



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**LA POLÍTICA FISCAL COMO REGULADORA DE
LAS FLUCTUACIONES ECONÓMICAS, EL CASO DE
MÉXICO: 1994-2011.**

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA
MIGUEL ÁNGEL CRUZ POSADAS

ASESOR
DR. EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO



CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE 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.



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.

Índice

Introducción.	2
Capítulo 1. Dos perspectivas de la Política Fiscal.	9
a) El enfoque ortodoxo de la Política fiscal.	11
i) ¿Para qué utilizar esta política?	12
ii) Efectos del Gasto de Gobierno.	17
iii) Financiamiento del gasto público y sus efectos.	21
iv) La disciplina fiscal: Finanzas Sanas.	25
b) El enfoque heterodoxo de la Política fiscal.	30
i) Rompiendo con la disciplina fiscal: Finanzas Funcionales.	31
ii) Gasto, Ingreso y Pleno Empleo.	39
iii) Incidencia del Déficit fiscal.	44
Capítulo 2. Economía mexicana, ¿liberalizada o atada?	50
a) Salida de la crisis financiera de 1994.	51
i) Reformas estructurales.	56
ii) Política macroeconómica mexicana.	70
b) El desenvolvimiento del sector público y sector privado.	84
i) Gastos e Ingresos públicos.	85
ii) Privatizaciones.	95
Capítulo 3. Política fiscal en México.	102
a) Ciclo económico y funcionamiento de la política fiscal.	103
b) Modelo Econométrico.	113
c) Resultados económicos.	125
Capítulo 4. Una alternativa de política fiscal.	133
a) El gobierno como agente activo.	134
b) Empleador de última instancia.	146
c) Relación entre política monetaria y política fiscal.	154
Conclusiones.	164
Bibliografía.	172

La política fiscal como reguladora de las fluctuaciones económicas, el caso de México 1994-2011

Introducción.

La presente investigación tiene como objetivo analizar la política fiscal que se ha implementado en México a partir de 1994, así como los efectos que ha tenido sobre las fluctuaciones económicas del país y en la sociedad en general, a partir de lo que se considera como la consolidación del pensamiento del Nuevo Consenso Macroeconómico (NCM); tomando en cuenta datos estadísticos que ayuden a identificar las debilidades de esta política. En esta misma línea, se procederá a construir el Balance Estructural del Sector Público, mismo con el que se caracterizará la esencia de la política fiscal a lo largo de 1994-2011, pues a lo largo del trabajo se sustenta que es el carácter procíclico de esta política el cual ha colaborado a que la situación de la economía nacional se encuentre en un proceso errático de crecimiento.

Una vez desarrollado el proceso descrito anteriormente se tendrán las bases necesarias para hacer una propuesta teórico-técnica sobre un mecanismo viable para amortiguar las fluctuaciones del ciclo económico mexicano, con base en la participación del brazo fiscal del gobierno y en aras de un crecimiento económico sustentable con miras en el pleno empleo y la estabilidad de precios; dicha propuesta y gran parte del análisis a lo largo del trabajo encuentra respaldo en el cuerpo teórico de la llamada teoría postkeynesiana.

La historia económica de México del siglo XX se puede caracterizar por vivir dos etapas de desarrollo, cada una de ellas caracterizada por la proporción de la dualidad Estado-mercado dentro del desarrollo y crecimiento económico; siendo parte de una tendencia internacional por parte de los gobiernos de distintos países al seguir las recomendaciones de política que surgían de la continua evolución del pensamiento económico y de las diversas disputas entre sus corrientes teóricas.

Dadas las circunstancias y el cambio de rumbo que se pretendía establecer, se inició la reforma estructural de la economía y el redimensionamiento del sector público. Las recomendaciones de política económica provinieron de organismos multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), además de contar con el apoyo de la Reserva Federal y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos.

Las recomendaciones se pueden simplificar de la siguiente manera: mantenimiento de una disciplina fiscal estricta a fin de evitar presiones inflacionarias; disminución de la participación del Estado en la economía a través de la privatización de empresas públicas, además de que esto contribuiría a la reducción del gasto público para lograr el equilibrio fiscal; liberalización de la economía, que incluye la liberalización del comercio exterior, del sistema financiero y de la inversión extranjera, es decir, una orientación clara a favor de los mercados internacionales. El objetivo de este paquete de reformas se inclina por el eficiente funcionamiento del sistema económico en base a los mercados y la libre interacción de fuerzas de oferta y demanda.

El inicio de la década de los 90's se caracterizó por la continuación y profundización de las reformas de mercado iniciadas en la década perdida, especialmente el año de 1989 marcó el inicio de la liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos. En adición, se redujo la participación estatal con la reducción del 85% de las empresas públicas para 1992. La política monetaria adquiere el papel preponderante dentro de la totalidad de la política económica ya que el objetivo de mantener niveles bajos de inflación para asegurar el poder adquisitivo del peso es determinado como el mejor mecanismo para evitar las distorsiones en los mercados, y así poder lograr que la eficiencia de estos conduzca a una situación de equilibrio.

Esta serie de cambios estructurales en la economía mexicana llevan a preguntarse dónde ha quedado el papel de la política fiscal en el desarrollo del país. Mucho se ha comentado sobre la necesidad de mantener sanas las finanzas públicas en pro de la estabilidad macroeconómica, y esta investigación pretende valorar dicha afirmación teniendo en cuenta el estado actual del aparato económico nacional.

La hipótesis que da forma a la investigación presente se formula de la siguiente manera:

El gobierno mexicano ha aplicado una serie de medidas de política económica que tienen como finalidad el crecimiento económico del país sustentado en el libre mercado, por lo que se ha limitado la capacidad económica del Estado, sujetando la política fiscal a una restricción presupuestaria, misma que ha resultado perjudicial para la economía y la población en general. Dado que las características de la economía mexicana son diferentes a las planteadas por la corriente de pensamiento económico ortodoxa, se ha provocado que el comportamiento de las variables económicas se distorsione, ocasionando que las fluctuaciones económicas sean un problema que el gobierno difícilmente pueda sobrellevar pues se exacerban los efectos negativos de los movimientos del ciclo económico mexicano.

La política monetaria se ha convertido durante las últimas dos décadas en la política macroeconómica predominante, por lo cual la política fiscal se ha supeditado a los objetivos de la anterior y se ha hecho muy difícil la tarea de regular las fluctuaciones económicas durante los últimos años. En cambio, si se priorizara el uso de una política fiscal a favor del crecimiento como lo plantea la visión heterodoxa, se obtendrían resultados que ayudarían al Estado a lograr su principal objetivo: maximizar el bienestar social.

Los dieciocho años que abarca la investigación están en función de tener datos palpables sobre esta hipótesis, teniendo la oportunidad de analizar y evaluar el desempeño económico en términos de política macroeconómica durante las dos crisis más severas por las que ha pasado la economía mexicana. Asimismo, el período de estudio ofrece la oportunidad de confrontar los datos obtenidos en una economía emergente y en transición de modelo de reproducción del sistema económico, debido a que la relajación de la participación estatal en el ámbito productivo le permite al mismo aplicar política económica dirigida principalmente al mercado, permitiendo que el análisis de este trabajo esté ubicado en un período donde el mercado ha sido el mecanismo principal de ajuste económico. Por lo que la hipótesis del trabajo versa sobre los resultados que han ofrecido dichas políticas, en especial la fiscal, a partir de que la liberación de recursos monetarios que el Estado veía comprometidos para sustentar a las paraestatales fueron canalizados a programas que ayudarían a contribuir al beneficio social, dejando al mercado realizar la asignación eficiente de los factores de la producción.

Durante el período de estudio han resaltado diversos hechos a los cuales se les ha dado una solución desde la perspectiva de reglas de política, con las cuales se ha logrado reducir la inflación y estabilizar la macroeconomía, sin embargo, son la regla de disciplina fiscal y la función de reacción del Banco Central (BC) las que han perjudicado el funcionamiento de

la economía nacional. El objetivo de mantener el poder adquisitivo de la moneda resulta ir en contra de la utilización de una política fiscal expansiva, ya que se considera que las distorsiones en la brecha del producto provocan que haya presiones inflacionarias, por lo cual se arguye poner límites al déficit fiscal. En cambio, se ha optado por seguir una política que promueva la depresión de la demanda agregada pensando en una rigidez de oferta agregada sin tomar en cuenta los niveles de capacidad ociosa dentro de la economía.

Sin embargo, no todas las variables que imposibilitan el crecimiento de la economía son domésticas y de esto se ha percatado el gobierno ya que la política que se aplica está mayormente en función de variables externas; el tipo de cambio se ha vuelto un instrumento esencial y necesario para que la política del BC juegue un rol similar al que se le atribuye en la teoría económica convencional; pues en una economía en la cual el mercado interno se satisface en una medida significativa de importaciones, la inflación puede provenir en parte del precio de mercancías importadas.

Entre otras variables sobre las cuales tiene efecto el tipo de cambio se encuentran las reservas internacionales en poder del BC y la entrada de capitales, mismas que se han vuelto variables fundamentales para la economía mexicana, como se verá a lo largo del trabajo. Es en este marco en la cual se propone la hipótesis del trabajo y por el cual se establece el objetivo del mismo, pues se pone a prueba la afirmación teórica de que la política fiscal no tiene un efecto positivo perdurable sobre la economía, pues solo produciría efectos de corto plazo que desviarían a la economía de su equilibrio. Es por esto que se torna importante la división capitular del trabajo, pues en primera instancia debe de conocerse la base teórica que permite entender el por qué la política económica privilegia el uso de la política monetaria pero aún más importante, por qué la política fiscal ha cambiado de rumbo y por ende no puede funcionar como reguladora del ciclo económico.

En el primer capítulo se distingue a la teoría económica convencional de manera general, y se analiza desde el lado de interés la política fiscal, es decir, desde la perspectiva de los ingresos tributarios, el gasto público y sus efectos en la Demanda Agregada y Oferta Agregada. Resaltando las conclusiones del *mainstream* sobre cómo es que el gasto público no genera ningún efecto multiplicador sobre la economía, sino que, en el mejor de los casos, mantiene constante la producción pero elevando el nivel de precios; siendo este

efecto uno de los principales argumentos en contra del gasto de gobierno, pues se argumenta que dicho gasto desincentiva la inversión privada, generando un efecto desplazamiento o sustitución de inversión privada por pública, que eleva las tasas de interés. De igual forma, se repudia la deuda que pudiera generar el déficit fiscal, pues con base en el Teorema de Equivalencia Ricardiana, el mayor gasto público que en nuestros días se genera, en un futuro las generaciones venideras tendrán que pagar la deuda con mayores impuestos.

Estos argumentos concluyen en que la mejor manera de financiar el gasto público es a través de los ingresos que percibe el arca pública, imponiendo una restricción presupuestaria y un objetivo de mantenimiento de finanzas sanas.

En la segunda parte del capítulo uno, se desarrollará parte del marco teórico heterodoxo con miras al caso de la política fiscal, mismo en el cual se desarrollarán las ideas de finanzas funcionales (Lerner, 1943; 1947), que van en contra de las finanzas sanas, fundamentando que la visión ortodoxa está sesgada en cuanto a comparar al Estado con una empresa y sujetarlo a una restricción presupuestal. La óptica postkeynesiana del dinero y de las capacidades del Estado para poder fungir como rector de la economía, brindan un análisis distinto sobre el poder que tiene el mismo para usar su política fiscal, misma que se complementa con la política monetaria adecuada, y que hagan viable una economía capitalista.

En el capítulo 2, se establecerán los efectos más importantes de la forma de aplicar la política fiscal sobre la economía mexicana, utilizando una serie de estadísticas descriptivas de la evolución de la economía se vincularán los conceptos vistos en el capítulo 1, para poder dar una primera valoración sobre los efectos tanto positivos como negativos del actuar de la política fiscal a lo largo de los ciclos económicos, ofreciendo una perspectiva de si en verdad esta política puede ayudar a reducir las fluctuaciones económicas a las que la economía se encuentra expuesta debido a la apertura comercial. El argumento de que la liberalización económica lleva a un mejor funcionamiento de esta, sirve como juego de palabras, pues al evaluar una economía liberalizada se encontrará que está se encuentra más restringida o atada a una serie de variables que impiden dar verdadera libertad a la economía mexicana. Con estas percepciones, se introduce al estudio del ciclo económico para el caso

mexicano en el cual se pretende determinar el carácter de la política fiscal a lo largo del ciclo, lo cual se ligará al análisis de las estadísticas que permiten describir la economía mexicana durante el período.

En el capítulo 3 se determinará de manera puntual el comportamiento y la tendencia de la política fiscal en México durante el período de estudio, haciendo uso del análisis econométrico se elaborará el Balance Estructural del Sector Público (BESP); el cual sirve como útil herramienta para evaluar la esencia de la política fiscal, es decir, su comportamiento a través del ciclo económico, que puede ser procíclica, acíclica o contracíclica, que comparado con la brecha del producto, afirmará o refutará la hipótesis sobre el carácter procíclico que se le otorga a la política fiscal.

Se podrá notar que el análisis econométrico concuerda en diversos puntos con otros trabajos realizados en aras de fundamentar recomendaciones de política (Fonseca, *et al.*, 2009). Sin embargo se tratará de ofrecer una visión un poco distinta, pues los resultados para los últimos años demuestran la profundización de una política fiscal contracíclica, que se considera es gracias a los efectos de persistencia de los problemas estructurales de la economía mexicana.

Por último, se propone desde una visión crítica fundamentada en la perspectiva heterodoxa de finanzas funcionales y de políticas activas –presente en todo el desarrollo del trabajo-, una forma de funcionamiento de la política fiscal para atacar los efectos adversos que tiene ésta sobre la economía, en particular sobre el indeseado mal del desempleo. Diversos autores han escrito sobre la viabilidad de que el gobierno funcione como un empleador de última instancia, y en este capítulo se retoman las cuestiones teórico-prácticas de dicha política a través de un programa público de empleo (PPE), poniendo sobre la mesa los tópicos a discusión sobre los cuales habría que poner atención para que un programa de tal magnitud se lleve a cabo. Cabe mencionar que este capítulo no pretende realizar una simulación de los requerimientos financieros que necesitaría el PPE para su puesta en marcha, ni una evaluación puntual de su impacto en la economía, ya que es un ejercicio que rebasa los objetivos de la investigación.

Asimismo, dado que el estudio versa sobre un t3pico con 3ndole principalmente macroecon3mica, puede prestarse a que temas de absoluta relevancia salgan a flote durante el an3lisis, tales como los r3gmenes cambiarios 3ptimos para econom3as emergentes, o bien, la validez del efecto *crowding out* en el sector privado mexicano, incluso, algunos otros efectos sobre la inflaci3n causada por un traspaso del tipo de cambio y c3mo repercuten estos fen3menos en el aparato productivo. Sin embargo, no es objeto de este trabajo ahondar m3s de lo necesario en dichos t3picos, por lo que se prefiere dar el nivel de explicaci3n que se requiera para sustentar o refutar la hip3tesis que da forma a esta investigaci3n.

Capítulo 1. Dos perspectivas de la Política Fiscal.

En el desarrollo del pensamiento económico se pueden distinguir dos grandes corrientes de teorías macroeconómicas caracterizadas por el grado de participación que le es otorgado al Estado en la economía. El primer grupo de este conjunto de teorías se caracteriza por otorgar al Estado una participación cada vez menor en la economía, por lo que una participación restringida y bien controlada en solo algunos aspectos de la vida social será la forma correcta de asegurar la más eficiente asignación de los recursos por parte del mercado; ya que éste, a través del mecanismo de precios, es capaz de llevar a la economía al pleno empleo. El segundo gran grupo de teorías macroeconómicas le designa al Estado un papel importante y central para asegurar la óptima utilización de los recursos económicos con el fin de lograr un crecimiento estable de la economía pues se considera a diferencia del primer grupo, que el supuesto de que la economía capitalista es por sí misma estable no se cumple.

En México así como en el mundo, el primer grupo de teorías ha prevalecido como fundamento para tomar decisiones de política económica principalmente desde la década de 1990, en la que las exigencias que se presentaron a partir de la crisis financiera ponían un límite al intervencionismo estatal. Desde entonces la llamada corriente ortodoxa de la teoría económica, en la cual prevalecen los fundamentos neoclásicos de competencia perfecta, flexibilidad de los precios y salarios y el pleno empleo, incorpora nuevos elementos y herramientas para el desarrollo de la nueva macroeconomía que respondería al debate surgido décadas atrás con los economistas de corte keynesiano.

La teoría económica imperante, en un primer acercamiento, ha desarrollado una serie de argumentos en contra de la participación del Estado en la economía a favor del libre mercado, argumentos que serán presentados líneas adelante en este capítulo.

Esta serie de desarrollos tienen como supuestos fundamentales el llamado equilibrio general estable, que es la suposición de equilibrio simultáneo de los mercados y por tanto la existencia del pleno empleo; se adopta la hipótesis de expectativas racionales, con el cual los agentes interpretan las señales de los mercados (a través de los precios) para saber cómo actuar y maximizar su beneficio y; el análisis de la economía se hace en un horizonte

temporal infinito. Con estos supuestos fundamentales, la manera en que se hacía macroeconomía antes de la llamada Revolución de las Expectativas Racionales da un vuelco total.

Sin embargo, los economistas que defienden la participación estatal han desarrollado perspectivas teóricas sobre cada uno de los problemas que la teoría ortodoxa encuentra en la participación estatal y en una de sus principales herramientas: la política fiscal. La corriente heterodoxa del pensamiento económico, en especial los economistas poskeynesianos, enfatizan la idea de que el capitalismo es inestable por naturaleza y que no se tiende al pleno empleo, por lo que la política fiscal es esencial para poder llevar a la economía al pleno empleo y abatir problemas estructurales y no solo coyunturales. También guardan enfoques totalmente diferentes a las problemáticas descritas por los economistas ortodoxos; esto radica en el papel del gasto público, que se caracteriza como elemento prioritario para canalizar los esfuerzos del gobierno en alcanzar el bienestar social.

El pensamiento heterodoxo acepta que el gasto público afecta las decisiones de los agentes económicos, pero su comportamiento puede ser guiado a mejorar el bienestar social ya que los efectos del gasto público en la Demanda Agregada no son perjudiciales si se tiene un control óptimo sobre las variables a modificar. De este enfoque se deriva la discusión sobre la soberanía que en verdad tienen los gobiernos nacionales de sus políticas fiscal y monetaria, ya que éste suele ser el principal obstáculo para una correcta realización de las propuestas de política derivadas de este enfoque para los países en desarrollo, tal como México.

La segunda mitad del presente capítulo retomará los argumentos teóricos de los economistas poskeynesianos a modo de respuesta a la postura de la llamada Nueva Macroeconomía Clásica, mismos que serán fundamentos necesarios para la argumentación posterior sobre los problemas que presenta la economía mexicana tras décadas de la implementación de políticas ortodoxas por parte de las autoridades gubernamentales del país, así como para la proposición de una alternativa de política fiscal para el buen desempeño económico de acuerdo con el ciclo de la economía.

a) El enfoque ortodoxo de la Política fiscal.

El cuerpo teórico de la llamada Nueva Macroeconomía Clásica (NMC)¹, aboga por la mínima participación del Estado porque se sustenta que dicha participación es ineficiente porque causa problemas como: i) el problema de financiamiento del gasto del sector público; ii) los efectos adversos del gasto en los agentes privados y; iii) el efecto negativo sobre variables económicas que afectan al ciclo económico. De estos se derivan de una manera más específica, por ejemplo, los problemas del déficit público, el “efecto exclusión”, la discusión sobre la “equivalencia ricardiana” y el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos; problemas que encierran en sí una correlación de variables económicas tales como la tasa de interés, el tipo de cambio, la inversión, el ahorro, la recaudación tributaria, etc.

La relación que guardan estas variables nos ayudara a entender por qué el gobierno prioriza el uso de la política monetaria por encima de la política fiscal dadas las conclusiones a las que arriba el modelo neoclásico, otorgando el papel central a la estabilización vía variables nominales, mismas que son la herramienta principal de la política monetaria. Por lo que respecta a la política fiscal, se considera pertinente la adopción de “finanzas sanas”, es decir, la adopción de la disciplina fiscal en donde los gastos públicos igualen a los ingresos, para no interferir con los objetivos planteados por la autoridad monetaria en materia de estabilidad de precios. Es preciso mencionar que en la búsqueda de la eficiencia de los mercados, el Banco Central adquiere autonomía para evitar que el gobierno financie su deuda a través de la emisión monetaria y evitando así presiones inflacionarias.

Para ahondar en estos tópicos nos es necesario precisar los supuestos del modelo, lo cual nos servirá para determinar las características que este pensamiento económico otorga a la política fiscal y las consecuencias que trae consigo para la totalidad de la economía. Desarrollaremos en un primer momento a grandes rasgos las implicaciones que traen consigo dichos supuestos, para después detallar en lo necesario la relación que guarda la

¹ El modelo de la Nueva Macroeconomía Clásica se desarrolla con fundamentos del modelo económico neoclásico incorporando a éste la hipótesis de expectativas racionales. El modelo es tomado de (Barro, 1997)

política fiscal del gobierno con las variables económicas de relevancia para el modelo teórico.

i. ¿Para qué utilizar esta política?

Los economistas que han desarrollado el modelo macroeconómico nuevo clásico aceptan como correcto el enfoque de “Vaciado de Mercado” para explicar los fenómenos macroeconómicos de una economía (Caballero Urdiales, 2009). Dicho enfoque tiene como supuestos el equilibrio general estable de los mercados, entendido este como la capacidad de los mercados de restablecer el equilibrio por si mismos ante los efectos de un *shock*; se supone que la estructura de los mercados es competitiva, por lo que los precios son completamente flexibles y estos no pueden ser modificados por los individuos en lo particular, por lo que los agentes económicos son tomadores de precios. A la vez, se considera que los agentes económicos son racionales en un enfoque intertemporal, lo que significa que los agentes conocen y hacen uso de la información disponible para tomar las decisiones necesarias en función de optimizar su utilidad para obtener el máximo beneficio y la eficiente asignación de cantidades de esfuerzo laboral, consumo, inversión e incluso de ocio.

A causa de estos supuestos, el vaciado de mercado es la situación en la cual la oferta y la demanda de cualquier mercado son iguales, resultando en un precio de equilibrio y por tanto en el pleno empleo de los factores productivos en dicho mercado, pero dado el supuesto de equilibrio general, los desarrollos teóricos tienden a iniciar su análisis a partir de un estado en donde todos los mercados están en equilibrio y guardan esta delicada relación entre ellos.

Cuando se inserta al análisis al gobierno como un agente económico más, es necesario pensar que la producción total ahora se destina a las compras del gobierno para el suministro de servicios públicos a parte del consumo de los hogares y la inversión privada de hogares y empresas (Mankiw, 2000). En estas condiciones, el gobierno tiene que financiar sus actividades a través de ingresos, mismos que los economistas del *mainstream* consideran que preferiblemente deben provenir de los impuestos, debido a que el uso de la

deuda así como la emisión monetaria se consideran perjudiciales para el correcto funcionamiento de la economía a largo plazo y a corto plazo respectivamente.

En este escenario², el modelo introduce un impuesto al ingreso de tasa única, mismo que supone una tasa marginal igual para todos los individuos y empresas así como a cada forma de ingresos, aun los provenientes de intereses; sin embargo, cierto monto del ingreso se encuentra exento de ser gravable. En adición, Caballero especifica que si el ingreso real gravable es negativo, entonces el impuesto será negativo, es decir, habrá un crédito fiscal; las transferencias que realiza el gobierno a los individuos no forman parte del ingreso sujeto a gravamen; se supone que no hay inflación, por lo que las tasas de interés nominal y real coinciden y el gobierno no presta ni se endeuda en el mercado de crédito (Caballero Urdiales, 2009).

Por lo que, el monto de impuesto real que tiene que pagar un individuo o empresa, está dado por sus ingresos totales menos el monto de ingreso exento por la tasa del impuesto, lo podemos expresar de la siguiente forma:

$$1) \frac{t_t}{P_t} = \tau \left[(y_t - dk_{t-1}) + \frac{(r_{t-1}b_{t-1})}{P_t} - e_t \right]$$

Donde t_t es el monto del impuesto, P_t representa el índice de precios, por lo que $\frac{t_t}{P_t}$ se interpreta como el monto del impuesto real en el período “t”; τ es la tasa del impuesto, y_t es el ingreso del individuo en el período “t”, dk_{t-1} representa la depreciación en el período “t-1”, lo que nos representa $(y_t - dk_{t-1})$ es el ingreso neto; r_{t-1} es la tasa de interés del período “t-1” y b_{t-1} son la cantidad de bonos que posee el individuos en el período “t-1”, en consecuencia el cociente $\frac{(r_{t-1}b_{t-1})}{P_t}$ nos dice los ingresos del período “t” recibidos por la tenencia de bonos en el período “t-1”; por último, e_t son los ingresos exentos del impuesto en el período “t”.

Para representar el monto agregado de la captación tributaria por parte del gobierno se utiliza la siguiente ecuación:

² La simplificación del modelo a continuación descrito es tomado de Caballero, 2009; que a su vez representa una explicación concentrada de la teoría de los impuesto en el modelo Nuevo Clásico de (Barro, 1997).

$$2) \frac{T_t}{P_t} = \tau[(Y_t - dK_{t-1}) - E_t]$$

En este caso han desaparecido del agregado los ingresos que reciben los individuos por tenencias de bonos³, pues los intereses que unos reciben se ven compensados por los intereses que otros pagan. Con la sustentación microeconómica de la macroeconomía que realizan los teóricos de este enfoque, el gobierno tiene una restricción presupuestaria que será representada como sigue bajo los supuestos antes mencionados:

$$3) G_t + \frac{V_t}{P_t} = \tau(Y_t + dK_{t-1} - E_t) + \left(\frac{M_t - M_{t-1}}{P_t}\right)$$

El miembro izquierdo de la igualdad representa el gasto real total del gobierno, en donde G_t es el gasto público real y el coeficiente $\frac{V_t}{P_t}$ son las transferencias reales totales. El lado derecho representa el monto de ingresos reales del gobierno, siendo $\tau(Y_t + dK_{t-1} - E_t)$ el monto de ingresos tributarios y $\left(\frac{M_t - M_{t-1}}{P_t}\right)$ los ingresos provenientes de la creación real de dinero. A su vez, las empresas y familias tienen una restricción presupuestaria de la siguiente forma:

$$4) y_t - dk_{t-1} + \left[\frac{b_{t-1}(1+r_{t-1})}{P_t}\right] + \frac{m_{t-1}}{P_t} + \frac{V_t}{P_t} - \frac{t_t}{P_t} = c_t + (i_t - dk_{t-1}) + \left(\frac{b_t + m_t}{P_t}\right)$$

Al contrario de la restricción del gobierno, el lado izquierdo representa los ingresos con los que cuenta una empresa o familia, donde $y_t - dk_{t-1}$ representa al ingreso real neto, $\left[\frac{b_{t-1}(1+r_{t-1})}{P_t}\right]$ son los bonos que se mantienen de períodos pasados y los intereses que devengan estos mismos, $\frac{m_{t-1}}{P_t}$ nos dice la cantidad líquida de dinero que se mantiene del período anterior, $\frac{V_t}{P_t}$ son las transferencias recibidas por parte del gobierno y, $\frac{t_t}{P_t}$ es el valor de impuestos que ya han sido pagados, por lo cual deben ser deducidos. El lado derecho representa los usos que se le da a los ingresos, tal como c_t es la compra de bienes de consumo, $(i_t - dk_{t-1})$ es la inversión realizada y, $\left(\frac{b_t + m_t}{P_t}\right)$ es el mantenimiento en el período actual de bonos y dinero líquido.

³ Cabe notar que en la notación utilizada las letras minúsculas representan a las variables en términos de valor para un agente económico, mientras que las letras mayúsculas lo hacen para el valor de la variable en el agregado económico.

