y educativo en comparación con las exigencias de siglo XXI;
- (iii) el acceso a fuentes de financiamiento productivas y estables

Para que pueda hablarse del éxito de un sistema económico, es requisito fundamental que se distribuya las funciones entre el Estado y el sector privado, en forma balanceada y con criterios convincentes.

De esta manera la interacción de la variable económica con la social y la ambiental posibilitará en el marco del Desarrollo Sostenible y dado el contexto de una Economía Social de Mercado un entorno propicio para el diseño de políticas de carácter global que contribuyan a la apertura de países emergentes, hacia un contexto globalizador donde las señales internas a través de la

estabilidad y crecimiento repercutan en el impulso del desarrollo productivo y sobre todo social.

Los procesos de globalización y liberalización, que involucran a la vez la evolución de los Estados y del sistema mundial en su conjunto, han sido ampliamente comentados y analizados en todas sus vertientes y consecuencias (financieras, comerciales, tecnológicas, culturales, etc.). América Latina y el Caribe ha sido una de las regiones que más ha experimentado los efectos de dichos procesos en los últimos diez años, y que sigue avanzando en los ajustes internos y externos generados por la globalización.

A la complejidad de los cambios que se derivan de las transformaciones del sistema mundial se añaden los cambios que individualmente llevan a cabo los países latinoamericanos y caribeños: los procesos internos y externos se acumulan e interrelacionan, planteando una serie de ajustes en todos los niveles y sectores económicos y sociales, así como nuevos retos, simultáneos, para su gestión nacional e internacional.

En efecto, la experiencia de la región está demostrando que los esfuerzos de modernización y apertura emprendidos unilateralmente necesitan, para traducirse en beneficios amplios y permanentes, de ajustes paralelos en el contexto externo, para minimizar el riesgo de crisis o inestabilidades exógenas: la apertura comercial de cada uno de los países de la región requiere consolidar y, en algunos casos, profundizar los resultados de la Ronda Uruguay; asimismo, la apertura de los sistemas financieros nacionales requiere una mejor gestión de los flujos de capital a nivel internacional.

La mayoría de los análisis coinciden en señalar que la incertidumbre y la inestabilidad seguirán caracterizando los procesos de globalización y su impacto. Hay también coincidencia en destacar que la principal consecuencia para los países emergentes, es la permeabilidad ante la amplitud de los cambios, la cual, a

su vez, puede expresarse -en términos negativos- en un alto grado de vulnerabilidad.

Esto significa que el impacto de los cambios puede ser positivo o negativo, es decir, que la apertura puede traducirse, por ejemplo, en oportunidades de exportación o inversión, al igual que convertirse en riesgos, como lo demuestra la volatilidad de los flujos de capital, en particular en la experiencia de América Latina y el Caribe. Es la calidad de los ajustes -tanto a nivel nacional como internacional- la que determina la diferencia entre un balance positivo o negativo, entre el aprovechamiento de la oportunidad o el costo del riesgo.

Resulta difícil dar una definición satisfactoria de la globalización y liberalización, pero se pueden detectar tres tendencias principales que abarcan el conjunto de los procesos de cambio, y que inciden directamente sobre cualquier política o estrategia de desarrollo:

- La multidisciplinaridad e interrelación entre los temas que conforman la agenda económica y social;
- La importancia creciente de nuevos actores -además del Estado y de los organismos internacionales- y la tendencia a reforzar, a nivel internacional, las acciones de tipo supranacional;
- La aceleración de los cambios en todos los ámbitos de la actividad económica, y por ende la dificultad de diseñar políticas para el largo plazo.

Esas tendencias implican políticas y estrategias de desarrollo internas y externas flexibles pero con objetivos claros, tanto en el plano microeconómico (es decir, a nivel de la gerencia de las empresas) como en el macroeconómico (cuya responsabilidad le incumbe al gobierno). Los elementos claves de dichas políticas y estrategias se comentan a continuación:

La estabilidad macroeconómica es un requisito indispensable para el crecimiento económico, el desarrollo del sector privado, la atracción de la inversión nacional y extranjera, el control de la inflación, la eficiencia de las políticas sociales y la

disminución de la pobreza. En otros términos, le corresponde al gobierno proporcionar el «telón de fondo» estable y apropiado para que las acciones sectoriales, públicas y privadas, se maximicen en pro de un desarrollo integral.

El Estado tiene un nuevo papel, que implica asumir plena y eficientemente su responsabilidad, en particular en materia del Desarrollo Sostenible que contextualiza al crecimiento económico, la equidad social, la gobernabilidad y desarrollo institucional, e indudablemente lo que significa la transformación productiva hacia un mejor desarrollo tecnológico, según los lineamientos que se comentan a continuación:

La Economía Social de Mercado es un sistema abierto, en cuanto al resultado económico, al surgimiento de nuevos valores, a la solución de nuevos problemas, abierto en cuanto al horizonte del tiempo. Esta apertura del sistema, hace imposible definir específicamente "el" papel del Estado en este contexto y por ende, éste tiene que ser redefinido permanentemente.

Los elementos sustanciales de este sistema son:

- ✓ Libertad de decisión individual para empresarios, trabajadores y consumidores; concretamente, ello significa, por ejemplo, libertad contractual, decisión individual de inversiones empresariales, libre elección del lugar y puesto de trabajo, del lugar de educación y soberanía del consumidor.
- ✓ El mecanismo de precios y competencia, como el instrumento sobresaliente para coordinar y dirigir los planes y preferencias individuales. Los precios en los mercados de bienes, factores y capital, o sea el precio de los bienes, los salarios, intereses, alquileres y arrendamientos, son los indicadores primarios para las decisiones de los oferentes y demandantes.
- ✓ Una libre formación de los precios en los mercados, es decir, sin intervenciones del Estado. En el caso de la formación de los precios en el mercado laboral, se cuenta con una especial seguridad jurídica y la autonomía salarial.

- ✓ Propiedad privada sobre los bienes de consumo e inversión, como condición necesaria para la motivación individual, pero también para asumir la responsabilidad por decisiones equivocadas.
- ✓ Una política monetaria orientada a la estabilidad del nivel de precios, con el fin de crear las condiciones necesarias para realizar las decisiones a largo plazo de los participantes del mercado, en especial el caso de las inversiones, y reducir las desventajas sociales que ocasiona la inflación.
- ✓ Una relación equilibrada entre la eficiencia económica de los mercados y la redistribución estatal.
- ✓ La política de ordenamiento del Estado, con la cual se establece el marco general para el accionar individual, empero, sin intervenir en el proceso de toma de decisiones de los individuos.

Las políticas monetarias, financieras y fiscales deberían mantener su orientación a la consecución de la estabilidad macroeconómica sustentando la inflación dentro de un rango adecuado al crecimiento pero a la vez dirigidas a la promoción de la inversión de los sectores productivos y de servicios.

Debería ejecutarse un programa macroeconómico de mediano plazo que garantice una inflación de un dígito y la tendencia hacia la eliminación del déficit del sector público no financiero.

La estabilidad se manifestaría en la transformación productiva que reactive a la economía con un programa de reestructuración y financiamiento para lograr una economía sólida en el largo plazo, como forma de alcanzar un aumento permanente de los niveles de ingreso de los países.

Con el crecimiento del aparato productivo, la estrategia en su proceso perfectible, aspira a que las economías alcancen un crecimiento promedio de por lo menos un 5%, garantizando la seguridad alimentaria, una disminución continua de la desocupación e iniciando la superación de la profunda desigualdad en la distribución del ingreso.

Un tercer componente manifiesta la necesidad de introducir cambios en el orden institucional que particularmente está referido al impulso que debería darse a cambiar el marco institucional en el que se desarrolla la actividad económica, fundamentalmente en lo que se relaciona con las finanzas públicas y el sector externo.

Las reformas en las finanzas públicas deberían estar orientadas a consolidar un adecuado nivel de ingresos a los Gobiernos que les permitan financiar el programa de desarrollo, manteniendo el equilibrio fiscal para no provocar presiones inflacionarias y que garanticen ingresos crecientes.

Asimismo, la modificación de la forma en que se elabora y ejecuta el presupuesto establecería vínculos más estrechos entre el gasto público y las prioridades de desarrollo en cuanto inversión pública, reestructuración y reactivación de los sectores productivos y el gasto en las áreas sociales, garantizando transparencias en el uso de los recursos.

En cuanto al sector externo, este, debería conducirse hacia importantes modificaciones en el régimen de aduanas, en las instituciones que se relacionen con la actividad de exportación y en el servicio exterior, para ponerlo a disposición de las promociones de las exportaciones en el contexto de la globalización.

El elemento central del contexto económico se vería conjuncionado con la articulación de la variable social a través de la equidad en el marco que establece una economía social de mercado. Los lineamientos macro señalan la priorización de la asignación de recursos para cubrir los servicios que se prestan a través de las áreas sociales que como educación, salud, agua potable, alcantarillado y vivienda, entre otros, contribuirían a elevar el nivel de vida de la población.

De lo anterior se deduce que la prioridad de la consecución de la Estrategia (o Plan), sería elevar significativamente la participación del gasto social como porcentaje del PIB. Esta decisión tiene una importancia estratégica de largo plazo, pues al incrementar las capacidades humanas y el bienestar personal se está asegurando un mayor nivel de desarrollo futuro.

Capítulo II.- Antecedentes sobre la Política Fiscal en México 1990-1999

La política económica de México, se divide en política monetaria y en política fiscal, estas se encargan de regular el flujo de dinero que circula en la economía de un país, así como fijar también las tasas de interés.

La coyuntura actual es sumamente propicia para realizar un *Análisis de los antecedentes sobre la Política Fiscal de México*. En el ámbito económico es un ejercicio oportuno, luego de la consolidación de la deuda por concepto del saneamiento bancario y de la reforma a la ley de la seguridad social. En el ámbito político, el cambio de administración (pasando democráticamente por primera vez en más de un siglo de un partido político a otro) hace importante evaluar el desarrollo histórico de la política fiscal.

Los desafíos en materia fiscal son muchos: completar la reforma de la seguridad social, instrumentar una reforma fiscal integral, reorientar el gasto público hacia nuevas prioridades, revitalizar la inversión pública, atender los rezagos sociales, etc.

Estos retos, por necesidad, deberán considerar el margen de maniobra fiscal con el que se goza actualmente. El hecho de ajustar las finanzas públicas de una forma oportuna y decisiva determinará que la economía mexicana transite de un desarrollo corrompido a uno ejemplar.

Una política fiscal inviable está típicamente caracterizada por una situación de crecimiento insostenible de la deuda pública. Esta situación de inviabilidad entra en un círculo vicioso cuando los agentes económicos conocen la postura fiscal y comprenden la necesidad de un ajuste fiscal. Al no presentarse este ajuste en forma oportuna o suficiente, los agentes demandarán un mayor rendimiento en la

deuda pública para reflejar el mayor riesgo de incumplimiento que la inviabilidad significa.

1.- Cambios Fundamentales en la Política Fiscal de México

Es importante destacar algunos trabajos que analizan los cambios de la política fiscal en México, entre los cuales se encuentran: Werner [1992] estudia retrospectivamente el periodo 1982-1988 y concluye que la política fiscal puede caracterizarse como insolvente durante dicho lapso. Solís y Villagómez [1999a] estudiaron el periodo de 1980 a 1997 y confirman el resultado de Werner [1992] para la década de los ochenta, mientras que concluyen que la política fiscal es sostenible si se considera únicamente el periodo 1988-1997.¹

Por su parte, Sales y Videgaray [1999] realizan un análisis prospectivo para el periodo 1998 a 2070 con un énfasis en el uso de las cuentas generacionales y no encuentran evidencia de inviabilidad fiscal.² Finalmente, Aguilar y Gamboa [2000] tratan tangencialmente el tema de la viabilidad fiscal en el contexto de la coordinación entre las políticas fiscal y monetaria para México.

La política fiscal ha sido uno de los principales instrumentos de política económica de los gobiernos mexicanos. Para comprender mejor la evolución reciente de las finanzas públicas, es necesario ponerlas en el contexto de la situación económica que imperó en el país durante los últimos seis años.³

¹ Los resultados de Solís y Villagómez [1999a] son corroborados por Valle [1999], quien además, realiza un análisis prospectivo hasta el año 2028. Para este lapso, Valle concluye que la política fiscal no sería sostenible.

² Arellano [1999] extiende el análisis de cuentas generacionales empleado por Sales y Videgaray [1999], incorporando la distribución generacional del gasto en educación.

³ Para una retrospectiva sobre las reformas estructurales (incluyendo la fiscal) en la economía mexicana de finales de los años ochenta y principios de los noventa, consúltense a Aspe [1993] y Lustig [1992]. Gil y Thirsk [2000] analizan los últimos veinte años de reforma tributaria en México. Katz [2000] plantea una serie de reformas institucionales para que la política fiscal conduzca a la estabilidad macroeconómica.

No es fácil olvidar que en 1995 se desencadenó una profunda emergencia económica que abarcó múltiples facetas: una crisis cambiaria, una crisis de pagos de deuda externa y una crisis bancaria.⁴

Asimismo, la volatilidad que los mercados financieros internos y externos experimentaron durante 1995, acrecentó las dificultades que enfrentó la economía mexicana. En estas circunstancias, se desató una espiral de incrementos entre el tipo de cambio, las tasas de interés y el nivel de precios. Como consecuencia de esta crisis multifacética, la actividad económica y el empleo sufrieron una contracción inédita por la magnitud y la rapidez con la que ocurrió.

La política fiscal tuvo un papel muy importante en la estrategia empleada para enfrentar el ajuste económico de 1995. Se adoptaron una serie de medidas para fortalecer las finanzas públicas, entre las que destacan el incremento de la tasa general del Impuesto al Valor Agregado (IVA) de 10 a 15 por ciento, y un recorte importante en el gasto programable del Gobierno Federal. Estas medidas permitieron compensar parcialmente el desplome de los ingresos tributarios (como consecuencia de la recesión) y el incremento en el pago de intereses sobre la deuda pública (como consecuencia de las mayores tasas de interés y el tipo de cambio más depreciado). Como resultado, el balance público en 1995 estuvo prácticamente equilibrado registrando un ínfimo déficit, lo cual se compara con un balance superavitario de 0.24% del PIB en 1994.

Además de la política fiscal propiamente, otras políticas adoptadas para enfrentar la crisis de 1995 tuvieron un impacto, directo o indirecto, sobre las finanzas públicas. Destacan dos acciones importantes adoptadas en 1995. Primero, se decidió reformar el sistema de pensiones para los trabajadores (del sector

⁴ Innumerables artículos, tanto teóricos como empíricos, se han escrito para explicar la crisis mexicana de 1995. Para citar sólo algunos, consúltense Calvo y Mendoza [1996a] y [1996b], Dornbusch, Goldfajn y Valdés [1995], Gil y Carstens [1996], Sachs, Tornell y Velasco [1996] y Savastano, Roldós y Santaella [1995].

privado) afiliados al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). La reforma involucró pasar de un esquema de reparto con beneficios definidos que actuarialmente era insolvente, a un esquema de contribuciones definidas y capitalizables que fueran administradas por el sector privado.⁵

TABLA 1
Principales indicadores de las finanzas públicas 1994-1999 (% del PIB)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Ingresos	15.52	15.25	15.54	15.86	14.17	14.52
Ingresos tributarios	11.29	9.27	8.95	9.83	10.51	11.21
Sobre la renta	5.13	4.01	3.85	4.26	4.41	4.62
Valor agregado	2.71	2.82	2.86	3.08	3.12	3.27
Producción y servicios	1.97	1.35	1.18	1.43	1.99	2.29
Otros	1.47	1.09	1.07	1.07	1.00	1.04
Ingresos no Tributarios	4.23	5.98	6.59	6.03	3.66	3.31
Gasto	15.58	15.95	15.96	17.13	15.87	16.27
Programable	10.39	9.25	9.20	10.32	10.21	9.96
No Programable	5.19	6.70	6.76	6.81	5.66	6.31
Pago de intereses	1.91	3.83	3.73	3.60	2.49	3.13
Otros	3.28	2.87	3.03	3.22	3.17	3.18
Otros gastos	0.28	1.10	0.04	0.09	0.06	-0.02
Balance total del Gobierno Federal	-0.34	-0.80	-0.45	-1.36	-1.75	-1.73
Balance de organismos y empresas bajo control directo presupuestal	0.38	0.63	0.33	0.74	0.51	0.61
Balance presupuestal	0.04	-0.17	-0.13	-0.62	-1.24	-1.13
Balance de organismos y empresas bajo control indirecto presupuestal	0.19	0.16	0.14	-0.11	-0.01	-0.01
Balance público	0.24	-0.01	0.01	-0.72	-1.25	-1.14
Pago de intereses totales	2.34	4.63	4.39	4.11	2.91	3.56
Balance público primario	2.43	4.67	4.34	3.51	1.71	2.53
Deuda bruta total del Gobierno Federal	35.32	40.84	31.12	25.78	27.81	25.43
Activos financieros	1.01	1.36	0.52	0.45	0.92	1.13
Deuda neta total del Gobierno Federal	34.31	39.48	30.60	25.32	26.90	24.30

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público www.shcp.gob.mx

Dicha reforma entró en vigor a partir del segundo semestre de 1997. La segunda medida importante de política con impacto directo sobre las finanzas públicas fue el programa de saneamiento financiero para hacer frente a la crisis bancaria. Dicho programa involucró, entre otras acciones, intervenciones bancarias, medidas para la capitalización de los bancos, sustitución de cartera bancaria por deuda pública, apoyo a deudores, etc.

⁵ Véanse Cerda y Grandolini [1997], González [1997], Martínez [1997], Sales, Solís y Villagómez [1996], Serrano [1998] y Solís y Villagómez [1999].

A partir de 1996 la economía mexicana entró en una fase de plena recuperación con ciertos claroscuros. Los niveles de producción y empleo se fueron restableciendo paulatinamente, especialmente en aquellos sectores vinculados a la exportación. Los mercados financieros redujeron sustancialmente su volatilidad, lo que permitió que el tipo de cambio se estabilizara y las tasas de interés se redujeran poco a poco, mientras que la inflación comenzó a descender rápidamente. Este ambiente positivo estuvo seriamente amenazado a finales de 1997 y durante 1998 por varios sucesos originados en el exterior. Crisis financieras (de diversa índole y magnitud) en el oriente asiático, en Rusia y en Brasil.

