



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

LIBERALIZACIÓN FINANCIERA, POLÍTICA FISCAL
RESTRICTIVA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO EN MÉXICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

MOISÉS ROBERTO PÉREZ PÉREZ

ASESORA: DRA. ERICKA JUDITH ARIAS GUZMÁN

Junio, 2013



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.

Agradecimientos:

A Dios, por permitirme disfrutar lo maravilloso de la vida.

A mi familia, por brindarme todo el apoyo y amor que he requerido en cada etapa de mi vida. En especial a mi madre, por inducirme a ser una mejor persona.

A ti Monserrat, por inspirarme día a día a mejorar, por tu infinito amor.

A los amigos y profesores que en algún momento de la carrera estuvieron para brindarme apoyo y consejo. A mi asesora Ericka Arias por permitir que este proyecto concluyera

A mi universidad, por abrirme un espacio al conocimiento.

ÍNDICE:

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I.	
LA POLÍTICA FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: UNA BREVE DISCUSIÓN TEÓRICA	4
1.1. El enfoque clásico: el “orden natural”.....	4
1.2. El enfoque neoclásico: el mercado autorregulador.....	6
1.3. El enfoque de Keynes: la existencia de fallas en el mercado.....	8
1.4. El enfoque de la síntesis neoclásica: una interpretación de Keynes en un marco de equilibrio general.....	10
1.5. El enfoque monetarista: el retorno a la estabilidad de mercado.....	11
1.6. El enfoque del Nuevo Consenso Monetario: la política fiscal y el efecto desplazamiento (crowding out).....	13
1.6.1. El efecto desplazamiento por la vía de la tasa de interés.....	14
1.6.2. El efecto desplazamiento por la vía del deterioro de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio.....	15
1.6.3. El efecto desplazamiento por la vía de la inflación.....	15
1.6.4. El efecto desplazamiento por la vía del “Teorema de equivalencia ricardiana”.....	15
1.7. El enfoque poskeynesiano: el poder de la política fiscal y crítica al efecto desplazamiento.....	16
1.7.1. Crítica al efecto desplazamiento por la vía de la tasa de interés.....	17

1.7.2. Crítica al efecto desplazamiento por la vía del deterioro de la cuenta corriente y apreciación del tipo de cambio.....	18
1.7.3. Crítica al efecto desplazamiento por la vía de la inflación.....	19
1.7.4. Crítica al efecto desplazamiento por la vía del “Teorema de equivalencia ricardiana”.....	19

CAPÍTULO II.

ANTECEDENTES: LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO EN EL PERÍODO 1970-1993.....21

2.1. Política fiscal expansiva. El camino al desequilibrio de la economía: 1970-1982.....	22
2.1.1. El debilitamiento de las finanzas públicas. Ingreso vs gasto público.....	24
2.1.2. Gasto público y crecimiento económico.....	26
2.1.3. Estructura de los ingresos. El peso político de una reforma fiscal y el efecto del auge petrolero.....	29
2.1.4. Desequilibrio en el sector externo y deuda pública.....	30
2.2. Desregulación financiera, ajuste y política fiscal 1983-1993.....	33
2.2.1. La implementación de los pactos de estabilización y redefinición del papel de la política fiscal.....	34
2.2.2. Estructura de las finanzas públicas. Estancamiento de los ingresos y disminución del gasto público.....	36
2.2.3. Estructura de los gastos públicos.....	39

2.2.4. Deuda pública y sector externo. Renegociación y ajuste de la deuda externa.....	42
--	----

CAPÍTULO III.

LIBERALIZACIÓN FINANCIERA Y POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO: 1994-2012.....	45
--	-----------

3.1. Política fiscal restrictiva y comportamiento de la economía: 1994-2012.....	46
--	----

3.1.1. Evolución de las finanzas públicas: el dilema de incrementar los ingresos.....	49
---	----

3.1.2. Estructura de los ingresos públicos: estancamiento de los ingresos tributarios.....	51
--	----

3.1.3. Evolución de los gastos públicos: el carácter procíclico del gasto....	55
---	----

3.1.4. Deuda pública y sector externo: el carácter contradictorio de la deuda y deterioro de la cuenta corriente.....	61
---	----

CONCLUSIONES.....	66
--------------------------	-----------

FUENTES DE INFORMACIÓN.....	70
------------------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia, se han desarrollado distintas corrientes de pensamiento que se han dado a la tarea de responder la interrogante de cuál es la vía para lograr la meta de crecimiento económico. En este sentido, se han suscitado debates acerca de la relación que guarda la participación del Estado¹ con el crecimiento económico. En este contexto, la política económica (e.g. fiscal, monetaria, cambiaria, industrial, agropecuaria, etc.) es el instrumento con el que cuenta el Estado para influir en la actividad económica.

En el caso de México, la participación del Estado en la economía, a través de la política fiscal,² estimuló por un largo periodo el crecimiento del producto, mediante el impulso a la demanda agregada. Lo anterior, entre otros factores, permitió que la economía creciera a una tasa promedio del 6% durante el periodo 1958-1970. Este periodo, además, mostró cierta estabilidad en los precios y en el tipo de cambio. La asignación de crédito a sectores estratégicos, mediante los cajones selectivos, así como el fomento a la banca de desarrollo, fueron características adicionales que se presentaron en este periodo.

Dicho comportamiento se desarrolló en un entorno internacional bastante favorable, ya que los acuerdos de Bretton Woods permitieron a la economía mundial mantener la estabilidad cambiaria, y para los países importadores la estabilidad de precios.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se hizo evidente que el modelo tenía que transitar a la sustitución de bienes de capital y el fortalecimiento del mercado interno. Además, era necesario reestructurar la política de ingresos y gastos públicos. Dichos factores estuvieron lejos de concretarse y, sumados al entorno internacional poco favorable, deterioraron a la economía mexicana hasta llevarla a la gran crisis de 1982.

¹ Entendido como el cuerpo político de una nación, es decir, la más amplia expresión de la Administración Pública Central de un País.

² Política de gasto, ingreso y deuda pública.

Bajo estas circunstancias, la crisis de la deuda de 1982 marcó un cambio de dirección en la economía mexicana, ya que se interrumpieron cuatro décadas de crecimiento, y la inflación llegó a niveles que no se habían registrado antes. El cambio se caracterizó por la redefinición del papel del Estado en la actividad económica, y por la transformación de una economía sumamente regulada y protegida a una economía abierta y orientada hacia el mercado externo.

En un contexto de economía liberalizada, con sistemas financieros desregulados, se planteó que los mecanismos de mercado llevarían a la economía a la senda del crecimiento sostenido. Sin embargo, la evidencia muestra que el cambio estructural implementado no fue acompañado del esperado crecimiento; configurándose, en su lugar, una gran dependencia con la economía de Estados Unidos y con los flujos de capital especulativos de corto plazo.

No obstante, con la nueva arquitectura, el mercado interno ha perdido dinámica, pues el sector privado no ha encontrado las condiciones necesarias para estimular su demanda de inversión: debido, por ejemplo, a la reducida disponibilidad de crédito y a la estructura propia de la economía mexicana.

Además, la política fiscal ha sido utilizada como apoyo para dotar de mayor credibilidad a la política monetaria (que se ha consolidado como el principal instrumento de política económica), lo que supedita los objetivos de la primera a los objetivos de la segunda; pues el objetivo de la política monetaria en las dos últimas décadas ha sido mantener metas de inflación; por lo que la política fiscal seguida ha sido de carácter pro cíclica, que ayuda a contener la demanda agregada.

Entre los enfoques existentes que estudian el impacto del papel de la política fiscal en el ciclo económico, el planteamiento poskeynesiano, que se utiliza como base de la hipótesis de esta investigación, señala que la política fiscal es una poderosa herramienta para compensar los cambios en el nivel de demanda global, lo que se logra mediante la flexibilización y coordinación de las políticas fiscal y monetaria; la primera debe ser operada para garantizar el nivel deseado de actividad

económica ya que es un potente instrumento para lograrlo. Este enfoque, argumenta, entre sus principales supuestos, que la oferta monetaria es determinada de manera endógena, la tasa de interés es exógena, existe incertidumbre en la economía, existen recursos subempleados y el ahorro depende del ingreso.

De esta forma, la hipótesis que guía este trabajo sostiene que la nueva arquitectura económico-financiera ha modificado la estructura y volumen del gasto público, configurando un escenario de baja inversión pública. Ello se ha dado con el objetivo de mantener estabilidad monetaria, que genere expectativas positivas para el sector privado y que, a su vez, genere crecimiento económico. Lo anterior, en contraste, ha propiciado bajos ritmos de crecimiento, pues disminuye la demanda agregada y aumenta la incertidumbre, lo que posibilita implementar política fiscal deficitaria para incentivar a la inversión privada.

El objetivo de esta investigación es analizar la relación de la política fiscal con el ciclo de crecimiento. Para ello se pone especial énfasis en los ajustes presenciados en la década de los años ochenta sobre el gasto público. Lo anterior permitirá dilucidar el papel que guarda la política fiscal con el crecimiento económico, a través del impulso a la demanda agregada. Para llegar a este objetivo se ha dividido el trabajo en tres capítulos. En el primero, se analiza la literatura en torno a la implementación de políticas fiscales expansivas y su efecto en la economía. En el segundo, se analiza el último periodo de gran crecimiento de la economía mexicana, y como ése gran crecimiento presionó aún más los desequilibrios con que se desarrolló el modelo sustitutivo, también se analiza la etapa del cambio estructural y la redefinición de la política fiscal; este capítulo se divide en dos periodos, uno que abarca de 1970 a 1982 y otro que va de 1983 a 1993. En el tercero, se analiza a la economía bajo el contexto de desregulación y liberalización económicas y su impacto en el ciclo económico, así como el nuevo papel asignado a la política fiscal como estabilizador macroeconómico; dicho análisis comienza en 1993 y concluye en 2012. Se finaliza la investigación con algunas conclusiones.

CAPÍTULO I

LA POLÍTICA FISCAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO: UNA BREVE DISCUSIÓN TEÓRICA.

Una de las principales diferencias con la cual se identifica a las diversas corrientes de pensamiento económico, descansa en la forma como cada una de éstas concibe la naturaleza del crecimiento económico. A lo largo del tiempo, se han desarrollado diferentes corrientes de pensamiento que han estudiado el comportamiento de la economía y han postulado qué es lo que determina el crecimiento en ésta. En este sentido, se han desarrollado intensos debates acerca de la relación que guarda la participación del Estado en la actividad económica.

Respecto a los instrumentos con los que el Estado interviene en la economía, la política fiscal ha estado sujeta a la mayor controversia en las últimas décadas; el debate, en torno a la implementación de políticas fiscales expansivas, ha generado mayores desarrollos teóricos encaminados a determinar su efecto en la economía. En base a esto, a continuación se describen las principales posturas acerca del uso de la política fiscal y su efecto sobre la actividad económica.

1.1. El enfoque clásico: el “orden natural”.

Una de las principales diferencias con la cual se identifica a las diversas corrientes de pensamiento económico, descansa en la forma como cada una de éstas concibe la naturaleza del crecimiento económico. En el caso del enfoque clásico³, el motor de crecimiento económico está dado por el incremento en el acervo de los factores (e.g. capital y trabajo) y los avances en las técnicas de producción (progreso tecnológico).

De manera implícita, dentro de este enfoque se planteaba que el mercado es un mecanismo autorregulador que conduce a la asignación eficiente de los recursos, logrado bajo la premisa de precios flexibles. Por su parte, el dinero fue visto como

³ Entre los principales economistas clásicos se pueden destacar: Adam Smith, David Ricardo y John Stuart Mill, quienes comenzaron a formular sus postulados a partir del siglo XVIII.

medio de cambio cuya principal función era la de facilitar las transacciones. Además de estos factores, con el supuesto de pleno empleo de los recursos, no cabe la idea de alterar la situación del mercado (orden natural). Lo anterior fue reforzado con la idea de que los individuos contaban con la suficiente información para inferir sobre el comportamiento de las variables económicas y su consecuente efecto sobre su bienestar (Lasa, 1997).

Bajo estas circunstancias, los economistas clásicos desconfiaban del gobierno⁴ y resaltaban la armonía del interés individual, cuando el mercado quedaba liberado de las regulaciones gubernamentales; por lo que, el Estado no debía intervenir en el rumbo de la economía. En este sentido, su acción, como argumentaba Adam Smith, quedaba limitada a tres actividades: protección al territorio nacional, protección interna y proporcionar infraestructura (Froyen, 1994).

La forma del financiamiento del gasto era la principal problemática que percibían los economistas clásicos. En este sentido, el argumento de Adam Smith (1776)⁵ se apoyaba en las dos formas con las que percibía se financiaba el gasto: el financiamiento a través de impuestos y el financiamiento a través de deuda. Respecto al primero, Smith consideró que un financiamiento con impuestos afectaba principalmente al consumo de las personas y su consecuente efecto sobre la actividad económica. Respecto al segundo, el argumento de Smith sostenía que el financiamiento a través de deuda repercute en el nivel de ahorro de la sociedad y, por lo tanto, afecta la acumulación de capital.

Las conclusiones de David Ricardo,⁶ en torno al financiamiento del gasto de gobierno, no difirieron mucho de las planteadas por Smith. Sin embargo, Ricardo (1817) postuló que el gasto público, es decir, la utilización de recursos por parte del gobierno, cuando se considera un horizonte de largo plazo, tiene que pagarse necesariamente con impuestos, independientemente de que en un principio dicho

⁴ En el caso clásico, el gasto de gobierno era considerado como improductivo, debido a la naturaleza en que se gastaban los recursos captados, entre otras cosas, gastos de guerra.

⁵ Cuyo análisis fue desarrollado en el libro *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*.

⁶ Expuestas en su obra *Principios de economía política y tributación* de 1817.

gasto se hubiera financiado con deuda; es decir, en el largo plazo, y en relación al problema de los efectos sobre la acumulación de capital, las dos modalidades de financiamiento deberían ser “equivalentes”; ya que si se implementa un mayor gasto público con emisión de deuda, el gobierno tendrá que establecer impuestos para el pago de intereses de la deuda contraída. En otras palabras, para Ricardo sólo existía una forma de financiamiento del gasto público: el impuesto. Además, como el público cuenta con una visión de largo plazo, es consciente de que una emisión de deuda pública debe ser redimida en el futuro a través de la tributación⁷. A esta proposición ahora se le conoce como teorema de equivalencia ricardiana (TER).

El TER, al suponer al dinero neutral, afirma que la política fiscal en el largo plazo no tiene efectos sobre la demanda agregada. El teorema supone implícitamente cuatro aspectos: 1) la tasa a la que se descuentan los flujos futuros debe ser igual a la tasa de interés de la deuda pública, esto es, que la carga impositiva debe ser equivalente al tamaño de la deuda pública (incluyendo el monto de intereses pagados por ésta); 2) los individuos son altruistas en relación a las generaciones futuras, es decir, que los individuos no modifican sus acciones entre consumo y ahorro, sin importar que tan largo sea el plazo del pago de la deuda, de esta manera no se afecta a las generaciones futuras; 3) los impuestos son del tipo no distorsionante, es decir, los impuestos no modifican los incentivos de los agentes económicos para producir, consumir y ahorrar; 4) el público cuenta con una visión de largo plazo y se comporta de manera racional, es decir, que el público es consciente de las restricciones intertemporales presupuestarias del gobierno, y en base a esto determina su comportamiento en el futuro (Lasa, 1997).

1.2. El enfoque neoclásico: el mercado autorregulador.

Las recomendaciones de política fiscal que prevalecían hasta la década de los años veinte del siglo XX, eran una mezcla de las principales ideas de la corriente

⁷ Lo que llevará a que los individuos cambien sus patrones entre ahorrar y consumir.

clásica con los principios marginalistas⁸. A este enfoque se le denomina escuela neoclásica.

La neutralidad de la política económica en el planteamiento neoclásico era resultado de cómo consideraban la determinación de la producción en el corto plazo. Esta teoría sostenía que la producción de bienes y servicios tiende a permanecer en aquél punto en el cual se hayan plenamente ocupados los recursos disponibles. Si el pleno empleo era parte del “orden natural” de la economía, valida la conclusión de que la política económica, en sus aspectos monetarios y fiscales, es innecesaria como reguladora de la producción y el empleo; así, en este enfoque la participación del Estado en la economía sólo generaría desequilibrios⁹ (Lasa, 1984).

Adicionalmente, el supuesto de flexibilidad en los precios,¹⁰ da al enfoque neoclásico argumentos convincentes para que el Estado no participe en la economía; cualquier variación en los niveles de empleo, producción e inversión, que se alejaran de los puntos de equilibrio, eran reequilibrados por las libres fuerzas del mercado, a través de la flexibilidad en los precios (Froyen, 1994). En efecto, el mercado como autorregulador de la actividad económica refuta la idea de políticas de empleo o estabilización por parte del gobierno

Además, con el supuesto de información completa y perfecta, la escuela neoclásica enfatiza que la intervención del gobierno genera distorsiones en la economía, pues modifica las percepciones de los agentes privados para consumir, ahorrar o invertir, lo cual, inexorablemente, tiene el efecto de alejar a la economía del pleno empleo.

⁸ Teoría del valor basada en las preferencias de los consumidores, utilizando el concepto de utilidad marginal.

⁹ Tal es el caso de que las autoridades decidan financiar el gasto con emisión de dinero (señoreaje). Esto tiene efectos devastadores en los precios y en la tasa de interés, todo lo cual distorsiona la toma de decisiones de los agentes privados.

¹⁰ Precios de los bienes y servicios, de la fuerza de trabajo, del dinero, etc.

1.3. El enfoque de Keynes: la existencia de fallas en el mercado.

En un contexto de depresión mundial, presenciado al final de la década de los años veinte y principios de los años treinta del siglo XX, en el cual el pensamiento neoclásico no fue capaz de explicar las razones de la crisis ni de dar una solución eficaz para salir de ella, surge un nuevo enfoque planteado por el economista inglés John M. Keynes en su obra revolucionaria *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* de 1936.

Keynes desarrolló su modelo como una crítica al modelo neoclásico, particularmente la forma en como los neoclásicos entendían el mercado de trabajo: principal problema presenciado durante la crisis. Contrario a lo que planteaba el pensamiento neoclásico, Keynes (1936) concedió al Estado un importante papel en la determinación del nivel de actividad económica de los países.

Al criticar al mercado de trabajo neoclásico, Keynes no sólo consideraba que en la economía existía desocupación friccional¹¹ y voluntaria.¹² Al respecto, propuso un tercer concepto denominado desocupación “*involuntaria*” (Keynes, 1936). Desde este punto, empezó a desdeñar los supuestos del modelo neoclásico tales como: precios flexibles, pleno empleo de los recursos productivos (la existencia, por lo tanto, de recursos ociosos), información completa y perfecta, y el de un mercado que se autorregula (existencia de competencia perfecta).

Postuló que el problema de las economías se encuentra dado por deficiencias en la demanda, y no por deficiencias en la oferta, específicamente por un problema de demanda efectiva,¹³ punto nodal de su propuesta. De esta manera, uno de los principales supuestos en que se sustentaba la teoría neoclásica era refutado, ya que no coincide con el argumento de que “toda oferta crea su propia demanda” (Lasa, 1984; Froyen, 1994).

¹¹ Es aquella en la que algunos recursos no son utilizados en el proceso de producción (por situaciones como intermitencias en la demanda o retardos debidos a cambios imprevistos).

¹² Resulta de la negativa o incapacidad de los trabajadores de tomar un trabajo al salario vigente.

¹³ Es el producto que los empresarios esperan recibir con un nivel de empleo (N) en el punto de intersección de la función de demanda global con la función de oferta global.

Keynes argumentó que en el mercado existen fallas y externalidades, por lo que favoreció la implementación de políticas económicas encaminadas a generar condiciones y expectativas favorables en la economía, tales que estimularan a la inversión y el empleo (Keynes, 1936).