Si se sustituye el monto real de impuestos que debe pagar un agente económico (1) en su respectiva restricción presupuestaria (4), se obtiene una ecuación que nos permite observar de manera más sencilla los efectos de la financiación gubernamental por medio de los impuestos al ingreso. Dicha sustitución resulta en la siguiente ecuación de restricción presupuestaria:

$$5) (1 - \tau)(y_t - dk_{t-1}) + \left[\frac{(1-\tau)(r_{t-1}b_{t-1})}{P_t} \right] + \left(\frac{b_{t-1}+m_{t-1}}{P_t} \right) + \frac{V_t}{P_t} + \tau e_t = c_t + (i_t - dk_t) + \left(\frac{b_t+m_t}{P_t} \right)$$

Donde $(1 - \tau)(y_t - dk_{t-1})$ representa la producción o ingreso neto del individuo; más los ingresos reales por concepto de intereses y τe_t es el subsidio otorgado. Del lado izquierdo, el lado de los usos de los recursos, no se ve afectado por la introducción del impuesto pues no afecta ni el consumo ni la inversión.

Ahora bien, si la política fiscal que implementa el gobierno se basa en impuestos directos para realizar sus compras, los efectos macroeconómicos generados se materializan en la reducción del consumo futuro en relación al consumo presente, debido a que un impuesto al ingreso proveniente de los intereses produce un cambio a la baja de la tasa de interés real después de impuestos (\check{r}). Debido a que este enfoque es intertemporal, al reducirse \check{r} , el valor presente del ingreso futuro se incrementa, por lo que se produce un efecto sustitución entre trabajo presente y trabajo futuro; repercutiendo en la disminución actual del ingreso y el producto a favor de un incremento en el producto e ingreso futuros. La contracción de la oferta de trabajo presente y la contracción del ingreso en el mismo período produce en conjunto una disminución del ahorro, junto con la disminución de la demanda de bienes de consumo y la reducción de la demanda de bienes de inversión; estos últimos a causa de la implementación del impuesto directo y la relación que guarda con la productividad marginal del trabajo y la productividad marginal del capital, mismas relaciones que serán retomadas más adelante.

Otra forma de observar estos cambios es a través de la ecuación que muestra la condición del vaciado de mercado de bienes reales:

$$6) C^d(\check{r}, \tau, \dots) + I^d(\check{r}, \tau, \dots) + G_t = Y^s(\check{r}, \tau, \dots)$$

La relación de causalidad entre la tasa de interés real después de impuestos y la tasa impositiva con la demanda de bienes de consumo es negativa para ambas variables, de igual manera con la demanda de bienes de inversión; en relación con la oferta agregada (Y^s), la relación entre ésta y \check{r} es positiva, mientras que para τ es negativa. Mediante dichas relaciones, el impuesto al ingreso provocaría una disminución de la productividad marginal del trabajo (PML) después de haber sido deducidos los impuestos, disminuyendo así la oferta laboral; dicha disminución reduce la oferta de bienes Y^s . En adición, el impuesto provoca que se reduzca la tasa de retorno de la inversión neta después de pagar impuestos, ya que se afecta a la productividad marginal del capital (PMK), reduciendo la demanda agregada de la inversión bruta I^d .

De este análisis Caballero señala que se desprende una conclusión realmente importante pues, ya que la imposición del impuesto al ingreso tiende a reducir la cantidad de trabajo ofrecida, se ven reducidas las actividades de mercado y se sustituyen por actividades que no pueden ser gravadas por el impuesto tal como el ocio y la economía informal.

Como se mencionó líneas atrás, los impuestos son considerados la mejor opción para financiar el gasto de gobierno, pero como se ha desarrollado en el presente apartado la imposición de un impuesto directo produce ciertos efectos negativos sobre la economía por lo que la política fiscal que implementa el gobierno debe hacer uso de otros instrumentos con los cuales disminuya o contrarreste los externalidades negativas ya causadas con la implementación del impuesto; uno de estos instrumentos que jugaría en beneficio de la economía, según el enfoque keynesiano, podría ser el gasto público. Sin embargo, el enfoque neoclásico fundamenta la existencia de relaciones muy diferentes entre las variables, por ejemplo, en el enfoque keynesiano se sostiene que el consumo está en función del ingreso mientras que en el enfoque expuesto el consumo está en función de la tasa de interés; por lo que realizar un incremento del gasto de gobierno a través de la financiación con impuestos produce resultados completamente distintos a los expuestos por economistas keynesianos.

De esto se tratará el siguiente apartado, en el que se expondrá con fundamento en el modelo hasta ahora realizado los efectos macroeconómicos de un incremento en el gasto público.

ii. Efectos del gasto de gobierno.

Si bien se ha analizado el funcionamiento del mercado con la participación del gobierno a través de una política tributaria, es necesario insertar una política de gasto público para estar acorde con la función de una política fiscal que hace uso de ingresos y egresos. El gasto público (G_t) entra como una vía más a la cual se dirigirán flujos de inversión y consumo. Para estudiar los efectos del gasto público en el enfoque intertemporal se debe tener en cuenta el carácter del mismo, ya sea temporal, es decir transitorio, o permanente.

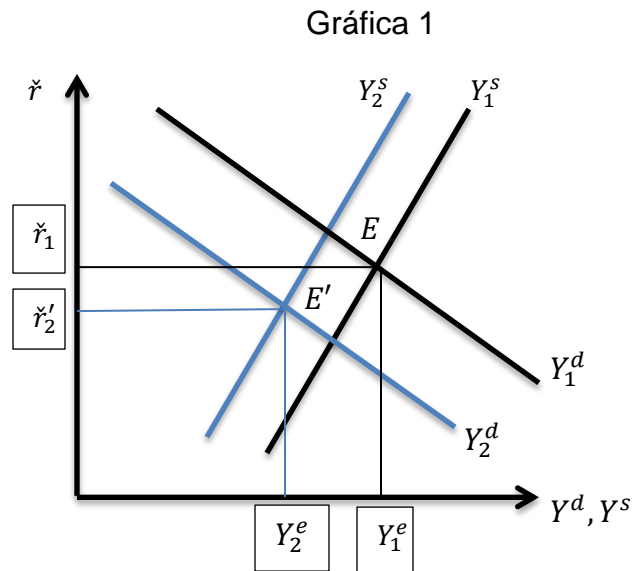
La aplicación del gasto público generará un efecto positivo en la utilidad de los individuos puesto que se incrementarán los servicios públicos, a su vez existe una disminución del consumo privado (C^d) en α unidades del gasto público, donde dicha disminución tiene un valor menor a uno ($\alpha < 1$); por lo que un incremento en una unidad del gasto de gobierno induce a los agentes privados a reducir su consumo en α unidades. Se considera que el incremento de G_t cuando el trabajo y el capital no varían, eleva la oferta agregada Y^s en una proporción β que representa la productividad marginal de los servicios públicos y es menor a la unidad ($\beta < 1$), a lo cual el incremento en una unidad de G_t , Y^s lo hará en β unidades.

Al dejar de suponer el gasto público igual a cero, la ecuación de vaciado de mercado se modifica de la siguiente forma:

$$7) C^d(\check{r}, \tau, G, \dots) + I^d(\check{r}, \tau, \dots) + G_t = Y^s(\check{r}, \tau, G, \dots)$$

En esta nueva forma, el gasto público afecta de manera negativa a la demanda de bienes de consumo, sin embargo, la demanda agregada se ve incrementada en $(1 - \alpha)$ unidades, mientras que la oferta agregada lo hará en β unidades. En el modelo se supone que $\alpha + \beta = 1$, lo que implica que si el gasto público se incrementa en una unidad los agentes económicos privados recuperan menos de una unidad como respuesta a la reducción de consumo y el incremento de la producción, lo cual no estimula en parte a expandir el gasto público.

Para considerar y observar mejor los efectos de una expansión del gasto público se desarrollarán los efectos antes vistos por la implementación de impuestos directos y los de una expansión del gasto en la gráfica 1, que se muestra a continuación.



En el punto E se presenta la situación de vaciado de mercado, al cual corresponden un determinado nivel de la tasa de interés después de impuestos \check{r}_1 y un nivel de oferta agregada igual a demanda agregada Y_1^e . En primer término la aplicación de un impuesto al ingreso provoca un proceso en el cual la demanda agregada disminuirá a causa de la menor demanda de bienes de consumo y bienes de inversión, desplazando la curva Y_1^d a Y_2^d , en donde a la misma tasa de interés se demandarán menos bienes de consumo e inversión. Como se menciono anteriormente, el valor presente del trabajo futuro disminuye por lo que se reduce la oferta de trabajo provocando una reducción en la oferta de bienes con lo cual observaremos un desplazamiento de la curva Y_1^s hacia Y_2^s , en donde se ofrece una menor cantidad de bienes. El desplazamiento de la demanda agregada será mayor que el de la oferta agregada, debido a que la reducción de la demanda agregada contiene la disminución de la demanda de bienes para el consumo, que es igual a la disminución de la producción, y la disminución de la demanda de bienes de inversión.

En dichas condiciones, a la tasa de interés \check{r}_1 , se presenta un excedente de oferta para lo cual el mercado hará caer la tasa de interés real para que se incremente la demanda de bienes de consumo y de bienes de inversión y se ajuste a la menor cantidad de producción,

reencontrando el punto de equilibrio en E' con coordenadas (\check{r}'_2, Y_2^e) . En el cual el ahorro es menor pues la caída de la tasa de interés real después de impuestos refleja una disminución de la inversión neta. Estas conclusiones de los impuestos al ingreso son las mismas a las que se mencionaron en el subapartado anterior pero ahora se han presentado con ayuda gráfica para que sean más claras; hay que aclarar que se supone que el carácter de la imposición tributaria es temporal, y al igual que esto, el carácter de la elevación del gasto público es transitorio.

En el caso de un incremento transitorio del G_t y partiendo de la última situación de equilibrio E' , la oferta agregada se incrementará en β unidades, lo cual desplazará la curva Y_2^s a la curva Y_1^s . El incremento de la demanda agregada dado por el gasto público será en $1 - \alpha$ unidades, y dado que $1 - \alpha > \beta$, el desplazamiento de la curva de demanda agregada será mayor al desplazamiento de la curva de oferta agregada, provocando que la curva Y_2^d regrese a Y_1^d . Con la tasa de interés real \check{r}'_2 , se produce un exceso de demanda, lo cual presiona al alza la tasa de interés debido también a que si el incremento del impuesto es temporal para financiar el gasto de gobierno transitorio, la oferta de ahorro se reduce pues se incrementa el consumo actual y dada una demanda de bienes de inversión se producen las presiones alcistas de la tasa de interés real después de impuestos. Los efectos de reducir la oferta de trabajo se ven contrapuestos con los efectos al alza de la oferta laboral generado por el alza de la tasa de interés real.

En este caso lo mejor que puede hacer el gasto público es compensar los efectos negativos que provocan los impuestos al ingreso, sin embargo, el incremento en la producción es menor que el aumento del gasto público generando en efecto compensador. El incremento posterior de la tasa de interés real después de impuestos induce a bajar el consumo presente y desincentiva la inversión, relaciones que se pueden observar en la ecuación y sus relaciones antes descritas de la ecuación de vaciado de mercado. Esta reducción de la inversión y el consumo sumados a la sustitución de consumo privado por servicios públicos se le denomina en la literatura como *crowding out* o “efecto exclusión”, en donde la reducción de la inversión provocada por el impuesto al ingreso se ve recrudecida por la implementación transitoria del gasto público.

Cuando el incremento del gasto de gobierno es permanente y el incremento a los impuestos también lo es, la disminución del ingreso disponible de las personas será permanente, provocando un efecto pequeño a la oferta de ahorros y dejando prácticamente estable la tasa de interés real, en consecuencia, los incrementos de oferta y demanda agregadas serán de la misma magnitud. La producción en la economía se eleva por el incremento del gasto de gobierno pero el consumo se ve reducido por dos lados, por el efecto exclusión y por la reducción del ingreso; y si bien la demanda de bienes de inversión queda intacta por el nulo cambio de la tasa de interés real, ésta se ve reducida a final de cuentas por el efecto negativo causado por los impuestos al ingreso.

Dado este análisis se concluye que en cualquier circunstancia que se establezca una política impositiva con base en los impuestos directos se terminará por afectar negativamente las decisiones de los agentes privados en términos de consumo e inversión, siendo la inversión la más afectada, perturbando la correcta asignación de los factores productivos en la economía. Como se puede notar, los impuestos al ingreso son considerados altamente distorsionantes por lo cual los impuestos indirectos deben ser los menos distorsionadores de la eficiencia económica.

El efecto de la aplicación de un gasto deficitario, entendido como un gasto mayor al monto de los ingresos percibidos por el Estado, se puede concentrar en dos ámbitos: la inversión y el consumo. Como se mencionó, la inversión privada se ve mermada por la realización de gasto productivo por parte del Estado en ciertos bienes y servicios que también son proporcionados por agentes privados, provocando la disminución en el consumo de dichos bienes y servicios comercializados por los mismos. El efecto exclusión de inversión privada por inversión pública se da entonces normalmente en bienes que son de interés del mercado, a decir de Ramírez (Ramírez, 2009) los bienes que no son de interés del mercado podrían generar un efecto contrario, es decir, un efecto *crowding in*; tales como en bienes públicos como la defensa nacional o la administración pública. Sin embargo, es imperante la visión del *crowding out* dentro del enfoque ortodoxo pues, los dañinos efectos en la inversión producirían una situación en la que no se incentivaría la creación de empleos y por ende la disminución aun mayor de la producción, poniendo en juego la estabilidad económica del país.

La implementación del gasto deficitario y en determinada forma la manera en cómo se financia este, trae consigo otro problema que se estudia con el llamado Teorema de la Equivalencia Ricardiana (TER). En este teorema que fundamentalmente se relaciona con David Ricardo y fue retomado por Robert Barro, formula que una política de gasto deficitaria implementada mediante una reducción de impuestos o la emisión de deuda no expanden el sistema económico debido a que si el gobierno decide financiar su gasto deficitario a través de la deuda, los agentes al ser racionales, no incrementarán sus consumo en el período actual pues prevén que en un futuro los impuestos tendrán que aumentar para hacer frente a la obligación de la deuda. Este ahorro que realizaran los agentes económicos repercute en que no exista *crowding out* de la inversión privada, además de que se puede inferir que en el largo plazo los impuestos son el único medio de financiamiento del Estado (Ramírez, 2009).

Bajo este enfoque se presume que la carga fiscal de los impuestos recaerá en las generaciones futuras, por lo cual es injusto que las generaciones actuales disfruten de los bienes y servicios por los cuales tendrán que pagar sus hijos o los hijos de sus hijos. El incremento de la deuda pública repercutirá sobre ciertas variables y tendrá como resultados efectos adversos sobre la estabilidad macroeconómica; estos se estudiarán en el siguiente subapartado teniendo en cuenta otras formas de financiamiento del gasto público.

iii. Financiamiento del gasto público y sus efectos.

En páginas anteriores se analizaron los efectos macroeconómicos del gasto de gobierno sobre ciertas variables, principalmente consumo e inversión, y en cierta medida se abordaron formas en las que el Estado financia su actividad, siendo la principal fuente el cobro de impuestos. Ize plantea que existen cuatro medios por los cuales puede ser financiado el gasto público: la imposición fiscal, la deuda interna, contratación de deuda externa y la emisión primaria de circulante (Ize, 1978).

En este mismo tenor, la necesidad de que una economía sea competitiva a nivel internacional hace que parte de esta responsabilidad recaiga sobre la estructura tributaria, pues a través de ella se dirigen esfuerzos por atraer y mantener actividades productivas dentro del país. En páginas anteriores se mencionó como los impuestos directos afectaban

la eficiencia en la asignación de los recursos dentro de la economía y como es que afectaban a variables como consumo e inversión, es por esto que la implementación de impuestos indirectos se hace necesaria para evitar que el descenso de la actividad productiva frene el crecimiento económico. Es por esta razón que a continuación se mencionara el marco sobre el cual se impulsan los impuestos indirectos para lograr una buena política tributaria⁴.

El uso de los impuestos por encima de la deuda se debe al TER, por el cual se toman medidas preventivas pues la deuda a largo plazo puede resultar perjudicial, además de que el crecimiento de ésta se encuentra sujeto al control del Estado al igual que lo están los impuestos. El uso de deuda externa se restringe por la condición de equilibrio de la balanza de pagos y por el ritmo de crecimiento de la economía (Ize, 1978). La negativa a hacer uso de la emisión primaria de dinero está estrechamente relacionado con la afirmación teórica de que la inflación es un fenómeno estrictamente monetario, fundamentado desde los economistas clásicos la NCM retoma dicha afirmación y prevé que si la oferta monetaria crece lo hará de igual manera el nivel general de precios, por lo que si se quiere evitar el financiamiento inflacionario, la tasa de crecimiento del dinero debe corresponder a la tasa de crecimiento de la economía, tal como lo señala Ize.

Por tanto, la función única de los impuestos es ser el mecanismo de financiamiento del gasto público, y los esfuerzos por no restringir el crecimiento económico se deben canalizar en la eficiencia de la recaudación para lograr estructuras tributarias neutrales que no incidan negativamente en el funcionamiento de la economía dejada a las libres fuerzas del mercado. Existe una jerarquización en la cual se establecen los gravámenes que afectan menos el crecimiento económico, siendo los impuestos corporativos los que tienen un mayor impacto negativo, los impuestos a las personas les siguen en relevancia, seguidos por los impuestos al consumo y en último lugar los impuestos a la propiedad de bienes inmuebles son considerados los menos perjudiciales.

⁴ Existen lineamientos generales que favorecen el buen funcionamiento de una política tributaria, tales como: interferir lo menos posible en la eficiente asignación de los recursos, tener una administración sencilla y relativamente barata, ser flexible para responder a cambios políticos, económicos y sociales, cumplir con los principios de equidad y proporcionalidad (sistema progresivo) y, mostrar transparencia. (Hernández Trillo & Amparan, 2000)

Los impuestos al capital tienen un efecto directo negativo a la tasa de rendimiento de la inversión física pues las ganancias después de impuestos se verán disminuidas, además, como se expuso anteriormente, un impuesto al ingreso incentivaré al incremento del consumo en el período actual mientras que los precios relativos de los períodos próximos se verán incrementados, provocando en adición una reducción en la acumulación de capital físico pues el gravamen se asume como un costo adicional, lo que pone en juego la viabilidad de los proyectos de inversión.

Este tipo de impuestos tienen otros efectos importantes para los países que los implementan, tal como lo es sobre los flujos internacionales de capital, ya que si son afectadas las decisiones de poner en marcha un proyecto de inversión estos flujos buscan nuevas localizaciones en las que no se vea afectada su tasa de rendimiento de la inversión; promoviendo a este tipo de impuesto como un medio para incrementar la competencia entre países (Ramírez, 2009). También se percibe que se puede afectar negativamente a la productividad pues las altas tasas impositivas reducen los incentivos de inversión sobre actividades de innovación así como sobre la inversión extranjera directa (IED).

Esto se puede expresar en la igualdad que expresa Caballero como: tasa de retorno de la inversión después de impuesto = $(1 - \tau)(PMK - \delta)$, donde PMK representa la productividad marginal del capital, es decir, el incremento en unidades del producto a partir del incremento de una unidad del capital; δ es igual a la tasa de depreciación. Bajo este mismo enfoque y de acuerdo con la condición de maximización del beneficio, si la inversión no reditúa al menos lo que la tasa de interés, la inversión no se llevará a cabo. Esto tiene un impacto negativo sobre la inversión si es que la tasa de interés después de impuestos o la tasa impositiva llegaran a aumentar, lo que ocasionará una merma del crecimiento económico.

La lógica del cobro de impuestos personales y el efecto sobre las variables macroeconómicas si bien se han mencionado, es importante extender un poco más el análisis ya que, siguiendo a Ramírez (2009); el cobro de impuestos al ingreso por concepto de trabajo afecta al salario neto que perciben los trabajadores provocando una disminución en la acumulación de conocimientos ya que la expectativa de ganar un mejor salario está estrechamente relacionada con el hecho de incrementar capacidades y habilidades. Sin

embargo, aun si la estructura del impuesto fuese progresiva, esto es que se agrave más que proporcionalmente los ingresos por trabajo de las personas, las empresas verían incrementados sus costos al contratar trabajadores mejor capacitados y con mayores habilidades mismo que repercute en un mayor número de personas poco cualificados y un menor número de trabajadores altamente capacitados. Esto afecta la acumulación del factor trabajo y por tanto de la productividad, misma que se reflejará en la tasa de crecimiento de la economía, siendo esta cada vez más lenta.

Ahora bien, si analizamos las implicaciones de financiar el gasto público con impuestos al consumo y de acuerdo con el enfoque ortodoxo, debemos enfocarnos al comportamiento de la tasa de interés pues como ya se ha observado, los cambios en la tasa de interés pueden modificar las decisiones de consumir en un período presente o hacerlo posteriormente. Los impuestos al consumo son considerados como neutrales o al menos, menos distorsionantes de la actividad económica ya que solo afecta las decisiones de gasto de los agentes, además de que son sencillos de administrar; siendo argumentos que consolidan la aplicación de este tipo de gravámenes en los que debe existir una tasa impositiva igual para todos los bienes de consumo final y que sean de base más amplia a diferencia de bienes donde existan excepciones (Ramírez, 2009).

Por último, los impuestos a la propiedad se enmarcan como los menos perjudiciales para el funcionamiento eficiente de la economía debido a que no afectan al ingreso ni al consumo, haciendo atractivo el cobro de estos por los gobiernos locales sin afectar la libre movilidad de factores y la correcta asignación de los mismos.

La necesidad de que la obtención de ingresos públicos afecten en menor medida el funcionamiento de la economía de libre mercado ya atan de cierta manera a la política fiscal, siendo visto el Estado como un agente económico más en el que sus gastos deben ser necesariamente igual a sus ingresos y con las mismas respectivas restricciones se cristaliza la idea de que el gobierno necesariamente debe tener responsabilidad fiscal, cuidando no exceder sus egresos a partir de los ingresos; es decir, el gobierno debe trabajar en un marco de finanzas sanas y evitar el déficit fiscal.

iv. La disciplina fiscal: Finanzas Sanas.

A través de la segunda mitad del siglo XX es posible notar el giro repentino del papel de la política fiscal dentro de la macroeconomía, ya que paso de tener el papel central en la recuperación después de la gran depresión y la consecuente segunda guerra mundial a un papel restringido a partir de la década de los 80 hasta nuestros días. Esto no se debió meramente a un cambio político, tenía de fondo la evolución del pensamiento económico por el lado de los monetaristas que debatían los modelos keynesianos, ya que los fenómenos económicos que se presentaban en la realidad rebasaban la capacidad analítica de dichos modelos desarrollados hasta ese entonces; uno de aquellos problemas era la estanflación, mismo que ponía en duda la llamada Curva de Phillips, herramienta teórica que había servido en las últimas décadas como objeto referente en la aplicación de política económica, pues en dicha curva se postulaba que existía una relación inversa entre inflación y desempleo, sin embargo, se vivía una época en que los niveles de inflación crecían al igual que los niveles de desempleo.

Fue a través de los desarrollos monetaristas y los de un grupo naciente y creciente de economistas que se basaban en la hipótesis de las expectativas racionales para explicar los fenómenos económicos y construir sus modelos, que se optaba por regresar a la tradición clásica y neoclásica en la que las expectativas de los agentes económicos y los fundamentos microeconómicos jugaban un rol importante. Es a través de la microfundamentación y la introducción de expectativas endógenas a los modelos macroeconómicos como estos teóricos llegan a diversas conclusiones analíticas, y en cuestión de políticas, importantes; una de ellas que el agente económico Gobierno debe trabajar con reglas de política y no con políticas discrecionales que afectan el correcto desempeño de la economía.

Sujetando la política fiscal a una restricción presupuestaria para evitar presiones inflacionarias o situaciones de deuda creciente, se busca no afectar al sector privado en sus decisiones de ahorro, inversión y producción, obteniendo como resultado una serie de reglas a las cuales está sujeta la política fiscal. Estas reglas, siguiendo a Parguez (2002), son las siguientes:

1. El Estado no debe de incurrir en déficit.

2. El Estado debe procurar el futuro incurriendo en superávit.
3. El Estado debe pagar su deuda.
4. El Estado debe utilizar los impuestos para fomentar el ahorro privado.
5. El Estado debe ser eficiente como una empresa privada.
6. El Estado debe transferir al sector privado todas las actividades que puedan ser propiamente manejadas por empresas con fines de lucro.

Estos seis mandamientos de la doctrina de la disciplina fiscal que la mayoría de los gobiernos nacionales sustenta con el fin de lograr un mayor crecimiento económico conllevaron dentro de sí mismos ciertas implicaciones analíticas de enorme peso, pues del primer mandamiento se concluye que los impuestos son el único recurso de financiamiento del Estado. En este sentido, Parguez menciona que los tres primeros puntos dan lugar a realizar el gasto público pero no a realizar una política contracíclica en los corto y largo plazos; a su vez, para poder pagar el servicio de la deuda es necesario que se ahorren parte de los ingresos que en el largo plazo solo puede traducirse en un incremento de la tasa de ahorro del gobierno, ya que no se puede dar un incremento sostenido de las tasas impositivas pues se afectaría al ahorro de los agentes privados y entra en contradicción con el punto 4. A través de los puntos 5 y 6 se hace posible la realización de un superávit fiscal, debido a que se libera al Estado de ciertas actividades productivas y son transferidas a empresas privadas, en caso de seguir en funcionamiento alguna empresa a cargo del Estado, éste debe gestionar la empresa como cualquier empresa privada, tratando de reducir costos.

Los organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, son encargados también de fomentar la disciplina fiscal, ya que reconocen que una situación fiscal sostenible fomenta el crecimiento económico. Los argumentos que presentan los defensores de la disciplina fiscal mencionan que a largo plazo los países que presentan déficit públicos y deudas bajas y estables registran tasas más altas de crecimiento económico, mientras que en el corto plazo la disminución de los desequilibrios fiscales tiende a acelerar el crecimiento económico debido a que se deja de crear dinero para financiar el gasto público y la tasa de inflación comienza a caer, beneficiando a los inversionistas que cuentan ahora con un mayor ahorro disponible y pueden disponer de esos recursos. Esto reduce la

probabilidad de una crisis causada por las expectativas de que el gobierno no pueda hacerle frente al pago de la deuda. (FMI, 2002)

Asimismo el FMI recalca que la situación fiscal prudente depende de la situación económica propia de una nación y del horizonte temporal, pues en el largo plazo hace como objetivo principal de la política fiscal mantener un nivel sostenible de la deuda pública; en el caso del largo plazo existen dos opciones para manejar la política fiscal: de manera restrictiva o de manera expansiva. El organismo internacional en su labor fomenta que una política fiscal debe ser restrictiva en los países con sustanciales déficit presupuestarios, haciendo preferible el uso de una expansión fiscal solo en economías que atraviesan por recesiones pero que cuentan con fundamentos macroeconómicos sólidos⁵ que permitan la expansión del gasto público en aras de mitigar la pobreza y otros efectos indeseables de una crisis económica.

Sin embargo se debe considerar los efectos que una determinada orientación de la política fiscal puede causar sobre los incentivos de las empresas y familias, pues como se ha mencionado, los efectos de la introducción del financiamiento del gasto público tiene diferentes repercusiones en el agregado; en este tenor, los impuestos corporativos inciden en las decisiones de inversión y en el tipo de activos en los que se invierte, las gravámenes sobre la mano de obra afectan las decisiones sobre acumulación de conocimientos (educación y capacitación), la falta de impuestos correctivos a ciertas actividades como la emisión de contaminantes puede inducir a una excesiva contaminación. En el carácter de los programas sociales, cuando son generosos cuantitativamente, induce a debilitar los incentivos para trabajar y ahorrar; así como en el sector público la política de remuneraciones y el régimen disciplinario, influyen en el grado de corrupción de la administración pública y en la productividad de los funcionarios. (FMI, 2002)

A sido con el proceso de globalización como la disciplina fiscal se ha colocado como la regla a seguir en países desarrollados y en desarrollo, sin embargo, está tendencia es inversa tanto en los primeros como en los segundos pues como menciona Ramírez (en imprenta), la globalización otorga diferentes capacidades para lograr establecer políticas soberanas a

⁵ Se toma como referencia de parámetros sólidos un déficit fiscal de nivel de 2% o menor del PIB de la economía en cuestión, así como una inflación anual de menos del 10%. (FMI, 2002)

favor de las economías en desarrollo, mismas que solo siguen políticas que ya han sido probadas en las economías desarrolladas y que a la hora de ser aplicadas en economías emergentes dejan muy poca capacidad de maniobrar en las condiciones generadas por tales políticas. La noción de que la soberanía de las políticas puede llegar a perderse a favor de la globalización y del comercio internacional está presente en diversos autores (Huerta, 2010; Ramírez 2008), que remarcan la necesidad del gobierno por ajustar sus finanzas públicas ante el temor de ver afectada la calificación de su deuda soberana (Ramírez, en imprenta).