Este entorno externo se reflejó en una renovada volatilidad de los mercados financieros en dicho periodo, así como en un desplome de los precios del petróleo en 1998. Ante esta situación de adversidad, en 1998 la economía mexicana experimentó una ligera desaceleración de la producción y el empleo que fue aminorada por la continuada y vigorosa expansión de los Estados Unidos. Afortunadamente, las turbulencias financieras fueron pasajeras y en 1999 el panorama externo recobró su rumbo, volviendo a ejercer una influencia positiva sobre el entorno mexicano, con lo cual se consolidó la expansión de la economía mexicana.

Paradójicamente, la recuperación que la economía mexicana experimentó desde 1996 no ha estado aparejada por un fortalecimiento similar en las finanzas públicas. A pesar de que los ingresos tributarios registraron una mejora de 1996 a 1999 (pasando de 9.0 a 11.2% del PIB) los ingresos no tributarios cayeron sustancialmente en el mismo periodo (de 6.6% en 1996 a 3.3% del PIB en 1999), explicado en buena medida por el abrupto y marcado descenso de los precios del petróleo en 1998. En consecuencia, los ingresos totales del Gobierno Federal cayeron en un punto porcentual del PIB, pasando de 15.5 en 1996 a 14.5% del PIB en 1999. Por su parte, los gastos del Gobierno Federal tuvieron un ligero repunte al crecer de 16.0% del PIB en 1996 a 16.3% del PIB en 1999.

El desenvolvimiento de los ingresos y egresos repercutió en un mayor déficit del Gobierno Federal: 1.7% del PIB en 1999, comparado con 0.5% del PIB en 1996. Un deterioro similar puede apreciarse al incluir las empresas y organismos bajo control presupuestal, dando como resultado que el balance público pasara de una posición de presupuesto equilibrado en 1996, a un -1.14% del PIB en 1999. Asimismo, el superávit público primario se deterioró de 4.3% del PIB en 1996 a 2.5% del PIB en 1999.

El ligero deterioro en las finanzas públicas que se registra a partir de 1997 está relacionado, al menos parcialmente, con la reforma de la seguridad social y al rescate financiero mencionados anteriormente. Ambas medidas ocasionaron que el Gobierno Federal asumiera nuevas obligaciones, aunque el saneamiento financiero impactó, principalmente, al recién creado Instituto para la Protección del Ahorro Bancario (IPAB). La nueva ley del seguro social hizo al Gobierno Federal responsable de pagar las pensiones en curso y las que se generen al amparo del anterior esquema de jubilaciones, así como el incremento en otras cuotas de salud y la contribución social al fondo de retiro de los trabajadores.

Dichas erogaciones contribuyeron, entre otros factores, a que el gasto programable del Gobierno Federal creciera en más de un punto porcentual del PIB de 1996 a 1997. Aunque los flujos de las finanzas públicas registraron un deterioro en el lapso 1996-1999, el saldo de deuda pública neta del Gobierno Federal se redujo como proporción del PIB. Así, luego de haber crecido de 34.3% del PIB en 1994 a 39.5% del PIB en el transcurso de la emergencia económica de 1995, dicho saldo cayó hasta un 24.8% del PIB en 1999. Por supuesto, esta reducción de la deuda como porcentaje del PIB (que excluye los pasivos originados como consecuencia del rescate bancario contabilizados en el IPAB) es debido al rápido crecimiento del producto interno bruto a precios corrientes que se dio durante el periodo analizado.

En suma, la evolución reciente de las finanzas públicas en México puede dividirse en dos periodos. Durante 1995 y 1996 la postura fiscal fue claramente contraccionaria, ya que una férrea disciplina fiscal era crucial para enfrentar la crisis financiera de 1995. En un segundo periodo, a partir de 1997, la postura fiscal se relajó ligeramente al terminar la situación de emergencia. Este relajamiento fiscal se debió, al menos en parte, a la reforma de las pensiones del IMSS y a los programas de saneamiento financiero.

Respecto al desequilibrio externo, la hipótesis oficial lo vincula directamente con el déficit fiscal. Afirman que, la expansión fiscal (vía aumento del gasto o reducción de los impuestos o la aplicación simultánea de ambas políticas) incide en la demanda agregada (el gasto en consumo crece en mayor proporción que la inversión productiva).

El exceso del gasto de consumo hizo insuficiente la producción del mercado interno, obligando a acudir al mercado mundial (incremento de las importaciones), esta situación culmina con el desequilibrio de la cuenta corriente. Para evitar este escenario, la estrategia económica durante el período de 1997-1999 fue restringir la posición fiscal para que la cuenta corriente fuera financiable con los recursos internos disponibles e inversión extranjera directa (IED) captada del sistema financiero mundial.

Para el control fiscal fue necesario que:

Ante la escasez de recursos financieros en el mercado mundial, el desequilibrio externo provocado por el déficit público puede presionar al tipo de cambio a la alza (devaluación) afectando los precios y las tasas de interés internas.

El desequilibrio fiscal puede presionar a la alza la tasa de interés interna por un mecanismo diferente a la devaluación del tipo de cambio, a saber: cuando el sector público demanda más créditos para financiar su déficit, la suma de créditos solicitados por los inversionistas privados y el gobierno impulsan a la alza los

rendimientos internos. Las consecuencias son la inhibición de la inversión productiva externa e interna y el fomento de la inversión extranjera de cartera (IEC).

El creciente desequilibrio fiscal y/o externo incrementa la calificación del riesgo país para México, afectando la entrada de IED y de cartera. Un escenario de esta naturaleza afectaría los proyectos productivos del país.

En síntesis, los desequilibrios fiscales registrados durante el período de 1994-1999 son estables (en comparación con el déficit fiscal del período 1978-1982 cuando promedió 10.9% del PIB). Esta situación ha permitido ubicar al déficit externo en un nivel manejable. Es importante precisar que el consumo público dejó de ser la principal fuente que alimenta al desequilibrio de la cuenta corriente, actualmente, éste se explica por el consumo del sector privado.

Respecto a las finanzas públicas, las metas propuestas en el año de 1999 en materia fiscal son las siguientes:

- El déficit público de 1.25% del PIB.
- El superávit primario de 2.77% del PIB, es decir, un nivel superior en 1.02% del PIB respecto a 1998.
- Cifras preliminares correspondientes a la meta anual de 1999 sitúan al déficit público en 1.25% del PIB y el superávit primario en 2.77% del PIB.

Respecto a la balanza comercial, en 1994 fue de 18 mil 463.7 MDD. Durante el período de 1995-1997 fue superavitaria como producto de la depreciación cambiaria de 1994-95 que se tradujo en mayor competitividad de los productos mexicanos de exportación. En 1998, la tendencia de la balanza comercial se revertió, el déficit ascendió a 7 mil 913.5 MDD.

Respecto a la balanza de servicios, destaca el componente de los servicios factoriales (pago neto de interés por concepto de deuda) los cuales registraron una salida de capitales equivalentes a 13 mil 305.7 MDD durante el período de

1994-1998. Al primer trimestre de 1999, este servicio ascendió a -3 mil 406.2 MDD.

Durante el período de 1995-1998, la cuenta corriente tuvo déficit creciente. El nivel más elevado se registró en 1998 cuando fue de 15 mil 957.7 MDD. Por su parte, la inversión extranjera total (IET) tuvieron una fuga de 188 millones 400 mil dólares durante 1995 como producto de la devaluación cambiaria. Mientras tanto, durante 1997-1998, la IED ha sido superior a la IE en cartera (IEC). Esto se refleja en el cociente IED/IEC.

Para concluir este apartado, el sector externo mexicano presentó las siguientes condiciones en el primer trimestre de 1999.

- El déficit de la cuenta corriente fue de 2 mil 920.1 MDD, esto significa que disminuyó 4.3% respecto al registrado durante el mismo período de 1998.

Las causas del menor déficit fueron:

- La conducta de las exportaciones no petroleras, las cuales aumentaron gracias a la mayor actividad económica registrada en los Estados Unidos.

- La recuperación de los precios mexicanos del petróleo de exportación que incrementaron los ingresos petroleros.

- La inversión extranjera directa fue 5 468.5 MDD al primer semestre de 1999.

- Las reservas internacionales del Banco de México ascendieron a 30 mil 815.3 MDD para el 24 de agosto de 1999.

Respecto a la balanza comercial, datos al primer semestre de 1999 muestran que el déficit fue de 2 mil 248 MDD, nivel inferior en 1 mil 594 MDD respecto al período julio-enero de 1998 (41.5% menor).

Durante el primer semestre de 1999 la tasa de crecimiento de las exportaciones fue de 10.20% anual, de las cuales:

- Las exportaciones no petroleras crecieron 10.8%.

- Las exportaciones manufactureras crecieron 11.0%.

- Las exportaciones petroleras crecieron 2.3% vía incremento del precio de la mezcla mexicana de exportación.

- En síntesis, se puede observar que si las exportaciones petroleras continúan recuperándose, entonces, las exportaciones totales pueden ser superiores a las registradas durante 1998.

Durante el primer semestre de 1999 las importaciones ascendieron a 76 mil 229.6 MDD. La tasa de crecimiento de las importaciones fue de 7.4% anual respecto al primer semestre de 1998. La estructura de las importaciones fue la siguiente forma:

- Las importaciones de bienes de consumo descendieron 1.8% real respecto al primer semestre de 1998.
- Las importaciones de bienes intermedios de la industria Maquiladora crecieron 14.1% respecto al primer semestre de 1998.
- Las importaciones de bienes intermedias para la industria no Maquiladora crecieron 3.6% respecto al primer trimestre de 1998.
- Las importaciones de los bienes de capital crecieron 9.9% respecto al primer trimestre de 1998.

La cuenta de capitales para el período enero marzo de 1999 fue de 2 mil 483 MDD, nivel inferior en 3 mil 138.1 MDD respecto al primer trimestre de 1998. Esta reducción en la entrada de capitales es producto de la crisis financiera de Brasil y Rusia que implicó una caída en la inversión de los países emergentes.

La inversión extranjera total durante el primer trimestre de 1999 fue de 4 mil 195.8 MDD, monto inferior en 1 mil 150.5 MDD al observado durante el primer trimestre de 1998. La estructura de esta inversión es la siguiente:

- La IED fue de 2 mil 597.2 MDD, es decir, el 61.9% de la IE total.
- La IE en cartera fue de 1 mil 598.6 MDD, es decir, el 38.1% de la IE total.

En especial, la IED para el primer semestre de 1999 fue de 5 mil 468.5 MDD, de este total:

- Estados Unidos y Canadá contribuyen con el 68.5% del total.
- La Unión Europea participa con el 25.2% del total.
- Japón participa con el 2.2% del total.
- Otros países participaron con el 4.1%.

Por destino económico, la IED se distribuyó durante el primer trimestre de 1999 de la siguiente manera:

- La industria de la transformación concentró con el 78.3% del total.
- Los servicios concentraron el 11.4% del total.
- El comercio concentró el 7.9% del total.
- La industria extractiva concentró el 1.8% del total.
- El sector agropecuario concentró el 0.6% del total.

En la razón balanza de capitales (BK) sobre cuenta corriente, se observa que en 1994, la cuenta de capitales financió el 50% del déficit externo. Esta tendencia se revirtió para el período de 1995-1999. En especial, durante 1995, la entrada de capitales en México fue 9.8 veces superior al déficit de la cuenta corriente.

Para que el desequilibrio de la cuenta corriente sea manejable, se necesita que su déficit se financie con IED. En 1994, la IED sólo cubrió el 40% del desequilibrio externo. Esta tendencia ha cambiado durante 1995-1999, en este período, la entrada de capitales de largo plazo ha sido superior al déficit externo. En particular, durante 1995, la IED fue seis veces mayor al desequilibrio de la cuenta corriente.

Sin embargo, el principal problema del sector externo mexicano es que tiene un dinámico sector exportador, el cual se nutre de grandes cantidades de importaciones, esta situación se agudizó en el año de 1998 cuando el monto de las importaciones superó a las exportaciones por 7 mil 742 MDD.

En esta perspectiva, en un trabajo reciente, se planteó que México, a pesar de tener un alto volumen de exportaciones, presenta una elevadísima participación de insumos, materias primas y componentes importados en las exportaciones.

Si analizamos la estructura de la balanza comercial, se destacan los siguientes puntos:

- La economía mexicana pasó de un modelo petrolero exportador a otro dominado por la rama manufacturera. Esto hace menos vulnerable al sector externo mexicano y como consecuencia a la economía nacional.

- Sin embargo, la industria Maquiladora ha ganado espacios importantes. En 1998 representó el 45% de las exportaciones manufactureras totales.
- Por el lado de la estructura de las importaciones, la problemática se presenta por el dominio que tienen las importaciones de bienes de consumo final e intermedias las cuales representaron el 86% de las importaciones totales en 1998 contra únicamente el 14% de las importaciones de bienes de capital.
- Cabe agregar que las importaciones de la industria Maquiladora representaron el 44% de las importaciones intermedias y el 34% de las importaciones totales durante 1998.

Ciertamente, hubo razones para que la crisis estallara con tanta fuerza. Una de ellas fue que durante muchos años un fuerte y creciente déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos se financiara con entradas de capital volátil. También influyó que se financiaran proyectos de largo plazo con instrumentos de corto plazo; que se permitiera, más allá de lo prudente, la apreciación del tipo de cambio real; y que, frente a cambios drásticos en las condiciones internas y externas, las políticas financieras hayan reaccionado lentamente o en un sentido muy riesgoso, como en la dolarización de la deuda interna que supuso el crecimiento de los TESOBONOS.

Para lograr esos objetivos, el programa de ajuste incluyó medidas drásticas, ciertamente dolorosas, para fortalecer las finanzas públicas. Incluyó también el diseño y la negociación de una estrategia de financiamiento externo para compensar y revertir la pérdida de capital de corto plazo que había sufrido el país. Además, se dio una gran importancia a la aplicación de programas especiales para atenuar los impactos recesivos e inflacionarios.

Para lograr el fortalecimiento de las finanzas públicas se recortó fuertemente el gasto público programado para el presente ejercicio fiscal, que a su cierre registrará una disminución de diez por ciento en términos reales respecto del año

anterior. Con el mismo propósito, se modificaron los precios y las tarifas del sector público y la tasa general del Impuesto al Valor Agregado

Tras tres años de haber tenido una tasa de crecimiento anual promedio de más de 5%, se esperaba que la economía de México experimentara una desaceleración para 1999, según la última evaluación hecha por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE.

La OCDE estableció en su estudio económico de México 1999 que después de haber evitado nuevas crisis importantes, el crecimiento podía resurgir de nuevo en el año 2000, sin embargo, se alertó que el ambiente externo no era del todo estable. Como resultado, se recomendó una postura cautelosa sobre su política para el futuro inmediato. Los responsables de la economía demostraron que pueden responder a cambios externos utilizando efectivamente las políticas macroeconómicas restrictivas. Hacia el futuro, hizo un llamado para que México desarrolle e hiciera público un marco de política de mediano plazo que cubra un periodo de varios años, ya que esto podría coadyuvar a dar certidumbre a los mercados en relación con la continuidad de su estrategia.

En su estudio, realizado como parte de las evaluaciones regulares que se aplican a las 29 economías miembros, la OCDE hizo una serie de recomendaciones específicas:

El control de la inflación fue la prioridad de la agenda política en 1999; La política fiscal fue permanecer restrictiva; El sistema fiscal se reforzó para apoyar los incrementos justificables del gasto público; La reforma estructural continuo, especialmente en los sectores financiero y de infraestructura, como la generación y distribución de energía, que son esenciales para el desarrollo económico.

En una revisión extensa del sistema fiscal de México, la OCDE estableció que se llevaron a cabo reformas sustantivas y mejoras en las pasadas dos décadas. Sin

embargo, el sistema "todavía tenía serias lagunas que limitaron su capacidad de recaudación de ingresos –como se reflejo en el hecho que el nivel general de imposición en México con relación al PIB fue el más bajo en el área de la OCDE, un tercio del ingreso gubernamental provenía de los impuestos producto del petróleo.

La baja recaudación fiscal, necesitó bajos niveles de gasto público para asegurar resultados satisfactorios en el balance presupuestal. Esto, a su vez, limitó la posibilidad de mayores gastos incluso cuando esos gastos podrían generar un rendimiento social potencialmente alto y permitir un mejoramiento de la equidad a través del gasto público.

2.- Estructura de los Ingresos Fiscales

En términos generales, los ingresos de un gobierno pueden tomar la forma de impuestos, tasas o empréstitos.

Los impuestos y las tasas se obtienen del sector privado, sin que eso implique una obligación del gobierno hacia el contribuyente, es decir, no hay contraprestación. Los empréstitos implican un retiro de fondos a cambio del compromiso del gobierno de devolverlos en una fecha futura y de pagar una tasa de interés previamente acordada entre el oferente y el demandante del crédito.

Los impuestos son obligatorios, mientras que las tasas y los empréstitos implican transacciones voluntarias. De estas tres fuentes, la mayor parte de los ingresos públicos se obtienen a través de los impuestos.⁶

Otra forma de ver los impuestos es considerando que son prestaciones en dinero o en especie que coactivamente el Estado fija unilateralmente, con carácter

⁶ Musgrave, R. y Musgrave, P. (1995), "Hacienda pública. Teórica y aplicada". Editorial Mc Graw Hill. 5ª edición. México, D.F. 255-256 pp.

general y obligatorio a las personas físicas o morales para cubrir los gastos públicos y satisfacer necesidades públicas.⁷

En materia constitucional, el Artículo 31, Fracción IV establece que es obligación de los mexicanos:

"Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal, o del Estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes"⁸

De manera particular, en México, los ingresos públicos federales están compuestos por los recursos que capta el gobierno por las siguientes vías:

1. El sector central, a través de la recaudación tributaria y no tributaria que ejecuta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);
2. Los diversos organismos y empresas paraestatales, tales como: Pemex, CFE, LFC, IMSS, etc., y
3. Los que provienen del endeudamiento externo o interno. Como ejemplo de deuda interna tenemos distintos valores gubernamentales que le sirven al gobierno para obtener recursos, tales como: los Certificados de la Tesorería de la Federación (CETES)⁹; los Pagarés de la Federación (PAGAFES)¹⁰; los Bonos de Desarrollo (BONDES)¹¹; los Certificados en Plata (CEPLATA)¹²; los Tesobonos¹³ y los Ajustabonos.¹⁴

La División de Economía y Comercio realizó una clasificación de los ingresos del sector público basándose en el esquema utilizado por el gobierno federal.

⁷ SHCP (2000), Código Fiscal de la Federación. En: C.D. "Bufete Jurídico". Software Visual. México, D.F.