No obstante que Keynes no profundizó en el estudio de la política fiscal en su *Teoría General*, su estructura analítica puso en duda el planteamiento neoclásico de ineffectividad de la política presupuestaria del Estado. En este sentido, concluyó que la política fiscal no sólo era un instrumento útil de regulación de la demanda agregada, sino también que, en determinadas circunstancias, podría ser más útil que el instrumento monetario para lograr ese objetivo. Tales circunstancias pueden ser clasificadas en dos tipos: 1) cuando las variaciones monetarias son neutralizadas por un desplazamiento en la preferencia por la liquidez, de manera que la tasa de interés permanece invariable y; 2) cuando la inversión es insensible a los cambios en la tasa de interés (trampa de liquidez) (Lasa, 1984; Mántey, 1997).

Estas dos posibilidades de bloqueo del mecanismo monetario hicieron que Keynes se mostrara escéptico respecto a la implementación de una política económica puramente monetaria, dirigida a influir sobre la tasa de interés y de ahí sobre la inversión. Es por ello que propuso una política fiscal expansiva para elevar la eficiencia marginal del capital,¹⁴ que contribuyera a evitar una crisis y reducir, por consiguiente, la incertidumbre, lo que favorece la formación de expectativas (Keynes, 1936).

Sin embargo, aceptó que la intervención del Estado en la economía puede generar fallas en el mercado, debido a problemas en la coordinación de decisiones en los diferentes niveles de gobierno, entre éste y los agentes económicos y entre las políticas domésticas e internacionales, además de que existen problemas de información. En suma, la consecuencia práctica más importante de la amplia

¹⁴ Se define en términos del rendimiento probable y de los precios de oferta del bien de capital. Depende de la tasa de rendimiento que se espera obtener del dinero si se invirtiera en un bien recién producido. En otras palabras, es la comparación entre los ingresos esperados de un proyecto de inversión y el costo real de dicha inversión.

aceptación de las ideas de Keynes fue la de haber dado un impulso decisivo a la profundización del papel estratégico del Estado en la economía y en la sociedad (Palley, 2005).

1.4. El enfoque de la síntesis neoclásica: una interpretación de Keynes en un marco de equilibrio general.

Como respuesta a las críticas que Keynes realizó a la teoría neoclásica, los economistas académicos iniciaron una labor de síntesis de las dos posiciones teóricas, tratando de incorporar los planteamientos de Keynes al cuerpo de la ortodoxia neoclásica. De esta forma, en la década de los años cincuenta, surgió el modelo IS-LM planteado por John Hicks. El modelo replanteó el problema de la demanda efectiva en un marco de equilibrio general, el cual supone que se logra a través de la tasa de interés y el nivel de renta. El modelo constituye el vínculo entre el mercado de bienes y el mercado monetario (Mántey, 1997).

Al conciliar en un mismo cuerpo planteamientos neoclásicos y keynesianos, los teóricos de la síntesis afirmaron que las fuerzas que conducen al equilibrio pueden operar automáticamente hasta llevar a la economía al pleno empleo, o pueden requerir la acción discrecional de las autoridades en materia económica; en este contexto, consideraron importante la instrumentación de una política fiscal expansiva para reactivar la demanda agregada.¹⁵ El efecto que pueda tener la política fiscal expansiva depende de la sensibilidad de la inversión a la tasa de interés, en cuyo caso el incremento en la inversión privada estará dado por el efecto que tiene el gasto público en el ingreso que, al mismo tiempo, aumenta el ahorro y la cantidad de dinero. En este sentido, recomiendan que el gasto público se financie mediante la emisión de deuda pública (a través de la venta de bonos), expansión de la masa monetaria o la elevación de los impuestos.

Un aspecto importante de la síntesis es que no logró unificar al pensamiento económico, al ser un *híbrido* conformado por varios enfoques y no contar con una idea clara de los objetivos que persigue. En efecto, fue cuestionado por estudiosos

¹⁵ Si el propósito fuera aumentar la inversión pública para elevar el consumo, estimular la demanda y fomentar la inversión.

de las ideas de Keynes, entre los que destacan Robinson, Davidson y Minsky; quienes afirman que el modelo IS-LM omitió aspectos fundamentales del modelo original, dando lugar a una “teoría keynesiana” diferente de las ideas de Keynes (Mántey, 1997).

1.5. El enfoque monetarista: el retorno a la estabilidad de mercado.

Después del éxito de las políticas de corte keynesiano que condujeron al capitalismo mundial a vivir su mejor etapa,¹⁶ sobrevino un periodo de inestabilidad a nivel mundial, caracterizado por un fuerte estancamiento económico y altos niveles de inflación;¹⁷ resultado de la sobreacumulación y la consecuente baja en la tasa de ganancia capitalista. Bajo estas circunstancias, surge el enfoque monetarista,¹⁸ como ataque a las ideas de corte keynesiano implementadas hasta la década de los años setenta del siglo XX; en dicho enfoque existió, desde un principio, una línea de oposición contra planteamientos keynesianos, que cuestionó, desde diversos ángulos y con intensidad creciente, la validez de la interpretación keynesiana sobre el comportamiento de la economía y la eficacia (necesidad) de una política económica orientada al mantenimiento de niveles aceptables de empleo y con capacidad para evitar las fluctuaciones de la actividad económica (Lasa, 1984).

Este enfoque sostiene que la intervención del gobierno (mediante una política fiscal expansiva) es, en el mejor de los casos, innecesaria¹⁹ y, en el peor, sólo crea inestabilidad;²⁰ en su mayor parte, debido a la forma en que se financia el gobierno para llevar a la práctica el gasto público. Si el Estado se financia a través de préstamos del público, no habrá incrementos en la demanda global; la emisión de bonos del Estado competirá en el mercado financiero con los bonos que emiten las empresas privadas para financiar sus inversiones (Lasa, 1984; Froyen, 1994).

¹⁶ El periodo entre la segunda guerra mundial y finales de los años setenta puede ser definido como la época de oro del desarrollo económico.

¹⁷ Al estancamiento económico con inflación también se le denomina estanflación.

¹⁸ Milton Friedman fue el principal exponente de este enfoque.

¹⁹ El análisis monetarista retoma los supuestos neoclásicos de precios y salarios flexibles.

²⁰ Un ejemplo de esta postura es que los gobiernos toman decisiones basadas en información económica imperfecta, atrasada e incompleta.

Dado un monto fijo de disponibilidad del crédito, la tasa de interés subirá lo suficiente como para que una parte de los fondos prestables sean desviados hacia las tenencias del Estado, reduciendo de esta forma las oportunidades de crédito de la inversión privada.

El análisis monetarista sostiene que la síntesis neoclásica sobreestimó a la política fiscal como instrumento para aumentar el crecimiento económico y el nivel de empleo. Al respecto, Friedman (1969) sostenía que “el presupuesto del gobierno, en sí mismo, no tiene efecto significativo sobre la renta nominal”. Por otro lado, afirmó que el déficit público genera un aumento en el nivel de precios de las mercancías, mediante un incremento en la demanda agregada²¹ (Palley, 2005).

Para los monetaristas, oponerse al planteamiento keynesiano era parte de su ideología básica, el liberalismo, que concibe la intervención estatal sólo para garantizar la seguridad interna y externa del Estado, administrar justicia y realizar algunas obras públicas de infraestructura económica, esenciales para el desenvolvimiento de la economía (Froyen, 1994). En consecuencia, el mayor peso a la crítica al keynesianismo se enfocó en negar la validez del concepto de no neutralidad de la política de administración de la demanda (Lasa, 1984).

La política de administración de la demanda opera sobre el pleno empleo sólo cuando presiona a los salarios reales y, en consecuencia, a las ganancias; sólo el estímulo de las ganancias es capaz de convencer a los empresarios de que ocupen a los desempleados²² (Mántey, 1997). En efecto, el argumento en el que descansa el enfoque monetarista sostiene que la administración de la demanda no puede alterar el orden natural de desempleo²³ porque si bien el manejo monetario puede actuar sobre el nivel de precios, el rápido ajuste de las expectativas de los asalariados llevará a que éstos actúen sobre el nivel de los salarios nominales,

²¹ Si se considera que la economía se encuentra en el punto de pleno empleo, la activa participación del gobierno sólo induce a un proceso inflacionario.

²² Denominado efecto Pigou o efecto riqueza.

²³ Friedman sostuvo que existe una tasa natural de desempleo, determinada por algunas imperfecciones en el mercado laboral.

evitando así la caída de los salarios reales y el aumento de las ganancias (Froyen, 1994; Lasa, 1984).

Finalmente, el enfoque monetarista argumenta que a pesar de la presencia distorsionante de la inflación, el precio de cualquier mercancía y de la fuerza de trabajo se rigen por condiciones de oferta y demanda, al igual que el nivel del empleo, y el Estado no puede alterar de ninguna forma esta situación (Palley, 2005).

1.6. El enfoque del Nuevo Consenso Monetario: la política fiscal y el efecto *desplazamiento* (crowding out).

Basado en supuestos neoclásicos-monetaristas, este enfoque critica el uso discrecional de la política fiscal. En este contexto, analiza, teórica y empíricamente, los efectos de las variaciones que ejerce la política fiscal sobre la demanda agregada y sus posteriores efectos sobre la tasa de interés, inflación, balanza de pagos y deuda pública.

Las principales características del Nuevo Consenso,²⁴ referentes a la implementación de políticas fiscales expansivas, se centran en lo que denominan los efectos positivos o de corto plazo²⁵ y los efectos monetarios y riqueza negativos de largo plazo, generados por los efectos de corto plazo. Así, el efecto multiplicador de corto plazo sobre la demanda agregada es anulado por el efecto desplazamiento sobre la inversión privada y una mayor inflación. Esta conclusión se apoya en los supuestos postulados por el Nuevo Consenso, tales como: la plena utilización de los factores productivos, la existencia de una tasa de interés de equilibrio, así como que la demanda agregada se iguala a la oferta de equilibrio, manteniendo una tasa de inflación constante (Basilio, 2006).

Este enfoque postula que la norma de la política fiscal debe dejar que los estabilizadores automáticos operen en un entorno de presupuestos equilibrados

²⁴ Algunos de sus principales exponentes son: Ben Bernanke, Olivier Blanchard, Barry Eichengreen y Michael Woodford,

²⁵ Como el efecto multiplicador sobre el producto y el empleo.

durante todo el ciclo económico.²⁶ Los efectos más importantes y más ampliamente aceptados por estos teóricos, son los efectos desplazamiento (crowding out) y el teorema de equivalencia ricardiana (Arestis y Sawyer, 2004).

Con base en sus análisis, los teóricos del Nuevo Consenso han fortalecido el supuesto poder que tiene la política monetaria para controlar las tasas de interés, que permite controlar la inflación²⁷ y, con ello, estimular la inversión; por lo que ponen especial énfasis en mantener una inflación baja, utilizando a la política monetaria para lograrlo y la política fiscal para dar mayor credibilidad (Perrotini, 2007).

El enfoque del Nuevo Consenso afirma que el efecto desplazamiento se efectúa a través de cuatro vías: tasa de interés, tipo de cambio, demanda agregada e impuestos (equivalencia ricardiana).

1.6.1. El efecto desplazamiento por la vía de la tasa de interés.

Esta vía se centra en el efecto que tiene un aumento en el gasto público sobre la tasa de interés. Al respecto, el Nuevo Consenso sostiene que el financiamiento a través de la deuda conduce a que el Estado compita por recursos financieros con las empresas privadas, lo que repercutirá en una elevación de las tasas de interés internas, generando una disminución en los gastos privados que son elásticos a la tasa de interés (Arestis y Sawyer, 2003 y 2003a). Un aumento de la demanda agregada derivado del aumento del déficit público absorbe el ahorro interno, que reduce los recursos disponibles para la inversión y, en consecuencia, aumenta la tasa de interés (Arestis y Sawyer, 2003a; Ramírez, 2008).

²⁶ Los estabilizadores automáticos, son mecanismos fiscales que suavizan los efectos adversos sobre la demanda agregada, sin que medie una decisión discrecional por parte del gobierno; ejemplos clásicos son la progresividad en el sistema impositivo y los seguros de desempleo.

²⁷ La inflación para este enfoque es siempre y donde quiera un fenómeno de demanda.

1.6.2. El efecto desplazamiento por la vía del deterioro de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio.

El estímulo a la demanda agregada, a través de una política fiscal expansiva, aumenta las tasas de interés internas que atrae flujos de capital foráneo, lo que aprecia el tipo de cambio y, con ello, se deteriora la cuenta corriente de la balanza de pagos, debido al alto déficit que provoca el aumento de las importaciones y por el alto volumen de intereses pagados por las inversiones de cartera. En consecuencia, en el largo plazo se afecta el nivel de ahorro, resultado del deterioro de la actividad económica; por lo que, el déficit fiscal en el corto plazo, conduce a una caída del ahorro en el largo plazo (Arestis y Sawyer, 2003a; Ramírez, 2008).

1.6.3. El efecto desplazamiento por la vía de la inflación.

Si se considera una oferta agregada de equilibrio,²⁸ con pleno empleo de los recursos productivos, cualquier estímulo a la demanda agregada, a través del gasto público, presionará sobre la oferta de equilibrio; lo que impacta en el nivel de precios, considerando que en el corto plazo la oferta es fija (Arestis y Sawyer, 2003).

Por otra parte, si las autoridades decidieran financiar un mayor gasto público mediante la impresión de dinero, se afectaría, de igual forma, el nivel de precios, debido a que la economía no es capaz de absorber el impacto que tendría tener más dinero y la misma cantidad de bienes y servicios (Ramírez, 2008). Y si se decide importar los bienes demandados, se tendría el efecto externo antes mencionado.

1.6.4. El efecto desplazamiento por la vía del “Teorema de equivalencia ricardiana”.

El TER sostiene la hipótesis de la equivalencia entre la deuda y los impuestos, es decir, que existe una igualdad entre el aumento de la deuda pública para financiar el aumento del gasto y el futuro incremento en el valor de los impuestos, que se

²⁸ Que implica una tasa de interés de equilibrio y una tasa de desempleo que no generan presiones inflacionarias.

necesita para pagar el capital y el servicio de la deuda contraída por el Estado. Lo anterior generará una baja en el ahorro privado debido a que los consumidores tienen una visión de futuro y se supone, por consiguiente, que éstos son plenamente conscientes de las restricciones presupuestarias intertemporales del gobierno y que, a su vez, reconocen que un aumento de los impuestos hoy disminuirá los impuestos en el futuro.

El incremento en los impuestos, generado por un mayor gasto público, conduce a una caída del ahorro presente, pero el ingreso permanente no cambia con el aumento de los impuestos. En ausencia de liquidez y con los mercados de capital perfectos, el consumo no cambia (Barro, 1974). Existe, por lo tanto, la equivalencia entre impuestos y deuda, que implica que un aumento del ahorro del gobierno, resultante de un aumento en los impuestos, está totalmente compensado por la disminución del ahorro privado.

En síntesis, para el Nuevo Consenso, el incremento en la demanda agregada, resultado de un aumento en el déficit público, tiene un efecto de corto plazo que no sólo se elimina en el largo plazo, sino que, además, genera un ambiente económico vulnerable y que se retroalimenta. Lo anterior se logra por que se distorsionan precios, tasas de interés, tipo de cambio, sector externo y la propia deuda del gobierno, todo lo cual impacta al sector privado, principal motor del crecimiento económico.

1.7. El enfoque poskeynesiano: el poder de la política fiscal y crítica al efecto desplazamiento.

El enfoque poskeynesiano manifiesta una insatisfacción con la oferta analítica de la ortodoxia neoclásica sobre la cual ha desarrollado una fuerte crítica. Los poskeynesianos no conciben a la economía capitalista como un ordenamiento armónico, sino sujeto a diferentes tensiones y propenso a la inestabilidad. En este enfoque,²⁹ se pone énfasis en el crecimiento irregular de la economía y en la imposibilidad de que se logre el equilibrio. Se reconoce que existen fallos de la

²⁹ Alguno de los autores de esta corriente son: Malcolm Sawyer, Philip Arestis, Randall Wray, Matías Vernengo y Louis Phillippe Rochon.

demanda agregada que pueden tener efectos duraderos en la oferta de la economía (por ejemplo, a través de efectos sobre la inversión y, por lo tanto, en la capacidad productiva), es ahí donde la política fiscal puede tener un papel fundamental (Arestis y Sawyer, 2004).

Bajo ciertas condiciones,³⁰ la política fiscal es una poderosa herramienta para compensar los cambios en el nivel de demanda global, lo que se logra mediante la flexibilización de la política fiscal y monetaria. La política fiscal debe ser operada para garantizar el nivel deseado de actividad económica ya que es un potente instrumento para lograrlo (Arestis y Sawyer, 2003a).

El enfoque poskeynesiano argumenta que la oferta monetaria es endógena, la tasa de interés es exógena, hay presencia de incertidumbre, existen recursos subempleados y el ahorro depende del ingreso. Con base en esto, han elaborado una crítica a los efectos desplazamiento y postulan los efectos que tienen los incentivos a la demanda agregada; concluyen que, contrario a los efectos desplazamiento, pueden surgir efectos positivos (crowding in) sobre la demanda agregada.

1.7.1. Crítica al efecto desplazamiento por la vía de la tasa de interés.

Para los poskeynesianos, en un contexto de dinero endógeno, la existencia del efecto desplazamiento por el incremento en la tasa de interés, se deriva de la acción deliberada del Banco Central, que para cumplir su meta de inflación fija una tasa de interés alta (Rochon y Rossi, 2005; Huerta, 2006; Perrotini, 2007; Ramírez, 2008), es decir, que el banco central es quien provoca el efecto desplazamiento indirectamente. En cambio, si el banco central responde al estímulo a la demanda agregada expandiendo la cantidad de dinero (política monetaria acomodaticia), es posible que la tasa de interés se mantenga constante o bien que su incremento sea mínimo (Arestis y Sawyer, 2003a).

Cualquier efecto desplazamiento depende de la autoridad monetaria, dado que no se producen a través de la respuesta de los mercados. Aun si la tasa de interés

³⁰ De deficiencia en la demanda agregada explicada por la subutilización de los recursos.

puede aumentar, todavía queda la cuestión de la elasticidad de la inversión a la tasa de interés: el impacto de la tasa de interés en la inversión es modesto, ya que el crecimiento de las ventas (el efecto aceleración) y los efectos del flujo de efectivo, son las variables dominantes en la determinación de la inversión, incluso, tiene un mayor impacto el nivel de producto (Arestis y Sawyer, 2003). Además, una mayor tasa de interés se puede materializar por una política fiscal restrictiva, ya que cada vez que el gobierno trata de mantener superávit, lo que hace es destruir el dinero, drenando, a la larga, las reservas bancarias.

1.7.2. Crítica al efecto desplazamiento por la vía del deterioro de la cuenta corriente y apreciación del tipo de cambio.

Este supuesto, bajo el cual los teóricos del Nuevo Consenso sostienen que el ahorro interno es exógeno, está sujeto a debate debido a que éste también responde a los cambios en el gasto de gobierno. Es decir, la política fiscal expansiva impulsará el ahorro, puesto que eleva los ingresos y la inversión, en lugar de reducir los ahorros y la inversión privada (Arestis y Sawyer, 2003a).

Además, para los poskeynesianos cualquier efecto negativo, provocado por una política fiscal expansiva, depende de los fines a los cuales se destine el gasto público. De esta forma, si un mayor gasto público incrementa la producción de bienes y servicios, difícilmente el incremento inicial de los precios tendrá un efecto permanente (Ramírez, 2008). Y si se considera que en la economía existen recursos ociosos, los efectos sobre tasas de interés y sector externo son bastante ambiguos, ya que el gasto de gobierno puede impulsar las exportaciones.

Bajo estas circunstancias, el tipo de cambio sólo puede verse afectado por el cambio en el nivel de actividad económica, aunque el efecto no es claro, ya que un incremento de las exportaciones podría fortalecer la moneda, ello como resultado del impulso a la demanda agregada. Por otra parte, el tipo de cambio se puede ver afectado si, ante un incremento del gasto público, los oferentes del mercado cambiario reaccionan comprando divisas (Arestis y Sawyer, 2003a). Además, la

coordinación con la política monetaria debe neutralizar los efectos a través de la tasa de interés.