La instauración de las finanzas sanas responde a los argumentos hasta ahora desarrollados en contra de los efectos nocivos que la teoría estándar otorga al uso del gasto público excesivo, es decir de un déficit fiscal, en el que efectos como el *crowding out*, el alza en la tasa de interés y en la tasa de inflación, la caída en las tasas de ahorro e inversión con la consecuente caída en el producto afectan de manera igual al sector externo en el que las importaciones tienden a aumentar a causa de la debacle en la producción nacional; la presencia de constantes déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos provoca presiones en el tipo de cambio que lo aprecian. Dadas éstas circunstancias se opta por manejar reglas de política en las que las que el sector público debe de guiarse para no afectar las expectativas de los agentes, rubro que es de suma importancia para el Nuevo Consenso Macroeconómico, pues el gobierno trata de mantener su credibilidad y favorecer la economía de libre mercado.

En este contexto bajo el cual la política fiscal queda supeditada a los objetivos de política monetaria, que se encarga de incidir a través del mecanismo de transmisión a las variables nominales que se ven afectadas por el uso de la política fiscal; en este mismo modelo, el Banco Central gana su autonomía para evitar que el gobierno utilice la emisión primaria de dinero para financiarse, a su vez, el banco cuenta con un enfoque de blancos de inflación para lograr su objetivo primordial que es procurar el poder adquisitivo de la moneda haciendo uso de una herramienta: la tasa de interés de corto plazo. Es en el cumplimiento de mantener las variables nominales estables que la política fiscal adquiere un carácter procíclico.

La disciplina fiscal condiciona la erogación estatal hasta donde los ingresos percibidos, principalmente vía impuestos, lo permita; esto direccionalidad: ingresos-gastos, permite

que los movimientos en el comportamiento de la política fiscal sean en el mismo sentido del ciclo económico. Considerando lo anterior, en la etapa de recuperación del ciclo económico el ingreso de las personas se eleva a causa del aumento del empleo, el consumo y la producción, por lo que los ingresos públicos también aumentarán; ya que el Estado cuenta con más recursos, bien puede incrementar sus gastos pensando en hacer crecer aún más la economía.

Sin embargo, en la fase de recesión del ciclo económico los ingresos de las personas tienden a caer por la debacle en la actividad económica, el consumo y la inversión siguen el mismo comportamiento y originan que los ingresos tributarios caigan, por lo cual el gobierno ve reducida su capacidad para implementar el gasto público como herramienta de política económica para hacer frente a la recesión, ya que también está limitada su capacidad de emitir deuda en pro de cuidar la credibilidad. Es de esta manera como la senda de crecimiento de la economía se estrecha cada vez más, limitando aún más el papel del Estado ya que la autoridad monetaria es autónoma y ésta tiene la decisión de cómo manejar la política monetaria, procurando siempre tener estabilidad de precios.

El comportamiento de los ingresos no es el único indicador que sirve para verificar el comportamiento procíclico o contracíclico de la política fiscal en el contexto de finanzas públicas sanas, a decir de Ramírez (2009), en países de América Latina el comportamiento procíclico de la política fiscal se puede explicar por otros factores como el comportamiento de los flujos de capital, mismos que tienen un comportamiento procíclico debido a que la entrada de capitales disminuye en fases de baja actividad y exagera la contracción económica; otro factor es el gasto público, pues se considera que a media que las condiciones económicas mejoran, la población exige mejores servicios públicos y menores impuestos, provocando la expansión del gasto público en tiempos de prosperidad y limitará el gasto en la recesión debido a los niveles de deuda contraídos en la etapa anterior.

Estas implicaciones analíticas y de política, derivadas a partir del modelo hasta ahora explicado son objeto de críticas por ciertos economistas. La línea heterodoxa del pensamiento económico ofrece una serie de alternativas a las principales premisas del modelo neoclásico, mismas que serán objeto de estudio en el siguiente apartado.

b) El enfoque heterodoxo de la política fiscal.

El llamado enfoque heterodoxo es un conjunto de cuerpos teóricos distintos, que divergen de la concepción convencional sobre el funcionamiento de la economía y de las implicaciones empíricas que emanan cuando la economía se estudia en un contexto de equilibrio general, esto como característica principal y central. Para efectos del presente trabajo, se considera como eje la corriente económica poskeynesiana, misma que ofrece una visión crítica y valiosa sobre las cualidades de la política económica y sus herramientas e instrumentos que la visión ortodoxa ha dejado de lado por el carácter restrictivo a la participación estatal dentro de la economía.

Una característica fundamental del pensamiento poskeynesiano es, siguiendo con la tradición keynesiana, la participación activa por parte del Estado dentro de la economía para garantizar el desarrollo de la sociedad en un ámbito de pleno empleo y estabilidad de precios; categorías que parten de conceptos teóricos que resultan ser realmente opuestos a los de la sabiduría convencional. Es importante mencionar que en adelante se considera que el cuerpo teórico heterodoxo presenta respuestas que bien pueden ser utilizadas, en mayor medida, para explicar las condiciones bajo las cuales se desempeñan las economías en desarrollo, más que el cuerpo teórico del nuevo consenso macroeconómico.

En un primer momento se desarrolla la explicación de las finanzas funcionales y cómo es que resulta ser totalmente opuesto a la postura de finanzas sanas, principalmente en el comportamiento de lo que se ha llegado a considerar el único medio de financiamiento del gobierno: los impuestos. Con estas bases se permite desarrollar cómo es que el Estado guía su política económica y cómo influye en las variables que son de principal importancia dado su impacto en la economía, tales como el ingreso, el gasto, el consumo, la inversión, el producto y el empleo; por último, se ofrece una visión de cómo es que la participación activa del Estado a través del déficit fiscal incide en las fluctuaciones del ciclo económico y su capacidad para regular los movimientos del mismo, con el correcto manejo de instrumentos como el tipo de cambio, la tasa de interés, y sus efectos en la balanza comercial y otras variables objetivo.

i) Rompiendo con la disciplina fiscal: Finanzas Funcionales.

El modelo ortodoxo que presenta a los impuestos como sólo un medio para financiar el gasto del gobierno, expone que si se decide incurrir en un déficit presupuestal, éste se financiará por medio de deuda, la cual generará presiones a las generaciones futuras a causa de que se tienen que pagar intereses por emitirla; lo cual desatará presiones inflacionarias a causa de la elevación de la tasa de interés, y que en adición, provocará un efecto exclusión (*crowd out*) de la inversión privada. Esta serie de efectos presiona al gobierno a renegociar su deuda, obligándolo a vender bonos en los mercados internacionales, estableciendo políticas de austeridad en el país para ganar la credibilidad de los mercados y no incurrir en insolvencia.

La visión poskeynesiana, que se construye a partir del enfoque keynesiano, se considera que se relaciona muy de cerca con la propuesta de finanzas funcionales de Abba Lerner (Wray, 2006); dicha postura permite fundamentar que los impuestos no desempeñan la función de financiar el gasto de gobierno, así como los bonos que se emiten tampoco son instrumentos de financiamiento, pues, el Estado puede imprimir dinero casi ilimitadamente para financiar su gasto. Llevando a la percepción de que el déficit presupuestal es la norma teórica y práctica en una economía moderna. Pero si los impuestos y la emisión de bonos no son instrumentos por los cuales se financia el gasto gubernamental, ¿entonces para qué sirven? Para responder a estas preguntas es necesario partir de lo que son las finanzas funcionales y en qué se sustentan.

Abba P. Lerner, mencionaba que “el principio de evaluar las medidas de política fiscal por la forma en que trabajan o funcionan en la economía, lo podemos llamar finanzas funcionales” (Lerner, 1943). Bajo esta concepción se dice que el Estado tiene la capacidad para promover el pleno empleo y la estabilidad de precios, y debería usar sus facultades para hacerlo (Forstater, 1999). Mientras que para Ramírez (2009), las finanzas funcionales representan un entendimiento diferente de los instrumentos de política fiscal y de las implicaciones que tiene en el logro de ciertos objetivos como el crecimiento económico y el pleno empleo. Si se considera que la heterodoxia, al utilizar las finanzas funcionales como marco analítico, tiene como objetivo último lograr un estándar decente de vida con pleno

empleo y estabilidad de precios, debe de seguirse una serie de reglas que guían las finanzas funcionales para dar una correcta dirección a la economía; estas son las siguientes:

1. Mantener la tasa total de gasto en el país sobre bienes y servicios ni menor ni mayor que, a precios corrientes, compraría todos los bienes que es posible producir (Lerner, 1943, p. 39).

En consideración de esta primera regla, se tiene que cuando el nivel de gasto total es muy elevado, el gobierno debe reducirlo e incrementar los impuestos, y por el contrario, cuando es muy bajo se debe aumentar el gasto y disminuir los impuestos. Esta concepción se puede extender según el nivel de desempleo que esté presente en la economía pues, con una alta tasa de desempleo el gobierno bien puede optar entre aumentar el gasto, disminuir los impuestos o una combinación de ambas opciones⁶, (Ramírez, 2009). El aumento del gasto se financia a través de la creación de dinero, esto hasta donde se considere que el nivel de gasto del sector privado sea capaz de sustentar una situación de pleno empleo. A causa de que es a través de la creación de dinero como se financia el gasto adicional y no a través de la recaudación impositiva, se desprende la segunda regla.

2. El gobierno sólo deberá recibir préstamos en moneda si es deseable que el público tenga menos dinero y más bonos gubernamentales (Lerner 1943, p. 40).

Los impuestos son considerados solo para consideraciones sobre qué tan favorable es que los agentes privados tengan dinero en sus poder en función de lograr los objetivos propuestos por la política económica, aumentando la carga impositiva cuando sea preferible que no haya tanta liquidez en la economía, y viceversa, bajar las cargas fiscales para cuando sea preferible tener más liquidez fluyendo entre agentes privados. Por otro parte, los bonos son expedidos de la misma forma para regular las reservas bancarias, punto que se retomará más adelante, y como una opción alternativa que genera intereses a la moneda (Wray, 2006).

⁶ El autor tomo en consideración que si bien se pueden disminuir los impuestos, estas disminuciones deben de dirigirse a las personas con menores ingresos dado que presentan una alta Propensión Marginal a Consumir.

Es con el manejo adecuado de los bonos gubernamentales que el Estado puede mantener un óptimo nivel en la tasa de interés para asegurar el nivel deseado de inversión (Ramírez, 2009), a través del mecanismo de prestar dinero o pagar deuda, que bajaría la tasa de interés y elevaría el nivel de inversión, o bien, tomar prestado dinero para elevar la tasa de interés y reducir el nivel de inversión.

3. La impresión, almacenamiento o destrucción de la moneda, conforme se requiera, para llevar a cabo las dos primeras partes del programa (Lerner, 1943, p. 41).

Si el esquema de finanzas funcionales rige la imposición, al ingreso, el gasto y el endeudamiento, Lerner menciona que, cuando suceda cualquier exceso de desembolsos sobre los ingresos que no pueda ser cubierto con las acumulaciones de dinero, se debe imprimir dinero nuevo; y si sucede lo contrario, los ingresos excedentes pueden ser destruidos o utilizados para reponer los gastos excedentes que se hayan realizado con anterioridad. Sin embargo, esto no significa que el gobierno pueda hacer un uso desmesurado en la impresión de dinero, pues debe de existir una coordinación entre la política fiscal y monetaria.

Si bien los impuestos son considerados un medio de financiamiento por el *mainstream*, esto es así porque el gobierno se ha autolimitado en sus capacidades como Estado, y se ha alineado su funcionamiento al de una empresa privada que presenta dificultades para tener acceso al dinero; esta característica obliga al Estado a desconocer su soberanía para crear dinero.

La emisión de dinero se configura en la visión heterodoxa como una fuente de ingresos, a diferencia de la sabiduría convencional en donde ésta fuente está sumamente restringida, provocando que en los países se consolide y cristalice esta imposibilidad con el otorgamiento de la autonomía al Banco Central (BC). La autonomía de la banca central se suscribe para evitar que el gobierno caiga en la tentación de financiar su gasto deficitario a través de la monetización que crea procesos inflacionarios. Un BC autónomo imposibilita que el Estado tenga una moneda soberana (Huerta, 2010; Ramírez, 2008; Wray, 2006), y obliga al gobierno a trabajar con disciplina fiscal, por tanto, los impuestos son vistos como único medio de financiamiento (Ramírez, 2009; Caballero, 2009).

En el marco heterodoxo, trabajar con moneda soberana posibilita que los impuestos obtengan funciones muy distintas a sólo ser medio de financiamiento del gasto público, estas funciones entran en un contexto altamente favorable para el funcionamiento económico favorable y que desemboque en crecimiento económico. Ya que autores como Randall Wray consideran que el costo de imprimir dinero en una economía capitalista actual es muy cercano a cero, porque el dinero solo tiene un valor nominal, y que la clave para que la “cosa” llamada dinero sirva para comprar bienes y servicios, es que tenga una aceptación general; se deja a los impuestos con otros atributos muy distintos al mencionado por el pensamiento neoclásico. Las funciones alternativas de los impuestos en un esquema de moneda soberana son las siguientes:

1. Los impuestos como generadores de demanda por el dinero del Estado.

Pensando en que el dinero es utilizado para comprar bienes y servicios, la condición básica para que el dinero sea dinero es, como se mencionó líneas arriba, que tenga aceptación general. El proceso de aceptación del dinero según Lerner (1947), se da de la siguiente forma: si el Estado de buena voluntad acepta la cosa propuesta como dinero en el pago de los impuestos y alguna otra obligación “*the trick is done*”. Pues se considera que “el dinero es una criatura del Estado y sus aceptabilidad general, que es el atributo más importante permanece o desaparece por su aceptabilidad por parte del Estado” (Lerner, *Íbid*). Wray, siguiendo a Lerner⁷, menciona que cuando el Estado se encuentra en crisis y pierde su legitimidad y en particular su capacidad para gravar y hacer cumplir sus deudas tributarias, el dinero normal estará en un estado de caos conduciendo al uso de la moneda extranjera e las transacciones domésticas privadas (Ramírez, 2009).

Asimismo se apunta que el dinero se demanda por el poder que el Estado tiene al hacer cumplir con sus obligaciones fiscales y sobre todo porque se reserva el derecho de decidir qué cosa será aceptada por el pago de los mismos. Por tanto, la función de recaudación por parte del Estado tiene la finalidad de crear demanda por el dinero de curso legal y con ello asignarle un valor que, sin un sistema efectivo de recaudación tributaria, rápidamente caería

⁷ Lerner (1947), menciona que tanto los cigarrillos como la moneda extranjera pueden ser completamente utilizados por los agentes cuando el dinero normal y el estado de la economía están en completo caos. Por otro lado, Ramírez (2009), al citar a Mankiw, mencionaba que en los campos de concentración nazis los cigarrillos se convirtieron en depósito de valor, unidad de cuenta y medio de cambio.

a cero; pues como menciona Wray, los impuestos se necesitan para darle un valor a la moneda ya que si el dinero de emisión primaria fuera de fácil obtención, puede perder su valor porque no se necesita trabajar arduamente para conseguirlo⁸.

Por otro lado, se podría pensar que no todos los agentes están bajo el régimen tributario y que el dinero no sólo se utiliza como medio de pago de impuestos, pero estos individuos en algún momento tienen que establecer relaciones de compra-venta con los sujetos que están sujetos a pagar impuestos, por lo que se hará necesario tratar con el dinero de curso legal. Otro punto a tratar es el medio por el cual se pone en circulación el dinero; esto es a través de la política fiscal y específicamente, por medio del gasto público, ya que se considera que tiene mayores oportunidades de satisfacer la demanda de dinero que la política monetaria realizada por el BC y sus compras de bienes y servicios o de sus operaciones de mercado abierto. Por lo que la función de la política monetaria se enfoca a la regulación de mercados financieros y a la determinación de la tasa de interés diaria (*overnight*).

Si la direccionalidad de la política fiscal fuese del estilo que describe la teoría neoclásica, es decir, un proceso ingreso-gasto, el Estado que como una empresa privada más; sin embargo, en el enfoque heterodoxo, el Estado oferta el dinero de curso legal en primera instancia, es decir, gasta nuevo dinero y se incrementa la cantidad de dinero en la economía por concepto de compra de bienes y servicios. El dinero que se puso en circulación a través del gasto público es destruido una vez que se pagan los impuestos; bajo este esquema la direccionalidad del proceso en realidad es de gasto-ingreso, si esto no fuera así, los agentes no tendrían de donde sacar el dinero necesario para encarar sus obligaciones fiscales, ni mucho menos para acumular reservas de dinero.

En dichas condiciones, es imprescindible que el gobierno realice déficit presupuestal para ingresar al sistema más dinero del que está destruyendo con la recaudación de impuestos; si se hiciera lo dictado por las finanzas sanas, la realización de superávit fiscales sería como estar quitando con una mano los recursos que está dando la otra, dejando al sector privado sin recursos, erosionando sus ahorros. Bajo la soberanía monetaria el gobierno no está restringido a la recaudación de ingresos tributarios para incrementar su gasto (Ramírez, 2008).

⁸ La cita fue tomada de Ramírez (2009).

2. Los impuestos como reguladores del gasto de los agentes privados.

De acuerdo con la primera regla de las finanzas funcionales, al procurar el nivel adecuado de gasto total en la economía, los impuestos juegan el rol de regular el nivel de gasto privado, pues como se mencionó anteriormente; en tiempo de expansión económica se va haciendo menos preferible que los privados tengan tanta liquidez para evitar un sobrecalentamiento de la economía, que se traduzca en presiones inflacionarias, mientras que en las partes descendentes del ciclo es preferible dejar con más recursos a las personas que más lo necesitan para ayudar a la recuperación económica y no se traduzca en un incremento del desempleo. Sin embargo, el comportamiento de la recaudación fiscal es similar al del ingreso durante el ciclo económico, esto quiere decir que cuando los ingresos de las personas crecen –durante la fase expansiva del ciclo- la recaudación del Estado es mayor y, mientras los ingresos de los individuos y empresas caen –fase recesiva del ciclo- la recaudación tributaria también lo hace; por lo que se afirma que los impuestos tienen un comportamiento procíclico. Por lo que sería difícil llevar a cabo una reactivación económica mediante una política fiscal austera, que incremente los impuestos para que el gasto pueda incrementarse, siguiendo la línea de las finanzas públicas sanas; por lo que se hace necesario actuar con una política fiscal contracíclica.

Una política fiscal contracíclica consiste en disminuir la carga fiscal en las etapas recesivas e incrementándola ante choques de demanda que puedan traer consigo desequilibrios en el nivel de precios, de esta manera se regula el gasto de los particulares (Ramírez, 2008). Sin embargo, se argumenta que el uso de esta política contracíclica en base a los impuestos tiende a ser más procíclica debido a los rezagos de la política fiscal, pues se necesita un proceso de estructuración de medidas y de su aprobación y puesta en marcha, además de los rezagos en los efectos sobre la demanda agregada; conduciendo a que los efectos de la política contracíclica lleguen una vez que ya se ha salido de la fase recesiva del ciclo. En este tenor, Ramírez propone que exista una regla de política que pusiera énfasis en el objetivo del pleno empleo, o bien, flexibilizar las tasas impositivas de manera contracíclica, disminuyendo la tasa en recesiones y elevándola en fases expansivas donde sea recomendable frenar la dinámica económica.

3. La redistribución del ingreso y la riqueza.

Los problemas de distribución del ingreso bien pueden manejarse con una estructura tributaria que beneficie a las personas que más lo necesiten, pues la concentración de la riqueza y el ingreso son características inherentes de una economía capitalista dejada a las libres fuerzas del mercado. Con una estructura tributaria progresiva más que regresiva, es decir, que los agentes con mayores ingresos paguen mayores impuestos, con el objeto de incrementar el nivel de gasto total en la economía y generar niveles superiores de demanda agregada.

Cuando un sistema tributario es progresivo el gobierno pone a disposición de las personas de menores ingresos más recursos que pueden ser puestos en circulación debido a su elevada propensión Marginal a Consumir (PMC), puesto que las personas con mayores ingresos pueden destinar esos recursos al ahorro. El incremento del consumo afecta de manera favorable la demanda efectiva, pues el incremento de las ventas eleva las ganancias de los empresarios e incrementa las perspectivas de inversión.

Como se mencionó en el apartada a), el carácter de los impuestos directos resulta ser progresivo pero distorsionan las decisiones de los agentes en materia de producción, crecimiento y acumulación; por esta razón, los economistas neoclásicos argumentan que una estructura tributaria que descansa en impuestos indirectos, es decir de carácter regresivo, se compensa con una asignación del gasto de índole progresiva. Sin embargo, atenuar un sistema tributario regresivo con una política de gasto progresiva, puede devenir en el establecimiento de políticas existencialistas, que si bien ayudan a un grupo en específico, pueden provocar dependencia a los ingresos percibidos de dichos programas.

En un contexto de liberalización económica, cuando un país baja las tasas impositivas directas, normalmente es seguido por otros países con el fin de mantener su nivel de competitividad. Para compensar dicha baja se comienzan a incrementar los impuestos al consumo, el inconveniente es que esta carga fiscal disminuye la demanda agregada, con lo que se inhibirá la inversión por las menores expectativas de realización de los productos, con lo que se limita el crecimiento económico del país (Ramírez, 2008).

Con estas tres características de los impuestos bajo el marco de las finanzas funcionales se consolida una parte importante del pensamiento poskeynesiano, bajo el cual es posible lograr el pleno empleo y la estabilidad de precios; es en cambio, con las restricciones impuestas por el equilibrio fiscal que se hace necesario trabajar hasta donde los ingresos lo permitan, pues con recursos cada vez más limitados se reduce la capacidad de la política fiscal para incidir en el ciclo económico en aras de regular el mismo. Como se argumentó en líneas anteriores, los ingresos estatales y de los particulares tienen un carácter procíclico con lo que se limita cada vez más la participación estatal y produciendo prolongaciones en el ciclo económico, pues en buenos tiempos las presiones para que se incremente el gasto público resultan en un crecimiento por arriba del deseado, provocando inflación. Por el lado contrario, en los malos tiempos se exacerban las condiciones al caer la actividad económica por parte de los privados y sin nada que pueda hacer el gobierno debido al carácter procíclico de los ingresos fiscales y por los rezagos en la política fiscal. Cayendo en un círculo vicioso en el que se disminuye el nivel general de gasto en la economía, reduciendo la demanda, el producto y con ello la recaudación fiscal (Ramírez, 2008; Huerta, 2010).

Adicionalmente, en el contexto de globalización de la economía y donde el comercio exterior juega un papel determinante para las economías en vías de desarrollo, el gobierno tiene que garantizar la convertibilidad de su dinero a una moneda extranjera, con lo que los países optan por un régimen de tipo de cambio fijo o semi-fijo (Ramírez, 2008), a pesar de que en la actualidad la mayoría de los países dice estar bajo un régimen de libre flotación cambiaria, para estar en total acuerdo con el esquema de trabajo de las economías actuales que se desenvuelven bajo el llamado Trípode Taylor⁹. Este hecho, el de mantener la estabilidad cambiaria, ha sido otro de los argumentos para que la política fiscal está supeditada a los objetivos de la política monetaria.

Blanchard *et al.* (2010), menciona que el nuevo consenso macroeconómico considera que la política monetaria puede mantener una brecha estable del producto, por lo cual no hay necesidad de utilizar la política fiscal; mientras que en economía avanzadas la prioridad es

⁹ El trípode de Taylor se sustenta en los conceptos de: reglas de política para anclar las expectativas de los agentes, un enfoque denominado *Inflation Targeting* con el cual se realiza la política monetaria con la meta de lograr objetivos de inflación, y un régimen de tipo de cambio flexible, necesario para liberar la política económica de los efectos restrictivos de un régimen cambiario fijo.

estabilizar los niveles de deuda y hacerlos disminuir, en los mercados emergentes la poca profundidad de los mercados financieros domésticos limita el alcance de una política fiscal contracíclica; además de los rezagos en el diseño y la implementación de las medidas fiscales. Como resultado se enfoca la política fiscal a la sustentabilidad de la deuda y en reglas diseñadas para lograr este objetivo, así como reducir la probabilidad de caer en una crisis provocada por el incumplimiento de la deuda.

ii) Gasto, Ingreso y Pleno Empleo

Hasta el momento se han presentado las implicaciones teóricas y de políticas en materia de impuestos bajo el marco de finanzas funcionales, destacando que bajo este enfoque la política fiscal se dirige a asegurar el nivel deseado de actividad económica, en lugar de alcanzar una situación presupuestaria en particular (Arestis y Sawyer, 2004). Es pertinente, con estas bases, fundamentar el comportamiento y las características que obtienen las variables económicas dependientes del funcionamiento de la política fiscal y monetaria, que en buena medida se contraponen a los efectos descritos por el pensamiento ortodoxo.

En el contexto actual los gobiernos priorizan la estabilidad macroeconómica para generar las condiciones de crecimiento sostenible, sin embargo la manera en que se consolida dicha estabilidad va en contra de los objetivos de pleno empleo y del desarrollo integro de la población. El déficit gubernamental no tiene lugar en el desempeño del Estado dentro de la economía, pues se minimiza la participación de éste al compararlo con una empresa privada, limitando sus gastos a los ingresos.

Cuando los impuestos dejan de considerarse solo un medio de financiamiento del gasto público, los efectos del gasto que se argumentaban por parte de la ortodoxia económica dejan de tener validez; tales efectos como el *crowding out* y las implicaciones del Teorema de Equivalencia Ricardiana. Por lo que la siguiente argumentación va en contra de la postura convencional de la política fiscal.

Cabe mencionar que los efectos sobre el consumo que describe el TER a causa de un déficit fiscal son discutidos por Arestis y Sawyer (2004), en donde los autores argumentan en contra del TER que la gentes no vive por siempre y no se preocupan por la recaudación de impuestos después de su muerte; en suma, en los mercados de capitales son imperfectos y

sus tasas de descuento son mayores a las del gobierno; se menciona que los ingresos y los impuestos futuros son inciertos y poco se puede confiar en las previsiones probabilísticas; la cuantía de los impuestos no pueden ser tan grandes pues estos se encuentran en función del ingreso, el gasto o la riqueza; y por último, los resultados del TER se apoyan en el concepto del pleno empleo.

El financiamiento a través de la emisión primaria de dinero, y los efectos inflacionarios que la teoría neoclásica le atribuye no son del todo ciertos para el enfoque poskeynesiano, ya que se argumenta que la aplicación del déficit presupuestal incentiva la demanda agregada, pues los efectos sobre el consumo e inversión son positivos, incrementando la producción, el nivel de empleo y la productividad; esto teniendo en cuenta que el gasto se dirija a los sectores reales de la economía (Huerta, 2010).

El efecto exclusión que se daba a causa del gasto de gobierno, en especial de una política de gasto expansiva, solo se puede generar en un contexto donde la oferta monetaria no se expanda junto con el gasto público para impedir que la tasa de interés se eleve; si la autoridad monetaria, que en la actualidad cuenta con autonomía, decide no expandir la oferta monetaria, el efecto exclusión se realizará. Visto desde esta perspectiva, el efecto exclusión dependerá de la contestación de la autoridad monetaria (Arestis y Sawyer, 2003). Los autores remarcan que cuando la oferta monetaria se considera endógena y la tasa de interés es un instrumento bajo el cargo del BC, la oferta monetaria dependerá de la demanda de dinero y si no se incrementa la tasa de interés, la profundidad del crowding out dependerá de la cuantía en que suba la tasa de interés así como de la fase del ciclo en la que se esté.

Expandir la oferta monetaria se considera una monetización del déficit presupuestal, por lo que la política monetaria a cargo del BC se caracteriza por ser restrictiva al impedir la monetización, es entonces que una política fiscal deficitaria debe de estar acompañada por una política monetaria acomodaticia, ya que una política fiscal restrictiva es en realidad la verdadera causa de que las tasas de interés suban (Ramírez, 2009). Como el BC tiene como principal mandato mantener la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda, en un esquema de metas de inflación, la baja de la tasa de interés va en contra del objetivo del

BC, por lo que se limita la capacidad de acción de la política monetaria durante las recesiones.