⁸ Cámara de Diputados (2000), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En: Marco Jurídico de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Cámara de Diputados. México, D.F. A42-A43 pp

⁹ Estos son bonos de deuda pública que el gobierno federal emite a determinado vencimiento y a cierta tasa de interés pagados en pesos. Se venden a descuento en subastas semanales con vencimientos a 28, 91, 182 y 364 días.

¹⁰ Estos pagarés están denominados en dólares, con vencimiento a 28, 180 y 364 días.

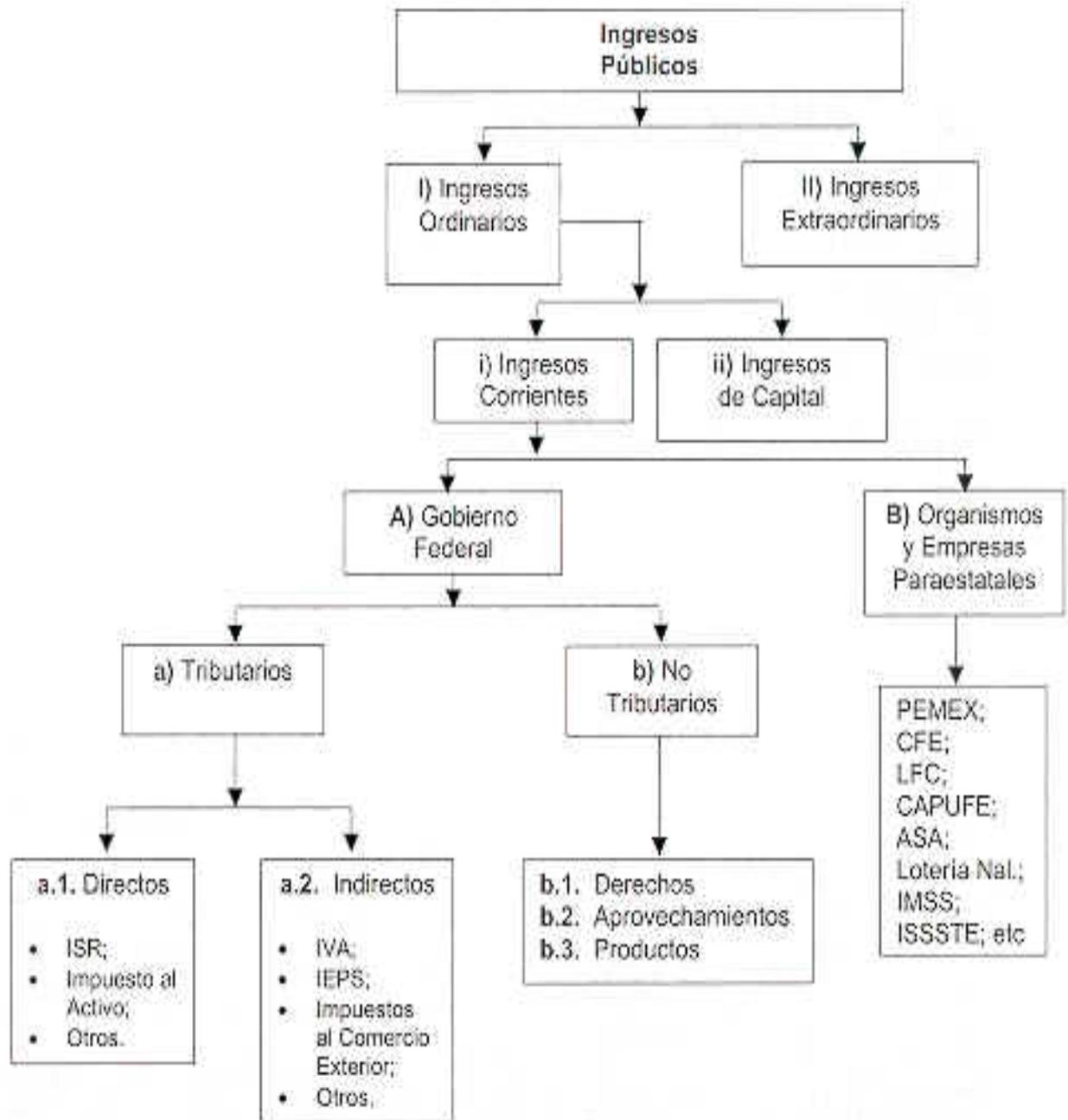
¹¹ Son bonos con vencimiento a uno o dos años, denominados en pesos.

¹² Son certificados de participación en un fideicomiso que mantiene barras de plata. Cada certificado equivale a 100 onzas y se negocian en la Bolsa de Valores.

¹³ Pagarés de la Tesorería con vencimiento a uno y tres meses cuyos rendimientos se indizan al tipo de cambio.

¹⁴ Instrumentos con vencimiento de tres a cinco años y rendimientos indizados al Índice Nacional de Precios al Consumidor.

Figura No. 1 Clasificación de los Ingresos del Sector Público



Fuente: Elaborado por la División de Economía y Comercio. SIA. SIID.

Los ingresos públicos se dividen en dos grandes rubros:

I) Los ingresos ordinarios: son recaudados en forma regular por el Estado, tales como: los impuestos; los derechos; los ingresos por la venta de bienes y servicios de los organismos y empresas paraestatales; etc.

I.- Los ingresos ordinarios se dividen en:

i. Ingresos corrientes

ii. Ingresos de capital

i. Respecto a los *ingresos corrientes*, provienen de la actividad fiscal, como la recaudación del impuesto al valor agregado (IVA); el impuesto sobre la renta (ISR); etc., y de las operaciones de los organismos y empresas paraestatales mediante la venta de bienes y servicios: gasolina, electricidad, peaje, tarifas, etc.

Los ingresos corrientes se clasifican en dos grandes rubros

Los que se obtienen a través del gobierno federal vía la SHCP. Estos comprenden los ingresos tributarios y no tributarios.

A. Los que se obtienen a través de los organismos y empresas paraestatales, tales como:

- Petróleos Mexicanos (PEMEX);
- Comisión Federal de Electricidad (CFE);
- Luz y Fuerza del Centro (LFC);
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos (CAPUFE);
- Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA);
- Lotería Nacional;
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) e
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).

A. Los ingresos del gobierno federal se subdividen en:

a. Ingresos tributarios: son los que obtiene el gobierno federal como resultado de las imposiciones fiscales. Para obtener los ingresos tributarios, el gobierno federal puede gravar las siguientes fuentes: la compra-venta; el consumo y las transferencias.

Los tributarios se subdividen en dos tipos:

a.1. Impuestos directos: son los que recaen sobre las personas y gravan el ingreso, la riqueza, el capital o el patrimonio.

Entre los principales impuestos directos en México tenemos los siguientes:

a.1.1. Impuesto sobre la renta (ISR): es un gravamen aplicado a la percepción de ingresos, a toda persona física (todo individuo sujeto a un gravamen fiscal) o moral (toda sociedad mercantil u organismo que realicen actividades empresariales, incluyendo a las instituciones de crédito y las sociedades y asociaciones civiles) residente en el país, nacional o extranjera.

Para el caso de las personas físicas el ISR que se aplica tiene un rango que va desde el 3 hasta el 40%¹⁵ y para las personas morales es del 28% en promedio.¹⁶

a.1.2. Impuesto al activo: es una tasa que se grava sobre la base de los activos fijos e inventarios. Este impuesto entró en vigor a partir de 1989 y actualmente es del 1.25%.¹⁷

a.2. Impuestos indirectos: son los que recaen sobre los objetos o cosas. Se les conoce también como impuestos al gasto debido a que se grava a los contribuyentes a partir de los gastos de producción y consumo en los procesos de compra-venta. Entre los principales, por su contribución a los ingresos totales, tenemos:

¹⁵ Véase la Ley del Impuesto sobre la Renta del "Bufete Jurídico".

¹⁶ Véase la Ley del Impuesto sobre la Renta del "Bufete Jurídico".

¹⁷ Véase la Ley del Impuesto al Activo del "Bufete Jurídico".

a.2.1. Impuesto al valor agregado (IVA): es una carga fiscal que consiste en gravar el precio de las mercancías en cada una de las etapas de su producción o distribución. Actualmente esta tasa es del 15%. Existen excepciones de mercancías que en su etapa final no pagan este impuesto, tales como: algunos alimentos, medicinas, libros, etc.

a.2.2. Impuesto especial sobre la producción y servicios (IEPS): es un gravamen que se aplica a la enajenación o importación de los siguientes productos:

- Bebidas alcohólicas;
- Alcohol desnaturalizado;
- Cigarros y tabacos labrados;
- Gasolina y diesel y
- Gas natural para uso automotor.¹⁸

La tasa que se aplica a la base es variable, puesto que su rango va del 25 al 100%¹⁹. Para el caso de la gasolina y diesel la tasa es variable, ya que ésta se incrementa cada mes²⁰. Este impuesto incide en la producción o el consumo de estos productos.

Podemos diferenciarlo del IVA por lo siguiente:

Los recursos recaudados por el estado por concepto del IVA son asignados por el gobierno de manera discrecional. Cualquier sector de la economía nacional puede ser objeto de asignación de los recursos obtenidos por este concepto.

Por el contrario, el IEPS obtenido por gravar a los cigarros y bebidas alcohólicas no pueden ser usados por el Estado de manera discrecional, puesto que se tienen que orientar recursos para que el sector público haga frente, mediante su asistencia, a las enfermedades por el consumo de estos productos considerados

¹⁸ Véase la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios del "Bufete Jurídico".

¹⁹ Véase el Artículo 2 de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios del "Bufete Jurídico".

²⁰ Véase el Artículo 2-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios del "Bufete Jurídico".

nocivos para la salud, tales como: cáncer, enfisema pulmonar, cirrosis hepática, etc.²¹

a.2.3. Impuesto al comercio exterior: son recursos obtenidos por gravar a las importaciones (compra de bienes y servicios provenientes del extranjero). Así también, por gravar a las exportaciones (venta en el extranjero de bienes y servicios producidos en el país). Existe una gran variedad de tasas, las cuales dependen del tipo de producto, destino o procedencia del mismo y grado de afectación que tenga sobre la economía nacional.

a.2.4. Otros impuestos indirectos: en este rubro agrupamos a una serie de impuestos, tales como:

- Impuesto sobre adquisición de inmuebles;
- Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos e
- Impuesto sobre automóviles nuevos (ISAN).

b. Ingresos no tributarios son aquellos que el gobierno federal obtiene, principalmente, por:

- Prestar un servicio público (permisos para el autotransporte federal);
- Permitir el uso o explotación de los bienes públicos (extracción de petróleo) y
- Aplicar multas o recargos (multas de la SHCP a los evasores fiscales).

Los Ingresos no tributarios están compuestos por las siguientes percepciones:

b.1. Los derechos: son las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de bienes de dominio público de la nación, así como por percibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados²². Como ejemplos se

²¹ Ayala Espino, José (1999), "Economía del sector público mexicano". Facultad de Economía, UNAM. México, D.F. 267-269 pp.

²² Los Organismos Descentralizados son instituciones con personalidad jurídica y patrimonio propio, constituidos con fondos o bienes provenientes de la Administración Pública Federal. Véase: SHCP (1998), "Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal". Editorial SHCP. Segunda edición. México, D.F. 254 p.

pueden citar el derecho que paga PEMEX por la extracción de hidrocarburos; el pago de derechos de los ciudadanos por la expedición de visas, pasaportes y cédulas profesionales. El principal ingreso, por parte de los derechos, lo constituye la extracción de petróleo.²³

b.2. Los aprovechamientos: son los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distinto de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamiento y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.²⁴

Los principales ingresos por aprovechamientos del sector público los aportan los siguientes rubros:

b.2.1. Desincorporaciones;

b.2.2. Los rendimientos excedentes de PEMEX.²⁵

b.3. Los productos: son contraprestaciones que recibe el Estado en sus funciones de derecho privado, así como el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes de dominio privado.

Los principales productos se obtienen por:

- Explotación de tierras y aguas;
- Arrendamiento de tierras, locales y construcciones;
- Enajenación de bienes muebles e inmueble;
- Intereses de valores, créditos y bonos y
- Utilidades de organismos descentralizados y empresas de participación estatal y de la Lotería Nacional y Pronósticos para la Asistencia Pública.²⁶

ii. Respecto a los ingresos de capital, son los que provienen de:

²³ De acuerdo con el reporte de la SHCP para el primer trimestre del 2000.

²⁴ SHCP. Código Fiscal de la Federación. En: C.D "Bufete Jurídico". Software Visual. México, D.F.

²⁵ Incluye excedentes obtenidos como resultado de las variaciones positivas en el precio internacional del petróleo.

²⁶ SHCP. Ley de Ingresos de la Federación (2000). En: C.D. "Bufete Jurídico". Software Visual. México, D.F.

- El manejo del patrimonio estatal, como son las ventas por remate de activos físicos y valores financieros (edificios, vehículos, mobiliario, etc.).
- El financiamiento que obtiene el gobierno federal a través de la banca nacional y extranjera.

II.- Los ingresos extraordinarios, son recursos que no se obtienen de manera regular por parte del Estado, tales como: la enajenación de bienes nacionales; contratación de créditos externos e internos (empréstitos) o emisión de moneda por parte del Banco de México.

3.- La política de Gasto Público y la estabilización macroeconómica de precios

La política monetaria ha sido relativamente exitosa en el logro del control de los precios y de la estabilidad macroeconómica, pero esto ha sido insuficiente puesto que por otra parte no se ha logrado traducir la estabilidad en un mayor desempeño económico.

La característica principal de la política macroeconómica ya en un modelo de economía de mercado, entre 1991 y 1993, fue perseguir casi obsesivamente la reducción de la inflación a un dígito, con los mismos instrumentos y metas intermedias empleados desde 1988. A lo largo de 1994 se siguió el mismo objetivo, pero con ciertas diferencias en el manejo de las políticas e instrumentos. Implícito en la búsqueda del objetivo inflacionario de un dígito y en la conducción de la política macroeconómica basada en los Pactos y en el ancla cambiaria, estaba el convencimiento de las autoridades económicas de que el componente inercial de la inflación era aún importante. Esta percepción se contraponía con la experiencia de países como Chile e Israel por una parte, y por la otra, con estudios que argumentaban que la efectividad de los programas heterodoxos de estabilización se reducía considerablemente una vez que se alcanzaban niveles de inflación moderados (entre 10 y 20%).

El grado de apertura comercial de la economía mexicana y la desustitución de importaciones que ésta provocó provocaron que la apreciación cambiaria acelerara la demanda de importaciones la cual, por los efectos ingreso y riqueza, ya venía creciendo a tasas elevadas desde 1989. El ensanchamiento de la brecha comercial se consideró, en ese momento, como un corolario natural del éxito de la estabilización y del cambio estructural y no generó ninguna preocupación entre los responsables de la política económica ni en la comunidad financiera internacional, porque se argumentaba, que éste provenía de la actividad del sector privado ya que las finanzas públicas estaban en equilibrio, aun sin contar los recursos de las privatizaciones. Por otra parte, el financiamiento del desbalance externo no presentó ningún problema por lo menos hasta 1993, gracias a las expectativas generadas por el TLC y al éxito de las privatizaciones. No obstante, estos flujos de capital provocaron una rápida apreciación de activos e indujeron, vía el efecto riqueza, una fuerte aceleración del consumo, lo cual retroalimentó el desequilibrio comercial y sin duda facilitó el control inflacionario, pero inhibió el crecimiento interno.

La confianza en el éxito del modelo mexicano se vio acrecentada por la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, el ingreso de México a la OCDE y, posteriormente, el establecimiento de la autonomía del Banco de México. Estos tres eventos fueron interpretados por el mercado como garantía de continuidad en materia de política económica y de sustentabilidad de las reformas iniciadas en 1991-1992.

En relación a la política fiscal, el saneamiento del déficit fiscal primario se logró en el periodo de estabilización ortodoxa, quedando pendiente el control del componente inflacionario del servicio de la deuda pública tanto interna como externa. Lo segundo se obtuvo en 1989 con el Plan Brady, mientras que lo primero se alcanzó entre 1991 y 1992, mediante un hábil manejo de expectativas. El anuncio de la privatización bancaria y las filtraciones de un acuerdo comercial

con Estados Unidos provocaron casi inmediatamente una caída de más de 15 puntos en las tasas reales de interés. Al mismo tiempo, el alza en los precios de las acciones bancarias como resultado de las anticipaciones al proceso de privatización, dio inicio a un círculo virtuoso de baja en las tasas de interés, pues se esperaba una reducción importante en el servicio de la deuda interna y una menor demanda de fondos prestables por parte del gobierno, que a su vez alimentaba expectativas de mayores bajas de las tasas de interés.

Por el lado de los ingresos, en este periodo se profundizó la realineación de las tasas impositivas con los principales socios comerciales. Para el ejercicio fiscal 1992 se hicieron los siguientes cambios: a) se unificó a 10% la tasa del IVA; b) en los impuestos especiales a la producción y servicios se derogaron algunos gravámenes y se redujeron otros (bebidas alcohólicas y tabaco); c) se modificó el régimen fiscal de Pemex, lo que implicó un mayor pago de impuestos especiales y menor pago por derechos; y d) otros ajustes menores. Si bien estas adecuaciones eran consistentes con el nuevo modelo, la reducción de la carga fiscal estimuló aún más el consumo privado, agravando la caída del ahorro y el desequilibrio externo.

Las adecuaciones al gasto siguieron los lineamientos del modelo orientado al mercado, pues se hicieron esfuerzos por focalizar el gasto social y racionalizar fuertemente la asignación de subsidios al consumo (se redujo considerablemente la operación de CONASUPO). Por otra parte, la caída de las tasas reales de interés y la reducción de los saldos de deuda interna permitieron ampliar ciertos rubros de gasto sin violar la restricción presupuestal. Esto dio lugar a una reasignación de recursos en favor de PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad), que buscaba darle sustentabilidad a la reforma económica mediante apoyos destinados a paliar la pobreza extrema y darle cuerpo al discurso del liberalismo social.

Durante este periodo, el manejo presupuestal de contención del gasto fue muy efectivo y, por el lado de los ingresos, la fiscalización dio igualmente buenos resultados, lo que permitió compensar los efectos negativos de la reducción de varias tasas impositivas. Los ingresos como proporción del PIB se mantuvieron constantes entre 1991 y 1994; sin embargo, posteriormente, cuando la efectividad de la fiscalización disminuyó, la excesiva dependencia en relación con los ingresos petroleros comenzó a hacerse evidente y la fragilidad del equilibrio fiscal salió a la luz (1997 y 1998).