1.7.3. Crítica al efecto desplazamiento por la vía de la inflación.

En el enfoque del Nuevo Consenso Monetario, el efecto desplazamiento por la vía de la inflación sólo es posible si se considera una oferta de equilibrio que asegura una tasa de desempleo que no acelera la inflación; así, cualquier variación en la demanda agregada sólo presionará en los precios. No obstante, para el enfoque poskeynesiano (que considera al dinero endógeno), un incremento en la demanda agregada asociado a una expansión del gasto público no genera efecto *desplazamiento*, ya que el banco central (ante el incremento en la demanda agregada) expande su oferta de dinero para evitar que los precios suban y para mantener la tasa de interés constante.

En una economía con capacidad productiva subutilizada, sin los mecanismos automáticos del mercado o con una potente política monetaria, no se asegura que la demanda agregada se moverá aceleradamente para ajustarse a la oferta de equilibrio; en tales condiciones, sólo una política fiscal expansiva será capaz de elevar el nivel de producto y empleo, hasta ocupar la capacidad productiva existente. Incluso si los recursos de la economía están plenamente ocupados (situación extraordinaria en una economía de mercado), la política fiscal tiene un efecto perdurable de largo plazo vía el impacto al stock de capital (Arestis y Sawyer, 2003a).

1.7.4. Crítica al efecto desplazamiento por la vía del “Teorema de equivalencia ricardiana”.

Una serie de objeciones se han planteado en contra del TER. El principal exponente de la reinterpretación del TER, Robert Barro, argumenta cinco grandes objeciones que se han planteado en contra de las conclusiones ricardianas: la primera, que las personas no viven para siempre y, por lo tanto, no se preocupan por los impuestos que se recaudan a partir de su muerte; la segunda, que los mercados de capital privado son “imperfectos” porque la tasa de descuento de una

persona típica excede a la del gobierno; la tercera, que en el futuro, los impuestos y los ingresos son inciertos; la cuarta, que los impuestos no son una suma global uniforme, ya que dependen generalmente de la renta, el gasto, la riqueza y así sucesivamente; y la quinta, que el resultado del TER depende del pleno empleo de los factores (Barro, 1989). Ésta última es la crítica más significativa para el enfoque poskeynesiano, ya que la mayoría de los modelos keynesianos estándar sostienen que un mayor déficit público resultado del incremento en el gasto público, al aumentar la demanda, hará que los individuos se sientan más ricos, debido a que el nivel del producto y el empleo aumentan. Por otra parte, si el déficit disminuye, la gente se sentirá más pobre, debido a que la demanda agregada se contrae (Aresties y Sawyer, 2003).

Si se cumple el TER, el tamaño del déficit es irrelevante para el nivel de demanda agregada, puesto que el balance del presupuesto es compatible con el pleno empleo, es decir, que el ahorro y la inversión son iguales. Pero si en un determinado momento el ahorro es mayor a la inversión, a un ingreso correspondiente a la oferta de equilibrio, la diferencia hace que la hipótesis del TER no se cumpla (Arestis, 2003).

En este sentido, se sugiere que los cambios en el nivel de la demanda agregada pueden ser fácilmente compensados por la política fiscal y, en consecuencia, la política fiscal sigue siendo un poderoso instrumento para regular el nivel de la demanda agregada, ya que es una herramienta clave de la solución cuando la economía necesita un impulso y cuando los recursos están siendo subutilizados.

CAPÍTULO II

ANTECEDENTES: LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO EN EL PERÍODO 1970-1993.

La participación del Estado en la economía mexicana durante el desarrollo estabilizador, a través de la política fiscal,³¹ estimuló por un largo periodo el crecimiento del producto, mediante el impulso a la demanda agregada. Lo anterior permitió crecer a una tasa promedio del 6% durante 1958-1970.³² Además, se mantuvo una relativa estabilidad de precios, así como un importante estímulo al crédito; a través de los cajones selectivos y el fomento a la banca de desarrollo, Favoreciendo a estos factores, la economía mexicana se desarrolló en un entorno internacional muy propicio, ya que los acuerdos de Bretton Woods permitieron a la economía mundial mantener cierta estabilidad de precios.

Sin embargo, los desequilibrios estructurales con que se desarrolló el modelo sustitutivo, comenzaron a sentirse con mayor intensidad en los primeros años de la década de los setenta, y continuaría con esa inercia a lo largo de la década, con una leve recuperación causada por el auge petrolero, pero en general la tendencia al desequilibrio no mejoró, pese a las reformas para continuar con el crecimiento sostenido.

Por otro lado, la debilidad de las finanzas públicas terminó por presionar aún más a la economía. En este contexto, la situación fue insostenible en el año de 1982 con la llamada crisis de la deuda (Hernández y Villagómez, 2002; López, 2001). Bajo estas circunstancias, la participación del Estado en la economía se modificó con los programas y pactos de la década de los años ochenta, caracterizados por mantener políticas fiscal y monetaria restrictivas.

De esta forma, la participación del Estado en la economía, mediante la inversión pública, fue perdiendo la posición de impulsor del crecimiento, a través del

³¹ En México, la Ley de Ingresos de la Federación y el Presupuesto de Egresos constituyen los instrumentos específicos de política fiscal. El primero establece el origen y monto de los recursos que percibirá el Gobierno Federal, y el segundo constituye la asignación de dichos recursos.

³² Etapa en que implementó el modelo de sustitución de importaciones.

estímulo a la demanda agregada; en contraste, se transformó en la fuente de estabilidad-estancamiento macroeconómico, a través de la contención de la demanda y el control de la inflación (López, 2005).

A continuación se analiza el papel que desempeñó la política fiscal durante los períodos 1970-1982 y 1983-1993, así como las razones que llevaron a la creciente fragilidad de las finanzas públicas. De igual forma, se analizan las políticas de cambio estructural, tendientes a modificar el papel del Estado en la economía, y su efecto inmediato sobre el ciclo económico.

2.1. Política fiscal expansiva. El camino al desequilibrio de la economía: 1970-1982.

Después de una recesión que amenazaba con reducir significativamente la actividad económica en 1971, la economía mexicana experimentó un acelerado crecimiento económico, interrumpido por una crisis de balanza de pagos en 1976;³³ estimulada por un gasto público deficitario (en mayor medida irresponsable e improductivo), aumento del endeudamiento con el exterior, inflación en crecimiento, un aparato productivo ineficiente, baja recaudación fiscal y en un entorno internacional poco favorable; estos factores llevaron a que el ciclo económico en México entrara en una creciente inestabilidad (Cárdenas, 1995 y Basilio, 2008).

No obstante, el auge del mercado petrolero, y la inserción de México en éste en la segunda mitad de la década de los años setenta, hizo que el gasto público se incrementara de una manera desmedida y que, sumado a los problemas ya presentes,³⁴ presionara en el futuro a la economía mediante el incremento de la deuda, mayores niveles de inflación e incrementos en el déficit de cuenta corriente.

³³ Es en este año cuando la paridad del peso respecto al dólar sufre su primera devaluación después de 20 años de una paridad fija, al pasar de 12.50 a 15.69 pesos por dólar.

³⁴ Tales como la alta inflación, el déficit en cuenta corriente y el saldo de la deuda que seguía aumentando; resultado de los problemas con que se desarrolló la industrialización en México.

CUADRO 1 PRODUCTO INTERNO BRUTO E INFLACIÓN 1970-1982		
Año	Tasas de crecimiento	
	PIB	Inflación
1970	6.50	4.80
1971	3.76	5.26
1972	8.23	5.00
1973	7.86	12.04
1974	5.78	23.75
1975	5.74	15.15
1976	4.42	15.79
1977	3.39	28.94
1978	8.96	17.51
1979	9.70	18.20
1980	9.23	26.23
1981	8.77	28.08
1982	-0.63	58.87

FUENTE: Elaborado con datos del INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

A lo largo de este periodo, el comportamiento del PIB y de la inflación fue muy irregular, particularmente la inflación, que de mostrar una tasa de 5.26% en el año 1971, para 1976 y 1982 alcanzo 28.94% y 58.87%, respectivamente (ver cuadro 1). Respecto al comportamiento del PIB, se distinguen dos etapas, la primera de 1970 a 1978 y la segunda de 1978 a 1981; en la primera, si bien mantuvo tasas de crecimiento positivas, se presentó para 1977 un crecimiento de 3.39%, inferior a las tasas históricas a las que se había crecido con anterioridad; y en la segunda etapa, se experimentó un crecimiento con una tasa de 9% en promedio, resultado del auge petrolero, dinámica que se detuvo en el año 1982.

Los altos niveles de inflación, presenciados durante la mayor parte de la década de los años setenta, no se explican del todo por la expansión del gasto público. En

este sentido, los precios internacionales³⁵ jugaron un importante papel en la determinación de los precios nacionales, además de la baja en la producción agrícola nacional³⁶ y los bajos niveles de exportaciones de la industria manufacturera (Boltvinik y Hernández Laos, 1995).

Cabe destacar que durante el periodo 1971-1976 el crecimiento del PIB guiado por el gasto público, fue gestando problemas para las finanzas públicas, debido a que el gobierno se propuso combatir la alta concentración del ingreso y modificar la estructura productiva, con los mismos instrumentos que ya venía utilizando, es decir, a través del gasto público, pero sin aumentar los ingresos. A pesar de lo anterior, el PIB pudo crecer a tasas de entre el 5% y 6%. Sin embargo, este crecimiento del PIB fue correspondido con un crecimiento de la inflación; así, para 1974 el PIB creció a una tasa de 5.78%, mientras que la inflación llegó a una tasa de 23.75% para ese mismo año, lo cual muestra que si bien se estaba creciendo, los desequilibrios macroeconómicos se hacían más evidentes. Adicionalmente, el entorno internacional de alza en el nivel de precios, terminó por presionar a la balanza comercial.

Sin embargo, el rápido crecimiento pronto se detuvo, ya que en el año de 1982 se decreció a una tasa del 0.63%; esta crisis tuvo como principal característica el alto endeudamiento con el exterior, el déficit en cuenta corriente, la alta inflación interna y la disminución en los precios del petróleo.

2.1.1. El debilitamiento de las finanzas públicas. Ingreso vs gasto público.

Sumado al debilitamiento del modelo sustitutivo de importaciones, la creciente inflación y el endeudamiento con el exterior, el cambio en el sistema financiero internacional (con el rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods), se encontraba el debilitamiento de las finanzas públicas, que se hizo cada vez más evidente conforme avanzó la década de los años setenta (ver cuadro 2). En

³⁵ Debido principalmente al rompimiento de los acuerdos de Bretton Woods, motivados por la decisión unilateral de Estados Unidos de no mantener la convertibilidad del oro por el dólar.

³⁶ Lo que obligó a que se importara un mayor volumen de estos productos, presionando a la balanza comercial y a los precios internos.

efecto, el debilitamiento de los ingresos con respecto a los gastos fue un serio problema para las finanzas públicas, muestra de ello fue el creciente déficit público, presenciado en los primeros años de la década de los setenta, con una leve recuperación de los ingresos y, por lo tanto, del déficit a mediados de la década; pese al auge del mercado petrolero a nivel internacional, la situación de las finanzas públicas no mejoró.

CUADRO 2 FINANZAS PÚBLICAS 1971-1982					
Año	Variación anual		Como porcentaje del PIB		
	Ingresos	Gastos1/	Ingresos	Gastos	Balance2/
1971	1.34	-3.66	18.4	20.50	-2.50
1972	10.37	21.25	18.7	22.90	-4.90
1973	16.86	23.17	20.2	25.80	-6.90
1974	10.86	11.03	21.1	27.00	-7.20
1975	16.08	24.95	23.2	31.90	-10.00
1976	6.97	0.85	23.8	32.00	-9.90
1977	7.17	-2.86	24.6	30.00	-6.70
1978	14.04	13.65	25.9	31.40	-6.70
1979	12.41	14.12	26.7	33.00	-7.60
1980	14.10	14.61	26.9	33.50	-7.50
1981	6.81	24.93	26.7	39.70	-14.10
1982	7.59	3.69	28.7	44.50	-16.90

1/ Excluye pago de intereses

2/ El balance excluye los gastos de intermediación financiera, de tal manera que no es igual a la diferencia entre ingresos totales y gastos totales.

Fuente: Tomado de Enrique Cárdenas, *La política económica en México 1950-1994*, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1996, pp. 103.

No obstante que los ingresos mantuvieron durante 1971-1982 tasas de crecimiento positiva, su participación dentro del PIB se incrementó lentamente, a pesar del auge petrolero; puesto que de representar 23.2% como proporción del PIB en 1975, para 1981 aumentó sólo tres puntos porcentuales y se ubicó en 26.7%. En cambio, el gasto siguió incrementándose tanto en sus tasas de crecimiento como en su proporción dentro del PIB, pues de representar 20.5% en 1971, para 1982 representó 44.5% como proporción del PIB (ver cuadro 2).

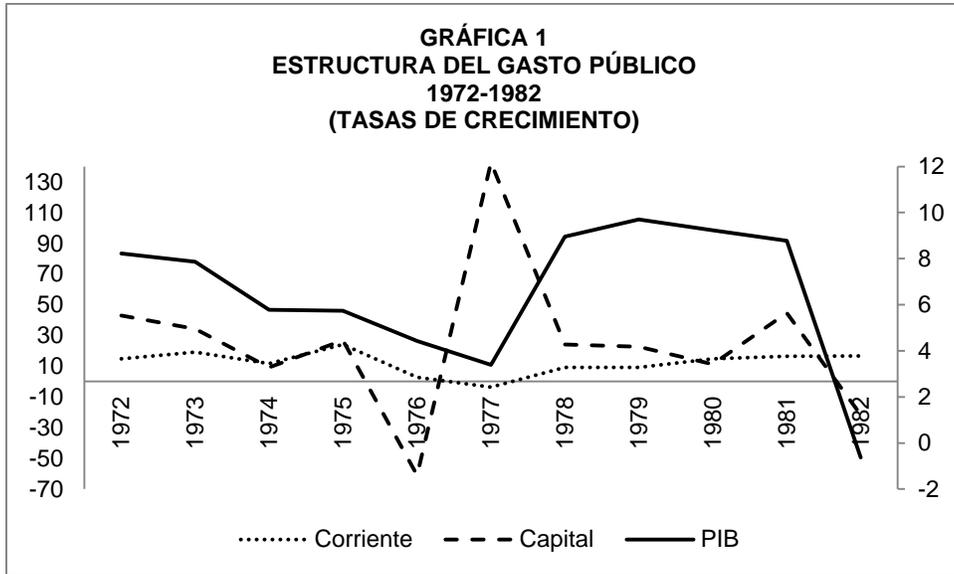
Además, el establecimiento de subsidios, los precios de garantía y los bajos precios de los productos y servicios públicos, repercutieron aún más en las finanzas públicas, pues para 1971 el déficit del sector público representó el 2.5% del PIB, mientras que para 1976 fue de casi 10% del PIB y para 1982 ascendió a 16.9%. Esto significó que de 1971 a 1982 el déficit del sector público se cuadruplicó, sin que ello repercutiera en el monto de ingresos captados.

Por otra parte, el financiamiento del gasto público mediante el encaje legal gestó dos problemas; en primer lugar, hizo que la banca, tanto privada como mixta, perdiera su función de intermediación, lo que implicó que no asumieran el riesgo de los proyectos de inversión, el efecto de esto fue la débil relación entre el sector financiero y el productivo, que se fue deteriorando gradualmente; en segundo lugar, hizo que el Estado sacrificara su función de recaudación tributaria, ya que políticamente era más viable financiarse mediante el encaje que aplicar una reforma tributaria profunda (López, 2005).

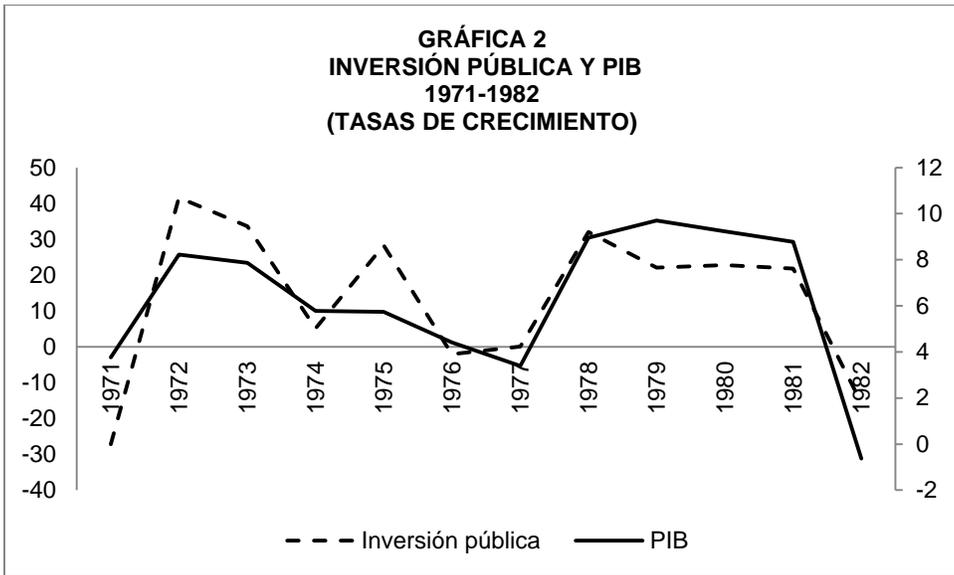
2.1.2. Gasto público y crecimiento económico.

Pese a los desequilibrios que ya presentaba la economía fue posible crecer a tasas altas, particularmente después de la crisis de balanza de pagos de 1976. El eje del crecimiento estuvo encabezado por el auge del mercado petrolero, pues permitió que la inversión pública se incrementara a partir de 1977 y hasta 1982.

Así, el gasto público, en especial la inversión pública, impulsó el crecimiento del producto en esos años. En este contexto, el crecimiento de la inversión pública fue correspondido con un crecimiento del PIB, lo cual deja ver el efecto de arrastre que tuvo la inversión pública sobre el PIB, particularmente la inversión en infraestructura.



Fuente: Elaborado con datos de Enrique Cárdenas, *La política económica en México: 1950-1994*, FCE, 1996, pág. 103 y del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

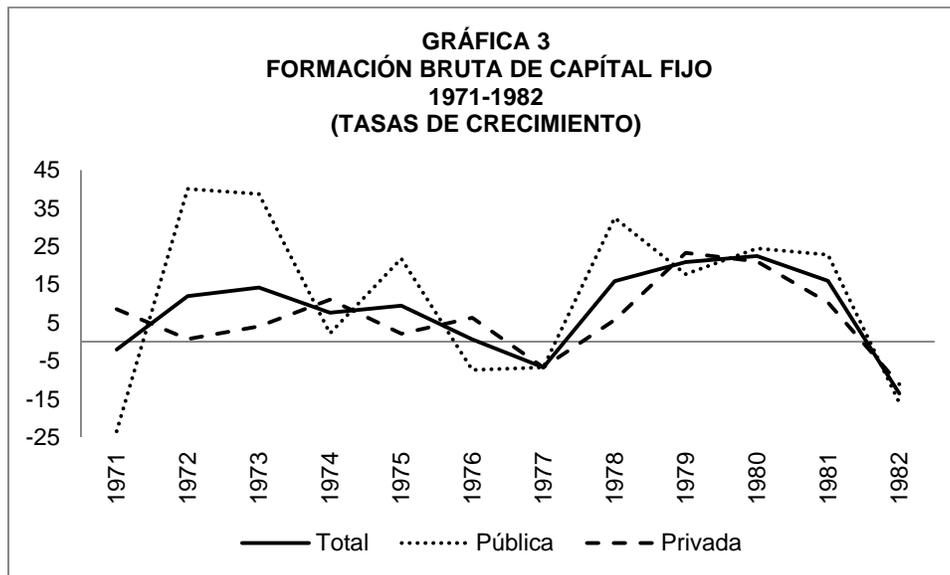


Fuente: Elaborado con datos del INEGI, *Estadísticas Históricas de México*.