La función de la compra-venta de los bonos gubernamentales no tiene por objetivo financiar el gasto gubernamental, pues como se ha mencionado tiene el poder de imprimir dinero dentro del manejo de una moneda soberana; ya que al poner en circulación dinero creado por el déficit fiscal, las reservas bancarias netas se incrementan, si esto ocurre sin un incremento por la demanda de fondos prestables, la tasa de interés tendría que disminuir hasta un nivel óptimo en donde proyectos de inversión que no eran rentables ahora lo son. Esto mantendrá un nivel de inversión en la economía favorable, sin embargo, si la tasa de interés baja en el corto plazo se podrían generar presiones inflacionarias, por lo que el gobierno interviene en el mercado lanzando bonos que drenen las reservas bancarias.

Este mecanismo de drenaje, comienza cuando las reservas bancarias se comienzan a incrementar, por lo que se genera una presión a la baja de la tasa de interés de un día, haciendo que probablemente caiga a cero, es en este momento donde los bonos gubernamentales desempeñan su rol principal; al ser ofrecidos los bonos gubernamentales, los bancos reducen sus reservas bancarias para poder comprarlos, retirando liquidez de la economía, y a través del gasto público genera más ingresos para las personas por lo que las reservas bancarias se mantendrán al nivel que la tasa de interés sea la deseada por el gobierno para alcanzar sus objetivos. Esto es congruente totalmente con la segunda ley de Lerner, donde se mantiene un nivel adecuado de tasa de interés y por tanto del nivel de inversión (Wray, 2006). Wray, señala que los bonos denominados en moneda internacional solo serán emitidos cuando el gobierno desee comprar bienes o servicios que no están a la venta en moneda interna.

Por ende, el principal propósito de la venta de bonos es regular la tasa de interés a un día a través del manejo de las reservas bancarias que evitan que dicha tasa caiga a cero (Forstater, 1999).

Las presiones inflacionarias no son el único problema por el cual se deba de preocupar el gobierno, sino que los problemas deflacionarios también lo son. Los problemas inflacionarios en la teoría convencional son explicados a partir de la construcción teórica

del pleno empleo, en donde cualquier incremento de demanda no produce un crecimiento del producto sino más bien en un crecimiento en el nivel de precios. Lo que está detrás de esta concepción es la pugna entre trabajadores y patrones, en donde los trabajadores exigen incrementos en los salarios a causa del mayor nivel de demanda, sin embargo, los incrementos en los salarios fomentan el incremento en los precios, pero en una situación en donde la oferta no puede crecer más, solo se seguirán incrementando los precios constantemente.

Sin embargo, la concepción del pleno empleo es de difícil aceptación a causa de la existencia de recursos ociosos en las economías, considerando que la manera viable de llegar a un estado de pleno empleo depende de la posibilidad de venta o mejor dicho, de crecimiento de la demanda efectiva (Ramírez, 2009). La imposibilidad de llegar a tal estado se refleja en las fases de recesión del ciclo económico cuando los niveles bajos de beneficios esperados impiden utilizar la capacidad ociosa, con lo cual se cae en un problema de deflación, pues sin la realización de los productos, los márgenes de ganancia se reducen y las empresas optan por disminuir costos de producción despidiendo a los trabajadores y reduciendo su salario, esto reduce la capacidad de compra de los trabajadores y por tanto se afecta negativamente a la demanda efectiva.

En las economías en desarrollo que presentan capacidad ociosa y baja actividad económica, es necesario direccionar el gasto público a aquellos sectores con baja capacidad productiva, dándole al gasto un carácter productivo y no sea considerado gasto corriente, pues estos gastos no aportan significativamente la producción futura y menos a la inversión inducida por dicho gasto (Ramírez, 2009). A su vez, autores como Ramírez y Huerta hacen hincapié en que los gastos deben estar dirigidos a rubros como la mano de obra neutral al mercado de divisas; gastos orientados a la demanda interna, es decir, de bienes elaborados en el interior del país para evitar que el gasto se fugue al exterior en el consumo de bienes importados; además de que la deuda debe ser renegociada para disminuir las transferencias a este rubro.

Con un gasto bien direccionado a los sectores estratégicos y con capacidad ociosa, esto es incentivando nuevas actividades económicas o restableciendo algunas que se hayan abandonado, se verá incrementar la productividad y, por esta razón no tendría por qué

existir presión inflacionaria alguna, por lo que la monetización del déficit sería benévola (Ramírez, *Ibid*). Como se ha desarrollado en este apartado, los ingresos de los cuales se vale el gobierno para financiar su gasto son totalmente equivalentes con el enfoque de finanzas funcionales, y totalmente contrarios al de finanzas sanas; es de suma importancia recalcar que todo es bajo un marco de moneda soberana, y no solo eso, sino de un verdadero interés y compromiso por parte del gobierno para lograr los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios; siguiendo estos argumentos Ramírez (2006, 2009), Wray (2006), y en cierta medida ya desde el siglo anterior, Hansen (1963), proponen un empleador de última instancia que también sirve como un estabilizador del nivel de precios.

Ramírez, citando a Papadimitriou y Wray, especifica que el medio por el cual se logra lo anterior, es con el establecimiento de una demanda infinitamente elástica de trabajo, con un piso mínimo de salarios que no depende en el corto o largo plazos del nivel de rentabilidad de la actividad, en medida en que el salario mínimo de referencia no se ajuste ascendentemente muy a menudo, podría actuar como estabilizador de sueldos y llevar a una menor inflación.

Es de considerar que otra forma en la que se puede desarrollar un proceso inflacionario que termina en hiperinflación es el colapso del sistema tributario, ya que como se mencionó anteriormente un sistema tributario otorga valor a la moneda de curso legal; sin un sistema tributario la moneda del gobierno se invalida, por lo que el Estado al imprimir más dinero sin nadie que los quiera aceptar, no hay nada que comprar, cayendo en una situación de gran capacidad ociosa y por tanto generando niveles altos de desempleo, provocando hiperinflación (Wray, 2006). Por tanto un déficit fiscal grande que causa ahorros excesivos bien puede desencadenar inflación, mientras que un déficit fiscal pequeño provoca que los individuos tengan menores ahorros de los que desean, provocando una espiral deflacionaria que solo se mitigará con una política fiscal contracíclica.

La incidencia del déficit fiscal sobre estas variables van un poco más allá, al tratar el problema dentro de una economía abierta, los efectos hasta aquí explicados encuentran una extensión más que les dará forma y consecuencia lógica cuando el Estado regule las fluctuaciones económicas y entrelace las políticas fiscal, monetaria y cambiaria.

iii) Incidencia del Déficit Fiscal

Las economías en desarrollo están ampliamente sujetas a los flujos de capital que las proveen de divisas necesarias para pagar la deuda o bien para cubrir su déficit de comercio exterior, por lo cual se hace necesaria la estabilidad de precios y la estabilidad cambiaria, ya que es necesario asegurar la convertibilidad de la moneda doméstica por moneda internacional; es por ende, una meta de la política económica asegurar la baja inflación y la estabilidad del tipo de cambio, pues la inflación y la devaluación de la moneda representan pérdidas para los capitales externos.

La visión del *mainstream* sobre el déficit público se puede sintetizar de la siguiente forma: la aplicación de un déficit presupuestal tiene dos formas de financiarse, la deuda y la emisión de moneda, la primera repercute en el alza de las tasas de interés y provoca un efecto exclusión, la segunda implica un incremento de la oferta monetaria y la consecuente inflación –dado que se sustenta que la inflación es un fenómeno meramente monetario– que está acompañada del incremento de la demanda en un punto donde ya se está en el pleno empleo; el incremento de la deuda exterior presiona el déficit en la balanza comercial que con una determinada inflación generan presiones para devaluar la moneda. Por lo que el gobierno elige trabajar con equilibrio fiscal para contraer la demanda así como las importaciones, con lo que se pretende frenar que el déficit de comercio exterior no genere presiones devaluatorias. Sin embargo, el gasto público deficitario solo puede generar presiones inflacionarias cuando la economía trabaja en pleno empleo y por lo tanto no hay capacidad ociosa; por igual, este gasto no puede generar un efecto *crowding out*, pues mientras exista capacidad ociosa el sector privado tendrá sectores en donde invertir y producir para vender al Estado mismo, pues un incremento en capacidad productiva significa un incremento en la oferta.

En la línea del planteamiento convencional, el incremento de las tasas de interés repercute en el flujo de entrada de capitales, haciendo más rentable la inversión de cartera dentro del país, por lo cual la entrada de capitales generará que el tipo de cambio se aprecie y se produzca un déficit en la balanza comercial; ya que las importaciones ahora son relativamente más baratas que las exportaciones. Es entonces que la entrada de capitales determina al tipo de cambio, por lo tanto es el nivel de entrada de capitales lo que estabiliza

el tipo de cambio y el nivel de inflación, teniendo como costos las elevadas tasas de interés y el freno a la actividad económica doméstica, condiciones necesarias para el logro de la disciplina fiscal (Huerta, 2010; Ramírez 2009).

Los movimientos en el tipo de cambio afectan por igual a los sectores público, privado y externo de la economía, es por eso que algunos economistas recalcan la necesidad de un tipo de cambio flexible para hacer frente a los choques externos. Sin una política de pleno empleo el país terminará sufriendo efectos adversos en su balanza comercial (Forstater, 1999). Es la disciplina fiscal y las condiciones restrictivas que impone a la economía lo que en realidad aprecia el tipo de cambio, pues si algo es cierto, es que la tasa de interés alta atrae los flujos de capitales que mueven hacia abajo el tipo de cambio y, con una autoridad monetaria preocupada por mantener bajos los niveles de inflación para asegurar la rentabilidad de las inversiones extranjeras, se opta por una política cambiaria que mantenga la variable fija o semi-fija. Estas son las condiciones en las que las economías en desarrollo como la mexicana logran la estabilidad macroeconómica (Huerta. 2010).

Desde los desarrollos teóricos keynesianos se ha hecho hincapié en la tendencia al desequilibrio del sistema económico capitalista, por lo que si se estuviera en un estado de pleno empleo la capacidad de producción debe crecer más rápido que la demanda, si esto no es así, habrá insuficiencia de demanda y un creciente desempleo, es por eso que un déficit fiscal se hace necesario para incrementar la demanda y reducir el desempleo. (Ramírez 2006). El gasto deficitario se debe implementar con el objetivo de reducir el desempleo y aliviar las presiones deflacionarias; sin embargo, para llegar a estos fines es necesario tener el control soberano de su moneda, y es indispensable que el gasto se realice con un alto componente nacional para evitar que se fugue al exterior, perdiendo la capacidad para generar efectos multiplicadores internos (Ramírez, 2009).

Según el enfoque de las finanzas funcionales, el nivel de gasto en la economía es el total, por lo tanto el sector privado puede incrementar el gasto, pero, como lo recalca Ramírez (*Íbid*), se considera que éste es incapaz de dirigirse con el mismo fin que el gasto del sector público, en adición se hace poco probable y viable que la expansión del gasto pueda depender de los agentes privados.

El comportamiento del presupuesto fiscal puede estar determinado por dos causas: el reflejo del entorno económico o resultado de decisión de políticas discrecionales (Ramírez 2006); en el contexto donde la política fiscal obedece al comportamiento de la situación económica, la disciplina fiscal pierde validez, pues el uso de esta regla de política configura condiciones de bajo crecimiento y de debacle en los ingresos; por el otro lado de la moneda, una política fiscal acíclica, en el entorno económico funciona como contracíclica debido a que las tasas impositivas y el gasto público permanecen constantes durante el ciclo).

Una postura contracíclica conlleva a la realización de déficit fiscales considerables durante épocas recesivas e, incurrir en un déficit fiscal pequeño o incluso un superávit en tiempos buenos; este manejo lo que básicamente hace es regular la cantidad de demanda agregada en la economía. Por lo tanto se puede definir a una política fiscal contracíclica como aquella en la que el gasto aumenta y la tributación baja en la etapa recesiva del ciclo, mientras que en la etapa expansiva el gasto decrece y la recaudación aumenta. Blanchard *et al.* (2010), Ramírez (2008), Wray (2006), son algunos de los autores que sostienen la idea de que es la autoimposición o autoflagelación del Estado de reglas y restricciones que evitan poder financiar su actividad de manera soberana, desconociendo facultades que importantes como: imponer tributos, declarar la aceptación pública del dinero, poder crear y destruir dinero, capacidad para comprar y vender deuda, y su capacidad para realizar pagos monetarios que no debe ser restricta; bajo todas las condiciones descritas hasta este momento se hace evidente que el Estado no necesita nunca reunir superávit para realizar pagos monetarios en el futuro.

En una economía con tres sectores: privado, público y externo, se puede determinar una función de ganancias en torno a estos tres sectores. La ecuación que determinó Kalecki fue la siguiente: $(I-S) = (G-T) + (X-M)$; en donde el sector privado está determinado por la relación entre los sectores público y externo, siendo: I= Inversión privada, S= Ahorro privado, G= Gasto público, T= Recaudación tributaria, X= Exportaciones y, M= Importaciones. Esta ecuación también es conocida como la ecuación de flujo de fondos.

Dentro de la función de Kalecki, la política fiscal juega un rol muy importante ya que es el único rubro de la ecuación que no tendría por qué depender de variables exógenas y

también es la única variable capaz de dinamizar a la economía por sí misma. En un contexto en el que el sector externo se encuentre deficitario, es decir que las importaciones sean mayores a las exportaciones ($M > X$), el sector privado ve comprometidas sus ganancias pues el aumento en importaciones revelaría que el mercado interno se encuentra contraído y que la producción nacional se ve desplazada por los productos importados, por lo que el sector público tendría que dinamizar la economía con una política fiscal expansiva; es decir, se debe ampliar el gasto para poder invertir en los sectores productivos desplazados por las importaciones para fortalecer al mercado interno a través de un incremento en la demanda que genera el mismo gasto público. Con esta medida de política fiscal el sector privado y la economía tienen mayor liquidez para enfrentar el déficit de comercio exterior, sin embargo se debe evitar que el efecto del gasto público se filtre hacia las importaciones, asegurando que los efectos multiplicadores del mismo dentro de la economía nacional sean mayores.

Lo anterior se enmarca en la necesidad de tener congruencia en el manejo de las herramientas de la política económica, pues si bien la política fiscal tiene una mayor capacidad para influir en la economía, se debe tener una convergencia en los objetivos que busca el BC. La importancia que tiene el tipo de cambio es un claro ejemplo de contradicción entre la teoría y la práctica actual, ya que la teoría marca que esta variable debería de ser flexible¹⁰, la práctica de los BC demuestra lo contrario. Estudios como el realizado por Reinhart (2000), demuestran que los países que se dicen libres flotadores en realidad no lo son, pues la volatilidad del tipo de cambio era menor a la de los países que en verdad dejan flotar su tipo de cambio; a partir de este hallazgo se formuló la hipótesis del temor a flotar. Hipótesis que justamente marcaba este hecho que se mencionaba de preferir un tipo de cambio fijo o semi-fijo de algunas economías que les resulta perjudicial los vaivenes del tipo de cambio a causa de su dependencia del flujo de entrada de capitales.

Blanchard *et al.* (2010) mencionan que estos BC deberían reconocer explícitamente la estabilidad del tipo de cambio como parte de su función objetivo, lo que no implica que el enfoque de *inflation targeting* deba ser abandonado. Sin embargo, se ha presentado una

¹⁰ Como tal no existe un consenso sobre qué régimen cambiario es preferible para el desarrollo económico, esto es así tanto para el nuevo consenso macroeconómico como para la visión heterodoxa.

contrarréplica por parte del Banco de México¹¹, en la que se argumenta que en realidad no existe un temor a flotar sino, más bien, un temor a la inflación, pues argumenta que cuando se transita de una situación de alta inflación a un ambiente de baja inflación, los beneficios de un tipo de cambio se comienzan a hacer presentes, y mientras más baja sea la inflación más serán los beneficios.

En las condiciones actuales se puede decir que con la adopción de la disciplina fiscal se ha pretendido, según lo dicho por la teoría ortodoxa, que el gobierno no intervenga en la economía por medio del gasto para que este no genere presiones sobre la tasa de interés, para así aumentar la disponibilidad crediticia para el sector privado, incrementar el ahorro y evitar presiones inflacionarias y sobre el tipo de cambio, así como evitar el incremento de deuda pública que originaría una carga tributaria mayor para las futuras generaciones. Pero esto no sucede ya que trabajar con disciplina o superávit fiscal significaría sacar recursos de la economía, por lo que a niveles macroeconómicos se vería afectada la demanda, haciéndola disminuir, generando un círculo vicioso en el que la caída de la demanda genera una disminución de ventas de las empresas y por tanto de sus ganancias, obligando a estas a disminuir su inversión, mientras que las familias ven disminuido su ingreso por la baja salarial (que se utiliza por los empresarios para mantener su margen de ganancia) y por los impuestos que tienen que pagar (tasas impositivas crecientes debido a que el Estado trata de mantener cierto nivel de ingresos), haciendo que los individuos disminuyan su consumo, terminando en una contracción del mercado interno y por tanto del PIB, reduciendo a un más la demanda agregada.

A través de estos mecanismos es como se logra mantener una baja inflación, a costa del mercado interno que se inunda con mercancías importadas así como de capitales extranjeros necesarios para mantener la estabilidad macroeconómica, misma que se sustenta en variables externas. Por lo que podemos asegurar que el papel de la política fiscal se ha subyugado a la política monetaria que busca la estabilidad de precios y la

¹¹ El documento que se emitió a través del departamento de investigación económica del Banco de México lleva por título: "¿Temor a la Flotación o a la Inflación? La importancia del "Traspaso" del Tipo de Cambio a los Precios", y en este se desarrolla un argumento en contra del temor a flotar desarrollado por Reinhart (2000).

aseguración de la entrada de capitales que mantendrán a flote a la economía, papel que también desempeñan las exportaciones y remesas.

La alta dependencia de la economía a factores externos junto con la política de finanzas sanas hace que el gobierno prácticamente esté atado de manos para poder maniobrar en contextos de crisis o desaceleración económica, pues al no contar con las condiciones endógenas necesarias para sustentar la dinámica económica llevada por las libres fuerzas del mercado, sería totalmente necesaria la participación estatal para planificar el crecimiento económico. En un contexto donde el gasto de gobierno está limitado por los ingresos percibidos y por tanto el comportamiento del mismo depende altamente de los ingresos de los residentes, se permite que la política fiscal sea pro-cíclica pues en tiempos de crisis el ingreso de empresas e individuos disminuye por lo que disminuye la recaudación tributaria, impidiendo así que el gasto se incremente a favor de la dinámica económica; es por esto que la política fiscal no tiene un papel contra-cíclico.

El gobierno tendría que, en un contexto de crisis, trabajar con gasto deficitario para incentivar la demanda agregada y la producción, dotando de recursos a la economía para poder salir de una recesión; aunado a este proceso debería regularse el sistema financiero para poder viabilizar el crecimiento y desarrollo productivo del país, además de la soberanía política del mismo. Una política monetaria que responda a los intereses nacionales que ofrezca crédito barato para poder incrementar la inversión y sustituir importaciones así como incrementar niveles de productividad así como el empleo, que generaría incrementos en la demanda y en el producto. Fomentando el mercado interno y dejando de lado ciertos factores externos, tal como la dependencia de entrada de capitales fomentada por el tipo de cambio nominal apreciado, lo cual aumentaría los ingresos de individuos y empresas gracias a una dinámica de acumulación interna sustentada en el desarrollo de los sectores productivos.

Por estos hechos, se considera que la teoría económica ortodoxa no ofrece respuestas claras para economías como la mexicana que enfrenta muchos de los problemas hasta aquí expuestos, es por eso que ahora surja la necesidad de saber, bajo los marcos teóricos desarrollados, en qué situación se encuentra la economía nacional, objetivo del segundo capítulo.

Capítulo 2. Economía mexicana, ¿liberalizada o atada?

Los preceptos de la teoría ortodoxa han sido la senda de la política económica de toda economía abierta al libre mercado, tal como se explicó en el capítulo anterior, toda economía abierta trata de funcionar bajo ciertos lineamientos para lograr un crecimiento económico sustentable. Las economías latinoamericanas enfrentaron un proceso de transición de una economía mixta a una economía abierta durante la década de los 80's en el cual se tendrían que sentar las bases de una economía caracterizada por la liberalización de mercados; en México, el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) se caracterizó por la continuación y profundización de las reformas de mercado iniciadas en la llamada década perdida, especialmente el año de 1989 marcó el inicio de la liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos. En adición, se redujo la participación estatal con la reducción del 85% de las empresas públicas para 1992.

La clara dualidad existente entre una economía cerrada y una abierta es sencillamente identificable, sin embargo, hoy en día existe una dualidad que no se puede identificar a simple vista entre lo que se llama una economía liberalizada y el funcionamiento mismo de ésta en dicho contexto. Los esfuerzos realizados por el gobierno mexicano en las llamadas reformas estructurales por transformar la economía nacional y volcarla dentro de la dinámica internacional han afectado el desarrollo económico, así como han jugado en contra de los preceptos de la teoría ortodoxa. En el camino de la liberalización de la economía a los mercados externos, por el cual se trataba de llegar a una situación en la cual las fuerzas del mercado por sí mismas corregirían cualquier desajuste -dejando de lado al Estado para atender las necesidades básicas de la población-, se llegó a un escenario en el cual la actuación de las fuerzas del mercado imponen al Estado el rol de protector de un sistema económico nacional volátil, frágil y dependiente del ambiente del sector exterior.

La liberalización económica iniciada en la década de 1980 ha conducido a que la economía nacional esté atada al comportamiento de variables, principalmente externas, provocando que exista una contradicción entre el libre funcionamiento de los mercados y su “libre funcionamiento” condicionado al comportamiento inducido por las autoridades gubernamentales.

Es menester del presente capítulo mostrar cómo es que, en el marco general del funcionamiento de la economía mexicana, las reglas de política impuestas por el pensamiento ortodoxo y que las autoridades gubernamentales han implementado, orillan a que la economía se encuentre restringida principalmente al comportamiento del sector externo, contradiciendo muchos de los axiomas del nuevo consenso macroeconómico (NCM). Partiendo del periodo considerado como el de consolidación de las reformas estructurales que dan forma a la economía abierta mexicana (década de los 90's), se realiza una revisión de la transformación del papel del Estado dentro de la economía – transformación que se considera inevitable a partir de la implementación de las finanzas públicas sanas-, así como de la economía después de la crisis de 1994, pues, se considera que es la primer crisis que se debe superar en el contexto de economía abierta; bajo este marco se procede a la revisión de las características de los efectos de la política económica efectuada durante el periodo de crisis y posterior. Como complemento, se ofrece el análisis de las variables principales del sector público, privado y externo, para poder ofrecer un marco del funcionamiento de la economía nacional en el contexto de liberalización económica con finanzas públicas sanas.

a) Salida de la crisis financiera de 1994

Al inicio de la década de los noventa México era un ejemplo típico de economía emergente, pues la iniciación de la liberalización económica y financiera mejoró las perspectivas del país, un indicio fue la liberalización de la cuenta de capitales de la balanza de pagos y la consecuente entrada de flujos de capital. La necesidad de hacerle frente al proceso inflacionario que en 1987 había llegado al 159%, conllevó al gobierno a finales de este mismo año a introducir el Pacto de Solidaridad Económica, mismo que al igual que su similar siguiente, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico –desarrollado de 1989 a 1992-, contenían un aire heterodoxo al mantener un control negociado y acordado de los precios líderes de la economía entre el poder ejecutivo y los sectores empresarial, obrero y campesino.

Estos dos últimos pactos lograron reducir el crecimiento de la inflación que para 1993 era sólo del 9.7%, la apertura comercial seguía su marcha y en 1990 se empezó a negociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el progreso de la privatización de empresas públicas se profundizaría como no lo había hecho en años anteriores durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari. Tal parecía que la recesión económica estaba siendo dejada atrás y la economía se proyectaba para alcanzar nuevos niveles de crecimiento sostenido en base al libre mercado y la libre movilidad de capitales extranjeros y nacionales. Sin embargo esto cambiaría a finales de 1994.

A pesar de las mejoras en el manejo de la política monetaria, en cuanto a la contención de la inflación, y fiscal en materia de reducir el déficit público, los problemas internos de carácter político y social así como las percepciones de una apreciación real del peso causada por los flujos de capital entrantes, provocaban cambios en las percepciones internacionales; economistas como Dornbusch, alertaron sobre los peligros de una apreciación real del peso al exponer el sistema bancario y productivo, pudiendo aumentar el déficit de cuenta corriente así como las presiones inflacionarias (Muñoz, 2004).

Una medida que tomaron las autoridades en el año de 1994, fue la de descartar la deuda en CETES¹² en favor de TESOBONOS (Bonos de la Tesorería de la Federación), que estaban denominados en dólares; la deuda de corto plazo que se contrajo en estos instrumentos jugarían en contra del gobierno al presentarse el mes de diciembre.

La fragilidad del sistema cambiario mexicano no parecía tan notable mientras el gobierno se comprometía a mantener un tipo de cambio controlado entre ciertas bandas con desliz, régimen en el que la banda superior se movería lentamente hacia arriba permitiendo cierto porcentaje de depreciación, mientras que la banda inferior permanecería constante. El “amarre” cambiario del peso al dólar que se había mantenido desde 1989, contribuyó a años de apreciación real, lo cual conllevó a una pérdida acumulada de competitividad y de reservas internacionales, reflejo de la pérdida de credibilidad de las autoridades por asegurar la paridad cambiaria.

¹² Los CETES (Certificados de la Tesorería) son títulos de crédito al portador emitidos por el Gobierno Federal desde 1978, en los cuales se consigna la obligación de éste a pagar su valor nominal al vencimiento. Dicho instrumento se emitió con el fin de influir en la regulación de la masa monetaria, financiar la inversión productiva y propiciar un sano desarrollo del mercado de valores.

Durante todo el año de 1994 se sufrieron grandes salidas de capital: en abril se registró una salida de 10 mil millones de dólares, dicha variación encuentra su explicación en razones económicas y sociales, tales como el asesinato en el mes de marzo del candidato presidencial del partido en el poder, Luis Donaldo Colosio; sin embargo la fuga de capitales tenía sustento en que a partir de febrero la Reserva Federal de los Estados Unidos (FED) estaba en un proceso de alzas continuas en las tasas de interés, como medida restrictiva en contra de la inflación. Durante junio a octubre no se registraron salidas importantes pero, en noviembre se aceleraron. Durante la semana del 14 al 18 de noviembre salieron del país 3 mil 160 millones de dólares (lunes 14: casi 500 millones de dólares; miércoles 16: 300 millones; jueves 17: 705 millones; viernes 18: 1 657 millones). El 15 de noviembre la FED incrementó en tres cuartos de punto porcentual la tasa de rendimiento de los fondos federales, movimiento que es catalogado como la principal razón de las fugas de capital de esa semana (Tello, 2008).

A pesar de estas salidas de capital, las perspectivas seguían siendo favorables ya que la economía estaba creciendo a una tasa del 4.8%, el equilibrio fiscal se había alcanzado y a pesar del déficit en cuenta corriente del 5.8% del PIB y un tipo de cambio sobrevaluado, las expectativas de un crecimiento sostenido eran positivas y se consideraba que el presidente entrante obtendría una economía estable, situación que no se daba en las pasadas dos décadas. Sin embargo, para el 19 de diciembre, ya al frente del ejecutivo Ernesto Zedillo, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) que había surgido el 1 de enero de 1994, declara que había tomado 38 municipios del estado de Chiapas. Debido a la confusión creada ese mismo día salen del país 700 millones de dólares.

La noche de aquel día, en una reunión del Pacto, funcionarios del gobierno informan a los representantes obreros y campesinos que el régimen cambiario sufriría cambios; mientras que a los empresarios se les informó de una abertura en la banda cambiaria de 15%.

El 20 de diciembre las autoridades monetarias trataron de mantener el tipo de cambio dentro de una banda de fluctuación más amplia, lo que implicaría una devaluación de alrededor del 15%. Aunado a esto, se atribuye a algunos agentes económicos la obtención de la información sobre la devaluación que anunciaría el gobierno, misma que fue utilizada para retirar divisas antes de la devaluación por lo que se concede parte de la gravedad del

descenso de las reservas internacionales a los empresarios con dicha información privilegiada (Obstfeld & Rogoff, 1995).