Sin duda, sobre todo desde 1995, México operó mucho más conforme con las reglas de una economía de mercado. El trauma y los efectos de la devaluación de diciembre de 1994 fueron mayores justamente por la resistencia de los responsables de la política económica a permitir que las variables macroeconómicas fluctuaran con mayor libertad y que los mecanismos estabilizadores de esa nueva economía operaran.

El tipo de cambio ya estaba sobrevaluado desde 1992 y el desequilibrio de la cuenta corriente ya era superior al 5% del PIB desde 1991. Si bien a lo largo de 1994 el tipo de cambio ya no se apreció, sino que se depreció ligeramente (15% contra 7% de la inflación), en este periodo la expansión del componente interno de la base monetaria, con objeto de apoyar a los bancos, frenó el alza de las tasas de interés, que no sólo hubiera desalentado la demanda de crédito y consumo, sino que hubiera iniciado el ajuste. Así, tanto la política fiscal como la monetaria fueron expansivas en ese año.

De la misma forma, en los primeros dos meses de 1995 las autoridades financieras intentaron mantener las tasas reales de interés negativas, de tal suerte que los ahorradores contribuyeran junto con los asalariados al costo del ajuste. El plazo promedio de los depósitos bancarios se redujo muy rápidamente, de entre 6 y 8 meses a mediados de 1994 a entre 21 y 28 días en los primeros meses de

1995. Además, los ataques contra el peso se acrecentaron por la fuga de capitales, que se acentuaba frente al temor de la crisis bancaria sistémica.

Dos semanas antes de la firma del segundo acuerdo con el Fondo Monetario Internacional, las tasas de interés nominales subieron más de 30 puntos, deteniendo así el proceso antes descrito. Por otra parte, la conformación del paquete de rescate de poco más de 42,000 millones de dólares (50,000, pero sólo 42,000 se desembolsaron) requirió de varias semanas, lo que acentuó la incertidumbre. A partir de ese momento (Marzo 13 de 1995) se dejó que las variables macro fluctuaran sin distorsiones y el Banco Central se limitó a controlar el crecimiento de la base monetaria anunciando sus metas semanales y mensuales. El alza en las tasas de interés y la mayor inflación a la estimada (se estimó 20% inicialmente y 40% posteriormente, aunque terminó siendo del 50%) tuvieron un efecto mucho mayor sobre la caída del producto real, que fue cerca del 7%, contra la estimación inicial de menos 2 y, después, menos 5 por ciento.

El desequilibrio fiscal observado en México en 1995 así como, el saldo de la deuda interna fue menor. Servir la deuda externa afectó a las finanzas públicas en los primeros meses posteriores a la devaluación, pero como el balance operacional resultó superavitario desde 1995, debido al fuerte aumento de las tasas impositivas y al drástico ajuste en el gasto público, su efecto en las expectativas fue mínimo.

El incremento en las tasas impositivas se concentró fundamentalmente en los impuestos indirectos. El IVA pasó de 10 a 15% y algunos impuestos especiales a la producción y servicios se ajustaron igualmente al alza. Sin embargo, los efectos inducidos sobre la actividad económica no permitieron que esos aumentos en las tasas mejoraran la recaudación real, sobre todo en 1996. Muchas de las lagunas fiscales que en 1999 se intentaron subsanar se crearon efectivamente durante el ejercicio fiscal de 1996. Por su parte, el gasto se ajustó fuertemente a la baja en los dos primeros años posteriores a la devaluación, años

en los que el excedente fiscal resultante se destinó a iniciar el pago de las pérdidas bancarias.

En suma, el manejo de las finanzas públicas acentuó la recesión de 1995 y, al provocar que la carga fiscal, ajustada por los niveles de actividad económica, cayera en relación con los niveles alcanzados en el periodo 1991-1994, a partir de 1996 fue meramente pro-cíclico. En 1998, con la caída de los precios del petróleo se instrumentaron tres ajustes al gasto público para respetar el balance programado. Dicha política acentuó la desaceleración inducida por los menores flujos de capital y el menor gasto privado endógeno resultante de una inflación cuya tasa fue de 18 por ciento a diciembre contra la meta oficial del 12 por ciento. Expost, la reducción del gasto fue mayor a la estimada ya que el balance operacional resultó mayor al programado. En 1999, la política fiscal por los menores ingresos inducidos fue todavía restrictiva y solo al final del año, la fuerte recuperación de los precios del petróleo y los ingresos de capitales facilitaron la recuperación. Como la economía mexicana carece casi por completo de crédito bancario, los movimientos de capitales y la colocación de deuda privada en los mercados internacionales constituyen la correa de transmisión del ciclo económico.

El sobre cumplimiento de la meta inflacionaria en 1999, resuelto en un mayor gasto interno expost en los últimos meses de 1999 y los primeros del año 2000, que, junto al enorme auge exportador, mantiene la demanda agregada a tasas sumamente elevadas en los primeros meses del año 2000. Curiosamente, frente a este sobre cumplimiento, sería necesaria una política fiscal menos procíclica, pero frente a la carencia de instrumentos y los propios rezagos en su instrumentación, actuará en el año 2001, cuando se requiera nuevamente de un estímulo fiscal.

En el campo de la política monetaria hay tres aspectos que empezaron a cobrar relevancia en la mayoría de los países: 1) la independencia del banco central, 2)

la formación de expectativas de inflación de los agentes económicos, y 3) la transparencia en el manejo de la política monetaria. Respecto al punto (1) y para el caso concreto de la economía mexicana, el Banco de México se constituye en una institución autónoma a partir de abril de 1994, en el artículo 28 de la Constitución Mexicana se indica que:

[...] El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes.

El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones [...].²⁷

Con la crisis económica desatada en nuestro país en diciembre de 1994 se modifica la política cambiaria de tipo de cambio fijo; la Comisión de Cambio ²⁸ se ve en la necesidad de implementar una política de tipo de cambio flexible. Lo anterior va a significar un cambio sustancial en el manejo de la política

²⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 134ª. edición, (2001:35)

²⁸ La Comisión de Cambios está integrada por funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y del Banco de México, su función es determinar la política cambiaria del país.

económica, ya que la política monetaria va a empezar a jugar un papel central y esto, se va a reflejar en su influencia en los mercados de dinero y cambiario.

La estrategia económica que se instrumentó durante la Administración de Ernesto Zedillo (1994-2000) se caracterizó por un firme compromiso con la disciplina fiscal y una política monetaria orientada al abatimiento de la inflación. Gracias a la aplicación estricta de esta estrategia, y no obstante las condiciones adversas que durante algunos lapsos prevalecieron en los mercados financieros internacionales de capitales, durante los últimos años, el desempeño de la economía mexicana fue positivo.

Después de la severa contracción que registro el Producto Interno Bruto durante 1995 a raíz de la crisis económica y financiera de diciembre de 1994, la economía registró tasas de crecimiento positivas y significativas.

Este crecimiento se extendió a todos los sectores productivos, que tres años atrás superó los niveles de 1994. El mayor ritmo de actividad económica se sustentó en la creciente fortaleza de nuestras exportaciones y de la inversión privada, con ambos situándose en sus máximos históricos como proporción del producto (32.7% y 19.7 %, respectivamente).

A raíz de ese favorable desempeño, en esta Administración se crearon más de tres millones de nuevos empleos y la tasa de desempleo abierto descendió a su nivel más bajo desde que se tiene registro de este indicador. Por su parte, el mayor volumen de ocupación se vió acompañado de un aumento en la productividad de la mano de obra, lo que permitió la constante recuperación del poder adquisitivo de los trabajadores.

El manejo responsable de las políticas monetaria y fiscal condujo a un abatimiento considerable de la inflación y a propiciar condiciones de estabilidad en los mercados financieros nacionales. Así, después de haberse incrementado hacia niveles superiores al 50 % durante 1995, la tasa de inflación mostró una

clara tendencia descendente hacia niveles inferiores al 10 %. En congruencia con lo anterior, y a pesar de la excesiva volatilidad que mostraron los mercados financieros internacionales, las tasas de interés nominal y real se redujeron considerablemente y el comportamiento del tipo de cambio se ha caracterizado por su relativa estabilidad. El desempeño económico reflejó que la estrategia que se había estado aplicando fortaleció los fundamentos macroeconómicos de México, reduciendo su vulnerabilidad ante choques externos y creando las condiciones necesarias para la estabilidad y el crecimiento sostenido.

A ello se agregan elementos que garantizan una transición ordenada hacia la siguiente Administración:

- Un régimen de tipo de cambio flexible.
- El fortalecimiento del ahorro interno.
- El estricto compromiso con el mantenimiento de finanzas públicas sanas.
- La fortaleza de nuestros indicadores de solvencia, entre ellos un cómodo perfil de amortizaciones de deuda pública externa para el presente año y el siguiente.
- Reservas internacionales que se ubican en su máximo histórico y la integración de un Programa de Fortalecimiento Financiero.
- Un déficit sostenible en la cuenta corriente de la balanza de pagos, financiado en su mayor parte por inversión extranjera directa y, en menor medida, por endeudamiento externo de largo plazo.

A partir de 1998 se nombra a Guillermo Ortiz como Gobernador del Banco de México, un aspecto importante es que en 1999 se adopta el esquema de objetivos de inflación (*inflation targeting*), las principales características de este régimen monetario son:

- a) el reconocimiento de la estabilidad de precios como el objetivo fundamental;
- b) el establecimiento y anuncio de metas de inflación de corto y mediano plazos;
- c) la consolidación de una autoridad monetaria autónoma; d) la aplicación de la

política monetaria en un marco de transparencia; e) el análisis permanente de todas las fuentes potenciales de presiones inflacionarias; f) el uso de mediciones alternativas de la inflación, como la llamada inflación subyacente.²⁹

Respecto al punto número tres, referido a la transparencia de la política del banco central, Guillermo Ortiz se ha preocupado por mantener informado al sector privado en relación a los lineamientos de la política monetaria, con este propósito la Junta de Gobierno del Banco de México determinó que a partir de enero de 2003 los anuncios de sus decisiones sobre dicha política se difundirían en fechas preestablecidas.

A tal fin se establecieron 23 fechas por año para los anuncios sobre la postura de política monetaria; la autoridad monetaria también decidió reservarse la facultad de modificar dicha postura en fechas distintas a las preestablecidas en caso de presentarse eventos extraordinarios que hicieran necesaria su intervención.³⁰ Las medidas anteriores tienen como objetivo evitar que los agentes económicos se vean sorprendidos por acciones inesperadas por parte del instituto central (se cumple el punto 2, respecto a la formación de expectativas de los agentes).

Producto Interno Bruto

· Las medidas implementadas en la Administración de Ernesto Zedillo en respuesta a la crisis económica de 1994, permitieron que la recuperación económica fuera más rápida de lo que se esperaba. En lo que se refiere al comportamiento de la economía por sector, para 1996 todos los componentes del PIB ya habían superado el nivel real observado en 1994.

Producto Interno Bruto Per Cápita

No obstante haber sufrido una severa caída en 1995, el Producto Interno Bruto per cápita medido en dólares superó su nivel de 1994. En 1999 este indicador se incrementó en 13.0 % alcanzando un máximo histórico.

²⁹ Informe Anual del Banco de México (2000).

³⁰ Informe Anual del Banco de México (2002).

Demanda Agregada

· La crisis económica que se presentó a finales de 1994, tuvo efectos negativos sobre los principales componentes de la demanda agregada. Sin embargo, un año después, tanto el consumo privado como la inversión ya mostraban un crecimiento significativo.

Exportaciones

Gracias a la reforma estructural emprendida en materia de comercio exterior, entre 1995 y 1999 las exportaciones jugaron un papel fundamental en el dinamismo de la economía. Al cierre de 1999, las exportaciones de bienes y servicios alcanzaron un máximo histórico de 32.7 % del PIB, cifra que en 1994 era de 17.2 %. · En el mismo periodo, la contribución al crecimiento por parte de las exportaciones, fue superior en un 263 % al promedio del periodo 1989-1994.

Inversiones

La formación bruta de capital presentó dinamismo, registrando una tasa media de crecimiento anual de 13.2 % en el periodo 1996-1999. De esta manera, al cierre de 1999 la inversión alcanzó un máximo histórico de 19.7 por ciento del PIB.

Consumo

En congruencia con lo anterior, el consumo redujo su participación en la demanda agregada, al pasar de 82.8 % en 1994 como porcentaje del PIB a 78 % en 1999. No obstante, en virtud de que el consumo representa un porcentaje elevado de la demanda agregada, éste generó una contribución significativa al crecimiento económico.

Ahorro

La experiencia nos indica que cuando el crecimiento económico es financiado principalmente por ahorro externo, sin que haya un aumento en el interno, se producen crisis financieras. Esto se debe a que en el pasado la dependencia

excesiva del capital externo ha colocado a la economía mexicana en una posición de vulnerabilidad frente a los acontecimientos de la economía mundial.

La política económica emprendida desde 1995 ha fomentado el ahorro interno de la economía, lo que ha contribuido a reducir la dependencia del ahorro externo y a mantener así el déficit en cuenta corriente en niveles sostenibles. Durante este periodo fue posible revertir la tendencia descendente que se observó durante los años 1990-1994 en la participación del ahorro interno dentro del flujo de recursos necesarios para financiar la inversión productiva. Mientras en 1994 el ahorro interno era de 14.7 % del PIB, por otra parte, el ahorro externo disminuyó su participación en el financiamiento de la inversión, al pasar de 7 % del PIB en 1994 a tan sólo 2.9 % en 1999.

Precios

La devaluación de diciembre de 1994 se reflejó en un aumento considerable de la inflación en 1995 alcanzando ésta 51.97 %. Gracias a la correcta aplicación de la política monetaria y fiscal, a partir de 1996 la inflación ha mostrado una clara tendencia descendente. Al cierre de 1999 la inflación observada fue de 12.32 %, cifra inferior a la meta de 13 % establecida en los Criterios Generales de Política Económica para dicho año.³¹

4.- El modelo neoliberal y su efecto sobre la política fiscal

Con el triunfo del pensamiento neoliberal y al calor de la crisis de la deuda externa, se ponen en práctica en América latina una serie de reformas recomendadas por el FMI, el Banco Mundial y la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, instituciones radicadas en Washington D.C., Capital de de Estados Unidos.

³¹ SHCP, (2000) *Desempeño, Fortaleza y Evolución reciente de la Economía Mexicana, 1995-2000*, México

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 si y todas tienen el propósito de mejorar la deficiencia del sistema económico. La magnitud y profundidad de las reformas entraña un periodo de transición, en el que se modifican las instituciones, se redefine las relaciones entre los factores de la producción y entre las clases sociales y en el que hay un reacomodo del poder.

Las reformas, 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 las empresas publicas. 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 lo derechos de propiedad.³²

El modelo neoliberal promete mejorar la competitividad, estimular el libre acceso a los recursos de capital y a los tecnológicos y promover una estructura económica mas flexible. Todo ello para desarrollar un ambiente más favorable para los inversionistas nacionales y extranjeros y así lograr un crecimiento económico sostenido, estabilidad en los precios y los más altos niveles de bienestar no ha sido el caso. La política adoptada arrojó como su primer resultado para las economías de la región latinoamericana la llamada época perdida, que en realidad para muchos paises resultaron ser dos las perdidas.

³² J. Williamson, *the progress of policy reform in latin america*, Institute for International Economics, Washington D.C. USA, 1990. también, del mismo autor, "Democracy and Washington Consensus", en *world development*, vol.21, 1993, PP. 1329-1336.

Durante la década de los años ochentas PIB medio real por persona en América latina disminuyó. La liberalización comercial y financiera y la reducción del sector público no dieron los resultados que se esperaban. Ello no obstante continuaron aplicándose las reformas durante la década siguiente a la de los años noventa. Pero tampoco dieron buenos resultados: el PIB medio real por persona en América latina apenas creció 1.5 por ciento al año, muy por debajo, del ritmo de expansión de las economías en desarrollo de Asia. La brecha en el nivel de ingreso entre los países desarrollados y los de América Latina creció entre 1980 y 2000 y la desigualdad en la distribución del ingreso también creció y la pobreza no disminuyó: todavía en la actualidad, 50 por ciento de la población vive en condiciones de pobreza y 25 por ciento en extrema pobreza.

A México en esos años no le fue bien. El país a finales del siglo XX ocupa un sitio por debajo de varios países latinoamericanos (Argentina, Chile) y asiáticos (Corea, Singapur, Malasia) por lo que el PIB por persona se refiere. La familia mexicana en esos años tiene un ingreso anual de 8400 dólares al año la de Corea obtenía el doble y la familias de Singapur y Hong Kong 3 veces más que las mexicanas. Entre 1980 y 2000 el PIB en México resulto inferior al de muchos países: la mitad menor al alcanzado por Estados Unidos y 5 veces inferior al de China.

A partir de 1982 se abandona, progresivamente, el modelo de desarrollo que México venía siguiendo durante décadas y que se apoyaba en la intensa y extensa participación del estado en la economía, que procuraba la justicia social que protegía a la producción nacional y estimulaba la industrialización del país por la vía de la sustitución de importaciones, por otro modelo de desarrollo distinto que busca descansar en el libre juego de las fuerzas del mercado para asignar y utilizar los recursos, desregulado, abierta la competencia del exterior y una cada vez menos participación del estado.

La economía mexicana cumple ya varios lustros de experimentación neoliberal, de largos y penosos periodos de estabilización. El saldo de todo ello es: escaso crecimiento económico; creciente desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza; abrumadora pobreza y lamentables condiciones de existencia en, por lo menos la mitad de la población; reducidos ingresos fiscales, que soportan un gasto público raquítico, insuficiente y deficiente infraestructura básica; desarticulación productiva; pocas oportunidades de empleo bien remunerado, estable y seguro; crecimiento de la informalidad en el mercado de trabajo y migración masiva a Estados Unidos, ante la falta de oportunidades son algunas de las expresiones de ello.

El que en México, con su larga historia de activa y orientada participación en la economía, se haya podido implantar el modelo neoliberal obedece ala combinación de varios elementos.

En primer lugar al calor de la revolución de los ricos, el pensamiento y la acción se organizó en todas partes del mundo destacando los países capitalistas dominantes, en torno a las ideas el neoliberalismo: la supremacía del individuo sobre el conjunto de la sociedad, el libre mercado, el libre movimiento de las mercancías, los servicios y el capital entre las naciones y la disminución del a participación del Estado en la actividad económica y en la conducción del proceso de desarrollo de las naciones.

En segundo lugar, el capital financiero internacional (abanderado y encabezado por el Fondo Monetario Internacional), que tanto había prestado a muchos y muy distintos , países y que vio amenazada la posibilidad de recuperación de los recursos logró dividir a los creedores y exigirles, para ser aceptado por la comunidad financiera internacional el pago puntual y cabal de lo prestado.