El comportamiento del gasto de capital en el año 1977 corrobora el impulso que generó el mercado petrolero (ver gráfica 1), lo que sugiere que el gobierno priorizó la inversión en este mercado, situación que tendió a sobrecalentar la economía, además de incrementar la deuda externa, sin que se mejorara la situación de las finanzas públicas, hecho que culminaría en la crisis de 1982.

Por otro lado, en la gráfica 2 se aprecia como el comportamiento de la inversión pública mantuvo una relación directa con el PIB, es decir, cuando crecía la inversión el producto también se incrementaba, en particular durante el periodo 1971-1976, con una interrupción en 1976 por la crisis de la balanza de pagos, y posteriormente, de 1977 a 1982, por el auge petrolero a nivel internacional.

Lo anterior también se verifica con la formación bruta de capital fijo (FBKF)³⁷ y la inversión. Al respecto, en la primera mitad de la década de los años setenta la inversión pública y la FBKF presentaron la misma tendencia; de igual forma, en la gráfica 3 se muestra la relación entre la FBKF pública y privada, las cuales dejaron de tener una relación en la primera mitad de la década de los años setenta, es decir, mientras crecía la primera la segunda no lo hacía en el mismo sentido, en parte debido al plan del gobierno en curso de implementar una reforma fiscal, lo que hizo que el sector empresarial dejara de invertir.



Fuente: Elaborado con datos de Presidencia de la República, *Cuarto informe de gobierno* e INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

No obstante, en la segunda mitad de la década, con el auge petrolero, la FBKF pública estimuló a la privada; es decir, se tuvo un proceso de complementariedad

³⁷ Que incluye los mejoramientos de terrenos, las adquisiciones de planta, maquinaria y equipo, construcción de carreteras, ferrocarriles y obras afines, incluidas las escuelas, oficinas hospitalares, viviendas residenciales privadas, y los edificios comerciales e industriales.

y no de desplazamiento. Asimismo, también se nota la relación entre el crecimiento de la FBKF pública y el crecimiento del producto (ver gráfica 3).

2.1.3. Estructura de los ingresos. El peso político de una reforma fiscal y el efecto del auge petrolero.

Un aspecto contradictorio para que el Estado continuara con su expansión del gasto, fue la recaudación de ingresos. Al respecto, en el cuadro 3 se muestra la tendencia que se presencié a lo largo del periodo 1970-1982: se muestra que las tasas de crecimiento positivas que se presentaron no mejoraron sustancialmente los ingresos como proporción del PIB. En contraste, en los años de la crisis de balanza de pagos, y posteriormente en la crisis de la deuda, los ingresos tributarios disminuyeron su participación dentro del PIB; así, de representar 11.24% en 1975, para 1976 los ingresos representaron 10.96%, como proporción del PIB; mientras que de representar 10.56% en 1981, para 1982 disminuyó su proporción a 9.87%.

Los esfuerzos por asegurar una reforma fiscal profunda que permitiera mejorar la relación de los ingresos respecto a los gastos, en los primeros años de la década, fue ampliamente rechazada por el sector empresarial,³⁸ con lo cual se recurrió al impuesto inflacionario y a la deuda externa como mecanismos de financiamiento del déficit (Lasa, 1997). Bajo estas circunstancias, el promedio de captación de los ingresos tributarios se ubicó en cerca del 10% como proporción del PIB entre 1971 y 1982 (ver cuadro 3).

Entre los años 1978 y 1979, se implementó una reforma fiscal, que tuvo como principal característica la creación del impuesto al valor agregado (IVA),³⁹ lo que permitió que para esos años se presentaran participaciones del 11% como proporción del PIB. Sin embargo, después de dicha reforma, como se aprecia en el cuadro 3, los ingresos disminuyeron.

³⁸ Esto marcaría la ruptura entre el sector empresarial y el gobierno, principalmente en la administración de Luis Echeverría.

³⁹ Que sustituyó al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles, caracterizado por ser un impuesto de tipo cascada.

CUADRO 3 ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL 1970-1982						
Año	Tasas de crecimiento			Como porcentaje del PIB		
	Total	Tributarios	No tributarios	Total	Tributarios	No tributarios
1970	n.d.	n.d.	n.d.	9.31	8.25	1.06
1971	1.32	2.56	-8.23	9.09	8.15	0.94
1972	14.45	13.75	20.46	9.61	8.57	1.05
1973	12.44	12.15	14.79	10.02	8.91	1.11
1974	10.42	16.11	-35.05	10.46	9.78	0.68
1975	21.73	21.60	23.66	12.04	11.24	0.80
1976	3.23	1.82	23.16	11.91	10.96	0.94
1977	8.22	0.75	n.d.	12.46	10.69	1.78
1978	13.62	13.21	16.07	13.00	11.10	1.90
1979	13.58	11.84	23.78	13.46	11.32	2.14
1980	24.17	4.73	127.05	15.30	10.85	4.45
1981	8.53	5.84	15.09	15.26	10.56	4.70
1982	1.82	-7.09	21.82	15.64	9.87	5.77

Fuente: De 1970 a 1976 del INEGI, *Estadísticas históricas de México* y de 1977 a 1982 del Banco de México, *Indicadores económicos*.

Por su parte, en los ingresos no tributarios se observa un aspecto distinto a la situación de los tributarios, pues con el auge petrolero éstos presenciaron una gran mejora, ya que de representar como proporción del PIB 1.05% en 1971, en 1982 se ubicaron en 5.77%.⁴⁰

2.1.4. Desequilibrio en el sector externo y deuda pública.

La evolución del déficit en cuenta corriente, explicado por las crecientes importaciones del sector manufacturero, y en menor medida por las importaciones de productos agrícolas, presentó saldos negativos a lo largo de la década de los setenta; en este sentido, para el año de 1971 el déficit en cuenta corriente ascendió a 928.9 millones de dólares, pero para 1981 el déficit alcanzó los 12,544.3 millones de dólares (ver cuadro 4).

El fenómeno anterior exigía divisas para el pago de mercancías importadas, es decir, a medida que el déficit en cuenta corriente aumentaba también lo hacían los

⁴⁰ Evidencia del auge se encuentra en el aumento considerable que sufrió el precio del barril de petróleo. En este sentido, en el año 1975 se tuvo un precio promedio por barril de 11.44 dólares, pero para los años 1982 y 1983 se llegó a un máximo de 31.19 y 32.3 dólares por barril, respectivamente. Posteriormente, se dio un drástico desplome de los precios del crudo.

requerimientos de divisas. Puesto que el sector manufacturero en que descansaba el modelo sustitutivo operaba de manera ineficiente, principalmente debido a la protección de que fue objeto, a los subsidios públicos, y por los precios de garantía (Blanco, 1995), éste no fue capaz de generar las divisas suficientes para equilibrar la cuenta corriente. En este sentido, la deuda pública cumpliría el papel de proveedor de divisas, además de financiar el propio déficit público, lo que se reflejó en crecientes montos de deuda (ver cuadro 4).

CUADRO 4				
DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y CUENTA CORRIENTE				
(MILLONES DE DÓLARES)				
Año	Estructura de la deuda			Cuenta corriente
	Deuda total	Corto plazo	Largo plazo	
1970	4,262	1,003	3,259	-1,187,9
1971	4,545	991	2,554	- 928,9
1972	5,064	742	4,322	- 1,005,7
1973	7,071	1,339	5,732	- 1,528,8
1974	9,976	1,944	7,981	- 3,226,0
1975	14,449	2,837	11,612	- 4,442,6
1976	19,600	3,677	15,923	- 3,683,3
1977	22,912	2,727	20,185	- 1,596,4
1978	24,265	1,237	23,028	- 2,693,0
1979	29,757	1,442	28,315	- 4,870,5
1980	33,813	1,491	32,322	-7,223,3
1981	52,961	10,754	42,207	-12,544,3
1982	58,874	9,326	49,599	-4,878,5

Fuente: Presidencia de la República, *Cuarto Informe de gobierno*, anexo estadístico, 1980, pg. 344 e INEGI, *Estadísticas Históricas de México*.

Adicional a lo expuesto en el párrafo anterior, debido al auge del mercado petrolero, la deuda se incrementó con mayor velocidad, puesto que el país aprovechó las condiciones de mayores flujos de liquidez internacional (Fernández, 2010).⁴¹ Lo anterior se refleja en el cuadro 4, ya que la deuda de representar

⁴¹ Ello debido a que los países productores de petróleo movilizaron sus recursos excedentes a bancos norteamericanos y europeos, esto hizo que los recursos disponibles aumentaran y con ello

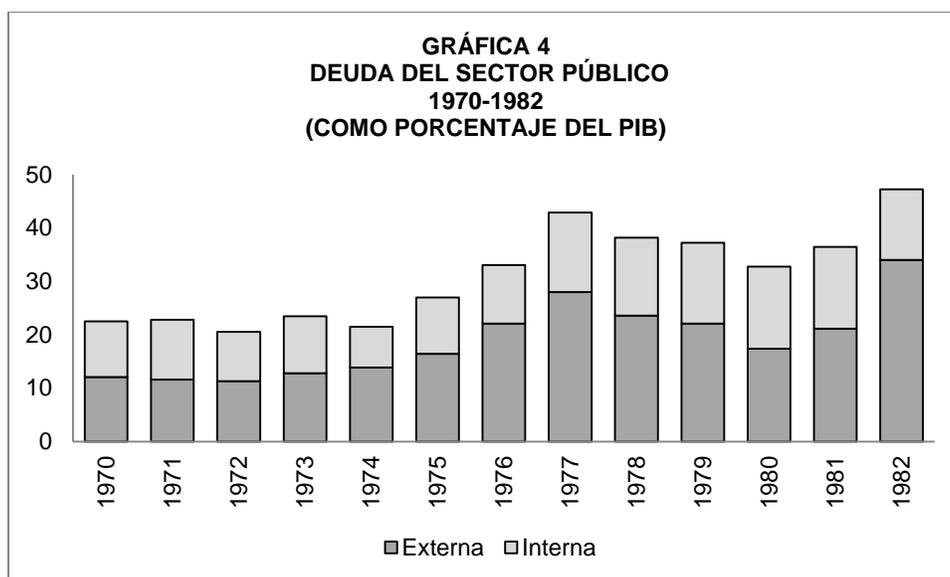
alrededor de 5 mil millones de dólares para 1972, en 1982 se incrementó cerca de diez veces, al registrar un saldo de 58,874 millones de dólares. En particular, se observa que la estructura de dicha deuda se modificó cuando los plazos de la deuda se acortaban, lo que hizo necesario que el sector público recurriera a mayores préstamos, además de que se intuyó que el auge del petróleo tendría un efecto más prolongado, lo que no se concretó; así, en los años de la crisis de balanza de pagos en 1976 la deuda de corto plazo ascendió a 3,677 millones de dólares y, posteriormente, en 1981 y 1982, llegó a 10,754 y 9,326 millones de dólares, respectivamente.

En la gráfica 4 se observa el comportamiento de la deuda total del sector público con respecto al PIB. La mayor atención que ha recibido la deuda externa para estudiar el comportamiento de la economía mexicana durante este periodo, responde al hecho de su participación dentro del total. Además, durante el periodo de análisis, el financiamiento interno se daba principalmente por el encaje legal y, en menor medida, por la emisión de billetes y monedas, lo que permitió, hasta cierto punto, controlar el nivel de la deuda interna. No obstante, conforme avanzó la década de los años setenta ésta comenzó a adquirir mayor importancia, aunque el mayor problema estaba del lado de la deuda externa.

Todos los factores analizados, en los cuales la principal característica fue el comportamiento irregular de la economía,⁴² llevaron a que en el año de 1982 se presentara la gran crisis de la deuda, ya que es en este año cuando el país se ve imposibilitado de continuar con el crecimiento del gasto y, al mismo tiempo, seguir solicitando préstamos. Además, con una baja sensible del precio del petróleo, la situación se agravó, pues el 75% de las exportaciones de mercancías estaban relacionadas con PEMEX y, considerando que los ingresos del sector público provenían del petróleo, el impacto fue doble, es decir, empeoró el déficit en cuenta corriente y disminuyeron los ingresos públicos.

la disponibilidad de crédito. Posteriormente, con el cambio en el paradigma económico, los créditos comenzaron a encarecerse.

⁴² Alta inflación, debilitamiento de las finanzas públicas, aumento del déficit en cuenta corriente y la deuda pública externa, además del entorno internacional adverso.



Fuente: Elaborado con datos del INEGI, *Estadísticas históricas de México* y Banxico, *Indicadores económicos*.

Finalmente, en un drástico intento por recuperar el control monetario y financiero del país, el gobierno de José López Portillo decretó la estatización del sistema bancario y el control cambiario en 1982.

2.2. Desregulación financiera, ajuste y política fiscal 1983-1993.

La crisis del año 1982 marcó un cambio de dirección en la economía mexicana, debido a que se interrumpieron cuatro décadas de crecimiento y la inflación llegó a niveles que no se habían registrado antes. Dicho cambio se caracterizó por la reestructuración del papel del Estado en la actividad económica, y por la transformación de una economía sumamente regulada y protegida a una economía abierta y orientada hacia el mercado externo (Manrique, 2001).

A raíz de la crisis, se iniciaron reformas estructurales, basadas en la concepción neoliberal-monetarista que sostiene que la desregulación y liberalización económica es una condición indispensable para que economías en desarrollo corrijan los desequilibrios en su estructura productiva que, se afirma, fueron causados por la activa participación del Estado. Particularmente, se señalaba que

los mecanismos institucionales de regulación y administración del sector financiero⁴³ debían ser eliminados (López, 2006).

En este contexto, se argumentó que las bajas tasas de interés conducían a una mala asignación de los recursos, pues el sector público competía con el sector privado por los recursos disponibles, lo que hacía que se financiaran proyectos de inversión de baja rentabilidad (Mckinnon, 1974). Por otra parte, la administración del sistema financiero por parte del gobierno frenaba el desarrollo del mercado de capitales, así como la competencia entre éste y el sector bancario, desestimulando el crecimiento del ahorro interno y, por consiguiente, la inversión productiva, ya que se argumentaba que las economías estaban fragmentadas. En cambio, con la liberalización financiera, que estimula la competencia y con ello la elevación de las tasas de interés, se alienta el ahorro (tanto interno como externo) y, por lo tanto, la inversión.

2.2.1. La implementación de los pactos de estabilización y redefinición del papel de la política fiscal.

En respuesta a la crisis, el gobierno estableció en 1983 el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), cuyo objetivo principal consistió en mejorar la situación de las finanzas públicas; para ello el gobierno implementó recortes al gasto, así como aumentos en precios y tarifas del sector público (Aspe, 1994). Del mismo modo, desde mediados de la década de los años ochenta, se pusieron en marcha reformas económicas⁴⁴ tendientes a transformar el sistema financiero. Con ellas se pretendía mejorar el funcionamiento de los mercados de dinero y de capital mediante su desregulación y modernización tecnológica (López, 2005).

Con la implementación del PIRE se pensó que la situación cambiaría, pero se hizo una evaluación inadecuada respecto a la política económica implantada; pues los programas no se reflejaron en una mejora de la actividad económica. En

⁴³ Tasas de interés controladas, encaje legal y cajones selectivos de crédito.

⁴⁴ En términos generales, se liberalizaron las tasas de interés, se eliminaron los requisitos de reserva obligatorios (encaje legal), así como la asignación selectiva del crédito. También se llevó a cabo la desincorporación de la banca y empresas públicas.

contraste, la situación se agravó en el año 1986 cuando el producto mostró una tasa de crecimiento negativa del 3.75% y la inflación llegó a 86.23% y 131.82% para 1986 y 1987, respectivamente (ver cuadro 5).⁴⁵

CUADRO 5 PRODUCTO INTERNO BRUTO E INFLACIÓN 1983-1993		
Año	Tasas de crecimiento	
	PIB	Inflación
1983	-4.20	101.88
1984	3.61	65.46
1985	2.59	57.75
1986	-3.75	86.23
1987	1.86	131.83
1988	1.25	114.16
1989	3.35	20.01
1990	4.44	26.65
1991	3.63	22.66
1992	2.80	15.51
1993	0.60	9.75

Fuente: Elaborado con datos del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Bajo este escenario, en el año 1987 se suscribió un nuevo programa, el PSE (Pacto de Solidaridad Económica), en el cual se ponía mayor énfasis en la reducción del papel del Estado en la actividad económica. Entre las principales características se tuvieron: corregir las finanzas públicas, mediante la reducción del tamaño del sector público y la privatización de las empresas públicas; la aplicación de una política monetaria restrictiva, mediante el aumento de las tasas de interés; y atacar a la creciente inflación, mediante el control de los salarios y de precios de productos líderes (Aspe, 1994; Cárdenas, 1995; Manrique, 2001).

Aunado a lo anterior, a finales de 1987 se presencié una considerable caída de las bolsas de valores de los principales centros financieros internacionales, lo que

⁴⁵ Además, en el año siguiente, 1987, el precio del petróleo llegó a su nivel más bajo en varios años: 11.86 dólares por barril.

suscitó el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores. Sumados a una muy débil recuperación de la economía, estos hechos terminaron por generar un ambiente de alta incertidumbre, ayudado de paso por una inercia inflacionaria, lo que alentó la fuga de capitales, situación que culminó con la devaluación del peso en noviembre de 1987, colocando al país en el camino de la hiperinflación; en los años de 1987 y 1988 la inflación sobrepasó por mucho el 100% anual (ver cuadro 5).

Para hacer frente a este nuevo escenario, en 1988 se puso en marcha el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que no modificó considerablemente su estructura, consistente en corregir las finanzas públicas y continuar con la desincorporación de empresas de control estatal, para controlar la elevada inflación. La principal diferencia radicó en implementar un mayor gasto social (motivado por las condiciones adversas que provocaron los anteriores programas de austeridad sobre los salarios de los trabajadores); sin embargo, la tendencia de la reducción del gasto continuó con mayor intensidad en el sexenio de Salinas de Gortari.

Lo anterior puede comprobarse con la estructura de las finanzas públicas y sus componentes de ingresos y gastos, sus tasas de crecimiento, así como los porcentajes como proporción del PIB que se presenciaron en toda la década de los años ochenta y principios de los noventa.

2.2.2. Estructura de las finanzas públicas. Estancamiento de los ingresos y disminución del gasto público

En el cuadro 6 se muestra que a pesar de los planes de ajuste implantados, los ingresos se mantuvieron sin grandes cambios, a excepción de los años en que se llevaron a cabo la venta de empresas públicas, pues esto permitió una ligera mejora de los ingresos y, por consiguiente, también del déficit. De esta forma, los ingresos se mantuvieron en un promedio de 29% con respecto al PIB, mientras que los gastos de representar 42.4% en 1983, pasaron a 31.87% y 25.39% para 1989 y 1993, respectivamente. Particularmente, el gasto programable fue el

primero en sufrir las modificaciones, mientras que por el lado del gasto no programable el ajuste llegó a través de la negociación de la deuda.

Lo anterior muestra que el ajuste se dio principalmente mediante la reducción sustancial de los gastos públicos, mientras que los ingresos se mantuvieron estancados. Estos ajustes permitieron una mejora del déficit, pues en 1983 representó 9.24% como proporción del PIB, mientras que en 1992, después de muchos años, se tuvo un superávit al ubicarse en 4.13%.

CUADRO 6					
FINANZAS PÚBLICAS					
1983-1993					
Año	Tasas de crecimiento		Como porcentaje del PIB		
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Déficit
1983	9.83	-14.34	33.15	42.40	-9.24
1984	3.96	4.07	33.26	39.74	-6.47
1985	-5.63	-5.54	30.60	38.22	-7.62
1986	-7.54	-6.31	29.39	42.30	-12.91
1987	5.14	-4.83	30.34	43.96	-13.62
1988	-0.11	-5.14	29.93	40.03	-10.10
1989	-7.58	-10.78	26.77	31.87	-5.11
1990	9.09	8.60	27.96	30.72	-2.76
1991	8.46	4.51	29.26	26.32	2.94
1992	3.75	4.50	29.53	25.40	4.13
1993	-12.49	5.58	25.69	25.39	0.30

Fuente: Elaborado con datos del CEFP de la H. Cámara de Diputados.