Los inversionistas extranjeros exigían dólares, pues dólares era lo que habían introducido cuando la economía parecía sólida; el Banco de México ya no contaba con suficientes divisas pues durante el 20 y 21 de diciembre de 1994 se habían reducido las reservas internacionales por un monto de 4,633 millones de dólares. En base a datos ofrecidos por Tello (2008), las reservas internacionales al 30 de noviembre sumaban 12,484 millones de dólares; en la semana de 15 al 19 de diciembre se perdieron 1,675 millones que más el monto perdido del 20 al 21 suman 6,308 millones de dólares perdidos en seis días, que es más de la mitad de las reservas existentes al corte del mes anterior.

El régimen cambiario colapsó el 22 de diciembre de 1994, por lo que se declaró la libre flotación del peso; sin embargo, los temores a que el gobierno no pudiera responsabilizarse de sus pasivos de corto plazo fomentaron un flujo constante de salidas de capital y una ulterior y mayor caída del pesos con más devaluaciones en enero y febrero de 1995 (Muñoz, 2004). Debido a las devaluaciones, se temía que se pudiera contagiar a otras economías de la región así como al peligro de un *default* en la deuda externa del país, instituciones internacionales otorgaron un préstamo a México de 51.6 miles de millones de dólares, con el cual se pagaría deuda gubernamental denominada en dólares con el fin de restaurar la credibilidad del gobierno mexicano.

Al inicio de 1995 el gobierno puso en marcha un programa de carácter ortodoxo en el cual se recortaba el gasto público, se elevó la tarifa del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10 al 15 por ciento, se dejó flotar libremente al peso y los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos sufrieron modificaciones al alza. A pesar de esta serie de acciones la economía mexicana sufrió un tremendo declive de 1994 a 1995: el PIB descendió en términos reales 6.2%, las tasas de interés pasaron de 15% a casi 110%, la inflación pasó de 7% al 51.9%, las empresas quebraban y el desempleo aumentó de 3.5% a 6.9%.

A raíz de la crisis económica se reveló la crisis del sistema bancario, debido a sus altos niveles de endeudamiento en estructura crediticia de moneda nacional y en divisa. La devaluación así como el incremento en la inflación y en las tasas de interés provocaron que

empresas y personas no pudieran hacer frente a sus deudas con la banca comercial, misma que ya estaba privatizada desde 1992. En el año de 1995 las carteras vencidas de las entidades financieras crecían a ritmo preocupante ya que no podían hacer efectivos los créditos otorgados, dada esta situación, los bancos comenzaron a quebrar y el gobierno se vio obligado a intervenir.

El gobierno junto con el Banco de México puso en marcha un paquete de programas diseñado para estabilizar la inflación; una medida preventiva fue el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), un esquema de depósito de seguro para proteger ahorros, y por tanto el interés de los deudores. Sin embargo, este fideicomiso sufrió un cambio sustancial a partir de la crisis del '94 pues, el fondo se había constituido primeramente con aportaciones de los bancos y sin ningún recurso del erario público; ya que el gobierno había decidido rescatar a los bancos y no a los acreedores, el FOBAPROA se comenzó a financiar con subsidios públicos.

Los bancos procedieron a entregar la información correspondiente a sus carteras vencidas, dada la información el FOBAPROA emitió un pagaré a diez años con intereses acumulables y carente de liquidez que fue contabilizado como un activo para los bancos; posteriormente esto se consolidó como deuda pública (Tello, 2008).

En esta misma línea prosiguieron los ajustes a las políticas macroeconómicas en favor de la liberalización del mercado, tal como lo dicho hasta ahora de manera general: libre flotación cambiaria, política fiscal restrictiva, política monetaria encaminada a mantener bajos niveles de inflación y desregulación del sistema financiero. La meta de mediano plazo podría verse como la reducción de los riesgos creados por los flujos de capital extranjero mediante el fortalecimiento de los fundamentales macroeconómicos domésticos, el sector externo y la eficiencia del sistema financiero, con el fin de lograr recuperar la credibilidad necesaria por el gobierno para estabilizar las expectativas de los agentes económicos, pues ya había tenido una demostración de lo que los ataques especulativos podrían causar.

Esta crisis es sin duda, una demostración de lo importante que resulta para el gobierno lograr estabilizar variables económicas en función de los mercados, denotando que no son los mercados los que ajustan estas variables por sí mismos, pero más importante aún,

¿ayudaron las medidas tomadas por el gobierno mexicano a reducir la vulnerabilidad de la economía ante los *shocks* externos?

i) Reformas estructurales.

El consenso económico considera necesaria la apertura económica como fundamental para incrementar el bienestar de la población de los países, como factor complementario para lograr la completa movilidad de los factores, la eliminación o al menos la mínima expresión de barreras al comercio exterior, la desregulación del sistema financiero para habilitar la movilidad de capital extranjero y la ya imperante “necesidad” de reducir la participación del Estado en la actividad económica; la transición por la cual se lograría llegar a la apertura económica de México se apoyó en las llamadas reformas estructurales que tenían por objetivo transformar la base económica del país, el rumbo por el cual se desarrollaría la actividad económica y los objetivos de la política que se aplicaría para determinado fin.

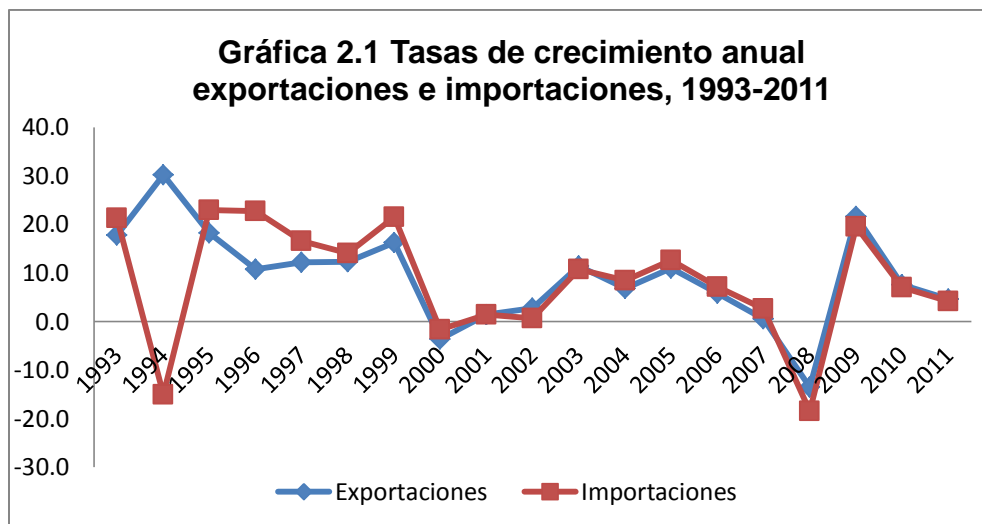
En esencia, la serie de reformas iniciadas desde la de cada de 1980 y que fueron consolidadas durante la década de 1990, implicaron la aplicación de carácter constitucional de la disciplina fiscal, es decir, se decretó el uso de una política fiscal restrictiva. Para impedir que el Estado participara activamente en la producción y que se financiara de manera inadecuada, se finalizó el proceso en el cual el BC obtiene su autonomía y se da como mandato único la procuración del poder adquisitivo del peso, con lo cual se rompen los lazos que unen esta política a la fiscal para lograr el crecimiento desde una perspectiva heterodoxa. Estas dos transformaciones en la política económica tienen como resultado la reducción del Estado como rector de la economía nacional, pues el carácter restrictivo de ambas políticas ha condicionado la soberanía con la cual se aplican.

Dentro de la transformación de la política macroeconómica se produjeron los cambios necesarios para lograr la liberalización económica. La liberalización comercial, es decir la libre movilidad de mercancías; y la liberalización financiera comprendida dentro de la reforma de política monetaria. El dogma de las finanzas públicas sanas ha logrado supeditar la política fiscal a la monetaria, con lo cual se prefiere el logro de los objetivos de baja inflación y de control del déficit de comercio exterior a costa del detrimento y constricción de demanda nacional y destrucción del aparato productivo mexicano.

En primer lugar, la liberalización comercial desde el punto de vista teórico provoca que los recursos productivos se muevan de los sectores protegidos, poco eficientes y poco competitivos, a los sectores en los que se poseen ventajas comparativas que les permitan ser eficientes y realmente competitivos en un ambiente de apertura al mercado exterior. En la realidad económica, en países como México en los cuales la mano de obra se encuentra desempleada, no se tendría por qué liberar más fuerza laboral para ser ocupada por las nuevas industrias exportadoras; en cambio, el atraso tecnológico, los mercados pequeños, los elevados costos de transporte, la insuficiente infraestructura, las débiles instituciones gubernamentales y la falta de trabajo calificado son elementos que bien pueden impedir el desarrollo de nuevas industrias que beneficien al mercado interno y al sector exportador. Por el contrario a lo que dicta la teoría, al desproteger a las industrias nacionales que compiten con las importaciones el resultado de la apertura comercial puede ser lanzar al desempleo a los trabajadores y los demás recursos de esas industrias.

El argumento a favor de la apertura comercial se encuentra enfatizado en la eficiencia y poca es la relevancia que se le da al crecimiento económico, denotando los efectos positivos en la productividad y el nivel de bienestar, pero que sólo se da una vez (Puyana & Romero, 2009). Los resultados de una apertura comercial indiscriminada como la que experimentó México pasó a perjudicar a las industrias nacionales que compiten con las importaciones, y a diferencia de lo dictado por la teoría, los sectores exportadores no han absorbido los recursos productivos desempleados por los sectores que se contrajeron a causa de la penetración de las importaciones.

Las reformas al régimen de comercio exterior dieron como resultado una tasa media de crecimiento del 8.9% para las exportaciones para el período de 1993 a 2011, mientras que para el período de 1983 a 2005 fue del 9.3%, lo cual está por encima en tres puntos porcentuales del periodo de 1940-1982. El avance del comercio exterior a partir de la década de 1990 puede ejemplificarse con el comportamiento de las tasas de crecimiento anuales de las exportaciones e importaciones, que como se muestra en el gráfico 2.1, el comportamiento de las exportaciones podría ser una prueba del arrastre de las industrias exportadoras del país, sin embargo, el valor de las exportaciones no dista en gran cuantía del valor de las importaciones totales.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

La relación tan estrecha entre los valores reales y las tasas de crecimiento sólo encuentra divergencia en los años posteriores a la crisis de 1994, años en los que se registró un incremento de las exportaciones debido a la devaluación del peso, teniendo sus efectos negativos en el total de las importaciones logrando así un superávit en el balance de comercio exterior del 2.4% con respecto al PIB. A pesar de ello, las tasas de crecimiento demuestran que el dinamismo de las importaciones fue mayor en los siguientes años, decayendo sólo del 2001 al 2003 y de 2008 a 2011, periodos en los cuales las condiciones económicas internacionales se deterioraron trayendo consigo que la brecha entre importaciones y exportaciones se cerrara un poco.

El coeficiente de apertura económica, que ilustra el avance de las importaciones y las exportaciones como proporción del PIB, ha denotado una evolución constante a partir del inicio de las reformas económicas, en donde el retroceso de las importaciones es compensado en cierta medida por el incremento de exportaciones. Este dinamismo pareciera ser normal de toda economía abierta, pero para el caso particular mexicano las exportaciones como motor de crecimiento económico no han sido sustentadas por los beneficios que pregonan la teoría tradicional del comercio –productividad y eficiencia–, sino que sólo presentan saldos favorables cuando la moneda se devalúa, reflejando la falta de desarrollo del aparato productivo para responder efectivamente ante las oportunidades que brinda el mercado internacional.

Cuadro II.1 Grado de apertura de la economía nacional, 1993-2011.

Año	Coeficiente
1993	0.25
1994	0.29
1995	0.32
1996	0.37
1997	0.40
1998	0.44
1999	0.48
2000	0.53
2001	0.52
2002	0.52
2003	0.52
2004	0.56
2005	0.58
2006	0.62
2007	0.64
2008	0.64
2009	0.57
2010	0.65
2011	0.67

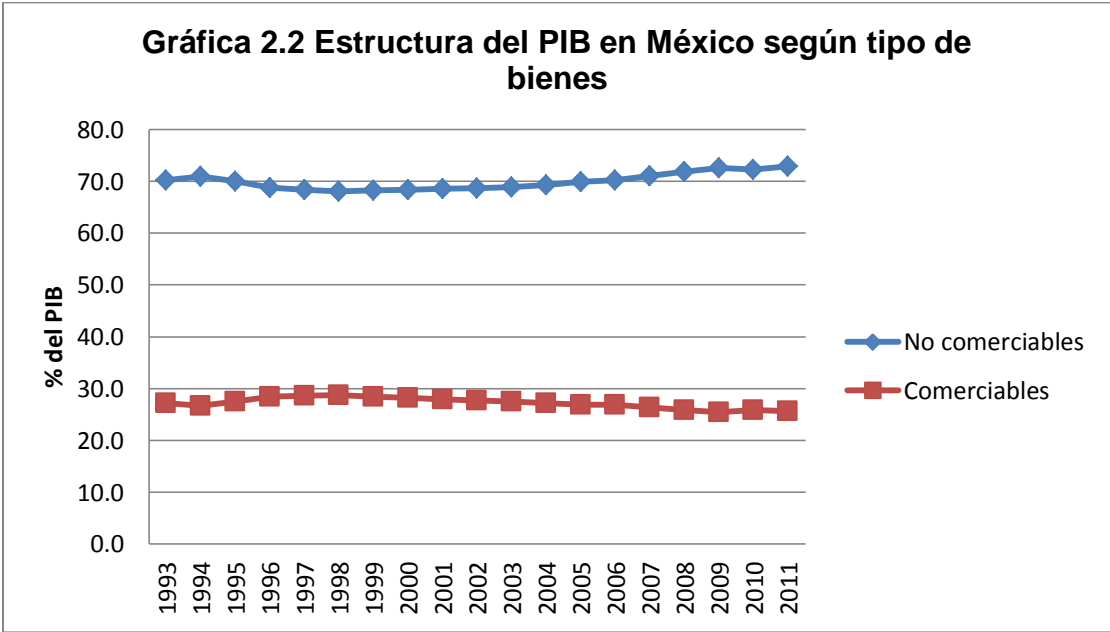
Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

Como se puede vislumbrar, el acelerado y desproporcionado crecimiento de la apertura comercial, después de 1994, no se ha traducido en los cambios prometidos, en especial con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Durante el periodo de 1983 a 1993 la tasa media anual de crecimiento del PIB fue de 2.43% y, entre 1994 a 2011 fue del 2.47%; el desempleo y el subempleo han crecido a ritmo acelerado; los salarios reales han caído año tras año desde 1984 sin beneficiarse de los aumentos en la productividad de los sectores estimulados por el TLCAN (Tello, 2008).

Las importaciones pasaron de representar el 11% del PIB a 34% en el 2011, lo que significa que un tercio de lo que se ofrece en el mercado nacional proviene del mercado internacional. Puyana y Romero (2009), argumentan que el alto componente importado de las ventas externas es una de las razones por las cuales el crecimiento de las exportaciones no ha tenido el gran impacto prometido dentro de la economía mexicana pues, según sus aproximaciones, si se quitara del valor total de las exportaciones de maquila el valor de las

importaciones de partes y componentes (exportaciones brutas menos las importaciones necesarias para producirlas), el verdadero valor de las exportaciones en la demanda agregada caería cuatro y media veces; los autores estiman que en el 2005, el verdadero valor de las exportaciones de maquila era del 2.9% del PIB y no del 12.7%. El mismo concepto es aplicado para las exportaciones de no maquila, en las que se estima que el 50% de su contribución al PIB es debido al alto coeficiente importado para su ensamblaje; con lo que la contribución neta de las exportaciones manufactureras sería menos al 10%, cifra que contrasta con los porcentajes que rondan superiores al 20% de los datos oficiales, situación que hace difícil sostener la idea de que las exportaciones manufactureras en las que se ha especializado cada vez más el país son el motor del crecimiento económico.

Un punto interesante es que las afirmaciones de la teoría del comercio, así como de los políticos que se encontraban a favor de la firma de tratados comerciales con distintos países y zonas (11 Tratados de libre comercio, por mencionar), paradójicamente han resultado en un estancamiento de la actividad productiva que produce bienes comerciables¹³, que por su naturaleza tienen un amplio potencial de exportación pero así mismo, también de su importación.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

¹³ Sector agropecuario, minero y manufacturero.

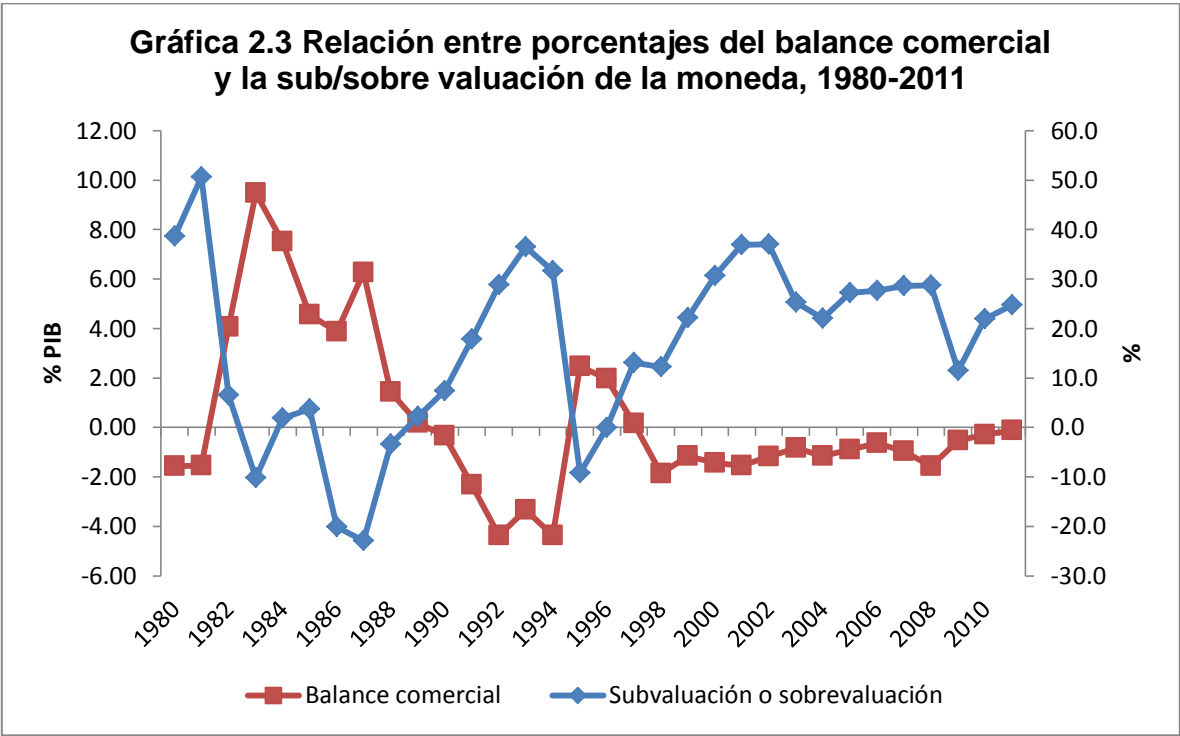
Como se puede observar en el gráfico 2.2, la apertura comercial ha provocado el estancamiento del sector productivo de bienes transables, sin embargo, y como se expondrá más adelante, la apertura económica ha obligado al gobierno a sostener políticas restrictivas que impiden el crecimiento de la demanda agregada; jugando en contra del mercado interno, es decir, constriñendo la demanda agregada y desarticulando las cadenas productivas -gracias a la política fiscal pasiva a favor del logro de los objetivos inflacionarios del BC-, favoreciendo al capital extranjero que ingresa al país para poder sostener la demanda de bienes importados necesarios gracias a la destrucción del aparato productivo.

Los efectos del comercio exterior son sintetizados por la balanza comercial de la balanza de pagos, en donde la diferencia entre exportaciones e importaciones no sólo nos dice algo sobre las necesidades del mercado interno sino que nos da una ventana para observar qué factores son los que en verdad impulsan el comercio exterior de México. Como se mencionó líneas atrás, la devaluación del peso ocurrida en 1994 fue un factor que impulso el crecimiento de las exportaciones a pesar de que la dinámica de las importaciones creciera más a prisa, en el siguiente año México experimentó un superávit en la balanza comercial debido al encarecimiento de las importaciones y a la necesidad de hacerse de divisas para estabilizar las fluctuaciones del tipo de cambio; es este factor el cual resulta decisivo para el comercio exterior y para que el modelo de “crecimiento hacia afuera” de la economía mexicana siga su marcha.

Años atrás de la crisis financiera del '94, el peso tendía a sobrevaluarse como consecuencia del amarre peso-dólar, el ancla nominal de los precios se encontraba jugando en contra de la dinámica nacional pues el abaratamiento de las importaciones inundaba el mercado interno de estas mismas mermando el sistema productivo nacional y reduciendo aún más el valor agregado nacional a los productos. La estabilización macroeconómica sobre la base de apreciación real del peso postcrisis, se sustentó ya no en un amarre cambiario sino más bien en la política restrictiva del Banco de México.

Las expectativas favorables que los agentes internacionales otorgaban a México antes de su crisis financiera estaba sustentada en la movilidad plena de capital financiero que se aseguraba gracias a las reformas estructurales y a la firma del TLCAN, sin embargo en los

años posteriores a la crisis se tenía que asegurar la estabilidad macroeconómica y la política fiscal se restringió nuevamente a la imperante necesidad de asegurar la entrada de capitales. Así hoy en día los niveles de sobrevaluación siguen el comportamiento visto en años anteriores, dejando a la suerte y a las decisiones de política monetaria por parte de la FED el futuro de la economía nacional. En la gráfica 2.3 se puede observar como el comportamiento de la balanza comercial está ampliamente ligado a la subvaluación o sobrevaluación del peso, fortaleciendo más la hipótesis de que la economía mexicana se encuentra restringida al comportamiento de las variables externas más que al funcionamiento interno.



Fuente: elaboración propia con datos del Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

La vulnerabilidad a la que inherentemente está sujeta la economía mexicana necesitó de la complementariedad de la reforma financiera que permitiera el flujo de los factores, en este caso, del capital. Los objetivos perseguidos por el gobierno en su visión de un sistema financiero moderno fueron, en primer lugar: fomentar la generación de ahorros nacionales para ampliar de manera significativa los recursos financieros disponibles y canalizarlos de manera eficaz a las actividades productivas dinámicas que permitieran alcanzar los niveles

deseados de crecimiento; en segundo término: la diversificación y la modernización del sistema financiero, logrando promover la productividad y competitividad de la economía nacional (Tello, 2008).

Siguiendo a Tello, entre las reformas emprendidas para liberalizar el sector financiero se encuentran la privatización bancaria, la autonomía de la banca central, las modificaciones que sufrió la banca de desarrollo, cambios en materia de tasas de interés y subsidios, así como en la regulación y la supervisión, y por último pero no menos importante, la apertura al capital extranjero. Medidas tendientes a incrementar la eficiencia operativa y la autonomía de gestión de la banca, para impedir o restringir la libre competencia garantizando el eficaz funcionamiento de la totalidad del sistema financiero.

En primer término, la privatización bancaria obtuvo su sustento legal en las reformas a los artículos 18 y 123 constitucionales, en donde a partir de 1990 la banca dejó de ser actividad exclusiva del Estado y se permitió el acceso a los particulares sujetando esta actividad al otorgamiento de la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Por su parte, la dotación de autonomía del BC se inicia con el proceso de reformas constitucionales a los artículos 28, 73 y 123, (Tello, 2008); después de las debidas aprobaciones por parte de la cámara de diputados y la cámara de senadores, la autonomía del Banco de México se otorga a partir de abril de 1994. Quedando plasmado en el artículo 28 la parte sustancial de la reforma a la política monetaria que dirigiría al país hasta nuestros días:

“El estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”

El pilar teórico que sustenta la autonomía de la banca central está estrechamente relacionado con los temores ampliamente infundidos por la crisis de la deuda, así como por la necesidad de anclar las expectativas de los agentes económicos y lograr la solidificación de la credibilidad de la política monetaria, misma que se considera necesaria por la teoría del *mainstream* económico como esencial para lograr el desarrollo económico y la

elevación de la calidad de vida de la población en un entorno de estabilidad financiera y de precios.

Con la reforma al Banco de México se impide que cualquier autoridad pueda obligar al BC conceder crédito, con lo cual se evita que se amplíe el crédito primario y se desaten presiones inflacionarias, si esto no se cumpliera, cualquier entidad política o incluso las demandas de algunos sectores de la población pudieran presionar a las autoridades monetarias para financiar un incremento del gasto público, con lo cual los agentes económicos no tendrían la seguridad del cumplimiento del mandato de la estabilidad de precios; por lo contrario, con la autonomía del BC, éste tiene la facultad de decidir cómo manejar el crédito. Dicha fractura entre política monetaria y política fiscal a la hora de quitar una manera de financiamiento del gasto público, es una de las principales trabas al querer manejar una política fiscal contracíclica en tiempos de recesión y crisis, pues el temor a la inflación e hiperinflación que vive en la memoria de los hacedores de política impide que se observen los beneficios de tener una política económica soberana, es decir, bajo la rectoría del Estado y encaminada a lograr los objetivos de crecimiento y desarrollo económico y social.

Sin embargo, las reformas tienen el reconocimiento explícito de que el origen de la inflación proviene meramente del desajuste entre demanda agregada y oferta agregada, de ahí que la disciplina fiscal por parte del gobierno mexicano atente contra la demanda agregada y esta se trate de contraer a fin de evitar que rebase los niveles de oferta que de por sí ya son afectados por el alto coeficiente de apertura económica (cuadro II.1) y por la poca producción de bienes comerciables (gráfico 2.2), factores que han provocado que cerca de un tercio del mercado interno se satisfaga con importaciones. Debido a estos hechos estilizados de la economía mexicana, la política monetaria ejercida por el Banco de México y su principal instrumento, la tasa de interés de corto plazo, quedan cortos al tratar de contener las presiones inflacionarias en una economía pequeña y desproporcionadamente abierta ya que, el manejo de la tasa de interés y sus efectos a través de los canales de transmisión de la política monetaria no tienen el efecto necesario sobre el tipo de cambio para lograr la estabilidad de precios.

Como se mencionó en el capítulo anterior, el tipo de cambio es una variable fundamental para economías pequeñas y abiertas, como la mexicana, pues la incapacidad para incidir en esta variable a través de los movimientos en la tasa de interés obligan al BC a considerar al tipo de cambio como un objetivo intermedio para lograr la estabilidad de precios, trastocando el régimen de blancos de inflación agregando al logro de un objetivo inflacionario la estabilidad del tipo de cambio (Capraro, 2010). Al considerar que las presiones inflacionarias no provienen necesariamente de excesos de demanda agregada como lo hace el NCM, sino que pueden provenir de condiciones estructurales de la misma economía -destrucción del aparato productivo, demanda agregada deprimida, política fiscal y monetaria restrictivas, dependencia de variables externas, etc.-, el BC se ve obligado a mantener la estabilidad del tipo de cambio, pasando de un régimen de libre flotación a un régimen administrado o de flotación sucia.¹⁴

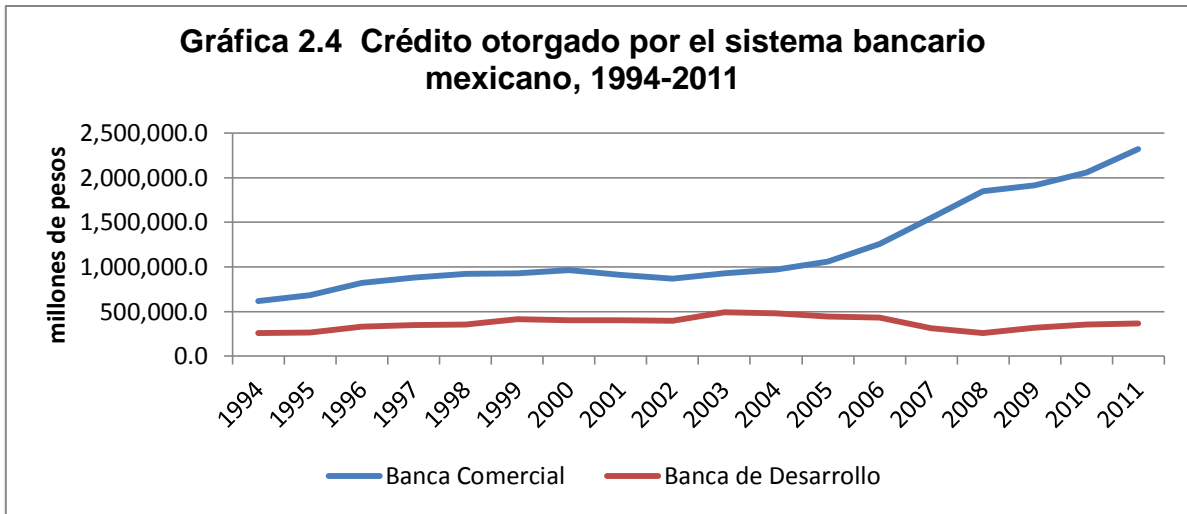
Dada la importancia de estas variables y su importancia dentro del sistema económico de México, la tasa de interés así como el tipo de cambio se utilizan como variables estratégicas para lograr la estabilidad de la economía, retroalimentando al sistema económico, haciendo más volátiles sus peligros y minimizando sus pocas virtudes. Estos temas serán tratados en el siguiente apartado y serán tratados con más profundidad.