En tercer lugar, Estados Unidos, la mayor potencia económica en el mundo y la que sobre México tiene la mayor influencia, promueve el modelo neoliberal y exige a países como México alinearse y supeditarse a este modelo.

En cuarto lugar, el capital nacional también promueve la puesta en práctica del modelo neoliberal en especial después de la nacionalización de la banca, con el propósito de reducir las facultades económicas del estado y delimitar con precisión su cada vez menos intervención en la economía.

En quinto lugar, las limitaciones, insuficiencias, deficiencias e incluso las contradicciones que ya tenía el modelo de desarrollo vigente sirvió para criticar lo hecho en el pasado, promover el cambio y apuntalar el modelo neoliberal como el único camino para superar los problemas que el país vivía y emprender el crecimiento económico. El grupo conservador del gobierno que operaba en posiciones clave del sector financiero promovió sus ideas en la atmósfera creada en la nacionalización de la banca.

En sexto lugar, el grupo gobernante que en México asumió el poder a partir de diciembre de 1982 comparte las tesis y las recomendaciones del modelo neoliberal. Las instituciones que forman parte del consenso de Washington, no impusieron sus ideas al grupo gobernante.

Con la elección de De la Madrid, la corriente neoliberal dentro del gobierno ganó.³³ Muy presente en México a lo largo de la década de los 70, esta corriente con frecuencia utilizó al FMI y al Banco Mundial para apuntalar su posición dentro del gobierno. La influencia de estas instituciones (junto con la Reserva federal y el Departamento del Tesoro de Estados Unidos) sobre el gobierno mexicano creció conforme el país se endeudaba en el exterior entre 1960 y 1982. Además de la coincidencia ideológica, también se fortalecieron los vínculos personales y profesionales entre el staff de esas instituciones y los funcionarios

³³ Ver De R. Cordera y C. Tello, *La disputa por la nación*, siglo XXI editores México 1981 y de N. Woods "The Bretón Woods Institutions and the Transmission of neo-liberal ideas in México", en V. Fitz Gerald y R. Thorp (editors), *Economic Doctrines in Latin América*, Mcmillan, St. Anthony's Series, Ingateerra 2005.

del Banco de México y de Hacienda. Funcionarios que con De la Madrid a la cabeza, accedieron al poder en diciembre de 1982.

El gabinete económico de De la Madrid (como el de Carlos Salinas, 1988-1994 y el de Ernesto Zedillo 1994-2000) se conformó por personas entrenadas en el área financiera del Gobierno mexicano (Banco de México y Secretaría de Hacienda) y con estudios de posgrado en universidades de Estados Unidos. Fue homogéneo, ideológicamente similar en contraste con lo que habían sido los gobiernos de la revolución mexicana. Al descansar todos ellos en la teoría económica neoclásica mantuvo disciplina y estuvo convencido de que la única forma de superar la crisis era a través de políticas ortodoxas de estabilización y pagando la deuda externa.

La historia del cambio estructural en México puede dividirse en cuatro periodos: el ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda (1982-1985); el inicio del cambio estructural y la primera generación de reformas (1986-1994); la profundización del cambio estructural (1995-2000); a partir de 2001 el agotamiento del impulso inicial de las reformas.³⁴

Los daños causados a la economía nacional 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 solo unos meses pasó de 3.44 (ya nuevos) pesos por dólar el 1º 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 solo entre diciembre de 1994 y marzo de 1995. Muchas empresas quebraron y el desempleo creció de manera acelerada. Solo cinco años después se pudo recuperar el PIB por persona alcanzado en 1994.³⁵

³⁴ R. Cordera Campos y L. Lomelí Vanegas, “El cambio estructural en México 1982-2004: Elementos para una evaluación”, en *Economía en forma*, Num. 336, Facultad de economía, UNAM, Septiembre-Octubre 2005, pp. 5-21.

³⁵ CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 1998, Santiago de Chile. También del Banco de México, *Informe Anual* 1995, México 1995.

El gobierno en turno, culpó al anterior (y a su presidente) del “error de diciembre”, de todos los males que precedieron y de los que lo acompañaron. Y a la añeja leyenda negra construida para desacreditar lo hecho entre 1970 y 1982 (y a los presidentes) y atribuirle a ello todos los males y problemas de la economía nacional en los años siguientes, se sumó una nueva: desacreditar lo hecho en 1988-1994 (y a su presidente). El que a hierro mata a hierro muere.

A raíz del “error de diciembre” y los problemas que ocasionó, a principio de marzo de 1995, el gobierno puso en práctica un programa de ajuste tradicional que denominó: Programa de acción para reforzar el acuerdo de unidad para superar la emergencia económica. Se recortó el gasto público, se aumentó la tarifa del IVA de 10 a 15%, se dejó flotar libremente el peso y se modificaron al alza los precios y las tarifas de los bienes y servicios públicos. El programa no logró evitar el enorme descalabro de 1995.

La devaluación del peso junto con el incremento en las tasas de interés, provocó que muchas empresas y personas no pudieran cubrir los pagos de los créditos que habían contratado con la banca comercial que, para julio de 1992, ya se había privatizado (en trece meses el gobierno vendió a particulares 18 instituciones bancarias, que pagaron por ellas casi 13 mil millones de dólares), después de que el Congreso de la Unión, en mayo de 1990, aprobara las modificaciones a los artículos 28 y 123 de la Constitución que le dieron fundamento constitucional.

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 podrían 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 (el fondo originalmente se constituyó con aportaciones de los bancos, sin ninguna aportación de recursos públicos) 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 de 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. Los intereses eran elevados. Una parte importante de los ingresos de los bancos ha provenido de los rendimientos de los pagarés que emitió Fobaproa. En todo ello, hubo manejo discrecional. La Contaduría Mayor de Hacienda, del Congreso de la Unión, señaló "No se contó con un marco de referencia para el seguimiento de las acciones, el control y supervisión de las reglas de operación del Fobaproa, por lo que los tramos de control fueron discrecionales para el Comité Técnico... no se realizaron auditorías a las operaciones del Fondo..." Para finales de 2000, el costo del salvamento bancario alcanzó con un millón de millones de pesos (15% del PIB y equivalente a más de 90 mil millones de dólares). El informe final (agosto de 2006) de la Comisión de Investigación sobre el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, de la Cámara de Diputados (59 legislatura), indica que el costo del rescate bancario ascendió a un billón 248 mil millones de pesos, que representa el 17% del PIB. Monto que, según los diputados, tardará 70 años en ser totalmente liquidado. En todo caso, el costo se ha venido cubriendo con los impuestos que la población paga a la Tesorería de la Federación. Queda pendiente si se reconoce la deuda total como pública.³⁶

³⁶ Contaduría Mayor de Hacienda, "Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996. Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)", México H. Cámara de Diputados, septiembre de 1998. También el Informe correspondiente a agosto de 2006. Se han hecho diversas investigaciones sobre el costo del rescate bancario. En el informe de Michel Mackey (1998) contador y auditor contratado por la cámara de diputados, se estimó en 16.8% del PIB. El Banco Mundial lo estimó en 19.3% y el Banco Interamericano (BID) en 20 por ciento.

La reforma fiscal puesta en marcha a partir de diciembre de 1982 como parte importante del redimensionamiento del Estado, fue efectiva en lograr la reducción del déficit público. De un déficit financiero de casi 17 por ciento del PIB en 1982 se pasó, a uno que osciló en torno a 1 por ciento del PIB durante los últimos 10 años del siglo pasado. Pero ello se logró con una drástica reducción del gasto público. Los ingresos tributarios permanecieron prácticamente estancados (10.6 por ciento del PIB en 1981, 11.4 por ciento en 1988, 1.3 por ciento en 1994 y 11.2 por ciento en 2000) y las modificaciones que se hicieron (reducción de las tasas impositivas, la eliminación de diversos gravámenes-en particular los relacionados al comercio exterior-, las mejoras en la neutralidad del sistema impositivo, los avances en la simplificación y modernización administrativa-con, por ejemplo, la creación del Sistema de Administración Tributaria) no arrojaron el resultado recaudatorio que de todas ellas se esperaban.

El programa de ajuste de las finanzas públicas tuvo un alto costo en términos sociales y en términos de crecimiento económico, la caída de la inversión pública no se vio compensada por un aumento en la privada y los huecos vacíos que dejó el gasto público, no los colmó el privado. La inversión bruta fija en términos reales cayó de más de 23% del PIB en 1981 a 14% en 1987, para después lentamente subir (salvo en 1995) para alcanzar 20% en 2000.

Para el año 2000 las finanzas públicas eran sumamente frágiles y dependían excesivamente de los ingresos petroleros. La política fiscal continúa enfrentando escollos graves para cumplir con sus tres funciones básicas: a) Abastecer de bienes públicos a la sociedad, b) contribuir a la equidad distributiva y c) apoyar las estrategias de crecimiento, estabilidad y cambio.

Otra parte importante del proceso de redimensionamiento del estado fue la privatización de las empresas públicas. En los primeros años (1983-1984) tan solo tuvo un efecto marginal. En diciembre de 1982 las entidades paraestatales eran

1155 y dos años después el estado contaba con 1049 empresas poco fue lo que se vendió mas bien en la mayoría de los casos se realizaron fusiones, otras empresas fueron transferidas a los estado que estuvieran interesados en ellas y otras más fueron liquidadas. (muchas de ellas solo existían en papel).

Se revisó la presencia estatal en las actividades no prioritarias entre 1985 y 1986 y para diciembre de este último año el número de estas empresas públicas había bajado a 737. En estos dos años se desincorporaron empresas con poco o nulo poder de mercado y pequeñas empresas no estratégicas o prioritarias. Pero también se venden medianas empresas en la rama manufacturera, en las que el capital privado estaba particularmente interesado, e importantes centros de esparcimiento: por ejemplo: Operadora de Teatros propietaria de salas de exhibición de películas.

Posteriormente a partir de 1986 se inicia la venta de grandes empresas (I. E., Aeroméxico) la liquidación de otras (I.E., Fundidora de Hierro y Acero de Monterrey) y se emiten convocatorias públicas para la venta de otras más (I.E., varios ingenios azucareros, importantes empresas mineras y de manufacturas). Ya para 1988 tan solo quedaban 412 empresas en manos del Estado. Eran, las más importantes.

Durante el sexenio 1989-1994, se modificó el Art. 28 Constitucional para permitir la desincorporación de diversas empresas del estado, que el propio artículo clasificaba de estratégicas y prioritarias. También se modificó el Art. 27 de la constitución que dio derechos de propiedad a los campesinos, ejidatarios y comuneros, que anteriormente sólo contaban con el usufructo de la tierra. Se abrió al capital privado la posibilidad de generar energía eléctrica y se dio una apertura indiscriminada a la educación privada, proliferando instituciones nacionales y extranjeras. Se otorgaron concesiones para la construcción de carreteras de altas especificaciones a empresas privadas que adquirirían los derechos de peaje por determinados periodos de tiempo.

El total en esos años, también se desincorporaron más de doscientas empresas. Entre ellas: Teléfonos de México y filiales, la banca comercial que 1982 se nacionalizó; Altos Hornos de México y filiales y siderurgia Lázaro Cárdenas, Las Truchas, Conasupo y filiales; Fertilizantes Mexicanos y filiales; el sistema de televisión IMEVISIÓN, Mexicana de Aviación; varios ingenios; compañía Minera de Cananea y otras empresas mineras; empresas pesqueras y varios astilleros; Grupo DINA, Tabacos Mexicanos y muchas otras más. Posteriormente de 1995-2000 se privatizaron ferrocarriles, aeropuertos, los puertos marítimos y otras actividades.

En conjunto, la privatización de empresas produjo al estado mexicano cerca de 30000 millones de dólares, el balance final del proceso de privatización aún está por escribirse. tan solo en términos financieros el salvamento de la banca privada después de 1995 ha costado ya a los contribuyentes varias veces esa cifra. Era necesario racionalizar, depurar, la participación del Estado en la economía, fusionar algunas de las empresas, liquidar otras más, fortalecer muchas de ellas y privatizar otras. Pero todo ello conforme a ciertos criterios bien definidos y no, como se hizo, con el único criterio de privatizarlas tan sólo porque eran propiedad del Estado, con la privatización de las empresas públicas, lo que se puso en venta para beneficios de algunos particulares fue la riqueza de la nación que el Estado administraba, si los particulares compraron las empresas fue porque precisamente funcionaban bien, reportaban ganancias y tenían buenas perspectivas. Nadie regala su dinero. Lo que se pretendía lograr con al privatización (la corrección permanente de las finanzas del sector público y el desarrollo de una eficiente base productiva) sólo parcialmente se alcanzó.³⁷

En unos cuantos años empresas públicas deliberadamente saneadas y luego vendidas a particulares entraron en números rojos; otras reportaban buenos resultados financieros los tuvieron aún mejores después de la privatización

³⁷ Para una descripción y análisis del proceso de privatización ver, DP. Aspe, *El Camino Mexicano*, especialmente el capítulo IV. También de J.Rogozinski, *La Privatización de empresas paraestatales*, FCE, México, 1993.

gracias a la generosa política de tarifas que el gobierno autorizó I.E., teléfonos de México; otras simplemente desaparecieron al ser liquidadas; algunas a la postre le resultaron muy costosas a la nación y en otras sus nuevos dirigentes particulares tuvieron todo tipo de problemas por el manejo que hicieron de las empresas. Hay otras, es cierto, que aún operan de manera exitosa; pero también lo hacían cuando eran públicas; los resultados de los procesos de desincorporación arrojan también resultados mixtos en cuanto al comportamiento de la inversión y el crecimiento. Tal es el caso, por el fortalecimiento de la formación de capital, la mayor competitividad y el dinamismo de la producción de : telefonía, minería, puertos marítimos, acero. En contraste las privatizaciones de la banca comercial, fertilizantes, ingenios, aerolíneas, así como el programa de concesión de autopistas de aeropuertos ofrecen magros y en algunos casos desastrosos resultados.

En términos de eficiencia productiva y de corrección permanente de las finanzas públicas, el proceso de privatización dejó mucho que desear. Los salvamentos de la banca y el carretero han abierto un hoyo enorme en las finanzas del estado. También dejó mucho que desear en términos de bienestar social ya que la población más pobre del país, la de menores ingresos quedó desprotegida, sin la red social que por muchos años se fue creando para protegerla, en todo caso la experiencia mexicana con la privatización terminó con el mito, de que el manejo privado de las cosas y las empresas resulta, por el sólo hecho de ser, eficiente y productivo y que lo que el estado hace en el terreno productivo y en el de las empresas es, por definición, ineficiente y corrupto. Por lo visto, este no fue el caso, finalmente, el redimensionamiento del estado se hizo, con una importante transformación del marco regulatorio en el país.³⁸

Ello permitió mantener el papel del gobierno como supervisor de las relaciones entre los agentes económicos. Hubo simplificación administrativa y se

³⁸ Para una descripción y análisis del proceso de desregularización ver: F. Clavijo, *Reformas Económicas*, pp.47 a 54 . También, G. Martínez y G. Fárver, *Desregulación Económica (1989-1993)*, FCE, México, 1994.

eliminaron toda una serie de regulaciones. Se liberaron sectores como el financiero o el de transporte, mientras que el de las telecomunicaciones y la petroquímica continuó operando con un régimen monopólico.

Los resultados observados apuntan en direcciones encontradas. En algunos casos, como el de las telecomunicaciones y puertos marítimos, los efectos positivos parecen superar los negativos: las inversiones realizadas en infraestructura para modernizar las instalaciones y los equipos han sido cuantiosas, los costos se han reducido y hay aumentos en la eficiencia, no queda clara la ganancia que todo ello ha tenido para el consumidor final (por ejemplo: las tarifas de teléfonos son de las más altas del mundo) en otros casos, como la desregulación financiera, los resultados no son satisfactorios. En otros casos, la desregularización ha favorecido la flexibilidad y la libertad en las operaciones con claros beneficios para la actividad (I.E., transportes).

En diciembre de 1992 se publicó la nueva ley Federal de Competencia económica, que constituye la medida regulatoria más importante. La nueva reglamentación sustituyó leyes elaboradas en la primera mitad del siglo XX, como la Ley orgánica del Artículo 28 constitucional en materia de monopolios (1934 y La ley de Industrias de Transformación 1914).

La ley de competencia tipifica las prácticas monopólicas, su evaluación y combate constituye la principal actividad de La Comisión Federal de Competencia (entidad encargada de aplicar la Ley).

Capítulo III.- Política Fiscal Neoliberal y la Globalización en México 2000-2007

En el presente capítulo serán abordados los aspectos más relevantes referidos a la importancia que tiene el equilibrio de las finanzas públicas como condición para mantener la estabilidad macroeconómica de precios en el contexto del modelo neoliberal que es aplicado actualmente en nuestro país y analizar como ello ha incidido de manera determinante en el tipo de política fiscal por cuanto se refiere a la necesidad de aumentar los ingresos de los impuestos indirectos como el IVA que cobra importancia y favorecer una reducción en el ISR a fin de favorecer al sector empresarial y de mayores ingresos en la economía.

Asimismo, se establece la importancia que tiene la reforma fiscal en la economía mexicana y las limitaciones que enfrenta bajo las sugerencias del modelo neoliberal a fin poder establecer las expectativas que se tienen en el mediano para poder establecer una reforma fiscal integral en nuestro país.

1.- Importancia de la Política Fiscal y la Estabilidad Macroeconómica

Sabemos efectivamente de la necesidad urgente en el ámbito político y económico de lograr diseñar y ejecutar una política fiscal que sea congruente con las características de nuestra nación y hacerla empática con las variables macroeconómicas que ello implica; en este sentido a continuación se muestra un reseña de las acciones encaminadas en ese sentido, que han instrumentado y puesto en practica por las autoridades e instancias que tienen esta encomienda en nuestro país.

La política fiscal y monetaria son instrumentos fundamentales en el manejo de la política macroeconómica de un país. En la medida que durante los últimos años,

la conducción de la política monetaria se ha concentrado en mantener la inflación bajo control, la posibilidad de utilizar política macroeconómica para reaccionar a los ciclos económicos ha quedado restringida a la política fiscal. En este contexto, los principales objetivos de esta política serían el garantizar la sustentabilidad de las finanzas públicas en el largo plazo y actuar como un instrumento contracíclico. Estos objetivos no deben ser excluyentes y debieran buscarse de manera simultánea. Hay que reconocer que en México se ha logrado un importante avance en términos del primer objetivo. Por un lado la redefinición del papel del estado permitió reducir de manera sustancial el gasto público y coadyuvar a un proceso de saneamiento de las finanzas públicas. En particular se ha logrado alcanzar un perfil más adecuado en la deuda pública, tanto en su estructura como en su vencimiento. Por otro lado se ha logrado mantener un equilibrio adecuado entre el gasto y el ingreso, lo que en conjunto favorece a la sustentabilidad de las finanzas públicas.