El debilitamiento de las finanzas públicas no sólo se explica por el alto gasto público que sirvió para financiar el modelo de sustitución y, posteriormente, el modelo de economía petrolizada, sino que también se explica, fundamentalmente, por los bajos ingresos fiscales.⁴⁶ En términos generales, los ingresos fiscales del gobierno federal se mantuvieron casi constantes como proporción del PIB; por ejemplo, para 1983 los ingresos tributarios representaron el 11% del PIB, mientras

⁴⁶ Explicados, en parte, por la contracción del mercado interno y el deterioro en el sector externo, pero, en mayor medida, por la baja carga tributaria.

que para 1993 representaron un 12.70% (ver cuadro 7). En este sentido, las reformas estructurales no estimularon el crecimiento de la recaudación fiscal.

Derivado de lo anterior, en 1987 se aprueba una reforma tributaria que impactó en alrededor de un punto porcentual los ingresos del gobierno federal, al llegar a una participación dentro del PIB de 12.14%: el cambio consistió en reducción en la tasa de ISR, tanto para personas físicas como morales.

En cuanto a los ingresos no tributarios, éstos se mantuvieron con una tendencia a la baja, debido principalmente a la caída en el precio del petróleo y su consecuente impacto sobre los ingresos, y a la disminución en el número de empresas. Así, de representar 7.63% del PIB en 1983, para 1993 disminuyó a 4.58%.

CUADRO 7								
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS								
1983-1993								
Año	Tasas de crecimiento				Como proporción del PIB			
	Gobierno Federal			Organismos y empresas	Gobierno Federal			Organismos y empresas
	Total	Tributarios	No tributarios		Total	Tributarios	No tributarios	
1983	17.66	-24.46	41.49	0.83	19.00	11.04	7.96	14.15
1984	-5.83	-5.58	-6.16	17.08	17.27	10.06	7.21	16.00
1985	3.03	1.07	5.76	-14.99	17.34	9.91	7.43	13.25
1986	-8.11	8.26	-29.93	-6.80	16.56	11.15	5.41	12.83
1987	10.37	0.97	29.73	-1.60	17.94	11.05	6.89	12.40
1988	-0.74	12.88	-22.57	0.79	17.59	12.32	5.27	12.34
1989	0.97	0.39	2.32	-19.77	17.18	11.97	5.22	9.58
1990	8.61	5.82	15.02	9.94	17.87	12.12	5.75	10.09
1991	18.82	3.67	50.80	-9.91	20.49	12.13	8.36	8.77
1992	5.81	9.81	0.01	-1.06	21.09	12.95	8.14	8.44
1993	-18.04	-1.42	-44.50	1.39	17.18	12.69	4.49	8.51

Fuente: Elaborado con datos del CEFP de la H. Cámara de Diputados.

Sin embargo, lo anterior refleja que las reformas iniciadas a principios de la década de poco sirvieron para lograr una mayor captación, que ayudaran de manera sustancial al mejoramiento de las finanzas públicas, en cuanto se era

vulnerable al entorno internacional y a las condiciones propias de la economía mexicana.

De igual forma, la desincorporación de entidades estatales reflejó un parcial incremento en los ingresos captados, lo anterior se dio de forma gradual en la década de los años ochenta y con más fuerza en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (Ayala, 2001).⁴⁷ Bajo estas circunstancias, los ingresos de las empresas y organismos del sector público disminuyeron, pues como es de suponer la disminución de estas empresas significó que los ingresos por ventas disminuyeran; así, de representar 14.15% como proporción del PIB en 1983, para 1992 representó 8.51%.

2.2.3. Estructura de los gastos públicos.

La estructura de los gastos del sector público reflejó el cambio que se planteó desde inicios de la década, es decir, como parte de la nueva estrategia de desarrollo, los gastos en general presentaron disminuciones.

En particular, destaca el comportamiento del gasto de capital que, como proporción del PIB, presentó una participación a la baja a lo largo de la década de los años ochenta y entrada la década de los noventa; en este sentido, el gasto de capital pasó de 7.61% en 1983 a 5.13% y 4.05% para 1987 y 1993, respectivamente (ver cuadro 8).

Naturalmente, la desincorporación de empresas estatales motivó la disminución del gasto público, en especial del gasto de capital, lo que evidenció la postura de disminuir la participación activa del Estado en la economía a través del impulso a la demanda agregada. El principal afectado de la disminución, evidentemente, fue el sector privado, ya que gozaba de privilegios que otorgaban los precios de los bienes públicos. Lo anterior, inevitablemente, contrajo la demanda interna.

⁴⁷ De 1115 empresas o entidades que existían en 1982, quedaban 618 al principio del gobierno de Carlos Salinas de Gortari en 1988, y para fines de 1993 ya sólo quedaban 257 entidades en operación. Entre las más importantes se tuvo la venta de TELMEX.

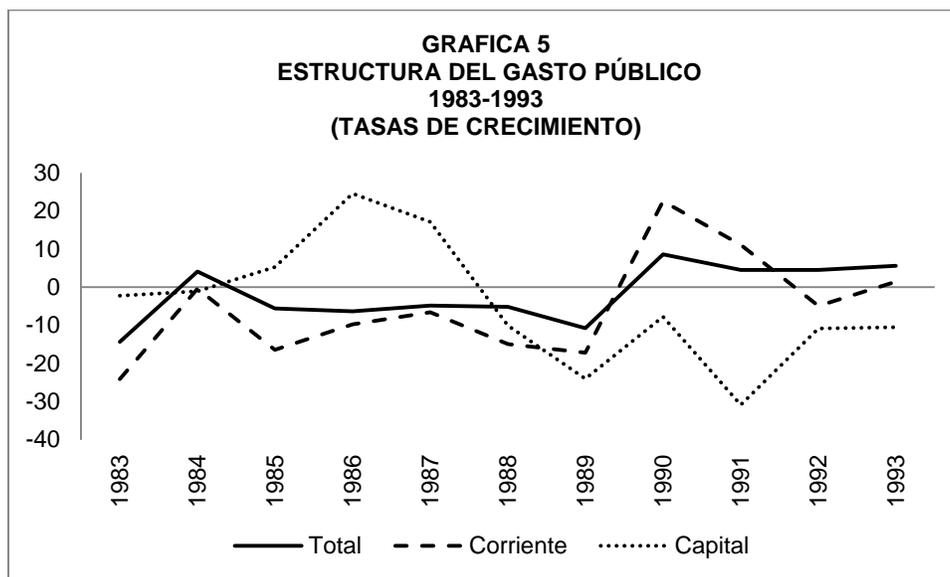
CUADRO 8 ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO 1983-1993								
Año	Tasas de crecimiento				Como proporción del PIB			
	Gasto programable			Gasto no programable	Gasto programable			Gasto no programable
	Total	Corriente	Capital		Total	Corriente	Capital	
1983	-14.34	-24.07	-2.20	24.48	42.40	16.51	7.61	18.27
1984	4.07	-0.43	-1.08	-2.53	39.74	16.92	7.31	15.50
1985	-5.54	-16.42	5.26	-5.45	38.22	16.35	5.96	15.91
1986	-6.31	-9.73	24.52	-12.40	42.30	16.13	5.59	20.58
1987	-4.83	-6.56	17.13	4.60	43.96	15.16	5.13	23.67
1988	-5.14	-14.94	-10.06	15.97	40.03	14.70	4.31	21.03
1989	-10.78	-17.13	-24.00	-9.49	31.87	12.96	3.45	15.46
1990	8.60	22.51	-7.77	16.74	30.72	13.01	4.05	13.65
1991	4.51	11.07	-30.82	3.17	26.32	12.87	4.34	9.11
1992	4.50	-4.89	-10.83	6.64	25.40	13.47	4.02	7.91
1993	5.58	1.46	-10.51	4.29	25.39	14.31	4.05	7.03

Fuente: Elaborado con datos del CEFP de la H. Cámara de Diputados.

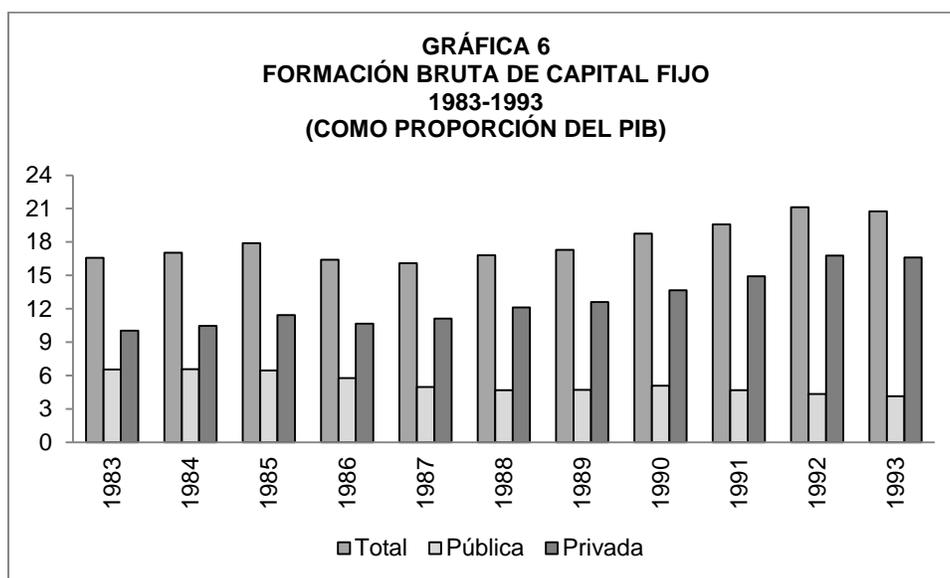
En la gráfica 5 se observa la tendencia que marcó el periodo 1983-1993: el gasto de capital presentó una tendencia a la baja, mientras que el gasto corriente presentó un aumento a partir de 1989, debido principalmente al aumento en programas sociales que, como ya se ha comentado, se implantaron para mejorar los salarios de los trabajadores, que se habían deteriorado por los programas y pactos. El aumento del gasto corriente, inexorablemente, también aumentó el gasto total. Sin embargo, este gasto no impactó de una manera sostenida al nivel del producto, lo que indica que este gasto se erogó, principalmente, debido al entorno político en que se desarrolló el país.

Los resultados de los programas y pactos de estabilización reflejaron rápidamente en la inversión, particularmente en la formación bruta de capital fijo, que disminuyó en términos reales 28.28% y 12.28% para 1983 y 1987, respectivamente, años de crisis en la economía mexicana. Por otro lado, es importante destacar que el comportamiento de la FBKF total, como proporción del PIB, no mostró grandes cambios; es decir, como porcentaje del PIB la FBKF no aumentó

significativamente. En contraste, sólo hubo un cambio en la composición de la FBKF, ya que la privada aumentó su participación en el PIB, debido a la reducción de la FBKF pública, producto de la desincorporación, lo cual, lógicamente, provocó que la participación de la privada fuera mayor (ver gráfica 6).



Fuente: Elaborado con datos del CEFP, *Estadísticas históricas*.



Fuente: Elaborado con datos del INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

2.2.4. Deuda pública y sector externo. Renegociación y ajuste de la deuda externa.

En el ámbito externo, la deuda pública externa continuó creciendo, aunque a menor ritmo que en los años anteriores, al tiempo que se dio un impulso para abrir el mercado a la economía internacional: primero, con la gradual disminución de las cuotas arancelarias y, posteriormente, con la entrada al GATT.⁴⁸

Entre los años 1982 y 1993 la evolución de la deuda externa se caracterizó por un proceso de renegociación de ésta (en el contexto de los programas y pactos de estabilización económica), aunque su disminución no fue tan visible, tal y como se observa en el cuadro 9.

No obstante los ajustes presenciados, México no pudo evitar enfrentar dos choques importantes: primero, el terremoto de 1985; y, segundo, la caída drástica en los precios del petróleo. Dichos factores dificultaron aún más el pago del servicio de la deuda, puesto que la participación de la deuda externa sobre la deuda total dominó a la interna, al representar en promedio el 70% durante el periodo 1982-1993. Adicionalmente, en el año de 1983 se vencían cerca de 10 mil millones de dólares; por lo que, dada la situación de la economía, era lógico suponer que no se podría cumplir con el servicio de la deuda.

Además, la crisis de la bolsa en los años 1987 y 1988 agravó aún más el saldo de la deuda y, en consecuencia, su eventual pago. Por ello se buscó renegociar parte de la deuda externa: la negociación desembocó en el denominado Plan Baker,⁴⁹ lo que en principio dio resultados positivos (Hernández y Villagómez, 2000). El monto renegociado ascendió a 48,231 millones de dólares, de los que se descontaron 7,190 millones del principal y las transferencias al exterior se redujeron en un promedio de 4,071 millones al año entre 1990 y 1994.

⁴⁸ Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (General Agreement on Tariffs and Trade, por sus siglas en inglés). Actualmente Organización Mundial del Comercio (OMC)

⁴⁹ Que no sólo incluyó a México, también incluía a otros países (principalmente latinoamericanos).

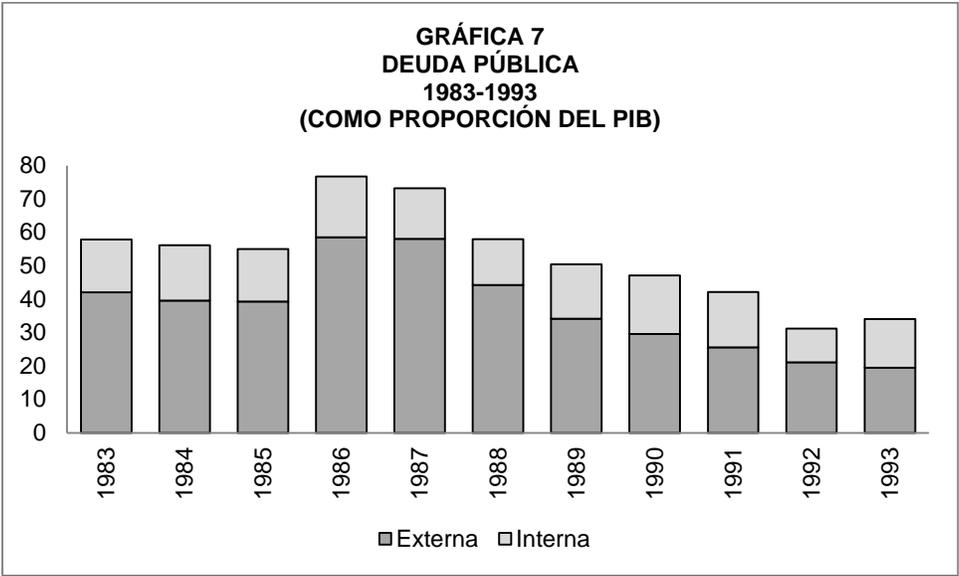
CUADRO 9				
DEUDA PÚBLICA EXTERNA Y CUENTA CORRIENTE				
1983-1993				
Año	(millones de dólares)			
	Deuda externa			Cuenta corriente
	Total	Corto plazo	Largo plazo	
1983	62,556.2	9,777.5	52,778.7	5,323.8
1984	69,377.9	383.5	68,994.4	3,967.4
1985	72,080.1	454.1	71,626.0	404.5
1986	75,350.9	1,394.1	73,956.8	-1,770.5
1987	81,406.8	560.9	80,845.9	3,820.2
1988	81,003.2	779.9	80,223.3	-2,922.1
1989	76,059.0	624.5	75,434.5	-6,085.3
1990	77,770.3	1,156.0	76,614.3	-8,106.3
1991	79,987.8	1,727.3	78,260.5	-15,039.7
1992	75,755.2	3,466.4	72,288.8	-24,804.3
1993	78,747.4	4,246.0	74,501.4	-23,399.2

Fuente: SHCP e INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

Por otra parte, en el marco del nuevo modelo de desarrollo y del impulso que se le asignaba a las exportaciones dentro de éste, el sector externo no fue tan dinámico como se esperaba, pues el saldo de la cuenta corriente no respondió de una manera positiva, ya que siguió en aumento su déficit, debido, entre otros factores, al alto contenido importado de la industria manufacturera. Así, de un déficit de 1,770.5 millones de dólares en 1986 pasó a uno de 24,804.3 millones para 1992. En concreto, en los años en que se tuvo superávit en la cuenta corriente (1983-1985), se debió principalmente a la reducción del gasto público y la contracción del crédito, ya que ello hizo que disminuyera el volumen de las importaciones, por el efecto generado sobre la demanda interna. Por otra parte, a partir de 1988 se nota un aumento en el saldo de la cuenta corriente, ya que con la apertura comercial, y la consecuente sobrevaluación del tipo de cambio, los residentes del país aprovecharon la condiciones de los precios internacionales (ver cuadro 9).

La gráfica 7 muestra el comportamiento de la deuda total de sector público como proporción del PIB. Particularmente, en los años 1986 y 1987 la deuda externa se

incrementó de manera sustancial, lo que llevó a la renegociación de dicha deuda con los acreedores internacionales. Por su parte, la deuda interna se mantuvo más o menos con la misma participación dentro del PIB, hecho que cambiaría en la década de los años noventa. Hasta este periodo de análisis la deuda externa siempre constituyó el hecho de mayor preocupación para los hacedores de política.



Fuente: Elaborado con datos del INEGI, *Estadísticas históricas de México*.

CAPÍTULO III

LIBERALIZACIÓN FINANCIERA Y POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO: 1994-2012.

En México, mantener un déficit fiscal bajo ha sido uno de los objetivos de la política económica desde la implementación del PIRE. El objetivo inmediato es evitar las presiones inflacionarias que, desde una visión ortodoxa, son causadas por un déficit alto y persistente; lo anterior se ha dado en un marco de reducción del gasto público, particularmente el gasto en inversión.

Bajo estas circunstancias, la política económica ha estado centrada en buscar la estabilidad en el nivel de precios, principalmente con el uso de la política monetaria⁵⁰ (Galindo y Ros, 2007). En este punto, dando apoyo a que la política monetaria tenga una mayor credibilidad, la política fiscal ha desempeñado un papel fundamental para contener la demanda agregada, para que no se generen incrementos en los precios (Santaella, 2001).

El efecto más visible de mantener el gasto público a la baja es que no se generan mayores ingresos más allá de los que se obtienen por impuestos y por la renta petrolera, lo cual hace más vulnerables las finanzas públicas. Además, el problema de una reforma tributaria profunda que, entre otras cosas, amplíe la base gravable ha sido una constante desde la década de los años sesenta, como constantes han sido los fallos para llevarla a cabo. Por su parte, la política de deuda ha jugado también un importante papel en la nueva estrategia antiinflacionaria (López, 2006).

En suma, y a pesar de las reformas, no se han podido solucionar los desequilibrios estructurales de la economía mexicana, a pesar del transcurso de más de veinte años de la instrumentación del cambio estructural. En contraste, se han acentuado

⁵⁰ El principal objetivo del Banco de México en los últimos años ha sido mantener la inflación baja, utilizando las metas de inflación como política clara para lograr ese objetivo.

los desequilibrios de la economía,⁵¹ imposibilitando el crecimiento económico sostenido (Calva, 2004; Perrotini, 2004).

3.1. Política fiscal restrictiva y comportamiento de la economía: 1994-2012.

El actuar de la economía mexicana durante el periodo 1994-2012 ha sido bastante intermitente, pues bajo la nueva estrategia de desarrollo, y a pesar de que la inflación en los últimos años se ha situado en cifras de un dígito, no se ha logrado mantener un crecimiento sostenido del producto que llegue al estadio del desarrollo económico, puesto que las metas de inflación involucran mantener la demanda agregada contenida, provocando con esto una baja dinámica económica (Huerta, 2009; Mántey, 2009).

Este periodo se caracteriza por la adopción de una serie de políticas que, entre otros factores, han reducido aún más el margen de maniobra de la política económica para incidir en el crecimiento económico. Dichas políticas consisten en: la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), en el año 1994; la adopción de esquemas de objetivos de inflación por parte del Banco de México, a partir de 1998; y la introducción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) en el año 2006 (Esquivel, 2010). Siendo relevante, sin restarle la debida importancia a las otras dos políticas, la entrada en vigor de la LFRPH, ya que se le da un ordenamiento legal a la consecución de presupuestos equilibrados, haciendo a la política fiscal totalmente pro cíclica.