La reforma interna al sistema financiero y por tanto a la política monetaria se acompañó de la apertura al capital externo; como señala Tello (2008), el primer paso fue llevar a la práctica la desregulación de la Inversión Extranjera Directa (IED), para seguir con la apertura de los mercados financieros a la inversión en cartera y finalmente, permitir sin ningún límite la inversión extranjera en la banca. De las reformas a la fecha, el sistema bancario se ha rezagado y deteriorado en ciertos aspectos que dejan entrever las debilidades del sistema encargado de orientar los recursos financieros necesarios para reactivar el sistema productivo nacional.

En primer término, el crédito otorgado por la banca comercial a partir de 1994 ha crecido sustancialmente (gráfica 2.4), mientras que el financiamiento otorgado por la banca de

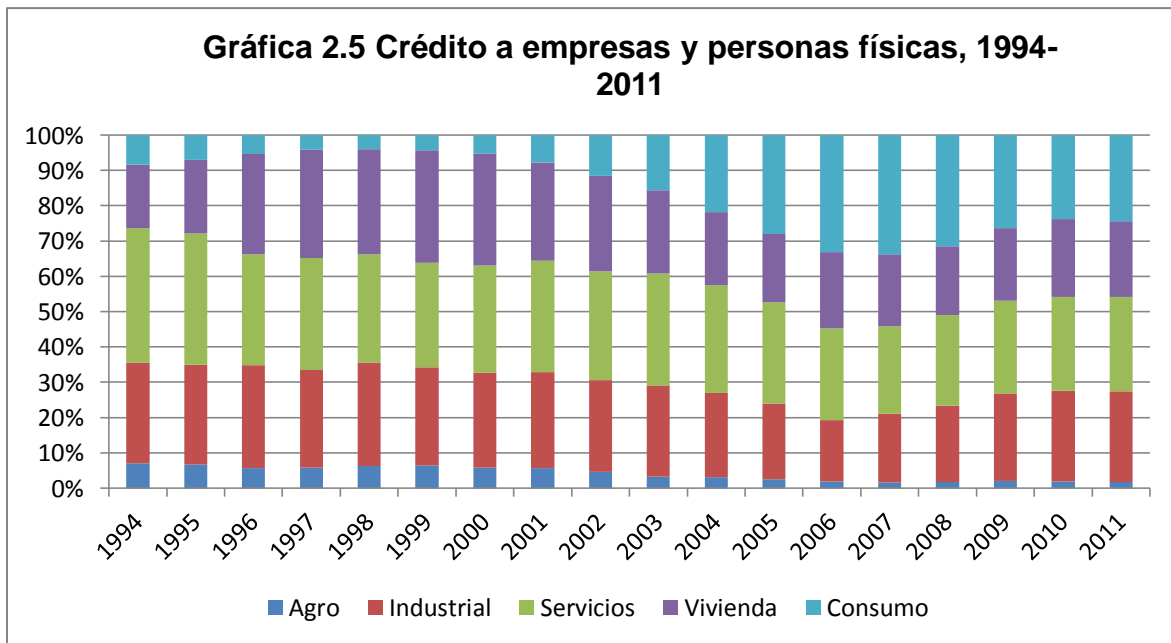
¹⁴ Existe una discusión acalorada sobre esta aseveración, sin embargo entrar de lleno en este tópico rebasa los objetivos planteados por el presente trabajo; para entrar en el tema desde el punto de vista teórico puede revisarse Reinhart (2000), y para el caso de México, Capraro (2010).

desarrollo, se ha incrementado en el respectivo periodo en 56%, contrastando con el 326% de crecimiento del crédito otorgado por la banca comercial.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

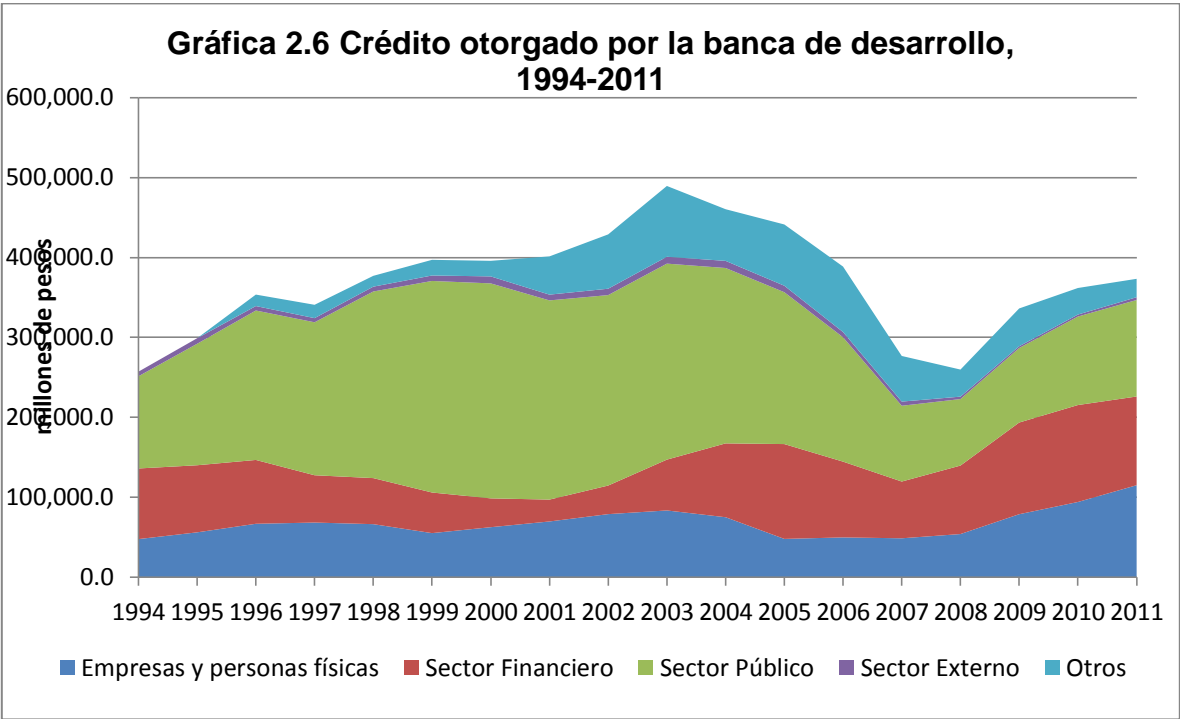
Estos indicadores parecieran ofrecernos una vista al buen funcionamiento de la banca comercial para asignar financiamiento a los entes económicos del país, pero para poder hacer una aseveración así es mejor observar el siguiente gráfico (2.5), en el cual se muestra el crédito otorgado al sector privado del país.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

El incremento de los créditos al consumo y vivienda es reflejo de que las actividades productivas dejan de ser atractivas para los intermediarios financieros, ya que en la medida en que se deteriora el sistema productivo, las relaciones de riesgo-rendimiento son más grandes, por lo que las inversiones productivas presentan un mayor riesgo de impago; es así como los bancos prefieren asegurar el crédito en base a un colateral, es decir, otros bienes que puedan avalar el crédito otorgado, ya sea un automóvil o una propiedad.

En este mismo sentido, los créditos otorgados por la banca de desarrollo han disminuido su presencia y su importancia, ya que la actividad de algunos se ha reducido, como Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras o el Banco Nacional de Comercio Exterior. Es de notarse que el crédito total otorgado por esta banca se ha quedado rezagado, y es incluso menor al crédito que ofrece la banca comercial para acciones de consumo.



Dentro de la menor cuantía del crédito, destaca que el grueso de este se dirige al sector público en actividades administrativas para el gobierno y para la defensa y seguridad social, así como al sector financiero, actividades que pudieran ser consideradas como poco productivas, en especial los gastos de administración. Los créditos al sector privado no distan de ser diferentes en cuanto a la estructura del otorgado por la banca comercial, a

pesar de ser mayores los que se otorgan al sector industrial, no dejan de ser ínfimos en cuanto al crédito bruto. Siguiendo, en el subramo de “Otros”, se encuentran los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (PIDIREGAS), que surgen como una necesidad de financiar los grandes proyectos de infraestructura productiva de PEMEX y CFE ante la escasez de recursos para la inversión provenientes del Gobierno Federal; estos representan obligaciones que a futuro deberá hacer frente el gobierno y por tanto se deben generar ahorros necesarios para amortizar los PIDIREGAS.

Resulta un poco paradójico y confuso que el gobierno gaste esfuerzos en conseguir superávits fiscales para generar los ahorros necesarios para hacer frente a las condiciones perturbadoras del fondo del ciclo económico, ya que como se vio anteriormente, cuando el gobierno incurre en superávit lo que hace es retirar recursos financieros de circulación; por lo que las presiones a futuro persistentes en la economía mexicana (como los problemas de financiamiento del sistema de pensiones, la debacle en los ingresos petroleros a casusa del agotamiento del recurso natural y las obligaciones que a futuro deberán afrontarse por concepto de PIDIREGAS así como el constante flujo hacia el IPAB), en la idea de que se tiene que generar un ahorro presente, son una causa por la cual se desaprovechan los beneficios del gasto público al tratar de contraerlo, impidiendo que el gasto tome un carácter productivo.

Desde la perspectiva de Ramírez (2009), los recursos excedentes provenientes del petróleo son usados con la mentalidad de que, ahorrándolos o bien, pagando deuda o cubriendo los problemas de pensiones se puede obtener un beneficio a futuro; por lo que la mejor manera de lograr efectos de largo plazo gracias a los ingresos petroleros es que estos se canalicen a proyectos que incidan en el nivel general de productividad de la economía, mismos que generen una dinámica propia y sustentable que brinde la posibilidad, por un lado, de generar encadenamientos productivos, y por otro, a la hacienda pública de hacerse de recursos. En este mismo tenor, es de considerarse que los recursos excedentes del petróleo sean orientados a los proyectos que actualmente se cubren mediante contratos PIDIREGAS, eliminando presiones futuras por este concepto.

La regulación financiera dejó de ser parte central dentro del agregado macroeconómico y se relegó a la vigilancia de instituciones individuales y mercados, con esto se ignoraron sus

implicaciones macroeconómicas, es decir, las medidas prudenciales destinadas a disminuir la inestabilidad macroeconómica con base en medidas restrictivas a los mercados internacionales se abandonaron en gran medida (Blanchard *et al.*, 2010).

El sistema financiero mexicano no ha canalizado de manera eficaz y oportuna los recursos disponibles hacia las actividades productivas prioritarias y estratégicas; no se ha promovido la productividad y la competitividad de la economía nacional, ni mucho menos se ha estimulado su crecimiento, y la ineficiencia del sistema de intermediación financiera es una de las principales causas del deprimido crecimiento observado en México.

Las reformas estructurales implementadas concentradas a liberar los mercados de bienes y servicios así como los mercados financieros, con la finalidad de dar libre movilidad de factores productivos han traído consigo graves consecuencias que han moldeado la economía mexicana y la han hecho vulnerable y dependiente a los vaivenes del mercado internacional; los altos componentes importados de las exportaciones, la inundación del mercado interno con importaciones para satisfacer la demanda interna, la extranjerización de la economía en especial del sistema financiero, el financiamiento a actividades poco productivas por parte del Estado y del sector privado, en otros, son efectos de las políticas que ha decidido llevar a cabo el gobierno en el proceso de redimensionar el Estado.

En el afán por mantener equilibrado el presupuesto público y a favor de mantener la estabilidad de precios a cualquier costo, se ha optado por dejar a la suerte de los mercados externos la economía nacional; sin darse cuenta, o tal vez sí, la política económica se ha estado obligando a estabilizar las variables fundamentales a costa de los efectos nocivos que causa dicha manera de estabilización para el sistema económico (productivo y financiero). En el posterior apartado se analiza de manera agregada cómo es que las variables fundamentales se han estado manipulando por las autoridades gubernamentales a favor de los mercados, dejando entredicho aquella afirmación de que los mercados se ajustan por cuenta propia gracias al juego de oferta y demanda.

ii) Política macroeconómica mexicana.

La crisis cambiaria de 1994 que origino una serie de problemas en la estructura económica repercutió en la profundización de las políticas dirigidas al mercado, las autoridades gubernamentales habían tenido un crudo ejemplo de cómo era que la volatilidad en el mercado de divisas dañaba a la totalidad de la economía, por lo que la conducción de la política económica se suscribía una vez más bajo los objetivos inflacionarios, ahora tomando en cuenta la necesidad de aligerar el efecto negativo de las fluctuaciones del tipo de cambio. La forma de aplicar política monetaria, cambiaria y fiscal (política macroeconómica), a partir de 1994 enmarca la trayectoria de la economía nacional, misma que sufrió un cambio de paradigma a partir de la liberalización económica y financiera (reformas estructurales).

La adopción de un renaciente cuerpo teórico económico por los hacedores de política, realinearon los objetivos perseguidos por la misma política económica, abriendo paso a las políticas liberalizadoras que dejaron al Estado con muy poca capacidad de acción para responder a las fluctuaciones del ciclo económico, mismo que se hacía más inestable al tener una economía nacional débil que desarrollaría un grado alto de correlación con el mercado internacional.

Los efectos de las reformas estructurales a variables importantes de la economía mexicana, como se mencionaron en el apartado anterior, encontraron razón de ser por la forma en la que las autoridades monetarias y fiscales llevaron a cabo el manejo de la política macroeconómica, propiciando la relación causa-efecto de la política macro a la economía, que se pretende analizar en este apartado. El manejo de las variables macroeconómicas afectadas en primera instancia por la política fiscal y monetaria -brindando la merecida atención a la política cambiaria debido a la importancia que tiene el tipo de cambio en la economía nacional-, son tópicos en los cuales se abundara en la medida de lo necesario para explicar cómo es que la serie de reajustes macroeconómicos emprendidos son una trabe para el desarrollo de la economía nacional, debido al enfoque de finanzas públicas sanas que supedita la política fiscal a la monetaria y que desaprovecha los beneficios de trabajar con política económica soberana; es decir, con una política fiscal contracíclica con un enfoque de finanzas funcionales.

Gracias a la liberalización financiera y a los beneficios que se pregonaban a causa de esta, el Banco de México goza de autonomía en el ejercicio de sus funciones y de la implementación de política monetaria, siendo el objetivo principal lograr reducir y/o controlar la inflación. Debido a que la política monetaria se ha enfocado únicamente a la estabilización de precios, se ha desvinculado el proceso de crecimiento así como se ha hecho de lado su capacidad para generar empleo pues, se asume que los factores productivos se encuentran en pleno empleo y los movimientos en la oferta monetaria pudieran ocasionar presiones inflacionarias, a su vez, se desconoce una relación de *trade off* entre inflación y desempleo en el largo plazo.

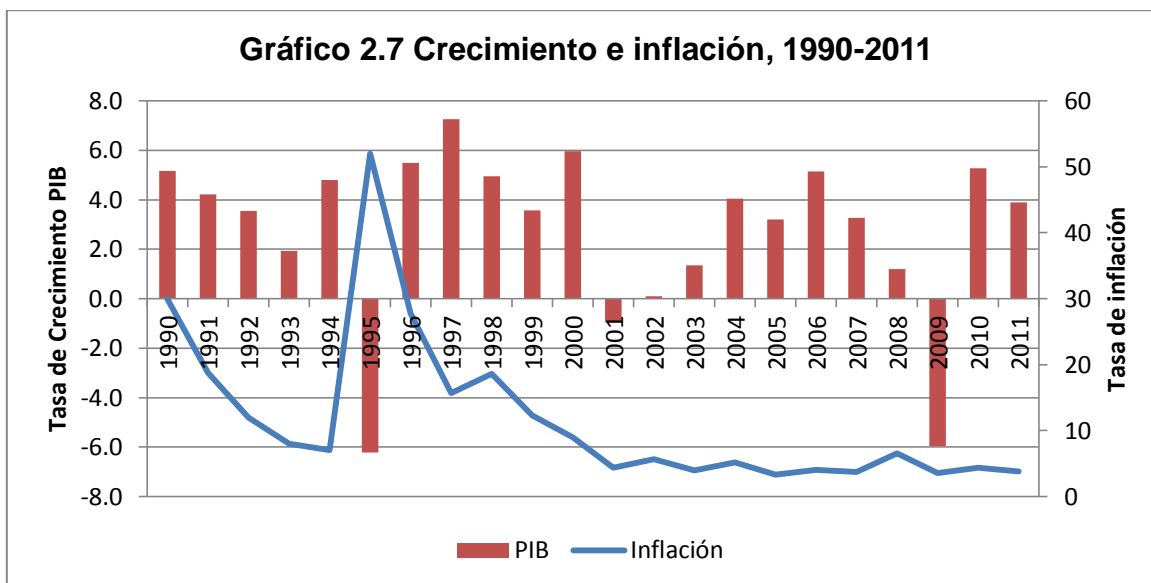
Tomado en cuenta que la mayoría de los países hoy en día trabajan con un tipo de cambio flexible, ha sido menester del Banco de México dentro de su mandato “único” procurar la estabilidad del tipo de cambio (Muñoz, 2004; Puyana & Romero, 2009; Capraro, 2010). Debido a esta interrelación de objetivos, la conducción de la política monetaria es paralela a la de la política cambiaria, pues mientras Banco de México realiza su tarea de contener la inflación tiene que mantener estable el tipo de cambio nominal a un nivel en el que esté sobrevaluado el tipo de cambio real. La sobrevaluación real del peso tiene como efectos en la economía real la debacle en la producción de bienes comerciables y por tanto en la estructura de la oferta de bienes dentro del mercado doméstico.

Una primera observación es que la autonomía de la banca central se considera necesaria para asegurar el cumplimiento de los objetivos de estabilización de precios, dejando de lado las presiones políticas y sociales para recaer en monetización de déficit fiscales causados por incrementos en el gasto de gobierno; el fortalecimiento de la credibilidad es esencial para el NCM. La desarticulación entre estabilidad de precios y crecimiento se hace más grave, pues el manejo de la política monetaria está restringido y no se adecua a las necesidades financieras que exige el crecimiento económico, dejando como única opción trabajar con disciplina fiscal (Huerta, 2009).

La condicionante de usar una política monetaria restrictiva es funcional con los objetivos de inflación y de estabilidad del tipo de cambio pues con una economía abierta como la mexicana y gracias a los efectos del libre mercado, la productividad y la competitividad se quedan, en el mejor de los casos, estancadas, por lo que las variables que se vuelven

fundamentales para volver competitivo al país con variables financieras como la tasa de interés, la tasa de cambio, y en cierta medida los salarios. En la medida en que se vuelvan más atractivas las primeras dos variables, invertir en los mercados de dinero y capital del país provoca que los flujos de capital que entran al país sean mayores.

La herramienta principal con la que cuenta el BC en un esquema de blancos de inflación es la tasa de interés de corto plazo, con la que se pretende –a través de los mecanismos de transmisión de la política monetaria–, afectar en primer instancia afectar las decisiones de otorgamiento de crédito, el precio de los activos y las decisiones de inversión y consumo, con lo cual se afectará el nivel de demanda agregada; en este mismo sentido, se afectan las expectativas de los agentes económicos y al mismo tipo de cambio, afectando la oferta agregada. Como se mencionó anteriormente, la creencia de que la inflación es un fenómeno meramente monetario con implicaciones en los costos y en los precios relativos, fundamenta la contracción de la demanda agregada a favor de disminuir presiones a la alza de precios y costos, por lo que se trabajan con tasas de interés mayores que desincentivan actividades productivas y que atraen inversiones financieras y especulativas.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

En el gráfico anterior, se muestra cómo es que los niveles de inflación se han atenuado y han tendido al nivel de largo plazo pretendido por la autoridad monetaria (3%), comparándolo con las tasas de crecimiento anuales del PIB, lo que resulta peculiar a la hora

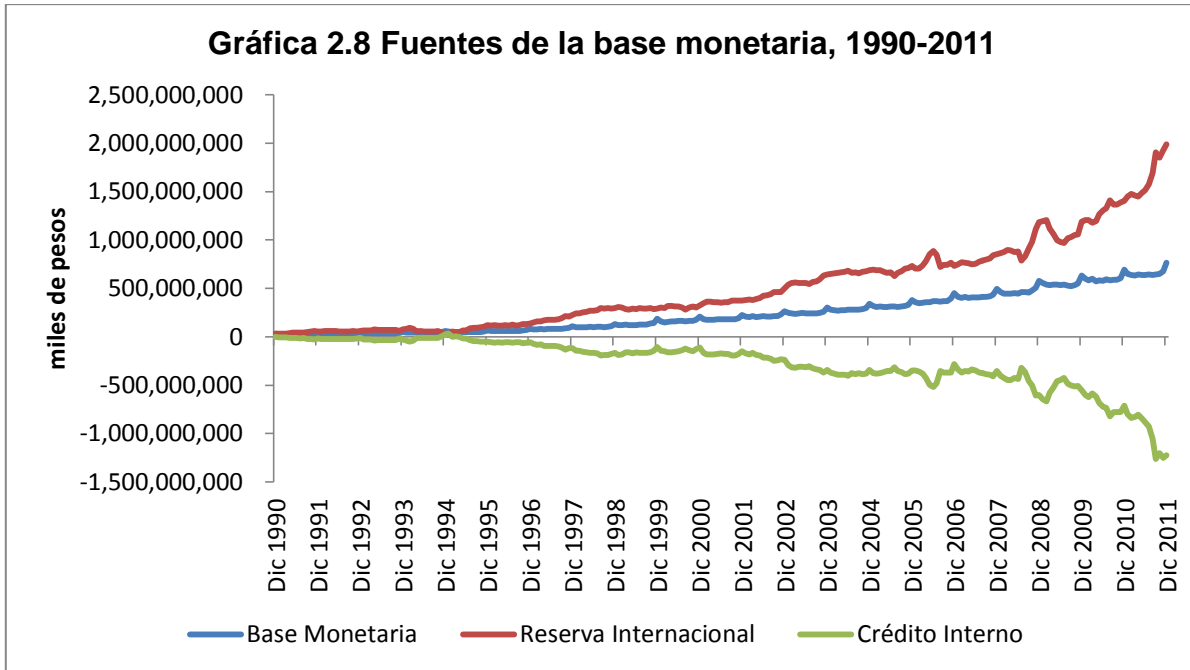
de comparar la situación vivida en los años de 1995 y 2009; durante la merma causada por la crisis cambiaria mexicana la inflación subió a niveles superiores al cincuenta por ciento y el producto cayó en 6.2 puntos porcentuales, mientras que para el año 2009, gracias a la recesión provocada por la burbuja hipotecaria en los Estados Unidos, la economía cayó 6% con un nivel de inflación del 3.57%. El trabajo del BC se ha mantenido constante, y muestra de ellos es dicho nivel de inflación en 2009, sin embargo, la economía real cayó a niveles similares a los de 1994 denotando la disgregación que ha sufrido el aparato productivo del sistema financiero, pues mientras que en 1995 la moneda se devaluó en el año 2009 la sobrevaluación seguía presente para mantener la estabilidad del tipo de cambio y asegurar los niveles de reservas internacionales que actúan como colateral al asegurar la paridad cambiaria. En consecuencia, el logro de los blancos de inflación atenta contra la actividad económica, la productividad y la competitividad nacional.

En relación a la necesidad de mantener la credibilidad de la política monetaria, Huerta menciona que si el banco central no actúa en función de los objetivos inflacionarios, el capital financiero puede especular con la moneda, ejerciendo así un control sobre la política en función de sus intereses (Huerta, 2009: 22). En la literatura económica neoclásica se afirma que la política monetaria se vuelve el ancla de las expectativas de los agentes económicos, dándole mayor peso al cumplimiento de las reglas de política, entre ellas, el equilibrio fiscal.

Debido a la incapacidad por ejercer gasto público a favor de incrementar la competitividad y la productividad de la economía en su sector real, la autoridad monetaria no favorece al sector productivo, pues este necesita de una tasa de interés menor que abarate el financiamiento, reduzca el costo de su deuda, y haga viables proyectos de inversión los cuales incrementen la inversión agregada y los efectos positivos de esto sobre el empleo y los ingresos, concluyendo en una expansión del mercado interno.

Sin embargo, los requerimientos necesarios para la entrada de capitales siguen manteniendo una tasa de interés elevada, dejando al BC con poca capacidad para canalizar su crédito interno, pues el crecimiento de la base monetaria -es decir, el crecimiento del dinero en circulación-, está limitado para prevenir el alza de la inflación, ya que según las fuentes de la base monetaria (gráfica 2.8), las reservas internacionales han sido crecientes a partir de la

década de los 90's y la necesidad de mantener un crecimiento estable del dinero de alto poder coadyuva al comportamiento contrario del crédito interno del BC con respecto a dicha variable.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

Debido a la poca capacidad directa que tiene el Banco de México para actuar sobre la oferta monetaria, este opta por incrementar los niveles de tasa de interés a fin de contraer la demanda por dinero, pues con tasas mayores se frena la actividad económica productiva y se requieren cada vez menos recursos para el mercado interno, aminorando el crecimiento del stock de dinero (Huerta, 2009). La relación existente entre el stock de dinero y las reservas internacionales necesarias para “blindar la economía” de *shocks* cambiarios, se establece a fin de que la brecha entre ambas no se alargue pues de lo contrario se pone en peligro la estabilidad del tipo de cambio y la convertibilidad de la moneda a la paridad vigente. Como lo señala Huerta, el ratio entre reservas internacionales y M1¹⁵ se mantiene elevado pues las reservas internacionales incrementan su participación, dejando claro que la paridad cambiaria es sostenible y que las perturbaciones inesperadas en la tasa de cambio pueden ser solventadas por las autoridades monetarias.

¹⁵ M1 representa el agregado monetario que contiene el efectivo en manos del público y los depósitos a la vista en moneda nacional en el sistema bancario.

Cuadro II.2 Ratio reservas internacionales a M1
(miles de pesos)

Año	Reservas internacionales	M1	RI / M1
1993	69,156,830.50	125,921,361.00	54.9
1994	60,487,861.50	151,806,822.00	39.8
1995	74,366,665.08	144,685,439.00	51.4
1996	121,500,816.58	164,646,328.00	73.8
1997	182,206,170.08	233,515,995.19	78.0
1998	272,541,867.42	308,388,142.95	88.4
1999	292,116,297.25	367,925,605.00	79.4
2000	306,881,522.50	451,515,995.00	68.0
2001	362,138,964.67	525,060,432.00	69.0
2002	425,771,742.58	633,980,759.00	67.2
2003	573,084,396.00	719,992,882.00	79.6
2004	666,188,855.25	812,256,167.51	82.0
2005	681,503,376.17	908,335,160.89	75.0
2006	767,439,933.08	1,020,366,195.93	75.2
2007	784,070,382.67	1,145,655,089.24	68.4
2008	923,784,957.42	1,268,094,654.14	72.8
2009	1,071,853,338.33	1,416,439,480.40	75.7
2010	1,300,442,034.25	1,548,950,808.18	84.0
2011	1,647,054,509.08	1,730,365,449.19	95.2

Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

Si los agentes económicos tuvieran señales por parte de los agregados monetarios, estos podrían especular con la moneda, haciendo imperante la captación de divisas y la entrada de flujos de capital, pero resultaría crédulo pensar que los flujos de capitales que aumentan las reservas internacionales sean permanentes pues estos son tan frágiles a los cambios de expectativas internacionales así como a los cambios en tasas de interés de otros países que resulten más seguros para invertir. Esto suena familiar al recordar que este fue un factor determinante para la salida de capitales en 1994, donde las alzas en las tasas de interés de los Estados Unidos propiciaron que las inversiones financieras se relocalizaran; hoy en día la situación es parecida, pues las bajas tasas de interés en el país vecino del norte en cualquier momento pudieran subir con el fin de frenar presiones inflacionarias en la parte de recuperación del ciclo económico. Como se puede ver, son condiciones que ya se han presentado antes, y que en un futuro pueden ocasionar perjuicios si no se toman las medidas

correctas a favor del mercado interno con políticas macroeconómicas a la par de las necesidades imperantes en el país.