Sin embargo el papel de nuestra política fiscal en relación al segundo objetivo deja aun mucho que desear. Esto no ha sucedido en gran parte debido a a que durante varias décadas, en particular en los años setenta, se destaca el uso discrecional de la política fiscal, en le marco de un Estado grande que buscaba actuar activamente sobre la demanda agregada vía gasto público lo cual condujo a la larga a serias distorsiones macroeconómicas y un bajo crecimiento. Por otra parte, nuestra estructura económica no contiene estabilizadores fiscales automáticos relevantes que permitan coadyuvar a este proceso. Pero también hay que reconocer que la necesidad de alcanzar el primer objetivo ha limitado la posibilidad de alcanzar el segundo. En particular el tope del déficit público que se ha venido implementando en los últimos años termina debilitando la posible acción contracíclica de la política fiscal.

Es conocido y está ampliamente documentado en la literatura que nuestra política fiscal tiene fuertes características procíclicas (Banco Mundial, 2001), lo que en el corto plazo significa acentuar los efectos indeseados del ciclo económico. Estos

ciclos tienden a afectar de manera especialmente negativa a los grupos de población con alta vulnerabilidad y baja protección en sus flujos de ingreso. En este sentido, sin descuidar la importancia de garantizar la sustentabilidad de nuestras finanzas públicas, es importante proveer a la política fiscal de mecanismos de acción contracíclica que permitan mitigar estos efectos indeseados. Por otro lado es necesario introducir estabilizadores fiscales automáticos tales como el seguro de desempleo, o los fondos de estabilización. Pero por otro lado es importante construir indicadores que permitan ofrecer a la autoridad mayor información respecto a las características discretionales o estructurales de los componentes fiscales para guiar sus acciones de política.

(...) la política fiscal en nuestro país ha sido sistemáticamente procíclica, y que el uso de una regla que fija un tope al déficit público convencional, si bien favorece al objetivo de sustentabilidad fiscal de largo plazo, en el corto plazo refuerza el carácter procíclico de la política fiscal. En cambio si se implementara una regla basada en el concepto de balance estructural, se obtendrá que durante fases recesivas del ciclo económico se permitirían mayores déficit públicos, mientras que durante las fases expansivas del ciclo se obtendrían superávits.

Este resultado es parte de un ejercicio preliminar y se requiere de afinar las estimaciones de los diversos componentes del ingreso y gasto que conducen al balance estructural. Pero el punto central es enfatizar que la implementación de este indicador ayuda al gobierno a ver más claramente si es necesario un cambio en la política fiscal para lograr los objetivos de mediano y largo plazos: por un lado mantener una política fiscal responsable y sustentable y por el otro estabilizar la economía. A su vez, esto contribuye a mantener la confianza de los organismos internacionales, los mercados de capital y los inversionistas nacionales y extranjeros disminuyendo la prima de riesgo país y aumentando el vital flujo de inversión extranjera directa e indirecta.¹

¹ Calva, José Luis (Coordinador). Macroeconomía del crecimiento sostenido. Agenda para el Desarrollo (Volumen 4). Edit. Miguel Ángel Porrúa. Págs. 125-127.

Son varias las interrogantes que deben ser atendidas para disponer de una política anticíclica que logre cumplir con los objetivos señalados y que minimice los virtuales efectos perniciosos sobre otras variables económicas. Al respecto, destaca la definición de la oportunidad en el momento en que se aplicaría, el mecanismo utilizado, su magnitud, duración y financiamiento.

La primera cuestión a examinar es que los diferentes programas particulares de gasto anticíclico deben ser parte de un presupuesto global, ya que programas con presupuestos abiertos o sin límite pondrían en peligro el equilibrio de las finanzas públicas. Al respecto, la noción del balance estructural del gobierno central es un concepto manejado por el Ministerio de Hacienda del Gobierno Chile que nos puede ser útil. Este establece que los gastos del gobierno son una diferencia entre los ingresos resultado de recalcar el PIB potencial, el precio del cobre en el largo plazo y la meta establecida para el resultado estructural de las finanzas públicas.²

La política fiscal debe tener un marco plurianual, basado en un horizonte de largo plazo definido sobre la base de un balance estructural o bien el establecimiento de una meta de relación entre la deuda pública y el PIB. No hay que eliminar la posibilidad de endeudarnos para financiar programas de inversión dependiendo de sus niveles, capacidad de pago interna y externa (flujos) y de los estándares internacionales en la materia. Asimismo, la aplicación de la política anticíclica se facilita mediante la utilización de fondos de estabilización de ingresos asociados a precios de las materias primas, mediante los cuales los recursos monetarios se ingresan a dichos fondos especiales cuando el precio del mercado rebasa un precio establecido.

Si bien en México la reciente Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, creo diversos fondos de estabilización para entidades federativas, de inversión en infraestructura de PEMEX y de los ingresos petroleros a partir de

² Calva, José Luis (Coordinador). **Macroeconomía del crecimiento sostenido. Agenda para el Desarrollo (Volumen 4)**. Edit. Miguel Angel Porrúa. Págs. 114 y 115.

los ingresos excedentes, estos generan recursos luego de cubrir otros egresos no previstos en el programa general de gasto público y tiene absurdamente niveles máximos de reserva. La disposición de recursos en el caso del último fondo se haría luego de tratar de obtener fuentes de ingresos o cuando se produzca una caída del precio ponderado del barril de petróleo crudo mexicano o cuando se aprecia el tipo de cambio respecto al dólar.

En nuestros países podemos pensar también en el diseño e implantación de programas de inversión y empleo temporal cuando la tasa de desempleo rebasa determinado valor, de forma tal que se atiendan las necesidades coyunturales existentes y contribuya a que no decrezca tan significativamente el nivel de demanda efectiva. Sin embargo, con el criterio del balance estructural de las finanzas públicas más que implantar programas anticíclicos, se trata de disponer de un programa de gasto público, especialmente de inversión pública, con un horizonte de mediano y largo plazo. No se debe desechar ante las posibilidades de endeudamiento público.³

El establecimiento de funciones adicionales a la estabilidad monetaria para el Banco de México, tales como la procuración de mayores niveles de actividad económica acordes con el potencial de crecimiento, de empleo y de moderadas tasas de interés en el largo plazo son un excelente complemento a las políticas anteriores, tal como se establece en la Reserva Federal de los Estados Unidos. La promoción de una economía internamente más competitiva es esencial.

Los temas de mayor relevancia a tratar en cuanto a los aspectos macroeconómicos son tres:

1. La sostenibilidad de las finanzas públicas,
2. La prociclicidad de la política fiscal, y

³ Calva, José Luis (Coordinador). **Macroeconomía del crecimiento sostenido. Agenda para el Desarrollo** (Volumen 4). Edit. Miguel Ángel Porrúa. Págs. 116 y 117

3. La evolución y estructura de los ingresos públicos.⁴

1.1. Política de Ingresos

La dependencia en los ingresos petroleros es otros de los factores de naturaleza estructural que requieren mayor atención. Alrededor de una tercera parte de los ingresos del gobierno federal proviene de fuentes directamente relacionadas con la evolución del precio del petróleo. Dada la volatilidad que esta exhibe, las finanzas públicas se encuentran sujetas a un importante grado de vulnerabilidad en sus ingresos. Los Movimientos en el precio del hidrocarburo han provocado que los ingresos petroleros registren una desviación estándar anual cercana a 0.7 puntos porcentuales del PIB en los últimos quince años.

Entre 2001 y 2004, los ingresos presupuestarios del sector público alcanzaron en promedio 23 por 100 del PIB. De estos aproximadamente 32.4 por 100 son ingresos petroleros y 67.6 por 100 no son petroleros.

Parte de la estrategia de finanzas públicas de los últimos años ha consistido en incrementar los ingresos tributarios del Gobierno Federal a través de mejoras en la eficiencia administrativa, avances en la simplificación de los regímenes tributarios, e incrementos en la competitividad tributaria vía la reducción de tasas marginales. Estos esfuerzos lograron que en el periodo 2001-2004, los ingresos tributarios no petroleros alcanzarán en promedio 9.8 por 100 del PIB, un punto porcentual por arriba de lo registrado en el periodo 1995-2000. A su interior, destaca el crecimiento de los ingresos obtenidos por ISR e IVA. De hecho los ingresos por IVA obtenidos en 2004 son los más altos que se han registrado en la historia de este impuesto. La importancia de seguir aumentando los ingresos tributarios es todavía más clara a la luz de la reducción en ingresos asociados al

⁴ <http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/>. Alejandro M. Werner y José F Ursúa. La Reforma Fiscal en México: Una Asignatura Pendiente. Pág. 245

comercio exterior y los no recurrentes. Entre 1990-1994 y 2001-2004, estos se redujeron en promedio 0.6 y 1.0 puntos porcentuales del PIB, respectivamente.⁵

1.2 Política de gasto

Uno de los aspectos microeconómicos es lo que tiene que ver con la distribución del gasto del sector público y la recomposición que ha sufrido durante los últimos años. Lo más notorio es una reducción significativa del gasto no programable, en el que la disminución en el costo financiero del sector público ha sobrecompensado los aumentos en participaciones dirigidas a las entidades federativas.

Desafortunadamente, las presiones del gasto han obligado a reducir el gasto de capital del sector público, aumentando en su lugar el gasto corriente. Al respecto se hacen 2 observaciones importantes:

En primer lugar, más de la mitad del incremento en el gasto corriente corresponden al pago de pensiones, mientras que la otra mitad se explica por una sustitución de gasto entre los rubros de materiales, suministros y servicios (que han disminuido en un 50 por 100), y el rubro de subsidios y transferencias (que ha aumentado en más de cuatro veces lo que tenía en 1990). El incremento registrado en este último rubro durante los años recientes responde a una política de gasto social activa por lo que se han destinado montos crecientes del gasto programable al gasto social, especialmente en educación y salud, que se registran como subsidios y transferencias. Asimismo, para atender con mayor eficacia estas áreas prioritarias ha sido necesario incrementar y reorientar la parte del gasto programable destinada al pago de servicios personales asociados a dichos programas. De hecho la proporción de gasto asignada a servicios personales con enfoque social (educación seguridad social, salud, soberanía nacional) pasó de representar el 55

⁵ <http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/>. Alejandro M. Werner y José F Ursúa. **La Reforma Fiscal en México: Una Asignatura Pendiente**. Págs. 252 y 253

por 100 de los servicios personales totales en el año 2000 a aproximadamente el 75 por 100 en 2004.⁶

La característica fundamental es que tenga eficiencia en su ejercicio y equidad en su impacto. Para poder determinar esta característica, es esencial tener un presupuesto medible, transparente, cuya presentación esté diseñada de tal manera que puedan extraerse indicadores de desempeño de gasto, así como la posibilidad de medir su incidencia. Una vez planteada la Política Hacendaria, pasaremos a proponer lo que constituye la Política Tributaria, que implica una transferencia compulsiva de dinero (en forma ocasional de bienes y servicios) de individuos privados, instituciones o grupos al gobierno.

2.- Importancia de la Reforma Fiscal en México

Los aspectos más relevantes de los que se debe encargar la Reforma Fiscal en México son dos básicamente:

- **Primero.** Deben incrementarse los ingresos tributarios del Gobierno Federal, y
- **Segundo.** Debe mejorarse la eficiencia del sistema tributario.

Ello requiere emprender acciones en varios frentes, especialmente, cerrar las oportunidades de evasión originadas en la multiplicidad de tratamientos diferenciados, tanto en el ISR como en el IVA, así como profundizar en el proceso de reducción de tasas y simplificación del esquema fiscal.⁷

⁶ <http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/>. Alejandro M. Werner y José F Ursúa. **La Reforma Fiscal en México: Una Asignatura Pendiente.** Págs. 262 y 263

⁷ <http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/>. Alejandro M. Werner y José F Ursúa. **La Reforma Fiscal en México: Una Asignatura Pendiente.** Págs. 252 y 253

La reforma fiscal que se presentó al Congreso no contaba con el apoyo de la sociedad. La ciudadanía era totalmente incrédula de lo que se iba a lograr a través de esta reforma.⁸

Como ejemplo un tema muy sencillo: el IVA en alimentos. ¿Cuál era realmente el valor del consumo estimado por el INEGI al cual se iba a aplicar el 15 por ciento del IVA? El consumo era de 742 mil 200 millones de pesos, de los cuales 252 mil 700 millones estaban en la economía informal, por lo tanto, lo que estaba sujeto a ser gravado eran 489 mil 500 millones de pesos. Si se hubiera obtenido el 15 por ciento de IVA estaríamos hablando de 73 mil 500 millones de pesos, con los que evidentemente sí se ayuda a las finanzas públicas pero de ninguna manera se resuelve el problema de este país.

VALOR ESTIMADO DE LA CADENA DE ALIMENTOS Y SUS EFECTOS PROBABLES DE LA APLICACIÓN DE LA TASA GENERAL DEL I.V.A. A LA MISMA	
	MILES DE MILLONES DE PESOS
VALOR DEL CONSUMO SEGÚN CTAS. NACIONALES INEGI	742.200
PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN A TRAVÉS DEL SECTOR INFORMAL (34 %)	252.700
PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN FORMAL	489.500
RECAUDACIÓN TEÓRICA A OBTENER :	73.500

Fuente: INEGI, cuentas nacionales 1998, Encuesta Industrial anual 1998, Censo Comercial 1998

Existía una enorme oposición a este tipo de medida cuyo origen era una cuestión sumamente simple, ¿a quién iba a gravar este 15%? Muchas veces a grupos

⁸ Gavito Marco, Víctor. **La Hora de los consensos: Reforma Fiscal.** Conferencia presentada en el LXXXII Encuentro Empresarial de la COPARMEX el pasado 14 de marzo de 2003.

sociales con ingresos muy limitados, lo cual provocaría una resistencia y lo pueden ver a continuación en el siguiente cuadro.

NIVEL DE RECAUDACIÓN AJUSTADO POR EL PROGRAMA DE COMPENSACIÓN A LA PÉRDIDA DE PODER ADQUISITIVO	
INFLACIÓN ACUMULADA PERIODO 1988 -99	984.95%
INCREMENTO ACUMULADO DEL SALARIO MINIMO 1988-99	388.09%
	MILES DE MILLONES DE PESOS
RECAUDACIÓN TEÓRICA	73.500
MENOS: COSTO PROGRAMAS DE COMPENSACIÓN	15.000
MENOS: I.V.A. YA CAPTADO	5.500
MENOS: PÉRDIDA RECAUDATORIA POR AUMENTO DE LA ECONOMÍA INFORMAL	5.500
MENOS : INEFICIENCIA RECAUDATORIA 10%	7.300
RECAUDACIÓN PROBABLE:	40.200

Fuente: INEGI, cuentas nacionales 1998,

La inflación acumulada de 88 a 99 había sido del 984% y el incremento acumulado al salario mínimo en este mismo periodo era del 388.09%. Esto quiere decir que la gente estaba realmente golpeada en sus niveles de ingreso. Si se quería aumentar un 4% de salarios y un 15% de IVA, cuando la mayoría de estas gentes destinan el 40% al consumo, pues simple y sencillamente se les gravaría un 6% cuando el aumento era de 4%. Automáticamente hacían a estas personas más pobres.

Existía entonces una resistencia política fundada. Además, cuando se habló de ésto y de los planes de compensación resultaba que de la recaudación teórica de 73 mil 500 millones de pesos había un costo de programas de compensación de 15 mil, se tenía que reducir el IVA ya captado que era de 5 mil 500, iba a haber una pérdida recaudatoria por aumento de la economía informal que era del 5% en su cálculo y una ineficiencia recaudatoria del 10%. Esto es, después de un enorme esfuerzo se obtenían 40 mil 200 millones de pesos como recaudación

probable. El resultado es una baja en la credibilidad de la eficiencia de este tipo de medidas.

Posteriormente se creó una enorme confusión en la ciudadanía cuando hubo declaraciones de que el 70% de los mexicanos no pagaban impuestos. ¿Por qué el 70% de los mexicanos no pagan impuestos? Aquí tienen ustedes el análisis del empleo realizado por el INEGI en el año 2000.

PRINCIPALES INDICADORES DE EMPLEO		
	Total	
Población de 12 años ó mas	71,191,339	
Pob. Económicamente Activa	39,633,842	
Pob. Económicamente Inactiva	31,557,497	
TIPO DE POBLACIONES EN LAS CUALES SE DA EL EMPLEO.		porcentaje
Áreas más Urbanizadas + 100,000 hab.	19,724,074	49.77%
Urbano medio de 15,000 - 99,999 hab.	5,330,341	13.45%
Urbano bajo y rural - 15,000 hab.	14,579,427	36.78%
SUMA:	39,633,842	100.00%
RANGO DE PERCEPCIONES		porcentaje
menos de 3 salarios mínimos	29,512,731	74.46%
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	6,138,962	15.49%
Más de 5 salarios mínimos	3,982,149	10.05%
SUMA:	39,633,842	100.00%

Fuente: INEGI censo de población y vivienda 2000

La población mayor de 12 años en México es de 71 millones de personas, la población económicamente activa es de 39 y la inactiva de 31 (estudiantes, no estudiantes, amas de casa, etc.). Ahora, ¿en qué tipo de poblaciones se da el empleo? En las más urbanizadas donde hay mayor facilidad de fiscalización y recaudación tenemos el 49%, es decir 19 millones de personas. En el nivel urbano medio tenemos el 13%, lo que se traduce en 5 millones de personas; pero existe un universo enorme de 14 millones de personas, equivalente al 36%, en poblaciones de nivel urbano bajo y rural con menos de 15 mil habitantes, en donde la estructura legal para hacer efectivas las disposiciones fiscales es sumamente limitada.

En cuanto al rango de percepciones de la gente observamos que 29 millones de personas perciben menos de 3 salarios mínimos, es decir el 75%. Entonces tenemos que el impuesto a pagar del 75% de la población es cero y no es que no quieran pagar impuestos. De 3 a 5 salarios mínimos el 15% de la población y más de 5 salarios mínimos el 10%. ¿Cuál es el problema real del país? El problema real es que tengamos al 75% de la gente en el nivel de ingresos más bajo; eso es lo que tenemos que resolver porque sino será sumamente difícil que la reforma camine.