Bajo estas circunstancias, y en el marco del nuevo modelo de desarrollo, el sector externo ha marcado la dirección que ha llevado la economía mexicana.⁵² Situación que puede apreciarse en los años en los cuales el producto interno bruto ha presentado caídas, puesto que éstas se explican fundamentalmente por los erráticos movimientos de la economía internacional, particularmente la de Estados

⁵¹ Desequilibrios en balanza de pagos, restricción del crédito interno, estancamiento del crecimiento, rompimiento de cadenas productivas, alta concentración del ingreso, etc.

⁵² Si bien el incremento de las exportaciones ha sido de una magnitud considerable, también lo es el incremento significativo de las importaciones que el país demanda.

Unidos.⁵³ Aunque no se pueden dejar de lado los problemas estructurales propios de la economía mexicana, descritos en el capítulo anterior.

Como ejemplo de los resultados arrojados por este nuevo modelo, en el año 1995 la economía mexicana presenció una caída del producto (-6.9%) superior a los registrados en los años 1983 (-4.2%) y 1986 (-3.8%), y la inflación, después de registrar tasas de un dígito, se disparó al 35% para ese mismo año (ver cuadro 10). Además, se presenció devaluación en el tipo de cambio e incremento de la deuda externa. Paradójicamente, dichos acontecimientos no fueron provocados por la activa participación del Estado en la economía.

Varios factores coadyuvaron a que se desarrollara un ambiente macroeconómico vulnerable, entre los que destacan: la sobrevaluación del tipo de cambio, que culminó con la devaluación de la moneda en diciembre de 1994, provocada por la dependencia de flujos de capital y una dinámica inflacionaria que, si bien tendía a la baja, crecía más que el tipo de cambio; el alto déficit en cuenta corriente, que ocasionó la apreciación del tipo de cambio y el aumento en el deterioro de la balanza comercial, el aumento en la cartera vencida de los bancos comerciales, la fuga de capitales y la composición de los títulos de deuda del gobierno, particularmente los Tesobonos⁵⁴ (Calva, 2004).

Sin embargo, y a pesar de la magnitud de la crisis, la recuperación del producto interno fue relativamente rápida, debido principalmente a la dinámica de la economía estadounidense y al paquete de más de 20 mil millones de dólares otorgado por el gobierno estadounidense y el Fondo Monetario Internacional (FMI),⁵⁵ acción cuyo fin se encaminó a que se mantuviera un ambiente de confianza. Así, en el año siguiente fue posible crecer a una tasa del 5.4%; sin embargo, el efecto positivo del crecimiento del producto fue acompañado de una inflación del 34%. Lo anterior centró los esfuerzos en controlar la demanda

⁵³ Por la enorme sincronización que existe entre el ciclo económico de México y el de Estados Unidos.

⁵⁴ Bonos del gobierno federal indexados al tipo de cambio.

⁵⁵ Cabe destacar que, en general, dichos apoyos van acompañados de condiciones en términos de política económica.

agregada para combatir las presiones inflacionarias, por lo que el ajuste se dio, nuevamente, del lado del gasto público y el control de la liquidez por parte del banco central (Manrique, 2001).

CUADRO 10 PRODUCTO INTERNO BRUTO E INFLACIÓN 1994-2009		
Año	Tasas de crecimiento real	
	PIB	Inflación
1994	4.80	6.97
1995	-6.23	35.00
1996	5.49	34.38
1997	7.26	20.63
1998	4.96	15.93
1999	3.58	16.59
2000	5.97	9.49
2001	-0.95	6.37
2002	0.09	5.03
2003	1.35	4.55
2004	4.05	4.69
2005	3.21	3.99
2006	4.93	3.63
2007	3.34	3.97
2008	1.49	5.12
2009	-6.54	5.30
2010	5.52	4.16
2011	3.94	3.41

Fuente: Elaborado con datos del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales* y Banxico, *Indicadores económicos*.

Tras estos ajustes, y cuando parecía que la recuperación era más visible a partir del año 2000,⁵⁶ para el año siguiente se presentó de nueva cuenta una contracción del producto (-0.95%), explicado fundamentalmente por la recesión de Estados Unidos (Banxico, 2001; Esquivel, 2010). A partir de entonces, el comportamiento de la economía nacional ha presenciado movimientos bastantes irregulares, culminando con la desaceleración de 2008-2009, donde el PIB registró una caída de 6.5% (la mayor caída desde 1995) y la inflación registró una

⁵⁶ Cuyo principal incentivo era la alternancia en el poder ejecutivo.

elevación de 5.3% para ese mismo año, siendo la mayor desde el año 2002 (ver cuadro 10).

En términos generales, en este periodo la política económica descansó principalmente en el mantenimiento de la disciplina fiscal, poniendo especial énfasis en el gasto público, y la política antiinflacionaria del Banco de México, aumentando, en consecuencia, la deuda pública interna. No obstante, los datos muestran que el comportamiento del PIB para todo el periodo muestra un crecimiento promedio del 2.5% y desde el año 2000 al 2011 un pobre 2.2%, mientras que la inflación ha estado claramente por arriba del crecimiento del producto, con un crecimiento promedio de 10.5% para todo el periodo y de 4.9% para el periodo 2000-2011.

3.1.1. Evolución de las finanzas públicas: el dilema de incrementar los ingresos.

La estrategia de mantener una disciplina fiscal, como característica de política económica, se evidencia con el comportamiento de las finanzas públicas a partir de 1995. En este sentido, el gasto público, cuyos ajustes se presenciaron con mayor fuerza en la década de los años ochenta, ha mantenido un comportamiento casi constante como porcentaje del PIB. En contraste, el ingreso prácticamente no ha presenciado cambios sustanciales,⁵⁷ siendo, por lo tanto, los ajustes de los gastos los que explican la mejora del déficit público.

De igual forma, la dinámica de las finanzas públicas ha estado supeditada a los precios internacionales del petróleo, pues las variaciones en los ingresos se explican por la exportación y precio de dicho producto, ya que los ingresos tributarios se han mantenido, en general, sin cambios respecto al PIB. Así, en años en que se presentaron ligeras disminuciones del producto y, por lo tanto, de ingresos tributarios, los ingresos provenientes del petróleo han ayudado a suavizar el balance público.

⁵⁷ Sin demeritar la modernización de la cual ha sido objeto la Administración tributaria, y al avance en las tecnologías de la información.

Como consecuencia de lo anterior, el gasto público, particularmente el gasto en inversión, no se ha podido incrementar de forma significativa, pues, además de la política económica seguida, no se ha construido una base tributaria más profunda, que permita canalizar mayores recursos.

Dicho comportamiento se aprecia de forma más clara en los años 1995, 1998, 2001 y 2009. Con la crisis de 1995, los gastos se ajustaron para llegar al objetivo de déficit deseado; así, en términos reales los gastos públicos disminuyeron 6.36%, mientras que con la crisis los ingresos lo hicieron en 5.55%.

CUADRO 11					
FINANZAS PÚBLICAS*					
1994-2011					
Año	Tasas de crecimiento		Como porcentaje del PIB		
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Déficit
1994	6.03	6.65	18.96	18.91	0.05
1995	-5.55	-6.36	19.46	19.97	-0.50
1996	3.17	5.86	19.73	19.95	-0.23
1997	5.24	10.02	19.88	20.38	-0.50
1998	-8.37	-4.74	17.57	18.63	-1.06
1999	4.79	5.58	17.66	18.88	-1.22
2000	12.64	9.64	18.57	19.56	-0.99
2001	1.32	-0.04	19.17	20.01	-0.84
2002	3.88	4.10	20.36	21.78	-1.42
2003	10.34	3.99	21.18	22.11	-0.93
2004	5.71	1.29	20.66	21.02	-0.36
2005	5.75	3.54	21.05	21.40	-0.35
2006	12.14	10.24	21.81	21.88	-0.07
2007	5.63	6.67	21.96	22.07	-0.12
2008	9.48	7.17	23.49	23.58	-0.10
2009	-6.48	2.12	23.63	25.91	-2.28
2010	0.89	3.63	22.62	25.47	-2.85
2011	6.80	5.29	22.78	25.29	-2.51

*Los datos como proporción del PIB están elaborados en base a la nueva metodología publicada por el INEGI, año base 2003, por lo que los datos como proporción del PIB no son completamente comparables con los cuadros anteriores.

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP, *Unidad de planeación económica de la hacienda pública* y del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Como proporción del PIB la variación no es tan evidente, puesto que los ingresos y los gastos públicos representaron 19.97% y 19.46%, respectivamente. Sin embargo, después de haber alcanzado un ligero superávit en el año 1994, en 1995 se tuvo un déficit de 0.50% (ver cuadro 11); bajo estas circunstancias, y para amortiguar los efectos de la crisis sobre las finanzas públicas, se realizaron ajustes a algunos impuestos, así como la continuación del proceso de privatización (Calva, 2004).

En los años 1998, 2002 y 2009, con los movimientos en los mercados internacionales de petróleo y en la actividad económica de los Estados Unidos, las finanzas públicas sufrieron, de nueva cuenta, afectaciones; durante el año 1998, por la crisis de países asiáticos, que afectó al precio del petróleo, los ingresos y gastos, en términos reales, disminuyeron 8.37% y 4.74%, respectivamente, mientras que como proporción del PIB disminuyeron cerca de dos puntos porcentuales. Resultado de lo anterior, en 1998 el déficit se ubicó en 1.24% del PIB, siendo el mayor de la década (ver cuadro 11).

Finalmente, en el año 2010, se registró un déficit no presenciado en más de 15 años, ubicándose en 2.85% con respecto al PIB, debido principalmente a que se reconocieron los pasivos de los proyectos de infraestructura con impacto diferido en el gasto, y a las variaciones en el precio internacional del petróleo, así como la consecuente baja en los ingresos consecuencia de la baja en la actividad económica (Banxico, 2010).

Sin importar las adecuaciones, leves por cierto, de la política fiscal, no se vislumbra siquiera un mejoramiento positivo que sea permanente en las finanzas públicas.

3.1.2. Estructura de los ingresos públicos: estancamiento de los ingresos tributarios.

A pesar de los múltiples ajustes, adecuaciones y reformas a las leyes fiscales, así como de cambios relevantes en la administración de los tributos, la evolución de los ingresos del sector público ha estado sujeta a las contribuciones que hace la

renta petrolera, lo que a su vez está condicionado a la dinámica de los precios internacionales del petróleo: dichos ingresos representan una tercera parte del total. De esta forma, cuando se han presentado aumentos en los ingresos, ello se explica, fundamentalmente, por los provenientes del petróleo y, difícilmente por los provenientes de otro tipo de ingresos. Y cuando la economía se ha encontrado en recesión aquellos ingresos han ayudado a que no se presenten caídas drásticas de los ingresos, hecho que no ocurre con los ingresos tributarios, que dependen de la evolución de la economía.

En este contexto, la crisis de 1995 afectó principalmente a los ingresos tributarios, debido a la caída del ingreso nacional y el efecto que eso provoca en la captación tributaria. Así, de representar 9.25% del PIB en 1994, para el año 1995 disminuyó esa proporción en dos puntos, al ubicarse en 7.91%.

Para hacer frente a la situación de crisis, el gobierno hizo modificaciones a los ingresos tributarios, con el objetivo de mantener la inflación controlada, principalmente al impuesto al valor agregado (IVA), pues su tasa pasó del 10% al 15% y el impuesto al activo (IMPAC) pasó del 2% al 1.8% (Banxico, 1996). Sin embargo, el efecto de dicho aumento sólo fue visible hasta los años 1997 y 1998, debido al retraso con el que opera la legislación fiscal.

Por su parte, los ingresos provenientes del petróleo se vieron impulsados por el precio de la mezcla mexicana. Lo anterior se ve reflejado en los ingresos no tributarios, que aumentaron su percepción en el año de crisis; bajo este escenario, los ingresos públicos no tuvieron una baja tan drástica pese a la importante caída de la producción nacional, pues se ubicaron en 13.02% respecto al PIB, ligeramente superior al del año 1994 (ver cuadro 12).

Posteriormente, en el año 1998, bajo crisis financieras internacionales, los precios del petróleo sufrieron su mayor caída en veinte años (Banxico, 1998).⁵⁸ Ello llevó a que los impuestos que dependen del petróleo disminuyeran, lo que en el cuadro 13 se refleja en los ingresos no tributarios, así como en el de los organismos y

⁵⁸ En 1998 se estableció un precio promedio anual de 15.50 dólares por barril, mientras que el observado se ubicó en 10.18 dólares por barril.

empresas: ambos rubros decrecieron a tasas de 38.01% y 10.18%, respectivamente. Mientras que, como proporción del PIB, los ingresos no tributarios pasaron del 5.29% al 3.16%, en tanto que la participación de los organismos y empresas pasó de 6.16% a 5.34%.

CUADRO 12								
ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS PÚBLICOS								
1994-2011								
Año	Tasas de crecimiento				Como proporción del PIB			
	Gobierno Federal			Organismos y empresas	Gobierno Federal			Organismos y empresas
	Total	Tributarios	No tributarios		Total	Tributarios	No tributarios	
1994	6.21	11.95	10.44	5.68	12.70	9.25	3.45	6.26
1995	-5.72	3.46	36.09	-5.21	13.02	7.91	5.10	6.45
1996	4.28	30.93	12.85	0.92	13.34	7.68	5.66	6.39
1997	7.44	37.27	-2.38	0.65	13.72	8.43	5.29	6.16
1998	-7.56	46.28	-38.01	-10.18	12.23	9.07	3.16	5.34
1999	6.10	28.38	-7.10	1.81	12.45	9.63	2.82	5.21
2000	17.59	6.08	71.44	0.81	13.66	9.15	4.51	4.90
2001	1.68	9.02	-6.75	0.31	14.16	9.87	4.29	5.01
2002	0.30	4.73	-12.55	14.00	14.52	10.69	3.83	5.84
2003	9.54	1.16	34.24	12.34	14.99	10.15	4.85	6.19
2004	7.09	3.02	30.37	2.36	14.81	8.98	5.83	5.84
2005	6.94	2.97	16.21	2.73	15.27	8.74	6.53	5.79
2006	6.49	6.32	6.78	27.05	15.02	8.58	6.44	6.79
2007	5.59	11.89	1.91	5.71	15.12	8.86	6.26	6.84
2008	13.95	-7.27	41.69	6.98	16.83	8.16	8.66	7.15
2009	-7.32	12.90	-21.63	-10.96	16.78	9.47	7.30	6.85
2010	-0.17	16.57	-9.65	3.50	15.89	9.63	6.26	6.73
2011	7.88	1.94	21.08	4.27	16.17	9.02	7.15	6.61

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP, *Unidad de planeación económica de la hacienda pública* y del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Dichos acontecimientos llevaron al gobierno, de nueva cuenta, a implementar ajustes en los impuestos, con el objetivo de mantener el déficit por debajo del dos por ciento del PIB.

El ajuste se dio principalmente mediante el aumento de la tasa del Impuesto especial sobre producción y servicios, IEPS, (SHCP, 2010).⁵⁹

A pesar de las estrategias, y como ya se ha mostrado, la proporción de los ingresos tributarios con respecto al PIB, ha mantenido un comportamiento casi constante, pues de representar 9.25% en 1994, para el año 2011 casi se ubicó en una cifra similar, al registrar 9.02% (ver cuadro 12).⁶⁰

El moderado aumento de ingresos tributarios que se presentó en los años 2009 y 2010, se debió principalmente a la implementación de nuevos impuestos (IETU e IDE),⁶¹ y al aumento de las tasas de existentes, tales como el IVA, el ISR⁶² y el IEPS, así como un precio de la mezcla mexicana de petróleo bastante estable. No obstante, la implementación de una reforma fiscal integral, que ponga sobre bases más estables las fuentes de ingresos de las finanzas públicas y la progresividad del sistema tributario, ha sido una constante desde la década de los años setenta, como constantes han sido los fracasos para llevarla a cabo (Marichal, 2007).

En cambio, se ha profundizado la inequidad del sistema impositivo, al incrementarse los impuestos de tipo indirecto, tales como el IVA, caracterizados por ser de carácter regresivo (Calva, 2007), así como de los directos ya establecidos y los estímulos en la figura de exenciones y tratamientos especiales, evidenciando la incapacidad de las autoridades por establecer una verdadera eficiencia recaudatoria. Además de que el objetivo último de la administración tributaria no ha cambiado a lo largo de los años, ya que sólo se pone énfasis en mayor recaudación, accionando mecanismos como los gastos fiscales, que no necesariamente impulsan el crecimiento económico.

⁵⁹ Siendo el de las bebidas alcohólicas el de mayor aumento, ya que la cerveza pasó de una tasa de 22% a una del 25%, mientras que el de las bebidas alcohólicas con más de 20 grados de licor pasó de una tasa de 44.5% a una de 60%.

⁶⁰ A partir del año 2003 el INEGI cambió la metodología para calcular el PIB, por lo que las proporciones desde 2003 no son directamente comparables con años anteriores mostrados en el capítulo anterior.

⁶¹ Impuesto Empresarial a Tasa Única e Impuesto a los Depósitos en Efectivo, aprobados en el año 2007, como parte de la estrategia hacendaria "Por los que menos tienen", contenida en el Plan Nacional de Desarrollo de Felipe Calderón.

⁶² Por el lado del ISR su tasa se incrementó 2% y la del IVA se incrementó 1%.

3.1.3. Evolución de los gastos públicos: el carácter procíclico del gasto.

La intervención del Estado en la actividad económica se ha modificado sustancialmente en las últimas décadas. En este sentido, el gasto público hasta antes de 1980 se ejercía a través de las empresas públicas, en funciones productivas y de manera centralizada, esto es, se aplicaba una política fiscal contra cíclica a la keynesiana.⁶³ Además, dentro del gasto programable, el gasto de capital tenía una participación considerable, ya que la estrategia de crecimiento se apoyó en la formación de capital y el apoyo al sector privado (Lasa, 1997).

Con los cambios estructurales instrumentados en la década de los años ochenta, se consideró que la disciplina fiscal, principalmente a través de la disminución del gasto, era una condición necesaria e indispensable para alcanzar el crecimiento sostenido, puesto que incentiva el ahorro en la economía y con ello la inversión productiva (SHCP, 2000). En este sentido, se ha dejado a los mecanismos de mercado determinar la dinámica de la economía mexicana, principalmente en lo referente a la inversión física, dejando al gasto público al margen de ésta, por considerar que desplaza a la inversión privada.

Así, el papel del gasto público, bajo la nueva estrategia de desarrollo, ha sido el soporte para conseguir los objetivos de déficit fiscales menores al dos por ciento del PIB,⁶⁴ lo cual puede observarse en el cuadro 11. Para ello, en momentos en que se han presentado bajas en los ingresos presupuestarios, ya sea por disminuciones en el precio del petróleo o bien por una recesión internacional, que impacte en la economía mexicana, el gasto ha disminuido o bien se ajusta al nivel de ingresos captados, tal es el caso que se presencié en los años 1995 y 1999, lo anterior se ha hecho con el propósito de asegurar el cumplimiento de la meta fiscal establecida por las autoridades (SHCP, 2000).

⁶³ Aunque con el paso de los años su ejecución se tornó irresponsable y sobreprotectora hacia algunos sectores privilegiados.

⁶⁴ Caso excepcional es el de los años 2009, 2010 y 2011, en los cuales se permitió tener un déficit mayor al 2%, con el objeto de suavizar la disminución en los ingresos tributarios, producto de la crisis financiera internacional, no obstante el aumento en algunos impuestos.

A mediados de la década de los años noventa, la participación relativa del gasto de capital se incrementó gradualmente, pero sin alcanzar los niveles de principios de los años ochenta y sólo se presentaron incrementos en los últimos años del periodo; 8.66% en 2008 y 7.30% en 2009, ambos como proporción del PIB (ver cuadro 13). Esto se efectuó para sopesar los efectos de la drástica caída del producto (CEPAL, 2010). A pesar de los ajustes no se visualizó un impacto de arrastre en la economía.