Como se ha podido notar, la política monetaria está ampliamente ligada a la política cambiaria y esto no es de suponerse raro a pesar de que se afirme que en México existe un régimen cambiario flexible. En el año de 1994 la política monetaria estaba totalmente entregada a defender el tipo de cambio fijo, mismo que afectó a la estructura financiera y corporativa (Muñoz, 2004), debido a que la exposición de los agentes y activos no se limitó pues se pensaba que la paridad fija iba a permanecer indefinidamente. Con la adopción de la paridad flexible se le otorga la credibilidad necesaria al BC para enfocar esfuerzos a la estabilidad de precios, sin embargo las fluctuaciones del tipo de cambio están sujetas a los movimientos abruptos del capital, dejando vulnerable a la economía y perjudicándola según la amplitud del movimiento; a causa de estos movimientos la política monetaria y cambiaria ha sido manejada por el Banco de México, e incluso se ha llegado a mencionar que la política monetaria ha sido secuestrada por la cambiaria (Capraro, 2010).

Después de la crisis del '94 la estabilidad nominal del tipo de cambio se estableció como meta intermedia de la política monetaria, misma que se logra de diferentes formas; una es la ya mencionada procuración de la base monetaria, en donde se impusieron límites trimestrales a las variaciones del crédito, aumentando la demanda de dinero base por medio de los aumentos en las reservas internacionales, con el compromiso de generar un nivel mínimo de acumulación al menos en tiempo de certidumbre (Muñoz, 2004: 84). La segunda forma en la que el BC contrarresta el impacto inflacionario proveniente del ámbito internacional son las intervenciones esterilizadas, que no son más que la intervención por parte del Banco de México en el mercado de divisas.

Si el BC interviene comprando divisas se puede producir una baja en el tipo de cambio, ya que se produce un incremento en las reservas internacionales en manos del BC; con un incremento en las reservas, se manda una señal al mercado que indica que cuando se deprecie el tipo de cambio se tendrán suficientes recursos para intervenir y revertir el movimiento anterior. Asimismo, las intervenciones de venta pueden tener un impacto ambiguo, pues el nivel de reservas internacionales serán juzgadas por el mercado, esto es que si la venta de divisas –con la intención de apreciar la moneda-, llega a un punto en el

que las reservas internacionales se consideran bajas e insuficientes para mantener la apreciación de la moneda, se propicia un ataque especulativo que causaría la posterior devaluación de la moneda (Capraro, 2010)

Si el BC dejara flotar libremente el tipo de cambio el stock de activos externos en su poder se convertiría en una variable poco relevante, sin embargo esta variable en verdad es relevante para mantener la estabilidad de precios y cambiaria, demostrando que como precio relativo de la economía no encuentra su punto de equilibrio por meras fuerzas del mercado. En la medida en que estos mecanismos se sigan reproduciendo, el régimen cambiario mexicano sigue siendo similar a una régimen cambiario fijo, o administrado.

Ya que en un régimen flexible, en donde hay libre movilidad de capitales y no existen esterilizaciones, el efecto de un incremento en las reservas internacionales (producto de un superávit en la balanza de pagos) sería el de incrementar la base monetaria y el equivalente aumento en la oferta monetaria; este incremento estimula la actividad económica y reduce el superávit de la cuenta corriente (o aumenta el déficit), al mismo tiempo que provoca la depresión de la tasa de interés y reduce el superávit en la cuenta de capitales (o aumenta el déficit). El incremento en la oferta monetaria incrementa la demanda por divisas y reduce la oferta, con lo que se produce una depreciación del tipo de cambio y la desaparición del superávit en la balanza de pagos, concluyendo la expansión monetaria (Puyana & Romero, 2009).

Mientras que con la esterilización de entrada de capitales, se puede mantener el superávit en la balanza de pagos por largos periodos acumulando reservas, lo que permite mantener estable el tipo de cambio nominal, neutralizando el incremento de reservas internacionales sobre la base monetaria reduciendo el crédito interno neto. Con esta política se acumulan los déficits en cuenta corriente hasta puntos críticos en donde el tipo de cambio nominal ya no es sostenible y se impone la necesidad de devaluar a gran escala.

Como una necesidad real se requiere que el tipo de cambio no sólo se emplee para estabilizar los precios y para atraer inversiones financieras, sino que se utilice de manera competitiva de modo que se vuelvan rentables los sectores comerciables de la economía; que el BC mexicano ocupe su lugar dentro del desarrollo integral y estratégico en el

crecimiento económico y deje de lado la actitud pasiva y restrictiva de su política que solo ha ayudado a mantener a la economía en un estancamiento que ya es de naturaleza prolongada (Huerta, 2009; Puyana & Romero, 2009; Ramírez 2009).

En materia de política fiscal, está se definió tras la crisis del '94, pues los programas de ajuste bancario fueron fuente de costos fiscales distribuidos a lo largo de los años, además de que la deuda de corto plazo que se había contraído con TESOBONOS implicaban una carga más; a pesar de encontrarse en crisis, los ajustes fiscales fueron más austeros aun, con la finalidad de sumar esfuerzos con las medidas monetarias y cambiarias descritas y analizadas anteriormente.

La política fiscal desde la década de los ochenta contó con una restricción de ingresos, misma que es la condicionante para poder ejercer gasto público. Con esta restricción el Gobierno se hizo de recursos al incrementar el IVA de 10 a 15 por ciento, los precios públicos aumentaron y el gasto público se redujo a fin de aliviar presiones sobre la deuda pública.

Así como el objetivo de la política monetaria es la estabilidad de precios, el objetivo de la política fiscal es el logro del equilibrio fiscal, que en suma al régimen cambiario flexible serían la triada por excelencia en la conducción de la política económica mexicana y de América Latina.

Los componentes principales de toda política fiscal son: la política impositiva, es decir, los impuestos, su estructura y su nivel; la política de gasto, dividiéndose en gastos corrientes y de capital; y, las transferencias. Estos influyen en el nivel de empleo, ingreso y de precios. La restricción presupuestaria que se le impone a la política fiscal propone que el gasto público se debe reducir y limitar a satisfacer los requerimientos para financiar la provisión de bienes públicos básicos con lo que se aliviaría la carga fiscal y se estimularía el ahorro y las inversiones privadas que cubrirían las que fueron abandonadas por el sector público, dichos recortes se enfocaron en el gasto de capital mientras se observaba una expansión del gasto corriente.

En materia impositiva sigue siendo ampliamente debatido el efecto de la estructura impositiva y de las tasas impositivas dentro del desempeño económico, tal como se analizó

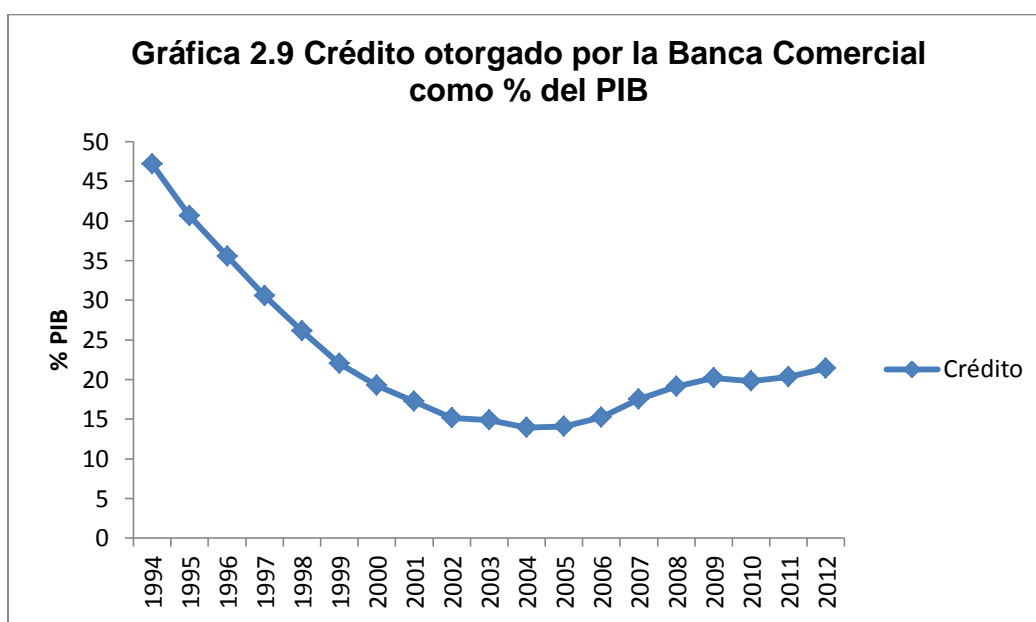
en el capítulo 1. Por una parte, imponer gravámenes se estima necesario para financiar la actividad del Estado y sufragar la provisión de bienes públicos que eleven el bienestar de la sociedad y la productividad de la economía, tal podría ser el caso de la defensa nacional, la seguridad pública, el sistema de justicia, educativo o de salud, construcción y mantenimiento de infraestructura de comunicaciones y transportes, alcantarillado y la preservación ambiental. Y un argumento en contra de las tasas impositivas altas es que estas se convierten en frenos a la inversión y a la formación de capital, por lo que el sector público no debe incurrir en actividades de inversión y no debe recaudar recursos para tal fin.

Puyana y Romero (2009), proponen que la política fiscal es un pacto social que refleja la disposición de cada ciudadano a sacrificar parte de su ingreso para financiar el bienestar común, dependiendo del valor que la sociedad asigne a la reducción de desigualdades de acceso a los bienes públicos que emanan de la contracción del ingreso. Por lo que para dar respuestas sólidas y recomendaciones de política, es preciso considerar si se cumple o no el supuesto de pleno empleo de la teoría ortodoxa, considerando particularmente a la fuerza laboral; y por otro lado, se debe considerar en qué parte del ciclo económico se encuentra la economía nacional y la internacional.

En México la forma en la que se ha implementado la austeridad fiscal obedece a los objetivos de reducción de la inflación y del déficit de comercio exterior (Ramírez, 2009), mismos que se atajaron gracias a la liberación de recursos por parte del Estado (gracias a la venta de empresas públicas y a la caída en el gasto de inversión), que conforme se contraía la demanda doméstica y aunado a los efectos de las devaluaciones en la segunda mitad de la década de los noventa, se volvía evidente que la estabilidad monetaria –en primer lugar de la inflación y después del tipo de cambio-, imponía condiciones al brazo fiscal del Estado.

En concordancia con las políticas monetaria y cambiaria, la fiscal coadyuva a asegurar las condiciones de estabilidad macroeconómicas necesarias para que el flujo de capitales hacia la economía siga en marcha, que como se ha dicho, es necesario para financiar el déficit externo y mantener estable el tipo de cambio nominal; mismo que resulta contraproducente para el crecimiento pues, la imposibilidad de correr un déficit fiscal con la finalidad de no perturbar las expectativas de los agentes ancladas en los objetivos inflacionarios se

convierte en el dique de contención para impedir que el Estado participe activamente en la economía. Los efectos del *crowding out* siguen siendo el principal argumento en contra de la participación estatal, afirmando que las finanzas públicas sanas son necesarias para tener recursos disponibles para la inversión de los privados y los requerimientos de créditos; de esta manera resulta contradictorio que la disponibilidad crediticia con respecto al PIB se haya venido deteriorando a partir de 1994, año en el cual representaba el 47.1%, y para el año 2011 decayó a 20.3%. Con estos datos en mente es posible pensar que la disciplina fiscal en vez de liberar recursos para el sector privado más bien los ha reducido en más del cincuenta por ciento en casi dos décadas.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

Los argumentos en contra del gasto público deficitario hacen énfasis en la reducción de la tasa de crecimiento de la economía y en las tasas de ahorro; incrementando deuda, misma que tendrá efectos en las generaciones futuras en forma de mayores impuestos para cubrir el costo financiero de la deuda y el monto del principal; presiones al alza en las tasas de interés debido a la participación del gobierno en el mercado de crédito, desembocando en la merma del poder adquisitivo, del consumo, de la inversión y de la actividad económica. Sin duda un círculo vicioso sin grandes miramientos.

A decir de diversos autores, entre ellos Ramírez, Huerta y Wray, el impacto que tendrá el gasto deficitario del sector público dependerá de a qué actividades se destina el gasto, en este sentido, si el gasto se destina a actividades que propicien la productividad de la economía así como el empleo -y dado que no se tiene una situación de pleno uso de la capacidad productiva-, no habrá impacto inflacionario y la carga futura quedará cubierta gracias al incremento de ingresos en las personas y empresas que se da por el incremento en el empleo y la productividad. Si el gasto se canaliza a la expansión del mercado interno, al aparato productivo y al empleo, los agentes económicos verán incrementados sus ingresos, tanto empresas como individuos, e incluso los ingresos del erario público.

Sin embargo, el argumentar que el déficit fiscal promueva la actividad económica y el crecimiento va en contra de la corriente ortodoxa, y los problemas que se argumentan principalmente son sobre el sobreendeudamiento y la insolvencia –ampliamente infundidos por la crisis de deuda de la década de 1980. Lo que no se toma en cuenta, y que más bien se niega, es la existencia de efectos multiplicadores internos inducidos por el gasto público a los productores nacionales, reactivando todo un conjunto de efectos sobre el incremento de ingresos y ahorros que les permitan adquirir títulos emitidos por el gobierno para regular la liquidez que propicia el gasto deficitario (Huerta, 2009: 74). La posesión de estos activos por parte del sector privado se traduce en una mayor capacidad de pago de impuestos, incrementando de igual manera los ingresos tributarios del gobierno. Por lo que con el dogma de las finanzas públicas sanas se produce todo lo contrario, encontrando su causa principal en la contracción de la demanda agregada, causando la disminución de la actividad económica y el ingreso nacional, así como de los niveles de ahorro y de pago de impuestos.

Por el lado de la tasa de interés, la teoría neoclásica advierte sobre presiones al alza sobre esta debido a la intervención del gobierno en el mercado de crédito, pues los requerimientos financieros del sector público al ser mayores obligan a ofertar títulos de deuda a una mayor tasa de interés, provocando que el sector financiero privado compita elevando sus tasas de interés para poder obtener financiamiento; estos efectos van en contra del crecimiento de la inversión privada que se considera más eficiente que la pública debido a que en estas empresas no se maximiza el beneficio, trastocando el crecimiento de la economía.

Desde el punto de vista teórico distinto al convencional desarrollado en este trabajo, la tasa de interés está determinada por el BC en función de sus objetivos de estabilidad inflacionaria y cambiaria; el marco teórico en el cual se maneja la política monetaria moderna, es decir, según la regla de Taylor, los movimientos en la tasa de interés obedecen las necesidades de lograr las metas inflacionarias, dando como resultado movimientos directos entre tasa de interés e inflación. Esto es, si las presiones inflacionarias van al alza, la regla de Taylor recomienda el alza en la tasa de interés para disminuir tales presiones, mientras que si la inflación va a la baja la tasa de interés se puede relajar. Esta regla de política monetaria deja en claro que es el BC quien determina las tasas de interés, que como se mencionó anteriormente, no solo privilegia los altos niveles de la tasa para lograr su objetivo inflacionario sino que sirve como herramienta para atraer capitales extranjeros para mantener la estabilidad del tipo de cambio nominal, y con ello la apreciación real.

La austeridad fiscal en conjunción con la política del BC, al evitar el crecimiento de la demanda agregada, contraen los depósitos bancarios y con ello se contraen las reservas bancarias, lo que presiona al alza de la tasa de interés (Wray, 2006). Siguiendo a Wray, el incremento en la tasa de interés no encuentra su causa principal en el incremento de demanda de dinero a causa del gasto deficitario/política fiscal expansiva, más bien la primera encuentra su causa en la política monetaria restrictiva; provocando que se incremente la carga del servicio de la deuda interna, restringiendo la actividad económica y repercutiendo en una merma de la recaudación tributaria, atentando en general con la sostenibilidad de las finanzas públicas.

Asimismo el alza en la tasa de interés provocado por políticas restrictivas que perjudican el funcionamiento interno de la economía también inducen la apreciación cambiaria, que si bien reduce el costo del servicio de la deuda pública externa, hacen más dependiente a la economía de la entrada de capitales que sostenga el modelo de crecimiento hacia afuera mexicano, basado en el déficit cero o superávit fiscal, en el déficit de balanza comercial financiado por el superávit de la cuenta de capitales (financiera), situación que hace evidente la necesidad de los flujos de capital extranjeros para sostener la demanda del mercado interno, lo cual pareciera ser una paradoja al tener una demanda agregada tan contraída; pero abastecida es una importante medida por productos importados.

Si bien la prioridad del gobierno ha sido lograr la disciplina fiscal, se ha analizado como es que esta política restrictiva no contribuye al crecimiento de la demanda interna para inducir un mayor crecimiento, ya que el gobierno no contribuye a introducir a la economía más de lo que retira, la dinámica económica pasa a depender del desenvolvimiento del sector privado y del sector externo. El sector privado y su comportamiento en función de su inversión y ahorro, quedan atados al sector externo, es decir al saldo de la balanza comercial y de sus requerimientos de entrada de capitales, pues con un aparato productivo deteriorado y un mercado interno inundado con importaciones baratas los problemas de financiamiento se hacen mayores en un contexto de alta tasa de interés con respecto a la internacional.

A pesar de que el gobierno mexicano haya estado gastando por arriba de sus ingresos, dado el ingreso recibido por concepto de exportaciones petroleras, no ha habido un impacto significativo sobre la actividad económica, dado que el gasto se ha filtrado en gran medida al exterior a través de los altos niveles de importaciones, y de la necesidad de partes y componentes para la manufactura en México, desaprovechando los efectos multiplicadores internos en beneficio de los productores nacionales y sus posibles efectos sobre el empleo, la productividad y la competitividad (Huerta, 2009).

La fragilidad del sistema financiero obliga al gobierno a apalancarlo, tal como lo hizo en la crisis del '94 con el FOBAPROA, incrementando la deuda pública y presionando aún más las finanzas públicas.

La salida de recursos de la economía se materializa en el superávit fiscal y el déficit de comercio exterior, lo que pone en peligro al sector productivo nacional, poniéndole restricciones a su financiamiento y acarreando una posición deficitaria creciente, con mayores montos de deuda y limitando su consumo e inversión, frenando así la actividad económica. Queda claro cómo es que las finanzas sanas aplicadas hoy en día por el gobierno mexicano no incrementan el ahorro ni dinamizan al sector productivo privado, sino que contribuye a la disminución de la actividad productiva, del crecimiento económico y del ahorro nacional, lo que se ve acentuado por el déficit de comercio exterior (Huerta, 2009).

b) El desenvolvimiento del sector público y sector privado.

Ya que las recomendaciones de políticas hechas por el consenso de Washington han sido continuadas por tres décadas en México y Latinoamérica, sería conveniente realizar un análisis de cómo el comportamiento del sector privado se ha desarrollado a partir del redimensionamiento del Estado; por lo que esta segunda sección del capítulo versa sobre el comportamiento de ambos sectores a la sombra del sector externo y su dinámica, que como se ha argumentado hasta este momento es este el que viabiliza y arrastra el modelo de crecimiento económico mexicano, con todos sus pros y contras.

La evolución de los ingresos públicos que determinan el gasto de gobierno son de especial interés en su evolución y composición, pues dada la direccionalidad ingreso-gasto que impone el pensamiento neoclásico es de suyo necesario analizar si los ingresos tributarios tienen un papel predominante en el arca pública. Se dará un primer vistazo a la estructura tributaria, mismo que servirá para denotar si el dogma del superávit fiscal en México se sustenta en un sistema progresivo o regresivo, característica esencial para determinar los efectos de una política fiscal procíclica en contextos recesivos o de auge. La otra cara de la moneda, el gasto público, no puede quedarse en una comparación somera sobre si son mayores, iguales o menores que los ingresos del Estado, pues el caso mexicano en los últimos años indica la aplicación de una política fiscal contracíclica; sin embargo, el carácter del gasto, ya sea corriente o de capital, ayuda a comprender la capacidad de incidencia del gasto dentro de la economía y si puede generar los efectos multiplicadores internos necesarios para el crecimiento del mercado interno así como del sistema productivo nacional.

Las restricciones a la capacidad del Estado de generar efectos positivos a la economía siendo el rector de la actividad económica comenzaron con la reducción de empresas públicas con la finalidad de reducir las necesidades de financiamiento del Estado y liberando recursos para ser destinados a satisfacer la demanda de bienes públicos y las necesidades básicas de la población, al menos eso es lo que las autoridades gubernamentales plantearon dentro del proceso de privatización de empresas paraestatales. El caso mexicano de privatización ofrece una prueba de cómo es que la teoría ortodoxa y sus reglas de política monetaria y fiscal, obliga más que nunca al gobierno a asegurar la

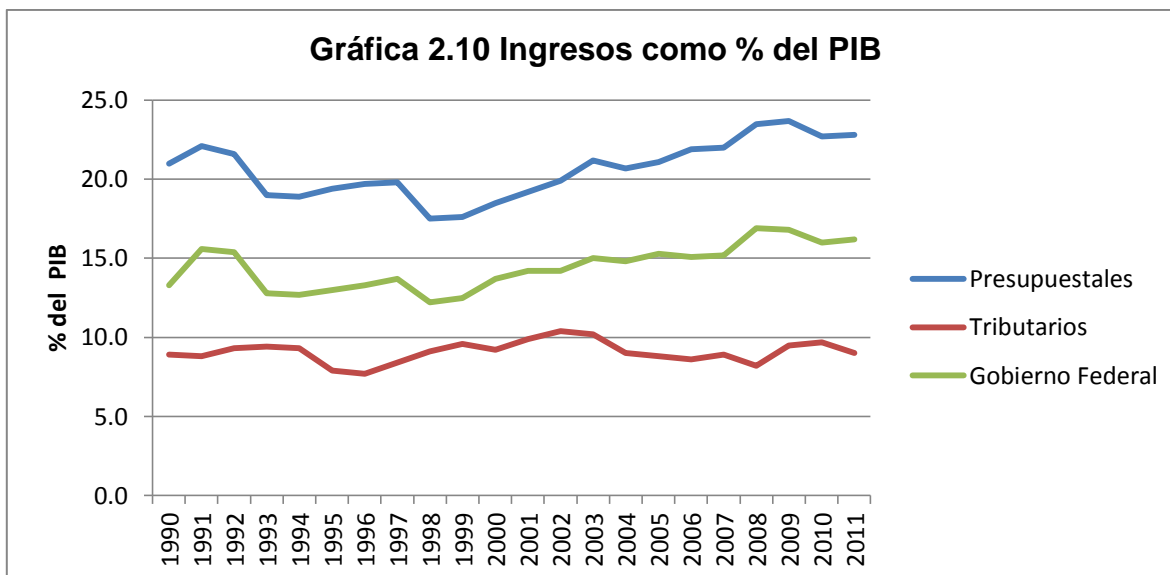
estabilidad de variables macroeconómicas en favor del sector externo y en detrimento de la dinámica interna propia de la economía nacional, pues como se puede argumentar, la economía mexicana se ha extranjerizado a partir de las reformas estructurales.

i) Gasto e ingresos públicos.

El sector público en México está compuesto por el Gobierno Federal y el Sector Paraestatal, mismo que se divide en los organismos y empresas controlados presupuestalmente y los no controlados; el sector paraestatal ha disminuido ampliamente su participación en la obtención de ingresos públicos debido al programa privatizador, y de la mano de políticas restrictivas encaminadas a la reducción de la inflación, reducción del déficit fiscal y financiero del gobierno, así como el incremento de ingresos gracias a la liberación de recursos financieros por parte del sector público.

Los ingresos del sector público mexicano se pueden clasificar en: 1) petroleros y no petroleros y, 2) tributarios y no tributarios. Los ingresos tributarios son todos aquellos que se originan del pago de impuestos –IVA, ISR, IEPS, IDE, IETU, aranceles y otros impuestos-, mientras que los ingresos no tributarios son los productos, aprovechamientos y derechos, siendo estos últimos los ingresos percibidos por concepto de uso de un bien público o por el beneficio de un servicio que presta el Estado.

La evolución de los ingresos públicos presupuestales como proporción del PIB, a partir de la década de 1990 muestran una tendencia a la alza, como se muestra en la gráfica 2.10, sin embargo, en el estudio de Ramírez (2009), si se alarga el periodo de comparación a finales de la década de 1970 la serie muestra una tendencia a la baja ya que los ingresos públicos alcanzan niveles de cerca del 30% del PIB, mientras que para las pasadas dos décadas los números oscilan entre el 17 y el 22 por ciento.



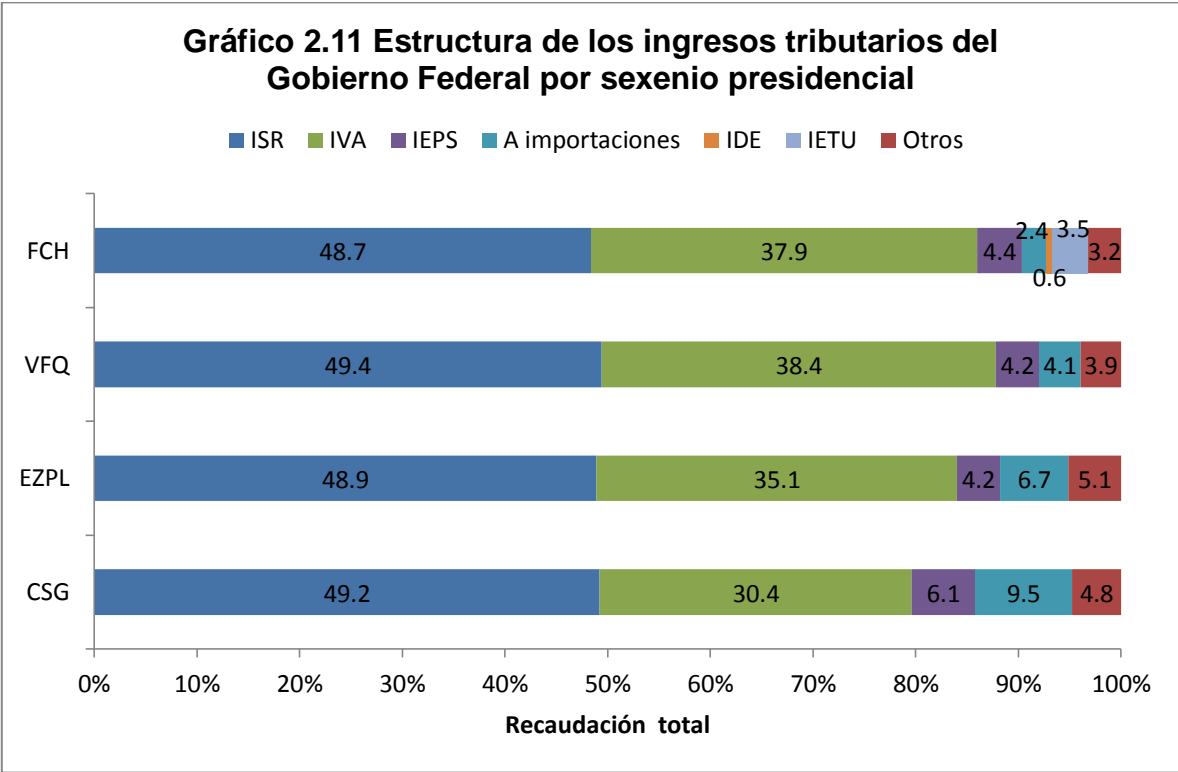
Fuente: elaboración propia en base a datos de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, SHCP.

Por su lado el gobierno federal, al percibir ingresos tributarios y no tributarios, en la misma gráfica se puede observar la brecha entre estos dos rubros en los que así mismo se evidencia una tendencia constante en la recaudación tributaria, quedando explícito que la capacidad de recaudación es inferior a la promedio de los países de la OCDE, pues el promedio de estos países ronda el 35% (Puyana & Romero, 2009).