Finalmente, la política fiscal es un instrumento fundamental y su propósito es propiciar el desarrollo económico y el bienestar de los integrantes de la sociedad. Este bienestar significa incremento de ingresos, de ahorro, de capitalización, entre otros. Pero la política fiscal no llega hasta ahí, hay que moderar los efectos cíclicos de la economía, hay que lograr una mejor distribución del ingreso entre los individuos. Esto es realmente una política fiscal.

3.-Limitaciones para desarrollar una Reforma Fiscal en México

Existen varios problemas relacionados con las dificultades que ha enfrentado el impulso de la reforma fiscal en México, tres de ellos son fundamentales:

1. El problema distributivo y compensatorio,
2. La coyuntura política, y
3. La evolución reciente del precio del petróleo.

Es fundamental reconocer que la enorme pobreza que enfrenta la mayoría de la población en nuestro país es una clara muestra de que los frutos del crecimiento económico no han sido distribuidos de una manera adecuada. Es cierto que se

han logrado avances, pero la tarea es aún enorme y el reto de grandes dimensiones.⁹

El sistema fiscal mexicano encuentra sus principales debilidades en los bajos ingresos que genera lo que limita la capacidad de gasto del sector público, y en la estructura distorsionante que presenta.

La dirección que ha tomado la actual Reforma Fiscal en el país no ha sido la más correcta, su origen, negociación y alcances y los límites que presenta ya aprobada, dejan todavía mucho que desear y en política, como en economía, los buenos deseos no constituyen los cimientos fuertes para la fundación de una República.

En este contexto se propone una evaluación de manera integral de lo que ha constituido la Reforma Fiscal desde su nacimiento en abril de 2001, cuando fue presentada a la opinión pública. Enfatizo que el esquema actual que presenta nuestra realidad económica, no posee las características deseables de un Sistema Hacendario, primero porque ni el gasto, ni el ingreso tienen la progresividad deseada, y después porque la carga fiscal ha sido muy baja y bastante insuficiente para sostener el desarrollo económico de México, por lo que encontramos que los recursos públicos para combatir la pobreza de manera más agresiva, así como para crear la infraestructura necesaria para el desarrollo nacional son muy precarios.¹⁰

⁹ <http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/>. Alejandro M. Werner y José F Ursúa. **La Reforma Fiscal en México: Una Asignatura Pendiente.**

¹⁰ http://www.accessmylibrary.com/coms2/summary_0286-4128406_ITM. **La Reforma Fiscal en México: su origen y alcances en los partidos políticos del país.**

4.- Limitaciones sobre la Política Fiscal en el Modelo Neoliberal en México

Debe tomarse en cuenta que los aumentos en los ingresos tributarios que se han alcanzado han enfrentado el impacto de la redefinición de la estrategia comercial de México sobre las finanzas públicas. La liberalización comercial ha tenido como consecuencia lógica una disminución en los ingresos tributarios provenientes de impuestos al comercio. Aunque el proceso inicio desde 1986 cuando México entro al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) con la reducción de los permisos a importaciones, fue a partir de de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que se profundizó en la eliminación de las barreras al comercio.¹¹

La sabiduría convencional de quienes postulan la permanencia del modelo neoliberal como la mejor opción para México, asume como verdad incuestionable que las variables macroeconómicas han sido eficientemente conducidas bajo este modelo, contrario sensu la noche oscura del modelo económico precedente, de manera global convertido en leyenda negra. Además, aunque suele admitirse que el neoliberalismo ha traído consigo costos sociales. Se postula que estos son susceptibles de corregirse sin modificar las políticas macroeconómicas.

Desafortunadamente, esta sabiduría convencional no es congruente con las evidencias empíricas: las estrategias macroeconómicas desplegadas durante casi un cuarto de siglo de experimentación neoliberal, no han logrado conciliar los cuatro grandes objetivos macroeconómicos (estabilidad de precios, finanzas públicas sanas, equilibrio externo y crecimiento sostenido del producto nacional y el empleo), amén de haber provocado efectos tremendamente negativos sobre las cadenas productivas, la distribución del ingreso y el bienestar social.

¹¹ <http://www.indetec.gob.mx/cpff/politica/>. Alejandro M. Werner y José F Ursúa. **La Reforma Fiscal en México: Una Asignatura Pendiente**. Pág. 253

De manera sistemática los árboles han impedido ver el bosque. En particular desde el llamado Pacto de Solidaridad Económica acordado en 1987, las estrategias macroeconómicas de mediano plazo se han dirigido a la consecución de algunos equilibrios macroeconómicos (la inflación y el balance fiscal), pero han descuidado los más importantes equilibrios macroeconómicos (el crecimiento sostenido del producto nacional y del empleo), además de propiciar en ocasiones (sobre todo bajo el gobierno de salinas), el dramático desequilibrio de las cuentas externas.¹²

En consecuencia, estas estrategias macroeconómicas – que erigen la estabilidad de precios en objetivo prioritario a ultranza, apuntalado en rígidas metas de balance fiscal- no solo reflejan una visión demasiado estrecha de estabilidad macroeconómica, sino también una confusión de los fines con los medios.

La política fiscal anticíclica esta fuera del portafolio tradicional de los instrumentos macroeconómicos como resultado de la hegemonía actual del credo neoliberal. A esta política, cuando se llega a implantar, se le atribuyen ante efectos negativos sobre los resultados de las finanzas públicas, la inflación, la tasa de interés e inversión privada y sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Los neoliberales en México omiten e invalidan el enfoque desarrollado por Keynes quien propuso al gasto público (consumo e inversión) como una política fiscal anticíclica adecuada para enfrentar las fases depresivas del ciclo económico e ignoran la importancia que esta tuvo y tiene en la mayoría de los países desarrollados. Obviamente también olvidan las otras políticas asociadas a mantener bajas tasas de interés, mejorar la distribución del ingreso y las relativas a los impuestos a la riqueza y a las herencias.¹³

¹² Calva, José Luis (Coordinador). **Macroeconomía del crecimiento sostenido. Agenda para el Desarrollo (Volumen 4)**. Edit. Miguel Angel Porrúa. Págs. 32 y 33.

¹³ Calva, José Luis (Coordinador). **Macroeconomía del crecimiento sostenido. Agenda para el Desarrollo (Volumen 4)**. Edit. Miguel Angel Porrúa. Págs. 97.

La reforma fiscal puesta en marcha a partir de diciembre de 1982, como parte importante del proceso de redimensionamiento del Estado, fue efectiva en lograr la reducción del déficit público. De un déficit financiero de casi 17% del PIB en 1982 se pasó, a uno que osciló en torno a 1% del PIB, durante los últimos diez años del siglo pasado. Pero ello se logró con la drástica reducción del gasto público. Los ingresos tributarios permanecieron prácticamente estancados (10.6% del PIB en 1981, 11.4% en 1988, 1.3% en 1994 y 11.2% en 2000) y las modificaciones que se hicieron (reducción de las tasas impositivas, la eliminación de diversos gravámenes -en particular los relacionados al comercio exterior-, las mejoras en la neutralidad del sistema impositivo, los avances en la simplificación y modernización administrativa –con, por ejemplo, la creación de l Sistema de Administración Tributaria), no arrojaron el resultado recaudatorio que de todas ellas se esperaban.

El programa de ajuste a las finanzas tuvo un alto costo en términos sociales y en términos de crecimiento económico. La caída de la inversión pública no se vio compensada por un aumento en la privada y los huecos y vacíos que dejó el gasto público no los colmó el privado. La inversión bruta fija, en términos reales, cayó de más de 23% del PIB en 1981 a 14% en 1987, para después lentamente subir (salvo en 1995) para alcanzar 20% en 2000.

Para el año 2000, las finanzas públicas eran sumamente frágiles y dependían excesivamente de los ingresos petroleros. La política fiscal continuó enfrentando escollos graves para cumplir con sus tres funciones básicas: abastecer de bienes públicos a la sociedad, contribuir a la equidad distributiva y apoyar las estrategias de crecimiento, estabilidad y cambio.

Otra parte importante del proceso de redimensionamiento del Estado fue la privatización de las empresas públicas.¹⁴

¹⁴ Tello, Carlos. **Estado y Desarrollo Económico: México 1920-2006**. Ed. UNAM. Facultad de Economía, 2007. Págs. 677 y 678.

Al establecerse los impuestos, el Estado decide realmente de qué manera van a extraerse los recursos necesarios de las economías domésticas y de las empresas del país y transformarse en consumo e inversión colectivos. El dinero recaudado por medio de los impuestos, es el vehículo a través del cual se transfieren recursos reales de los bienes privados a los bienes colectivos (3) y eso lo tiene bien claro el actual gobierno; sin embargo, no es suficiente el saber esta situación para efectuar con éxito una Reforma Fiscal como la que deseaba en el mejor de los casos. Por ello deberemos reflexionar con detenimiento para encontrar de manera concreta cuáles son las funciones que se establecen en la Política Hacendaria (que poseen alcances mayores que la Política Fiscal) para proponer una Reforma Fiscal sana.

La Política Hacendaria desempeña tres grandes funciones:

- a) Es un instrumento por medio del cual la producción nacional se divide en consumo e inversión privados y públicos.
- b) El presupuesto del Estado afecta a través de los gastos directos y de los incentivos fiscales indirectos, a la oferta de factores como trabajo y capital y a la producción de sectores que implican diversos elementos como productos.
- c) La Política Fiscal que es la influencia del presupuesto o en los objetivos macroeconómicos clave.

En este último punto podríamos tratar de conceptualizar la Política Fiscal y decir que es el proceso de configuración de los impuestos y del gasto público, para ayudar a amortiguar las oscilaciones de los ciclos económicos y contribuir a mantener una economía creciente de elevado empleo y libre de una inflación alta y volátil.

Establecidos los puntos anteriores, podemos entender de forma concreta que para efectuar una Reforma Fiscal Integral, en primer lugar, se deberá de afinar de manera precisa a la política presupuestaria--no realizar esfuerzos estériles, tratando de hacer una Reforma Fiscal--como uno de los instrumentos de política

hacendaria que primero se deben ajustar, para posteriormente ejecutarse de manera exitosa.

El Director gerente del Fondo Monetario Internacional elogió la reforma hacendaria aprobada en México e indicó que ese es el camino a seguir en América Latina "para dar, por un lado, a la sociedad recursos para invertir en aspectos sociales y, por otro, tener un sistema tributario que no afecte la competitividad". De Rato declaró en conferencia de prensa que "ese y no otro es el camino y la dirección adecuada para dar, por un lado, a la sociedad recursos para invertir en aspectos sociales y, por otro, tener un sistema tributario que no afecte la competitividad".

La reforma fiscal puede incrementar la recaudación y reforzar la solidez de una economía para resistir choques externos, manifestó De Rato al elogiar la aprobación realizada la semana pasada por el Congreso de México.

Desde hace una semana, México cuenta con una reforma fiscal integrada por un Impuesto Empresarial a Tasa Unica (IETU) de 16.5% que aumentará gradualmente hasta 17.5 por ciento.

Además un impuesto de 2.0% a depósitos en efectivo superiores a los 25,000 pesos (poco más de dos mil 270 dólares), un impuesto adicional del 5.5% a gasolinas y un nuevo régimen fiscal para la estatal Petróleos Mexicanos (Pemex).

Como elementos complementarios en las acciones que se han diseñado y desarrollado en materia económica en el país, es importante mostrar la evolución que se ha tenido en la política monetaria en nuestro país, a fin de contextualizar con mayor referencia este apartado.

Con el establecimiento de un régimen de flotación del tipo de cambio, la política monetaria comenzó una transición hacia un régimen de "objetivos de inflación".

15

- *Tipo de cambio fijo
- * Política monetaria subordinada al régimen cambiario
- * Tipo de cambio flexible
- * Objetivos intermedios
- * Tipo de cambio flexible
- * Objetivos de inflación



A partir de 1996, los programas monetarios del Banco de México contienen los siguientes elementos:

- * Un objetivo anual de inflación establecido conjuntamente con el Gobierno Federal.
- * Una regla de operación en donde diariamente el Banco de México satisface la demanda de dinero del público.
- * El Banco de México tiene la posibilidad de ajustar discrecionalmente su política monetaria, es decir cambiar las condiciones bajo las cuales se establece el nivel de la oferta de base monetaria.

Elementos de el programa monetario del Banco de México:

¹⁵ Schwartz, Moisés. **La Política Monetaria del Banco de México 1999-2003.**

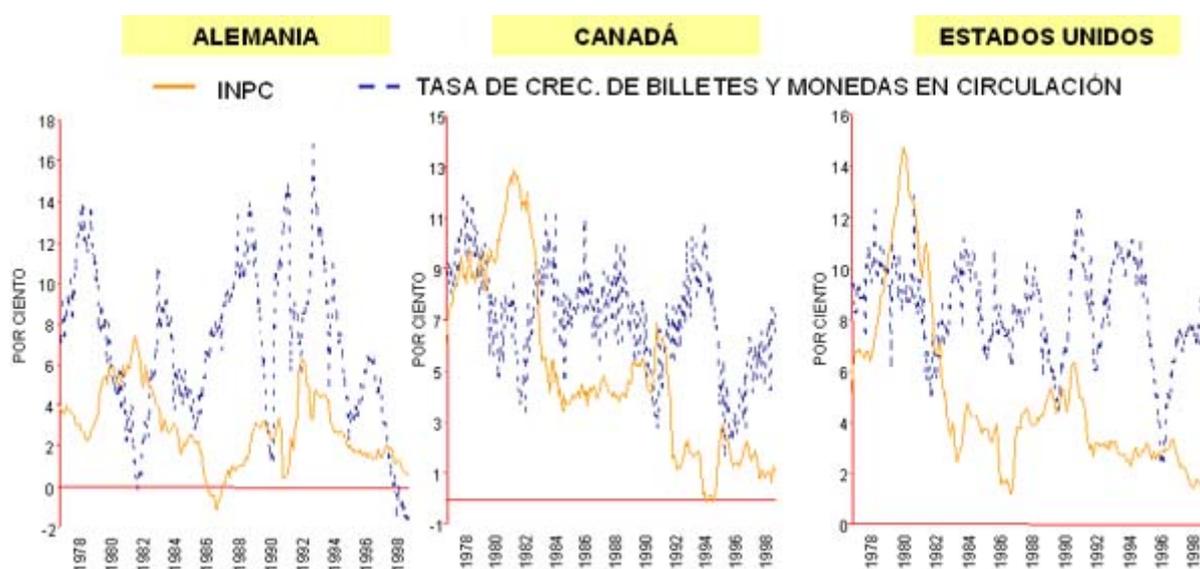
* En 1997 se introdujo la publicación de la base monetaria diaria proyectada para el año.

* En 1999 se introdujo un objetivo de inflación de mediano plazo. Este objetivo es disminuir la tasa de inflación de tal manera que converja, en el año 2003, con la inflación de los principales socios comerciales de México.

* A partir de abril del 2000 el Banco de México publicará reportes trimestrales de inflación.

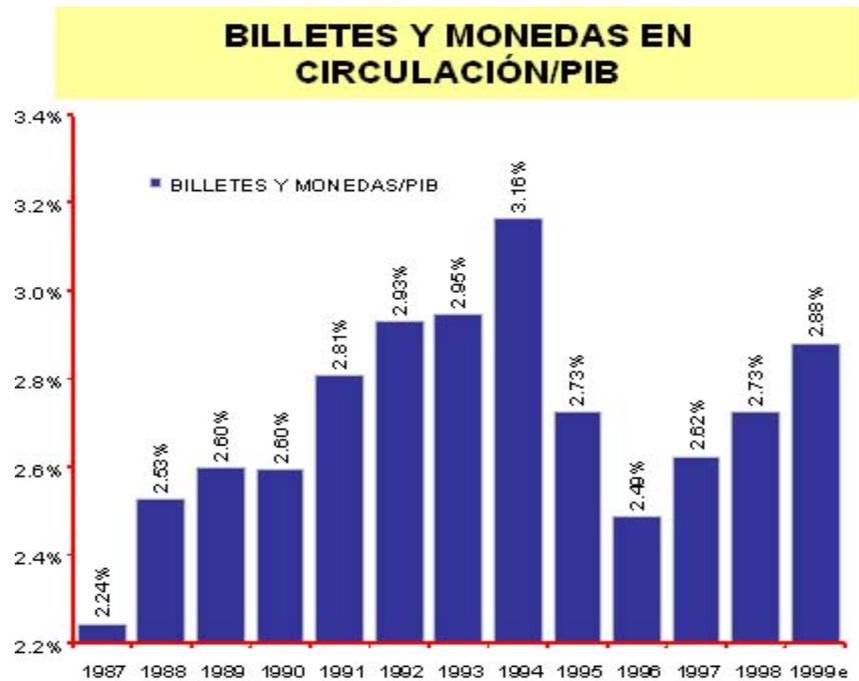
* Varios indicadores de presiones inflacionarias serán el centro de análisis detrás de las acciones de política monetaria.

* La inexistencia de una relación estable entre los agregados monetarios y la tasa de inflación ha empujado a la gran mayoría de los bancos centrales del mundo a reducir la importancia otorgada a la evolución de los agregados monetarios en el análisis y evaluación de las presiones inflacionarias.



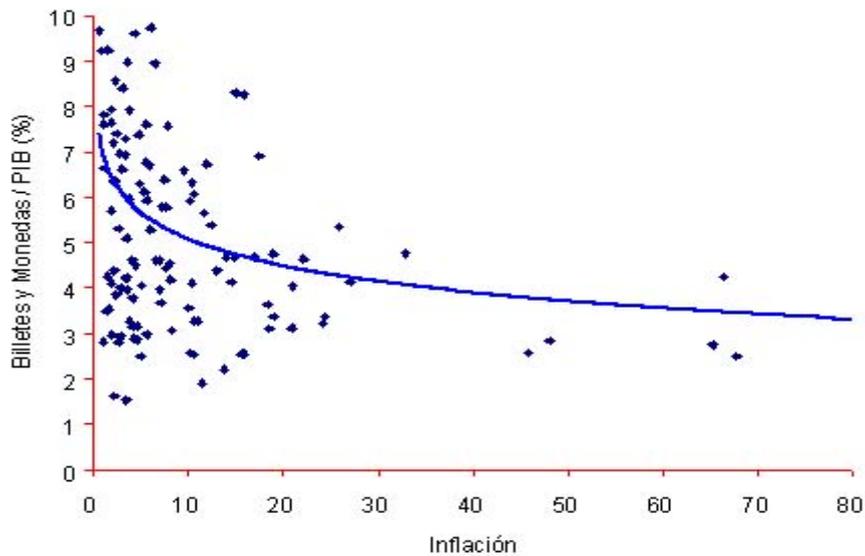
* Durante 1998 y 1999, la proporción de billetes y monedas a PIB resultó menor que la observada en 1991 y 1992, años en los que se registraron niveles similares de inflación.