A diferencia del gasto de capital, la evolución del gasto corriente ha respondido a la estrategia de canalizar recursos hacia el gasto social, así como a las coyunturas electorales (CEFP, 2003), y de seguridad, particularmente en los años 2000 y 2006, y, muy probablemente, en el año 2012: para el año 2000 registró una tasa de crecimiento cercana al 12%, mientras que en el año 2006 se incrementó a una tasa cercana al 9% (ver cuadro 13).

Bajo un entorno de crisis, en el año 2009 el gasto corriente aumentó su participación en casi dos puntos porcentuales con respecto al PIB, ubicándose en 15.47%. De esta forma, el gasto corriente, respecto al PIB, es de tres a cuatro veces superior al gasto de capital. Así, se infiere el papel que ha venido asumiendo el gasto público.

Por su parte, el gasto no programable se ha mantenido con un promedio de 6.2% con respecto al PIB, mayor en casi el doble al gasto de capital; el aumento más significativo que se registró fue en el año 1995, debido principalmente al rescate bancario y carretero, lo que ocasionó que se incrementara el costo financiero de la deuda, puesto que en los años inmediatos a la crisis de 1995 llegó a representar alrededor del 75% del gasto no programable. En este sentido, es importante destacar que en la mayor parte del periodo el costo financiero ha sido mayor que el déficit público.

En la gráfica 8 se aprecia la evolución de las tasas de crecimiento de la inversión pública. Es de destacar el comportamiento procíclico que guarda respecto al producto, a excepción de los años 2000 y 2006, que coinciden con tiempos de

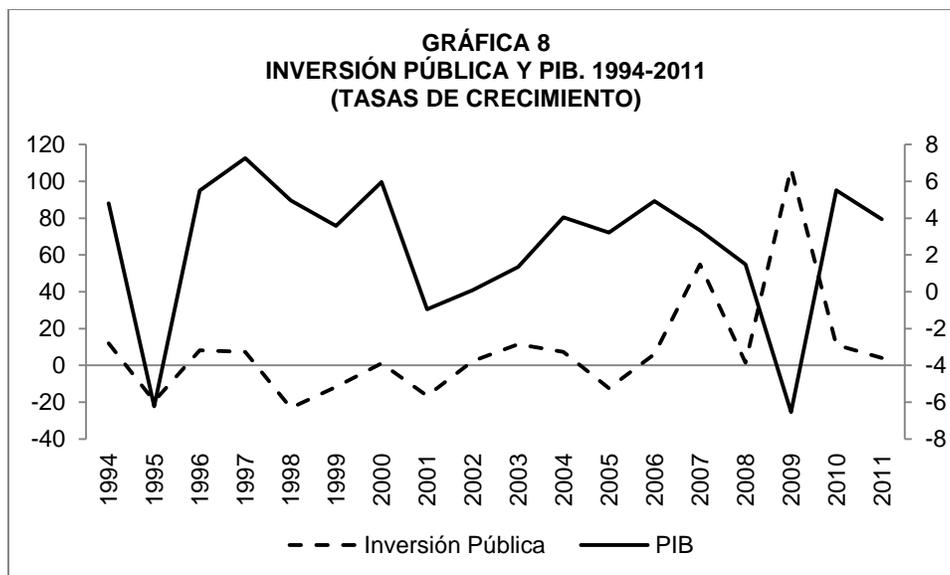
elecciones federales, lo cual es un efecto común en México. No obstante, a pesar de que en algunos años se tienen tasas de crecimiento reales positivas, con respecto al PIB la inversión presenta una tendencia a la baja, a excepción del año 2009, pues en ése año se incrementó de manera significativa, tanto en su proporción respecto al PIB como en su tasa de crecimiento.

CUADRO 13 ESTRUCTURA DEL GASTO PÚBLICO 1994-2011								
Año	Tasas de crecimiento				Como proporción del PIB			
	Gasto Programable			Gasto no programable	Gasto Programable			Gasto no programable
	Total	Corriente	Capital		Total	Corriente	Capital	
1994	20.48	11.95	10.44	5.68	12.70	9.25	3.45	6.26
1995	13.38	3.46	36.09	-5.21	13.02	7.91	5.10	6.45
1996	37.06	30.93	12.85	0.92	13.34	7.68	5.66	6.39
1997	29.91	37.27	-2.38	0.65	13.72	8.43	5.29	6.16
1998	28.65	46.28	-38.01	-10.18	12.23	9.07	3.16	5.34
1999	17.80	28.38	-7.10	1.81	12.45	9.63	2.82	5.21
2000	14.40	6.08	71.44	0.81	13.66	9.15	4.51	4.90
2001	6.12	9.02	-6.75	0.31	14.16	9.87	4.29	5.01
2002	8.41	4.73	-12.55	14.00	14.52	10.69	3.83	5.84
2003	10.62	1.16	34.24	12.34	14.99	10.15	4.85	6.19
2004	9.58	3.02	30.37	2.36	14.81	8.98	5.83	5.84
2005	9.24	2.97	16.21	2.73	15.27	8.74	6.53	5.79
2006	9.20	6.32	6.78	27.05	15.02	8.58	6.44	6.79
2007	13.60	11.89	1.91	5.71	15.12	8.86	6.26	6.84
2008	8.11	-7.27	41.69	6.98	16.83	8.16	8.66	7.15
2009	9.59	12.90	-21.63	-10.96	16.78	9.47	7.30	6.85
2010	12.28	16.57	-9.65	3.50	15.89	9.63	6.26	6.73
2011	8.42	1.94	21.08	4.27	16.17	9.02	7.15	6.61

Fuente: Elaborado con datos de la SHCP, *Unidad de planeación económica de la hacienda pública* y del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

La excepción en el comportamiento de la inversión pública para el año 2009, se explica fundamentalmente a la drástica caída del producto, consecuencia de la desaceleración en los mercados internacionales a partir del año 2007, lo que llevó

al gobierno a implementar planes para sostener la demanda, aunque sin ser una estrategia agresiva, tal y como se aprecia en el cuadro 13.



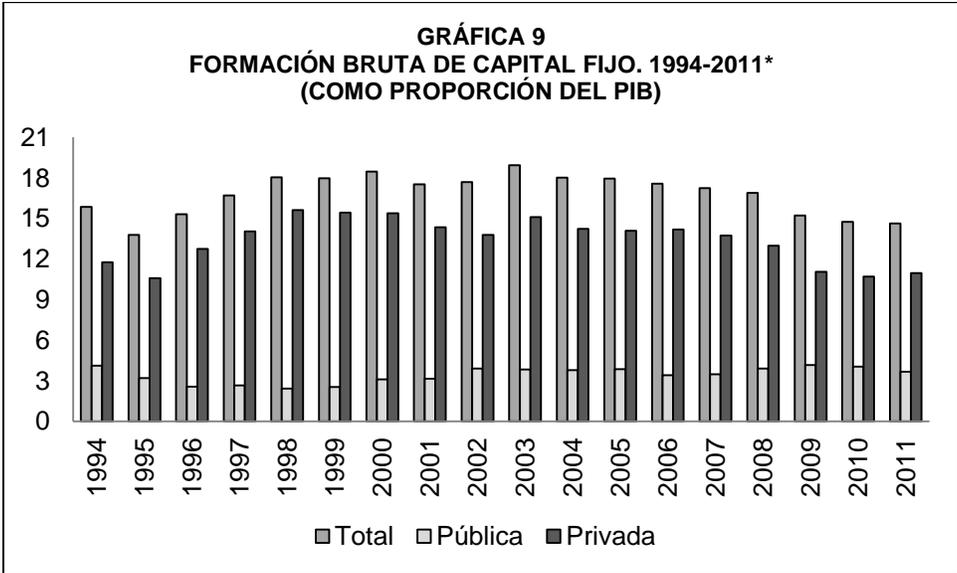
Fuente: Elaborado con datos del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Así, en el año 2008 se lanzaron distintas medidas como: Programa de Apoyo a la Economía, que contemplaba medidas tributarias y de aportaciones a la seguridad social, incrementar el gasto público en PEMEX, acciones en materia de tarifas eléctricas, de gasto social y de financiamiento de la banca de desarrollo; Programa para impulsar el crecimiento y el empleo, que contemplaba gasto en infraestructura, así como programas de apoyos financieros a ésta; se creó el Fondo Nacional de Infraestructura, que contempló canalizar recursos a carreteras, caminos y puentes, agua, puertos, aeropuertos, ferrocarriles, entre otros, y de preservación del medio ambiente (Palacios, 2009; SHCP, 2010; Villagómez y Navarro, 2010).⁶⁵ A pesar de los ajustes, como se muestra en la gráfica 9, los impactos no han sido tan significativos, debido, principalmente, a que los ajustes son más temporales que permanentes, además de que la ligera mejora parece ser resultado del comportamiento de la economía norteamericana.

⁶⁵ Además se implementaron otros programas de menor impacto como: Programa de Apoyo Alimentario Vivir Mejor, Acuerdo Nacional en favor de la Economía Familiar y el Empleo. Estos distintos programas, al final, pueden ser vistos como uno solo, debido que se fueron construyendo uno sobre otro.

Cabe destacar que, posterior a los programas de ajuste, se anunciaron medidas de austeridad para el año 2009, debido al brote de la influenza AH1N1, que impactó principalmente al sector servicios y que necesitó que se destinaran recursos públicos de apoyo a este sector. La reducción fue de aproximadamente 0.7% del PIB.

Lo anterior se aprecia con el comportamiento de la formación bruta de capital, la cual pública ha presenciado una tendencia a la baja. En este contexto, la FBKF privada no ha asumido un papel determinante, es decir, ante la disminución de la FBKF pública, la FBKF privada no ha asumido un papel de arrastre en la economía. Además, el gobierno ha permitido al sector privado participar en actividades que le son exclusivas, tales como la provisión de infraestructura. En efecto, a partir de la crisis de 1995, el Estado, bajo la estrategia antiinflacionaria que se implementó, disminuyó su gasto en creación de infraestructura y se ha alentado la participación de capital privado, principalmente en el sector energético (Correa, 2008).

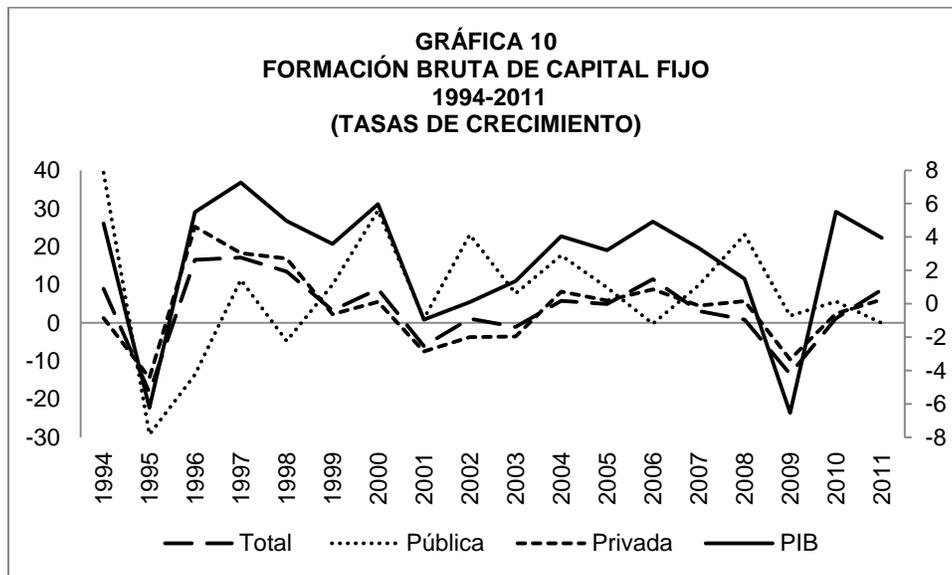


* A partir del año 2003, el INEGI cambió la metodología para calcular tanto la FBKF como el PIB, por lo que las cifras con años anteriores no son directamente comparables.

Fuente: Elaborado con datos del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Sin embargo, la estrategia de incrementar la inversión privada no ha impactado de manera sustancial en el producto y menos en el incremento de la formación bruta de capital fijo.⁶⁶

La gráfica 9, que muestra el comportamiento de la FBKF, tanto pública como privada, muestra que, comparando desde el año 1994 hasta el año 2011, prácticamente no se ha presenciado un crecimiento sustancial con respecto al PIB, siendo la principal característica el estancamiento y, en ocasiones, las disminuciones. Particularmente, en los años 1995, 2001 y 2009, pues han disminuido su participación respecto al PIB, en especial la FBKF privada. Finalmente, en el año 2008, se visualiza un crecimiento de la FBKF pública, debido principalmente a la estrategia del gobierno para hacer frente a la recesión; estrategia sin tanta profundidad y permanencia, que parece ser insuficiente.



Fuente: Elaborado con datos del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Cabe destacar el estancamiento de la FBKF en la década de los años noventa, que se aprecia en la gráfica 9, ya que responde al establecimiento de las PIDIREGAS.⁶⁷ Lo anterior hizo que disminuyera la participación de la FBKF

⁶⁶ Cabe destacar que se deben tener presentes los problemas propios de la economía mexicana.

⁶⁷ Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo. También se les conoce como proyectos de inversión financiada. Inicialmente, se les denominó proyectos de infraestructura productiva con impacto diferido en el gasto.

pública. El efecto que se aprecia es evidente, sólo se da un cambio en la composición y no un aumento significativo de la FBKF.

En momentos de crisis, de forma generalizada, el sector privado restringe su gasto, lo que se ve de forma clara en la gráfica 10, especialmente en la crisis de 1995, 2001 y 2009, puesto que en momentos de desaceleración ha disminuido tanto su participación como en sus tasas de crecimiento. Así, se observa, de forma intuitiva, que la FBKF privada es muy volátil respecto al comportamiento de la economía, y se deja ver que es incapaz de generar un efecto arrastre sobre la economía ante escenarios de incertidumbre.

3.1.4. Deuda pública y sector externo: el carácter contradictorio de la deuda y deterioro de la cuenta corriente.

Como es evidente, la baja carga tributaria, presente en toda la historia de México, ha significado recurrir al financiamiento, mediante el crédito externo e interno. No obstante lo anterior, el manejo de la deuda ha mostrado un comportamiento paradójico, pues se esperaría que ésta disminuyera ante el mantenimiento de la disciplina fiscal. Sin embargo, las estadísticas muestran que a pesar del adelgazamiento del sector público, con la consecuente desincorporación de empresas y disminución del gasto, la deuda como porcentaje del PIB se ha mantenido con un comportamiento a la alza, lo cual cambió un poco en el sexenio de Vicente Fox, pero en general la dinámica ha sido la misma.

La consecuencia más visible de las reformas financieras, con la consecuente liberalización del comercio exterior, fue que presionaron al saldo de la balanza en cuenta corriente y orillaron al gobierno a seguir una política proteccionista en torno a las reservas del banco central, mediante la colocación de deuda interna a tasas de interés altas, más allá de sus necesidades presupuestarias. Así, la estabilización de la balanza de pagos por medio de la tasa de interés y la atracción de inversiones extranjeras de cartera ha tendido a incrementar la deuda pública interna (Mántey, 1996).

De esta forma, la deuda pública ha dejado de responder a las necesidades de financiamiento del déficit público y se ha convertido en un instrumento de política económica. Específicamente, como una estrategia antiinflacionaria que neutraliza los efectos de entrada de los flujos de capital, que ha llevado a que se incremente el monto de las reservas internacionales (Mántey, 1996; López, 2006). Lo anterior se aprecia en la gráfica 11, la cual muestra que la deuda no ha disminuido y, por el contrario, se ha mantenido en constante aumento, sobre todo, y de manera muy marcada, al final del periodo de análisis.

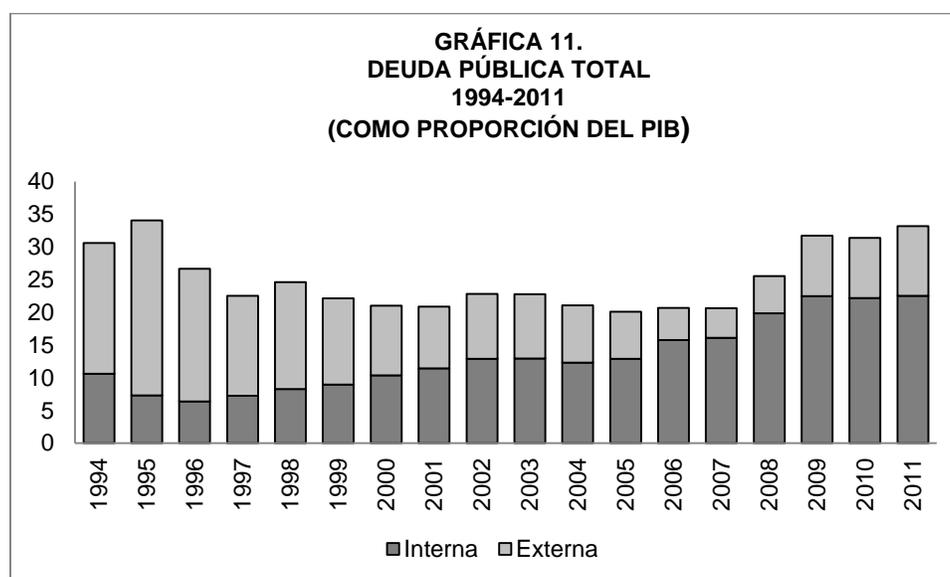
La evolución creciente de la deuda comienza desde principios de la década de los años noventa; en este sentido, desde 1993 la desaceleración económica se hizo más evidente, el déficit en cuenta corriente creció de manera significativa y la inversión extranjera en cartera había disminuido su tasa de crecimiento, mientras que el nivel de reservas internacionales comenzaba a decrecer, sobre todo en la primera mitad de 1994. Bajo estas circunstancias, la política económica comenzó a perder credibilidad, lo que orilló al gobierno a restablecerla mediante la indización de la deuda, con el objetivo de recuperar la credibilidad de la política económica (Hernández y Villagómez, 2002). Ello llevó a las autoridades a ofrecer instrumentos financieros con protección cambiaria, dando origen a los Tesobonos.⁶⁸

En este contexto, la crisis de 1995 ocasionó que la deuda total aumentara de manera significativa (impulsada, principalmente, por la composición de plazos y el rescate bancario); así, para el año 1995 la deuda total se ubicó por arriba del 45% respecto al PIB. Cifra que se recuperó hasta el año 2009, y sólo para ubicarse al mismo nivel que en 1993 (ver gráfica 11). Un elemento adicional que configuró el incremento en la deuda fue el aumento de la inflación, por sus repercusiones directas en el componente inflacionario de la deuda.

En la gráfica 11, que muestra la evolución que ha venido presentando la deuda, tanto interna como externa, ambas como proporción del PIB, se evidencia, como

⁶⁸ En 1993 representaban 2.3% del total de títulos gubernamentales en el mercado, pero para 1994 la cifra se ubicó en 55.3%

principal característica, un proceso de sustitución entre los dos tipos de deuda; es decir, la deuda interna ha crecido, mientras que la externa ha disminuído. De igual forma, se aprecia que en años de recesión la deuda total ha aumentado, en especial la deuda externa, dado el efecto de una crisis sobre el sector externo, de éste sobre el producto nacional y del producto sobre las finanzas públicas y la deuda pública. En este contexto, en 1995 y 1996 la deuda total se ubicó por arriba del 40% del PIB, mientras que para el año 2009 representó el 35% del PIB, la cifra más alta después de nueve años. Adicional a lo anterior, es importante destacar el peso que tuvo el rescate bancario y carretero.



Fuente: Elaborado con datos de la SHCP, *Unidad de planeación económica de la Hacienda Pública* y del INEGI, *Sistema de Cuentas Nacionales*.

Por su parte, la disminución de la deuda externa que se aprecia desde el año 2004 y hasta 2008 (ver gráfica 11), se explica fundamentalmente por la mayor liquidez en los mercados internacionales y a los elevados precios del petróleo, lo que ayudó al gobierno a renegociar la deuda externa en mejores condiciones (Huerta, 2009). El desendeudamiento neto equivalió a 19 mil 469.0 millones de dólares⁶⁹

⁶⁹ Este proceso se compuso de dos operaciones: en la primera, el gobierno amortizó bonos soberanos colocados en los mercados internacionales y créditos contratados con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. Lo anterior se realizó con divisas adquiridas del Banco de México; la otra operación se compuso por cuatro vencimientos de *warrants* de intercambio de deuda externa por interna, los cuales en conjunto permitieron al Gobierno Federal reducir el saldo de la deuda externa en 2,706 millones de dólares.

(Banxico, 2006). Aunque dada la naturaleza de intercambio de deuda, como proporción del PIB, la deuda total se mantuvo sin cambios, tal y como se aprecia en la gráfica 11, configurándose, en su lugar, un incremento en los últimos años del periodo.

No obstante, a raíz de la crisis de 2008 los incrementos de la deuda estuvieron determinados, en primer lugar, por mayores necesidades de financiamiento, para hacer frente a la caída de los ingresos tributarios (-7.3% real, ver cuadro 12) como consecuencia del desplome de la actividad económica del país (-6.54% real, ver cuadro 10); en segundo lugar, por el reconocimiento del pasivo PIDIREGAS-PEMEX como deuda directa, que ascendió a 895 mil 992.6 millones de pesos (7.6% del PIB); de este monto, 118 mil 557.7 millones de pesos correspondieron a créditos internos y 777 mil 434.9 millones de pesos a financiamientos externos; y en tercer lugar, a la política de metas de inflación del Banco de México, mediante la intervención esterilizada en el mercado de cambios.

La sustitución de deuda le ha permitido al gobierno, hasta cierto punto, tener un margen de flexibilidad en el uso de la política económica, principalmente de la política monetaria. Siendo la estrategia antiinflacionaria la principal razón de la sustitución. De igual forma, se utiliza para saldar la cuenta corriente corriente de la balanza de pagos.

Como ya se mencionó, la dinámica económica que ha caracterizado al país en los últimos años ha implicado déficit en cuenta corriente frecuentes. En este sentido, cuando se han presentado aumentos significativos en el déficit de cuenta corriente, principalmente en años de crisis, la deuda aumenta. Al respecto, cabe destacar que la acumulación de deuda en sí misma no ha sido la causa de crisis, sino que es en crisis que la deuda aumenta, situación paradójica dada la postura de mantener bajo el déficit público, ajustando los gastos dependiendo del entorno económico.

En este sentido, en 1994 se presentó un crecimiento del déficit de cuenta corriente al ubicarse en \$29,661 millones de dólares e inmediatamente la deuda externa

superó los 100 mil millones de dólares, la mayor cifra en varios años. El mismo escenario también se presentó en los dos últimos años del periodo, pues el déficit en cuenta corriente aumentó de manera significativa y en el año inmediato siguiente lo hizo la deuda, llegando esta última a su saldo mayor en diez años (ver cuadro 14).

Cuadro 14				
Deuda pública y cuenta corriente. 1994-2011				
(millones de dólares)				
Año	Deuda pública externa			Cuenta corriente
	Total	Largo Plazo	Corto plazo	
1994	85,435.80	79,082.00	6,353.50	-29,661.96
1995	100,933.70	93,737.40	7,196.30	-1,576.69
1996	98,284.50	93,293.50	4,991.00	-2,507.63
1997	88,321.20	84,260.70	4,060.50	-7,665.00
1998	92,294.50	87,897.00	4,397.50	-15,992.66
1999	92,289.50	87,996.80	4,292.70	-13,994.77
2000	84,600.20	80,304.10	4,296.10	-18,742.70
2001	80,339.20	76,655.50	3,683.70	-17,714.07
2002	78,818.10	76,028.60	2,789.50	-14,155.31
2003	79,023.50	77,335.70	1,687.80	-7,161.36
2004	79,225.80	77,149.10	2,076.70	-5,238.80
2005	71,674.50	70,888.70	785.80	-5,860.85
2006	54,766.30	53,921.60	844.70	-4,487.44
2007	55,354.90	54,435.00	919.90	-9,288.64
2008	56,939.20	55,663.90	1,275.30	-15,662.46
2009	96,353.70	94,599.60	1,754.10	-5,116.30
2010	110,428.00	108,088.90	2,339.10	-3,093.86
2011	116,420.20	113,650.90	2,769.30	-8,788.92

Fuente: SHCP, Unidad de planeación de la Hacienda Pública y Banxico, *Indicadores económicos*.

El paradójico comportamiento de la deuda, y su gradual incremento, hace replantearse la conveniencia de que se usaran recursos en gasto público en inversión, que alienta la demanda agregada y, por lo tanto, el crecimiento económico.

CONCLUSIONES

El dilema del crecimiento económico ha estado presente a lo largo de los últimos siglos, particularmente en las dos últimas décadas, sin que se logre consenso acerca de los detonantes de éste. Distintos enfoques han surgido para explicar y dar solución a este dilema. En este sentido, se han suscitado debates acerca de la relación que guarda la participación del Estado con el crecimiento económico. En este contexto, uno de los instrumentos con los que cuenta el Estado para influir en la actividad económica es la instrumentación de políticas económicas, principalmente fiscales y monetarias.

En base a esta investigación, se pueden distinguir, en síntesis, dos enfoques que postulan la conveniencia de utilizar a la política fiscal para incidir en la actividad económica. Uno de ellos, el ortodoxo, que incluye a los planteamientos neoclásicos-monetaristas, postula que la política fiscal sólo genera desequilibrios en la economía, al desplazar a la inversión privada, mediante una mayor inflación, aumentos en las tasas de interés y deterioro del sector externo, derivado de la forma de financiamiento del gasto público: efectos que, se plantea, adquieren un estado permanente; por lo que sólo una economía de mercado es la mejor forma de generar crecimiento.

Por su parte, el enfoque heterodoxo, que incluye a los planteamientos heynesiano y poskeynesiano, no concibe a la economía capitalista como un ordenamiento armónico, sino sujeto a diferentes tensiones y propenso a la inestabilidad; reconoce que existen fallos de la demanda agregada que pueden tener efectos duraderos en la oferta de la economía (por ejemplo, a través de efectos sobre la inversión y, por lo tanto, en la capacidad productiva). Argumenta, entre sus principales supuestos, que la oferta monetaria es determinada de manera endógena, la tasa de interés es exógena, existe incertidumbre en la economía, existen recursos subempleados y el ahorro depende del ingreso. De esta forma, reconocen que sólo la confianza que genera el gasto público es capaz de generar las condiciones necesarias para lograr el crecimiento.

En el caso particular de México, la participación del Estado en la economía, a través de la política fiscal, estimuló por un largo periodo el crecimiento del producto, mediante el impulso a la demanda agregada. Lo anterior, entre otros factores, permitió que la economía creciera a una tasa promedio del 6% durante el periodo 1958-1970. Además, se mantuvo cierta estabilidad en el nivel de los precios y, por consiguiente, en el tipo de cambio, así como un importante estímulo al crédito a sectores estratégicos; con la implementación de cajones selectivos y el fomento a la banca de desarrollo. Dicho comportamiento se desarrolló en un entorno internacional bastante favorable, ya que los acuerdos de Bretton Woods permitieron a la economía mundial mantener la estabilidad cambiaria, y para los países importadores la estabilidad de precios.

Sin embargo, con el transcurso del tiempo, se hizo evidente que el modelo tenía que transitar a la sustitución de bienes de capital y el fortalecimiento del mercado interno. Además, se requería una reestructuración de la política de ingresos y gastos públicos, encaminada a fortalecer a las finanzas públicas. Dichos factores estuvieron lejos de concretarse y, sumados al entorno internacional poco favorable, deterioraron a la economía mexicana hasta llevarla a la gran crisis de 1982, caracterizada, también, por la petrolización de la economía.

Bajo estas circunstancias, la crisis de la deuda de 1982 marcó un cambio de dirección en la economía mexicana, ya que se interrumpieron cuatro décadas de crecimiento, y la inflación llegó a niveles que no se habían registrado antes. El cambio se caracterizó por la redefinición del papel del Estado en la actividad económica, y por la transformación de una economía sumamente regulada y protegida a una economía abierta y orientada hacia el mercado externo.

En un contexto de economía liberalizada, con sistemas financieros desregulados, se planteó que los mecanismos de mercado llevarían a la economía a la senda del crecimiento sostenido. Los datos son claros, con esta nueva arquitectura, la dinámica económica no ha respondido a la sola demanda del sector privado, pues éste último no ha encontrado las condiciones necesarias para elevar su demanda, pues la estructura propia de la economía mexicana dificulta su inversión.

Por otra parte, la política fiscal ha sido el apoyo para dotar de mayor credibilidad a la política monetaria, lo que supedita los objetivos de la primera a los objetivos de la segunda.

Como se ha mostrado, la estrategia seguida ha implicado un magro crecimiento económico, así como altos costos para las finanzas públicas, pues la deuda no disminuye y, en cambio, ha ido en aumento en los últimos años. Además, los ingresos tributarios no aumentan y se continúa dependiendo de la renta petrolera.

Tomando de referencia el enfoque poskeynesiano, la hipótesis que se planteó en un principio adquiere gran relevancia. En este sentido, se necesita mayor inversión pública en áreas focalizadas y de oportunidad, tales como la energía, la ciencia y la tecnología, necesarias para desarrollar a la economía mexicana. Además, se deben canalizar recursos a la banca de desarrollo, y que ésta implemente planes estratégicos para el sector privado; con crédito barato y accesible, así como asesoría técnica. Una excelente estrategia sería ir desarrollando el sur del país, para aprovechar el potencial que ofrece dicha zona.

Por supuesto, mayor inversión requiere mayores recursos, ya sea de los provenientes de los tributos, de instrumentos de deuda o la emisión monetaria. En este contexto, la política tributaria seguida ha sido insuficiente, pues los ingresos respecto al PIB prácticamente no han cambiado en los últimos 30 años, ya que sólo se modifican los tributos en la forma, más no en el fondo, imposibilitando percibir mayores ingresos que puedan ser utilizados en el gasto. No obstante lo anterior, con una adecuada coordinación con el banco central, se podría hacer uso de la emisión monetaria.

Paradójicamente, la deuda pública ha dejado de responder a las necesidades de financiamiento del gasto y se ha convertido en instrumento de estabilidad-estancamiento macroeconómico, al neutralizar los efectos de la entrada de grandes flujos de capital, deteniendo el potencial de crecimiento. Lo anterior, sin embargo, ha hecho ascender a la deuda pública a niveles sin precedente.

Bajo estas circunstancias, se propone reestructurar la estrategia para gastar más y mejor, sin que se sacrifique la percepción de ingresos, particularmente se propone: 1) la política tributaria debe ser modificada, estableciendo mejores impuestos a los que concentran la riqueza en el país, así como evaluar la conveniencia de los privilegios fiscales, dejando, así, de depender de los ingresos petroleros y de los impuestos indirectos; además de replantear la utilidad de utilizar los tributos para compensar los movimientos en el ciclo económico. En este sentido, se debe plantear el beneficio de posibles impuestos al sector financiero (tal y como se está discutiendo en la zona euro en estos momentos); 2) canalizar los recursos de la deuda pública a proyectos que generen mayores ingresos, principalmente al sector energético y tecnológico, sin descuidar la provisión de infraestructura necesaria.

Naturalmente, la política fiscal no es el único instrumento que debe accionarse; es necesaria la coordinación con otras políticas, tal como la monetaria, cambiaria, comercial, industrial, agrícola, financiera, etc. Todas ellas, en su conjunto, son un engranaje con un enorme potencial.

Las propuestas deben estar encaminadas a complementar la inversión privada, lejos de desplazarla. En este sentido, el gasto público es capaz de tener un efecto arrastre sobre ésta. El objetivo último es generar mayor crecimiento, no desequilibrios en la economía.

FUENTES DE INFORMACIÓN

Arestis, Philip y Sawyer, Malcolm (2003), "New Consensus, New Keynesianism and the Economics of the Third Way, en *The Levy Economics Institute of Bard College*, Working paper No. 364.

Arestis, Philip y Sawyer, Malcolm (2003a), "Reinventing fiscal policy", en *The Levy Economics Institute of Bard College*, Working paper No. 381.

Arestis, Philip y Sawyer, Malcolm (2004), "Fiscal Policy: A Potent Instrument", en *The New School Economic Review*.

Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación Económica*, Ed. FCE, México.

Ayala Espino, José (2001), *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía UNAM, México.

Banco de México, *Informes anuales*, varios años, disponibles en: <http://www.bancomex.com.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/indexpage.html>

Banco de México, *Estadísticas de Finanzas Públicas*, disponibles en: <http://www.bancomex.com.mx/SielInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?accion=consultarDirectorioCuadros§or=9§orDescripcion=Finanzas>

Basilio Morales, Eufemia (2008), *La política fiscal y el crecimiento económico en México. Déficit público, estabilidad monetaria e inestabilidad económica (1960-2005)*.

Blanco, José (1992), "El desarrollo de la crisis en México, 1970-1976", en Rolando Cordera (comp), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Ed. FCE, México.

Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique, (1992), "Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones. Un análisis preliminar", en Rolando Cordera (comp), *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Ed. FCE, México.

Bonilla, Fortunato (2006), "Inversión pública e inversión privada. Excluyentes o Complementarias", *Revista de la Facultad de Economía*, BUAP, Año XI núm. 31, México

Cárdenas Sánchez, Enrique (1996), *La política económica en México, 1950-1994*, Ed. FCE-Colmex.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, *Estadísticas Históricas*, disponibles en: http://www.cefp.gob.mx/01_ind_macroeconomicos_1980_2012.htm

Comisión Económica para América Latina, *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la Crisis Internacional*, disponible en:

http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/46422/2012-184-La_reaccion_de_los_gobiernos-WEB.pdf

Correa, Eugenia (2007), "Gasto y servicios públicos: efectos del ajuste presupuestal", en *Ola Financiera*, núm. 1, septiembre diciembre, México.

Calva, José (2007), "El rezago tributario de México: su posible superación mediante la homologación fiscal con los países del TLCAN", en Calva, José (coord.) *Finanzas públicas para el desarrollo*, ed. M. A. Porrúa-Cámara de diputados-UNAM, México.

Cuevas, Ahumada Víctor y Chávez, Gutiérrez Fernando (2007), "Déficit, deuda y reforma fiscal en México", en *Problemas del desarrollo*, Vol. 38, núm. 148, Enero-Marzo, México.

Cruz, Moritz y Lapa, Javier (2012), "Crisis y recuperación económica: el papel de la política fiscal", en *Problemas del desarrollo*, Vol. 168, núm. 43, Enero- Marzo, México.

Esquivel, Gerardo (2010), "De la inestabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica", *Los grandes Problemas de México, tomo IX Crecimiento económico y equidad*, El Colegio de México.

Fernández, Jorge (2010), "El manejo de la deuda pública externa", *Los grandes Problemas de México, tomo IX Crecimiento económico y equidad*, El Colegio de México.

Froyen, Richard (1995), *Macroeconomía, Teorías y Políticas*, Ed. McGraw Hill, México.

Fry, Maxwell (1990), *Dinero, interés y banca en el desarrollo económico*, Ed. CEMLA- Felabam, México.

Galindo, Luis Miguel y Ros, Jaime (2006), “Banco de México: política monetaria de metas de inflación”, en *Economía UNAM*, vol. 3, núm. 9, septiembre, México.

Hernández, Fausto y Villagómez, Alejandro (2000), “La estructura de la deuda pública en México”, Banco Interamericano de desarrollo, Working paper #R-405, julio, disponible en <http://www.iadb.org/res/publications/pubfiles/pubr-405.pdf>

Huerta, Arturo (2007), “Política macroeconómica: (in)estabilidad versus crecimiento, en *Economía UNAM*, vol.4 núm. 10, enero, México

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas Históricas de México*, disponibles en:

http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/pais/historicas10/EHM2009.pdf

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Indicadores Macroeconómicos*, disponibles en: <http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>

Keynes, John (2006), *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, F.C.E., México.

Lasa Crespo, Alcides (1984), “Monetarismo versus keynesianismo: el debate sobre la efectividad de la política económica”, en *Análisis económico*, vol. III núm. 2, julio-diciembre, México.

Lasa Crespo, Alcides (1997), *Deuda, inflación y déficit. Una perspectiva macroeconómica de la Política Fiscal*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México.

López González, Teresa (2001), *Fragilidad financiera y crecimiento económico en México*, Ed. Plaza y Valdés-ENEP Acatlán, México.

López González, Teresa (2005), “Efecto de la desregulación financiera en la política fiscal. Implicaciones de política económica en México”, en Manrique Campos y López González, *Política fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina*, Ed. Porrúa-UNAM-Acatlán, México.

López González, Teresa (2006), “Deuda pública interna en México: el alto costo de los flujos de capital externo”, en Correa, Eugenia; Girón, Alicia (coords.). *Reforma financiera en América Latina*, CLACSO, Argentina.

Manrique Campos, Irma (2001), "México: Modernización financiera integral en la condicionalidad de las políticas de ajuste estructural", en *El ajuste estructural en América Latina. Costos sociales y alternativas*, CLACSO.

Mántey, Guadalupe (1997), *Lecciones de economía monetaria*, UNAM, México.

Mántey, Guadalupe (1996), "Efectos de la liberalización financiera sobre la deuda pública de México", Mimeo, UACPyP-UNAM, México.

Mántey, Guadalupe (2009), "Intervención esterilizada en el mercado de cambios en un régimen de metas de inflación: la experiencia de México", en *Investigación Económica*, Vol. LXVIII, UNAM, México.

Marichal, Carlos (2007), "Reformas fiscales comparadas: una mirada retrospectiva", en Calva, José (coord.) *Finanzas públicas para el desarrollo*, ed. M. A. Porrúa-Cámara de diputados-UNAM, México.

Mckinnon, Ronald (1974), *Dinero y capital en el desarrollo económico*, ed. CEMLA, México.

Ortiz, Etelberto (2010), "La deuda neta en México: Tendencias recientes", en *Dimensión económica*, vol. 2, núm. 4, septiembre-diciembre.

Ortiz, Etelberto (2007), "Deuda pública: déficit privado y endeudamiento público", en Calva, José (coord.) *Financiamiento del crecimiento económico*, ed. M. A. Porrúa-Cámara de diputados-UNAM, México.

Palacios, Óscar (2009), "Impulsos fiscales y política contracíclica en México", en *Revista de Finanzas Públicas*, vol. 1, núm. 2, segundo trimestre, México.

Palley, Thomas (2005), "Del keynesianismo al neoliberalismo: paradigmas cambiantes en economía", en *Economía UNAM*, vol. 2, núm. 4, enero, México.

Perrotini, Ignacio (2007), "El nuevo paradigma monetario", en *Economía UNAM*, vol. 4, núm. 11, mayo, México.

Ramírez Cedillo, Eduardo (2008), "Las finanzas públicas sanas y la controversia con el déficit fiscal en economías emergentes", en *Comercio Exterior*, vol. 58, núm. 3, marzo, México.

Tello, Carlos y Hernández, Domingo (2010), "Sobre la reforma tributaria en México", en *Economía UNAM*, vol. 7, núm. 21, septiembre, México.

Santaella, Julio (2001), “La viabilidad de la política fiscal: 2000-2025”, en Una agenda para las finanzas públicas de México, *Gaceta de Economía*, número especial.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Criterios generales de política económica*, varios años, disponibles en:

<http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGralesPolEco.aspx>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Estadísticas de Deuda Pública*, disponibles en:

http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas_Oportunas_Finanzas_Publicas/Informacion_mensual/Paginas/deuda_publica.aspx

Villagómez, Alejandro y Navarro, Luis (2010), “Política fiscal contracíclica en México durante la crisis reciente: Un análisis preliminar, *Documentos de trabajo*, número 475, CIDE, México.