* El proceso de remonetización comenzó una vez que el descenso de la tasa de inflación empezó a consolidarse. La desmonetización es un proceso más rápido que la remonetización.

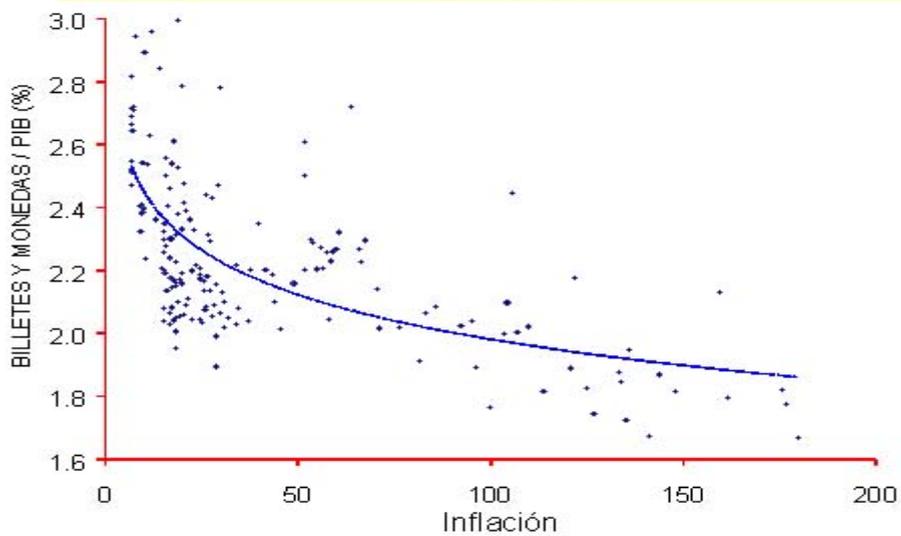


* El argumento sobre la remonetización se comprueba al analizar la relación negativa entre el cociente de billetes y monedas en circulación a PIB y la tasa de inflación.

BILLETES Y MONEDAS EN CIRCULACIÓN COMO PROPORCIÓN DEL PIB E INFLACIÓN: EXPERIENCIA INTERNACIONAL



BILLETES Y MONEDAS EN CIRCULACIÓN COMO PROPORCIÓN DEL PIB E INFLACIÓN: MÉXICO



La tasa de crecimiento esperada del nivel general de precios en México es una de las más altas de América Latina. Por tanto, la estrategia de política monetaria para el periodo 2000-2003 persigue una estabilidad de precios sostenible.

Objetivo para el año 2000: inflación que no exceda de 10%. El objetivo para la inflación del año 2001 deberá ser significativamente inferior al resultado que se obtenga en el año 2000.

Meta de mediano plazo: alcanzar para el año 2003 la tasa de inflación de los principales socios comerciales de México.

El Instituto Central utilizará los "cortos" adoptando así una política monetaria más restrictiva, principalmente en las siguientes circunstancias:

- Cuando detecte presiones inflacionarias incongruentes con los objetivos de inflación.
- Cuando se presenten choques inflacionarios.
- Cuando se necesite restaurar condiciones ordenadas en los mercados cambiario y de dinero; y
- Cuando las expectativas inflacionarias se desvíen considerablemente respecto del objetivo de inflación.
- Los cambios más recientes en el "corto" muestran una política monetaria anticipada.

Como una referencia general para el seguimiento de la política monetaria, en el programa monetario de 2000 nuevamente se publica la trayectoria diaria de la base monetaria. También se incluye el compromiso de no des-acumular activos internacionales netos y se establecen límites trimestrales a las variaciones del crédito interno neto.

Conclusiones

De la investigación realizada podemos desprender una serie de conclusiones que corresponde a nuestra hipótesis planteada en cuanto a los efectos que ha tenido el proceso de globalización económica en México desde mediados de la década de los ochenta y sus efectos sobre la conducta de las finanzas públicas y la necesidad del Estado de establecer un equilibrio de las mismas a partir de la institucionalidad del modelo neoliberal derivado del Consenso de Washington a finales de 1989, en este sentido podemos establecer las siguientes conclusiones:

La primera de ellas esta referida a que bajo los lineamientos del Modelo Neoliberal establecidos en el primer capítulo de la presente investigación se desprende que en efecto dichos lineamientos están acordes con el proceso de globalización de las economías en los países emergentes como México, y que tienen que ver con la necesidad de establecer reformas que se orientan a la liberación comercial, financiera, a las reformas de corte económico encaminadas a promover que el mercado sea el que determine los precios y la asignación de los recursos, y por consecuencia a la reducción de la participación del Estado en la economía, dado que la condición del equilibrio de las finanzas publicas es, fundamental para el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica de precios y por tanto se convierte en parte de los procesos importantes en las economías para abatir el aumento de los precios en las economías, situación que se observa en la política económica seguida por el Estado mexicano de manera clara desde mediados de la década de los ochenta.

La segunda conclusión se establece a partir del análisis que se hizo en el capítulo segundo de la presente investigación y plantea que en efecto los antecedentes de la política fiscal en México durante el periodo de 1990 a 1999 consolidan las medidas dictadas a partir del Consenso de Washington de 1989. Dichas acciones se encaminaron primero a la reducción del gasto público mediante la venta de empresas públicas y la disminución de la inversión productiva durante este periodo por parte del sector público, bajo un claro esquema de modelo neoliberal

que establecía la reducción de la participación del Estado en la economía y establecer la supremacía del mercado como mecanismo para equilibrar el crecimiento de la economía, situación que desde nuestro punto de vista a provocado una mayor desigualdad social en la economía y ha deteriorado el crecimiento de la producción y el empleo desde la década de los noventa, situación que se reflejó de manera clara con la devaluación del peso en diciembre de 1994.

Asimismo, la política fiscal seguida por parte del Estado se orientó a cumplir las directrices del Consenso de Washington a pesar de que las mismas actuaron en contra del desarrollo del país, ya que no eran en ningún momento una verdadera reforma fiscal del país, dado que las modificaciones fiscales que se observaron durante este periodo no modificaron la fuerte dependencia de los ingresos fiscales de las ventas del petróleo al exterior. Por ejemplo, el objetivo de mejorar los ingresos tributarios que se plantearon por los gobiernos en este periodo se orientaron principalmente a incrementar la carga fiscal de los impuestos indirectos dado que los niveles se aumentaron sobre todo destaca el caso del Impuesto al Valor Agregado en 1996, el cual pasó de un nivel del 10% al 15% situación que impactó de nueva cuenta el poder adquisitivo de la población de menores ingresos que en nuestro país conforme a las cifras del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), representa poco más del 60% según la encuesta ingreso gasto de los hogares de 2005, lo que significa que poco más de 6 millones de personas vieron reducido su poder de compra con estas acciones de carácter fiscal.

Por tanto, podemos señalar que durante este periodo sólo se llevaron acciones de carácter fiscal que actuaron en detrimento del poder de compra de la población, sin lograrse una reforma fiscal efectiva que actuara sobre la mejora en la distribución del ingreso y por otra parte redujera la fuerte dependencia de los ingresos fiscales derivados de la venta del petróleo en nuestro país.

La tercera conclusión y consideramos que es de las más importantes y confirma nuestra hipótesis planteada al inicio de la investigación y que también se deriva de la investigación realizada en el tercer capítulo de nuestra tesis, es que en efecto la aplicación del Modelo Neoliberal ha tenido efectos significativos sobre la política fiscal en nuestro país en la actualidad, por cuanto a las rigideces que muestran los impuestos tributarios para su incremento dados que estos no han podido ser resueltos a pesar de la creación del Sistema de Administración Tributaria (SAT), ya que no se ha logrado un aumento real de la base tributario y por otra parte la elusión y evasión fiscales han estado presentes en el proceso de tributación en nuestro país, sin que con ello se haya podido lograr una mejora en la reducción en la dependencia de los ingresos fiscales derivados por la exportación del petróleo. Asimismo, es claro que no se ha podido actuar para llevar a cabo una verdadera reforma fiscal integral dados los intereses políticos y económicos que están presentes en el legislativo actualmente y que dados los lineamientos del modelo neoliberal que se orientan a la promoción de la inversión privada para el crecimiento económico sólo se ha logrado que la mayor parte de la carga fiscal tributaria recaiga sobre los causantes cautivos y no sobre las grandes empresas, por tanto, la modificaciones fiscales que realizó el Estado en el pasado reciente han actuado en contra del poder adquisitivo de la población de menores recurso y sólo ha favorecido una mayor concentración del ingreso en México ya que de acuerdo a las cifras del IMSS de 2005 sólo cerca del 10% de la población ocupada en México percibe más de 6 salarios mínimos, lo cual nos da una idea clara de la concentración del ingreso que esta presente en nuestro país.

Finalmente la propuesta de refuncionalizar el papel del Estado en la economía que mi asesor ha propuesto en sus investigaciones recientes es necesaria ya que se requiere una reactivación de la inversión pública a fin de promover la producción y el empleo en México sobre todo considerando que en la actualidad se ha demostrado que somos muy vulnerables a los choques externos, es necesario también en este contexto el establecimiento de una verdadera reforma fiscal integral que se oriente a la mejora del poder de compra de la población sin

descuidar el crecimiento de los ingresos tributarios en un contexto de flexibilidad de la política monetaria en donde se apoya actualmente el modelo neoliberal con el objetivo de mantener la estabilidad de los precios en la economía mexicana incluyendo la tasa de interés que afecta incluso el aumento de la inversión privada nacional y promueve las entradas de inversión extranjera de portafolio cuyo origen tiene principalmente los fondos de pensiones norteamericanos y que paradójicamente influyen negativamente sobre las finanzas públicas al elevar el costo del endeudamiento público vía pago de intereses en el renglón del gasto no programable.

Bibliografía

Arellano, Augusto (1999) *Sustentabilidad de la política fiscal en México: Un enfoque de largo plazo*, Tesis de licenciatura, ITAM, México, D.F.

Aspe, Pedro (1993) *Economic transformation: The Mexican way*, MIT Press, Cambridge, Mass. Barro, Robert y Xavier Sala-i-Martin (1995) *Economic growth*, McGraw Hill, Nueva York.

Ayala Espino, José (1999), "Economía del sector público mexicano". Facultad de Economía, UNAM. México, D.F. 267-269 pp.

Banco de México, *Informe Anual 1995*, México 1995.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1997. El Estado es un mundo en transformación*, Washington, 1997.

Calva, José Luis. (2002) *Política Económica para el desarrollo sostenido con equidad. Tomo I*. México: UNAM

Calvo, Guillermo y Enrique Mendoza (1996a) "Petty crime and cruel punishment: Lessons from the Mexican debacle", *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, papers and proceedings, pp. 170-175.

Calvo, Guillermo y Enrique Mendoza (1996b) "Mexico's balance-of-payments crisis: A chronicle of a death foretold", *Journal of International Economics*, Vol. 41, No. 4, pp. 235-264.

Cámara de Diputados (2000), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. En: *Marco Jurídico de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Cámara de Diputados. México, D.F. A42-A43 pp

CEPAL, *Panorama Social de América Latina*, 1998, Santiago de Chile.

Cerda, Luis y Gloria Grandolini (1997) "México: la reforma al sistema de pensiones", *Gaceta de Economía*, Año 2, No. 4, Suplemento, pp. 63-106.

Comisión Nacional del Agua, 2001. *Programa Nacional Hidráulico, 2001-2006*.—
—, 2003. *Estadísticas del Agua en México*.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Porrúa, 134ª. edición, (2001:35).

Contaduría Mayor de Hacienda, "Informe de Resultados sobre la Revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1996.

Cordera Campos, R. y Lomelí Vanegas, L., “*El cambio estructural en México 1982-2004: Elementos para una evaluación*”, en *Economía en forma*, Num. 336, Facultad de economía, UNAM, Septiembre-Octubre 2005, pp. 5-21.

Cordera R. y Tello, C. (1981). *La disputa por la nación*, México: siglo XXI editores

Dornbusch, Rudiger, Ilan Goldfajn y Rodrigo Valdés (1995) “Currency crises and collapses”, *Brookings Papers on Economic Activity*, No. 2, pp. 219-270.

Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)”, México H. Cámara de Diputados, septiembre de 1998

Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa)”, México H. Cámara de Diputados, septiembre de 2006

Gil Díaz, Francisco y Agustín Carstens (1996) “One year of solitude: Some pilgrim tales about Mexico’s 1994-1995 crisis”, *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, papers and proceedings, pp. 164-169.

Gil Díaz, Francisco y Wayne Thirsk (2000) “La prolongada reforma fiscal en México”, *Gaceta de Economía*, Año 5, No. 9, Suplemento, pp. 7-64.

Informe Anual del Banco de México (2000).

Informe Anual del Banco de México (2002).

J. Williamson, *The progress of policy reform in latin america*, Institute for International Economics, Washington D.C. USA, 1990.

J. Williamson, “*Democracy and Washington Consensus*”, en *World Development*, vol. 21, 1993, PP. 1329-1336.

Katz, Isaac (2000) “Hacia una política fiscal de estabilidad: la reforma del marco institucional”, *Gaceta de Economía*, Año 5, No. 9, Suplemento, pp. 157-184.

Ley del Impuesto al Activo del "Bufete Jurídico".

Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios del "Bufete Jurídico".

Ley del Impuesto sobre la Renta del "Bufete Jurídico".

Lustig, Nora (1992) *Mexico: The remaking of an economy*, Brookings Institution, Washington, D.C.

Martínez G.y Fárver,G. *Desregulación Económica (1989-1993)*, FCE, México, 1994.

Martínez, Gabriel (1997) “Costos económicos de la reforma a la seguridad social en México”, *Gaceta de Economía*, Año 2, No. 4, Suplemento, pp.143-166.

MARTÍNEZ, Marca José Luis, “*Consideraciones sobre el Desorden Financiero*”, en *Arquitectura de la Crisis Financiera*, Coordinadora Dra. Irma Manrique Campos, Ed. Porrúa-UNAM, México 2000.

-----, “Las Tasas de Interés al Inicio del Año 2000”, en *Revista Gaceta del Economista*, Ed. Economía-ENEP Aragón, México, julio de 2000.

-----, “*Las crisis financieras y las políticas de estabilización, El Caso de México*”, en *Revista Horizontes Aragón*, Ed. Posgrado-ENEP Aragón, México, diciembre de 2000.

-----, “*El Principio de la Eficiencia Marginal del Capital en México (1994-2002)*”, Presentada en el VIII Congreso de Asociación Nacional de Economistas de CUBA, Ed. Asociación de Economistas de Cuba, La Habana, julio de 2002.

-----, “*Tasas de Interés y Evolución Reciente del Crédito Bancario en México 1995-2002*”, en *Liberación Financiera y Déficit Público*, Coordinadora Dra. Maria Luisa Quintero Soto, Ed. Porrúa-UNAM, México 2004.

-----,” *Política Monetaria y Margen Financiero en la Banca Comercial de México (1995-2003)*”, en *Financiamiento de los Mercados Emergentes ante la Globalización*, Coordinadora Dra. Maria Luisa Quintero Soto y Dr. Emilio Aguilar Rodríguez, Ed. Porrúa-UNAM, México 2006.

-----,” *La Refuncionalización del papel del Estado en la Economía*”, ponencia presentada en el IV Congreso Multidisciplinario de la FES_Aragón, Memoria en CD, México 2006.

Musgrave, R. y Musgrave, P. (1995), "Hacienda pública. Teórica y aplicada". Editorial Mc Graw Hill. 5ª edición. México, D.F. 255-256 pp.

Noriega, Carlos (1997) “Ahorro doméstico y la reforma al sistema de pensiones en México”, *Gaceta de Economía*, Año 2, No. 4, Suplemento, pp.125-142.

Ramos Francia, Manuel y Javier Alvarado (2000) "Consideraciones en torno a la determinación de la postura fiscal en México", *Gaceta de Economía*, Año 5, No. 9, Suplemento, pp. 185-209.

Rogozinski, J. *La Privatización de empresas paraestatales*, FCE, México, 1993.

Sachs, Jeffrey, Aarón Tornell y Andrés Velasco (1996) "The collapse of the Mexican peso: What have we learned?", *Economic Policy*, No. 22, pp.14-63.

Sales, Carlos y Luis Videgaray (1999) "La sustentabilidad de largo plazo de la política fiscal en México: un enfoque de cuentas generacionales", *Gaceta de Economía*, Año 5, No. 9, Suplemento, pp. 85-120.

Sales, Carlos, Fernando Solís y Alejandro Villagómez (1996) "Pension system reform: The Mexican case", documento de trabajo NBER No. 5780

Savastano, Miguel, Jorge Roldós y Julio A. Santaella (1995) "Factors behind the financial crisis in Mexico", *World Economic Outlook*, International Monetary Fund, Washington, D.C.

SEMARNAT, 2001. Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SEMARNAT, México.

Serrano, Carlos (1998) "Social security reform: How much will it cost and who will pay for it, the Mexican case", Universidad de California, Berkeley.

SHCP (1998), "Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal". Editorial SHCP. Segunda edición. México, D.F. 254 p.

SHCP (2000), Código Fiscal de la Federación. En: C.D. "Bufete Jurídico". Software Visual. México, D.F.

SHCP, (2000) *Desempeño, Fortaleza y Evolución reciente de la Economía Mexicana, 1995-2000*, México

SHCP. Código Fiscal de la Federación. En: C.D "Bufete Jurídico". Software Visual. México, D.F.

SHCP. Ley de Ingresos de la Federación (2000). En: C.D. "Bufete Jurídico". Software Visual. México, D.F.

Solís, Fernando y Alejandro Villagómez (1999a) "La sustentabilidad de la política fiscal en México", *El Trimestre Económico*, Vol. 66, No. 264, pp. 693-723.

_____ (1999b) La seguridad social en México, *Lecturas del Trimestre Económico*, No. 88, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

Tello, Carlos.(2007). *Estado y Desarrollo Económico: México 1920 -2006*. México: UNAM

Valle, Juan Manuel (1999) *La sustentabilidad de las finanzas públicas en México*, Tesis de licenciatura, ITAM, México, D.F.

Woods, N.(2005) “The Bretón Woods Institutions and the Transmission of neo-liberal ideas in México”, en V. Fitz Gerald y R. Thorp (editors), *Economic Doctrines in Latin América*, Inglaterra: Mcmillan, St. Anthony´s Series.