Las administraciones presidenciales de 1990 al 2000 y su compromiso por el equilibrio fiscal no lograron aumentar la carga fiscal considerablemente, obteniendo sus recursos en mayor medida de los ingresos tributarios, las siguientes dos administraciones de la década del 2000 al 2010 mantuvieron estables los niveles de carga tributaria; sin embargo los ingresos no tributarios, por ejemplo el rubro de derechos por extracción de crudo se volvieron más importantes en la medida en la que dejan mayores ingresos, cerrando la brecha existente entre ingresos tributarios y no tributarios del gobierno federal. Para el caso de los derechos antes mencionados, su participación como proporción del PIB ha crecido en la última década situándose en un 5% para el año de 2011, lo que representa cerca del 36% del total de los ingresos del gobierno federal.

Durante las mismas administraciones, la estructura de los ingresos tributarios fue tomando forma de acuerdo a los axiomas ortodoxos sobre una buena estructura impositiva, pues los

impuestos indirectos han venido cubriendo terreno pues son considerados los menos distorsionantes de la actividad económica, dejando con un papel importante al ISR dentro del esquema tributario pero cargando cada vez más el esquema hacia el lado de los impuestos indirectos.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.
 Nota: FCH- Felipe Calderón Hinojosa, VFQ- Vicente Fox Quezada, EZPL- Ernesto Zedillo Ponce de León, CSG- Carlos Salinas de Gortari.

De la gráfica anterior se pueden derivar conclusiones apresuradas sobre el sistema tributario mexicano y su incidencia en la distribución del ingreso durante los vaivenes del ciclo económico, por lo que al menos hay que tomar en cuenta cuál es el caso de los impuestos más representativos: IVA e ISR.

El IVA y su recaudación están sujetos a diferentes cuestiones, tales como exenciones para diversos bienes y servicios¹⁶ y la existencia de la tasa cero. De este tipo de tarifas preferenciales también goza el sector exportador y algunos servicios vinculados a la agricultura; sumado a esto, en las zonas fronterizas la tasa de IVA es del 11% a

¹⁶ Agua, productos de origen animal y vegetal no procesados, medicinas, algunas semillas y hortalizas, etc.

comparación del 16% que se paga en el resto del país excepto en los estados de Baja California Sur y Quintana Roo.

La baja recaudación del IVA, no sólo se explica por los esquemas antes mencionados, también existe la evasión del mismo y no sólo a causa de la economía informal, pues la ley complica la elaboración y presentación de facturas o comprobantes. Por un lado, al comprador del bien o servicio le puede convenir la compra sin factura si con esto se logra reducir el valor del mismo, y por el lado del vendedor, este puede beneficiarse al no brindar la factura porque se ahorra el IVA que tendría que acreditar frente al fisco y declarara menos impuestos sobre la renta al no registrarse la venta (Trillo, et al., 2000).

De acuerdo con Trillo, *et al.*, en el caso del ISR, existen cuatro sistemas de tributación diferentes para las personas que realicen actividades empresariales, lo cual hace al sistema complejo y se requiere de la asesoría o ayuda de un especialista para calcular el pago del tributo, lo cual representa mayores costos por el sólo hecho de pagar impuestos ya que se requiere una mayor cantidad de tiempo y dinero, esto puede incentivar la economía informal; dando pie a que México siga siendo un país en el que se recaude menos que otros.

El primer sistema es el de régimen general, en el cual los individuos aplican de igual forma que una empresa el cálculo de sus ingresos que están sujetos a impuestos, con la diferencia de que deben contar con una cuenta bancaria distinta a la personal con la finalidad de distinguir el patrimonio personal del empresarial. Debido a la complejidad y al alto costo administrativo, las personas que entran en este sistema pueden optar por unirse con alguien más para crear una sociedad, o bien, integrarse a los dos sistemas siguientes, sin dejar de contemplar el incrementar las filas de la economía informal.

El segundo sistema es el régimen simplificado, en donde los trabajadores en actividades como la agricultura, ganadería, pesca, artesanías, bosques y el autotransporte, determinan sus ingresos en un sistema de flujo de efectivo, debiendo de aplicar una tasa del 35%. Este régimen presenta grandes vacíos legales y facilidades como reducciones, haciendo de la contribución de este esquema algo poco significativo.

El régimen de pequeños contribuyentes nació con la idea de reducir la economía informal al insertar a aquellos que percibiesen menos de dos millones de pesos en el año anterior,

gravando así el ingreso bruto con una tasa del 2.5%. Este régimen se ha vuelto más atractivo para otras personas que cotizaban en otros esquemas más gravosos que para los participantes de la economía informal.

Por último, los asalariados, a quienes se les retiene el impuesto de manera inmediata y de acuerdo al nivel de salario.

Los puntos nodales de la estructura tributaria que sustenta en gran parte los ingresos del gobierno federal y que afecta el funcionamiento de la economía, se denotan débiles ya de por sí con los dos tipos de impuestos más importantes en la economía mexicana, pues la poca flexibilidad del sistema tributario para responder a los cambios en las circunstancias económicas, políticas y sociales afectan de manera directa el nivel de recaudo. Los actores políticos pueden tener gran influencia pues en el Congreso se enfrenta una correlación de fuerzas políticas que aletargan los procesos de negociación de la política fiscal.

En las etapas del ciclo de la economía los impuestos como el ISR y el IEPS resultan ser sensibles a las variaciones del ingreso nacional, caracterizándose por su comportamiento procíclico; en cambio, el IVA y demás impuestos indirectos parecen ser una fuente de recursos estable, sin embargo se debe recordar que en 1995 la tasa del IVA subió de 10 a 15 por ciento.

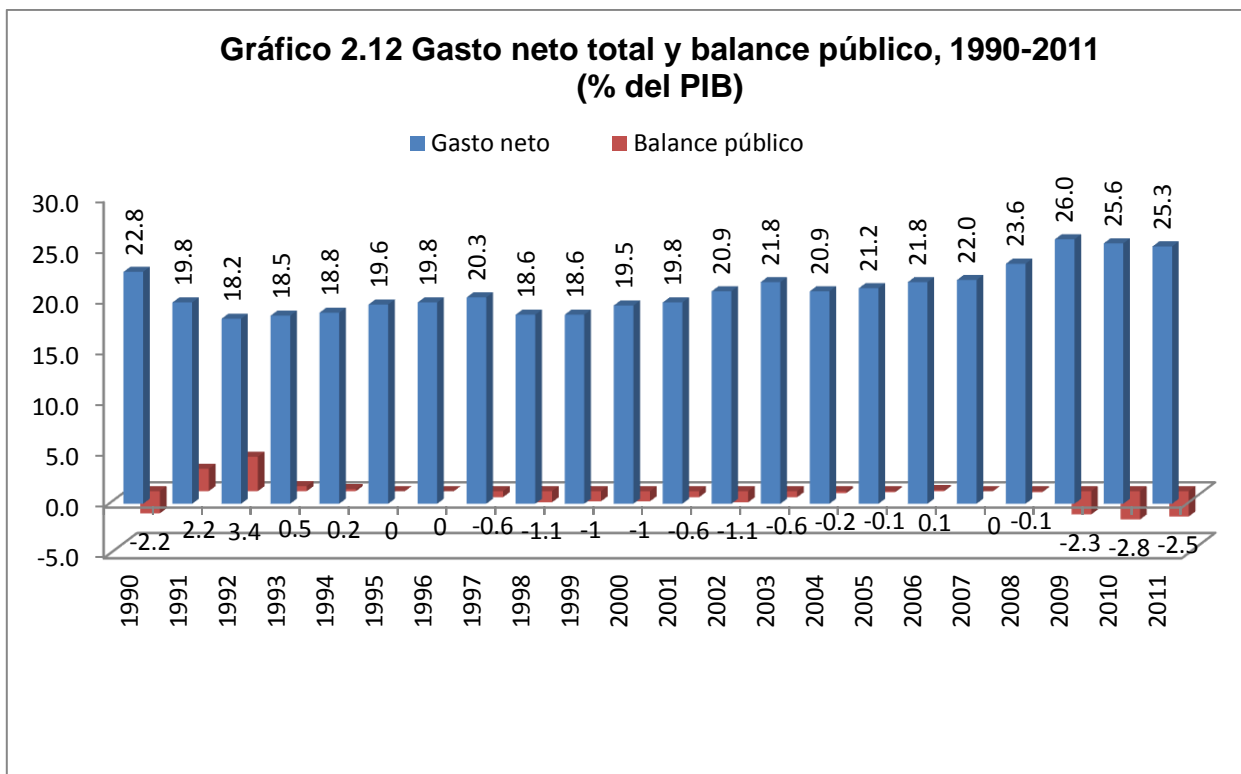
En México existe la percepción generalizada de que los impuestos que se pagan no sirven para el beneficio de las personas, y esto es gracias a que la legislación de recaudación no deja ver claramente el vínculo entre la contribución que se hace al erario público y la mejora en la prestación de servicios por parte del gobierno, aunado a la falta de transparencia del destino de los recursos. Si bien no se puede aseverar que el sistema tributario es regresivo en su totalidad, no se puede argüir en favor de que sea progresivo por los problemas de falta de equidad y proporcionalidad que se presentan.

Los ingresos tributarios, que son la única fuente por la que se permite el financiamiento de la actividad gubernamental sin trasgredir la austeridad ortodoxa, han sufrido descabros durante los años de crisis (1995 y 2009), pero esta se recupera tras la mejora de los indicadores económicos pues existe una relación directa entre el crecimiento económico y la recaudación tributaria (Trillo, et al., 2000). La baja carga tributaria no se debe sólo a que

las tasas de gravamen sean menores, o a que se paguen pocos impuestos, sino que en realidad una gran parte de la población no paga impuestos o pagan cantidades ínfimas, sumados a los problemas de elusión y evasión fiscal; si lo que se quiere ver es que los ingresos de gobierno federal se incrementen, este debería implementar políticas dirigidas a incrementar el ingreso de personas y empresas, políticas de promoción del empleo, políticas que sean verdaderamente soberanas y no subordinadas a los intereses de unos cuantos con el poder financiero y político.

Debido a que la recaudación de impuestos en México responde en gran medida al simple propósito de financiamiento más que a un propósito dirigido a la promoción de cambios estructurales en la economía, la política de egresos resulta en un gasto público bajo e insuficiente para atender las necesidades del país, consecuencia del dogma de finanzas públicas sanas y la baja tributación que resulta de la merma del ingreso nacional y de los agentes económicos.

El gasto público canalizado a áreas de infraestructura o educación y salud de calidad, influyen positivamente en la oferta agregada e incentivan el potencial de crecimiento de la economía; la demanda agregada se puede beneficiar al incrementarse el empleo y, por la vía de las transferencias, aumentando el ingreso de los sectores de menor capacidad económica (Puyana & Romero, 2009: 305). A lo largo de las últimas dos décadas, el gasto neto total del sector público ha permanecido en niveles inferiores a los de la década de 1980 (de casi 40%), demostración del redimensionamiento del sector público a favor de reducir el déficit fiscal, que como se puede observar en el gráfico 2.12, se ha logrado mantener en niveles ínfimos tratando de cumplir lo dictado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la cual se recalca de manera constitucional el deber de los ejecutores del gasto por racionalizar los recursos y generar ahorros (superávits). Como se puede observar en la misma gráfica, hasta 1996 se logra mantener el presupuesto balanceado, esto gracias a los ingresos no recurrentes por concepto de venta de empresas públicas y generando superávit en los años anteriores; es hasta 2009 donde se generan déficits de casi tres puntos del PIB en respuesta de la condición económica mundial, no obstante esta política fiscal contracíclica de esos años, no se logró amortiguar la caída del PIB ni los efectos negativos generados en el empleo.

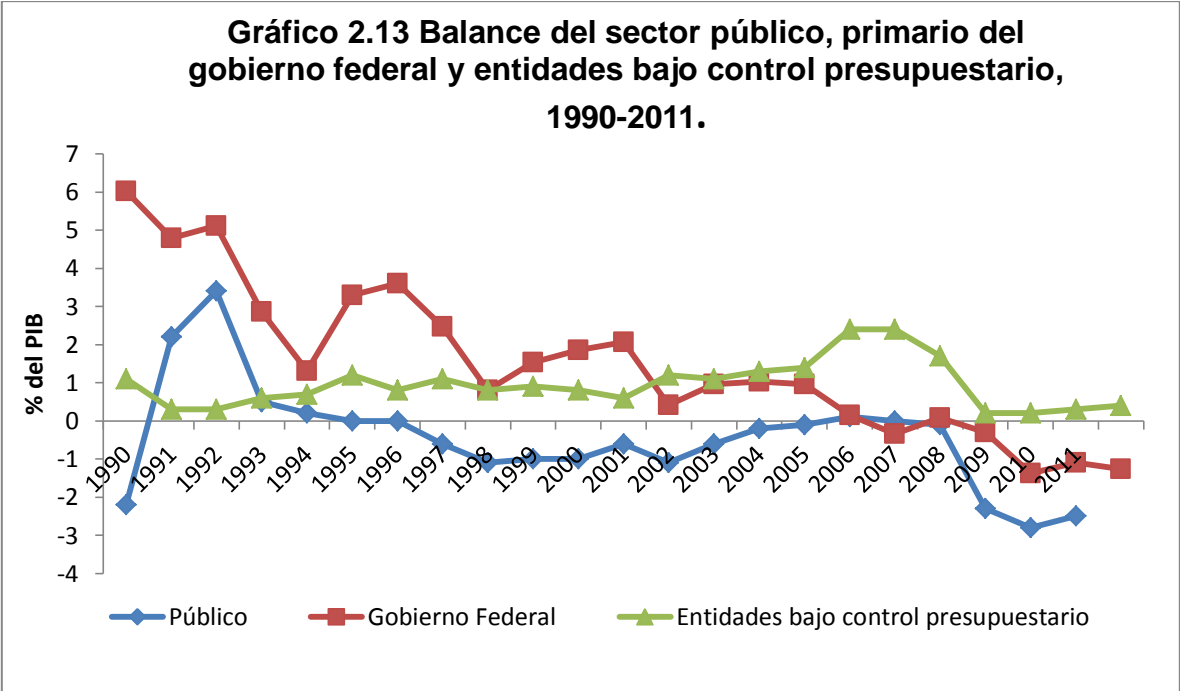


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, SHCP.

Sin embargo, los objetivos prioritarios del Gobierno Federal están puestos sobre el balance primario, este es la diferencia entre ingresos totales menos los egresos totales, excluyendo el pago de intereses (servicio de la deuda); en el ahorro corriente público sólo se considera el neto de ingresos y egresos corrientes, mientras que las necesidades de financiamiento (los requerimientos financieros del sector público), son la diferencia entre ingresos y egresos totales. En esta medida del déficit se indica de qué forma inciden los compromisos actuales en las necesidades de financiamiento, y se aprecia de manera más precisa las operaciones propias del gobierno (Amieva, 2010).

Siendo así, los objetivos del gobierno federal y de las entidades bajo el control presupuestario se ha observado un superávit desde inicios de la década del 1990, quedando en esta situación las entidades y cayendo en un déficit por parte del gobierno federal a partir de 2009. Dentro de la lógica interpretativa de los economistas a favor de la disciplina fiscal, los gobiernos se ven imposibilitados de generar una política fiscal contracíclica en las partes bajas del ciclo por causas socio-políticas o externas que presionan un incremento en el gasto público, sin embargo, lo que se puede apreciar en la gráfica 2.13, es que las

decisiones de gasto por parte del Gobierno han prevalecido constantes y a favor del equilibrio/superávit fiscal; con lo cual, a partir de lo analizado en el caso de los ingresos públicos, el carácter de la política fiscal y sus componentes profundizan el carácter procíclico de la política en general. Mientras el gobierno obtenga más de lo que ofrece a la economía, como es el caso de las empresas y organismos públicos, menos puede esperarse del sector privado que bajo las condiciones de endeudamiento y dependencia externa menor será la dinámica productiva, reduciendo la capacidad de crecimiento de la economía nacional.

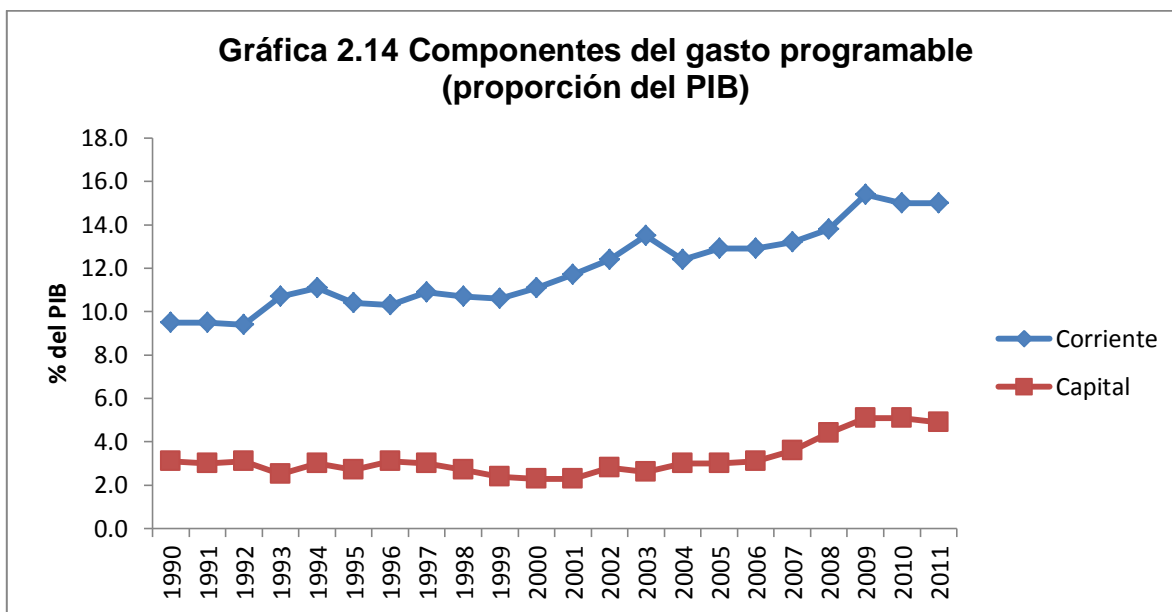


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, SHCP.

Dentro de la disminución del gasto público se encuentra un cambio de estructura del mismo, pues con la reducción de la participación del Estado dentro de la economía se genera una reducción del gasto de capital y un incremento en el gasto corriente, esto gracias a que el retiro del Estado de las actividades productivos en favor de los agentes privados reduce la participación en el gasto de inversión; un ejemplo de esto es la reducción en la creación de infraestructura física.

Dentro de la clasificación del gasto presupuestario se encuentra el programable, destinado al cumplimiento de los programas del sector público, y el no programable que se conforma

por las participaciones a entidades federativas, el apoyo a ahorradores y deudores, y por el costo financiero de la deuda. El gasto programable a su vez por su clasificación económica –corriente y de capital-, se observa una tendencia creciente en ambas series, sin embargo, el gasto corriente sobrepasa por varios puntos del PIB al gasto de capital desde el inicio del periodo de la gráfica 2.14. La reducción de las inversiones públicas da espacio a las inversiones privadas, pero dadas las condiciones de este los incrementos en productividad e inversión son lentos o escasos, colaborando muy poco a mejorar la capacidad productiva del país. Puyana y Romero mencionan que una excepción a esto podría ser el gasto destinado a educación si se toma en cuenta que éste es una inversión en capital humano y que por tanto es productivo, no obstante, el carácter productivo de este gasto se ve eclipsado por la falta de inversión en otros elementos de la infraestructura social y física.

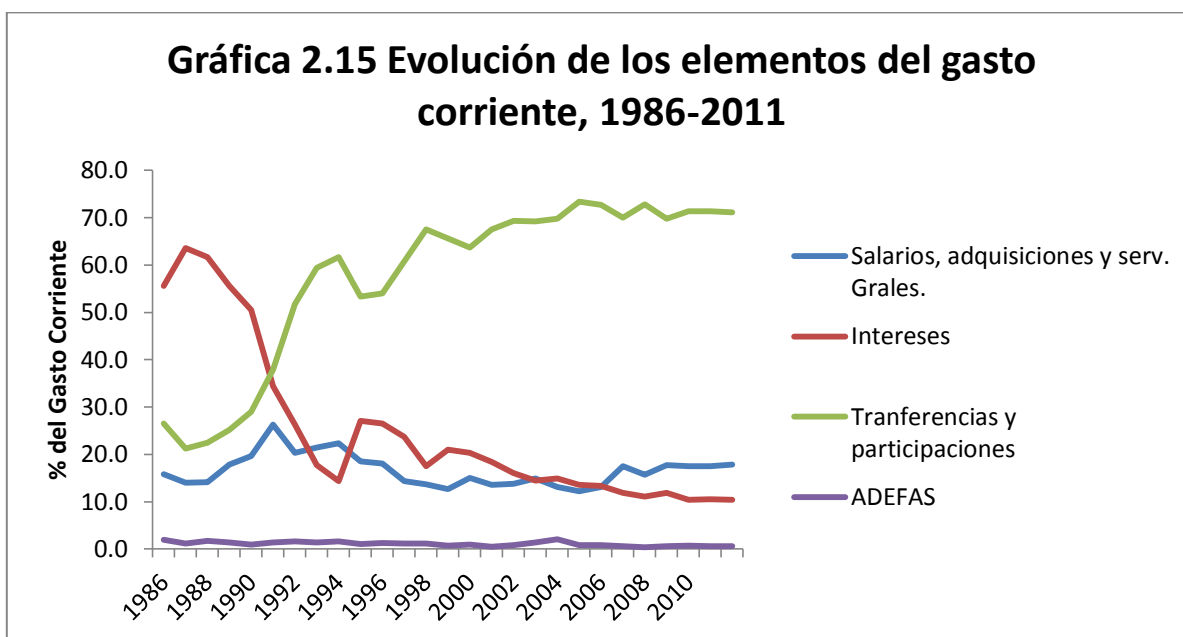


Fuente: elaboración propia en base a datos de la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública, SHCP.

El gasto de capital se define como el total de las erogaciones destinadas a la creación de bienes de capital y la conservación de los existentes, así como el que se emplea en la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del gobierno, sumando a ellos los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de una nación. A decir de Amieva Juan, en la mayoría de los casos, la sociedad califica el desempeño de un gobierno más por el grado de obras de infraestructura que realiza para el desarrollo y el bienestar social que

por el nivel y la calidad de servicios que prestan los bienes públicos. Por ello, este autor califica como una presión para el incremento de deuda el hecho de que obras de infraestructura necesarias en países con poco desarrollo obliguen a la contratación de financiamiento excesivo, presionando el gasto público; pero se deja de lado la capacidad de reactivación económica que promueven dichas obras en las regiones donde se realizan, propagando efectos positivos de empleo e ingresos, además de brindar un desarrollo regional integral.

Por otro lado, el gasto corriente son aquellas erogaciones que no tienen como contrapartida la creación de activos, más bien constituyen actos de consumo, pues son gastos que corresponden al sostenimiento e incremento de los recursos humanos y a la compra de bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

El comportamiento de los componentes del gasto corriente que se muestra en la gráfica 2.15, denota que –como explica Ramírez (2009)-, en la década de los 80 el gasto corriente estaba abocado al ramo 24 de la clasificación administrativa del gasto presupuestal: “intereses y gastos de deuda”; mientras que a partir de la segunda mitad de los 90’s el gasto corriente era impulsado por los ramos 19, 28 y 33, “Aportaciones a seguridad social”, “Participaciones” y “Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios”,

respectivamente. Como es de notarse en el gráfico, pues se reduce sustancialmente el costo de servicio de la deuda e incrementando las participaciones y transferencias. También es perceptible que los gastos administrativos del gobierno han permanecido prácticamente constantes pues la reducción del sector público ha repercutido en el costo de la burocracia, pues la capacidad del gobierno para emplear capital humano se redujo a la luz de los programas privatizadores que este mismo estableció.

ii) Privatizaciones.

Como ya se ha mencionado, al finalizar la efervescencia de las políticas keynesianas se comenzó a revertir la tendencia de tener como fuentes de crecimiento la participación del Estado en la economía y su gasto gubernamental, por lo que se iniciaron una serie de reformas sustentadas en la desregulación de la actividad económica interna y externa; la última a través de la apertura comercial y la primera a través de la desincorporación de empresas paraestatales. El proceso de privatización en México se llevó a cabo con miras de lograr un proceso de reajuste macroeconómico y reforma estructural de la economía, siendo el objetivo general de la política económica el formar las bases para lograr un crecimiento sostenido que se tradujera en un mayor y creciente bienestar para la población; asimismo, la política económica se ha enfocado en el ajuste permanente de las finanzas públicas con el objetivo de alcanzar tasas de inflación bajas y similares a las internacionales, así como la desregulación de los mercados internos y la apertura económica, buscando la asignación eficiente de los recursos a través del libre mercado.

Las autoridades gubernamentales basaron su estrategia de privatización en una serie de objetivos generales (Rogozinski, 1997):

- Fortalecimiento de las finanzas públicas.
- Canalizar los recursos escasos del sector público a las áreas estratégicas y prioritarias.
- Eliminación de gastos y subsidios no justificables desde ningún punto de vista económico o social.
- Promoción de la productividad de la economía, transfiriendo parte de la misma al sector privado.

- Mejoramiento de la eficiencia del sector público con la reducción del tamaño de su estructura.

Al conjunto de estos puntos, Sheshinski y López-Calva (1999) añaden que los procesos de desincorporación mejoran e incrementan la salud del sector financiero, esto debido a la reducción de los requerimientos financieros y a que el gasto se redirecciona a las áreas de desarrollo social.

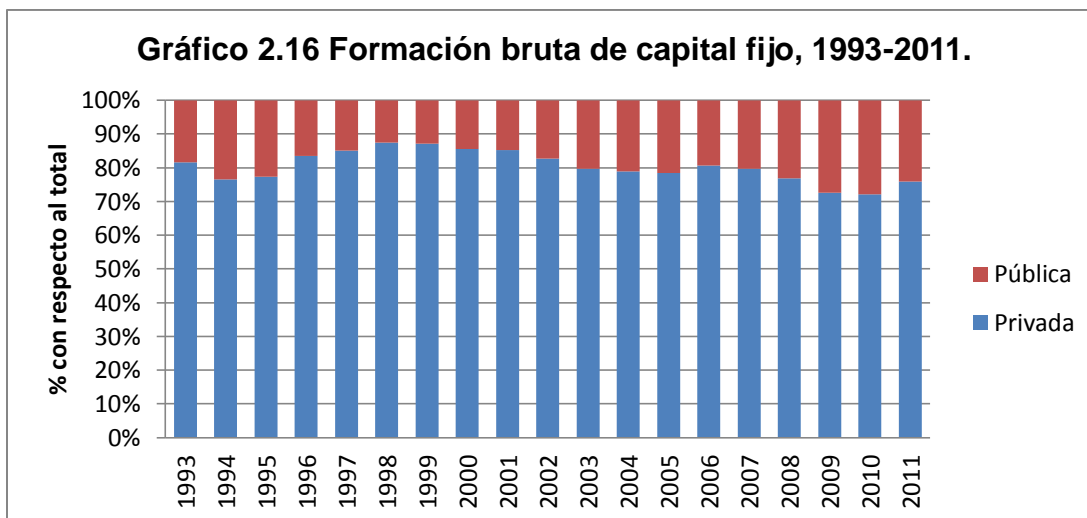
Asimismo se argumentó que las privatizaciones solamente comprendían entidades paraestatales que no eran consideradas como estratégicas ni prioritarias, ya que la participación en las primeras estaba reservada para el Estado, pues afectaba de manera directa la soberanía de la nación; en tanto que las actividades prioritarias no eran exclusivas del Estado ni estaban delimitadas en la constitución pues su función podía cambiar en el tiempo, pero representaban un elevado beneficio social.

El proceso de privatización estuvo a cargo de la SHCP, y en forma general comprende la venta o enajenación de empresas, activos fijos y unidades industriales del gobierno a sectores tanto social como privado como nacional y extranjero (Rogozinski, 1997). Se señalan cinco formas de privatizar: venta, que permite tener ingresos inmediatos en forma de efectivo, se asegura tener ingresos futuros en efectivo vía impuestos, además de obtener recursos extras para ser destinados a solventar deuda externa; liquidación/extinción, para aquellas entidades cuyas actividades se duplican, las que han alcanzado los objetivos para los cuales fueron creadas, las que no cumplen con sus fines u objetivo social, o cuyo financiamiento no es conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o interés público; fusión, cuando la relación existente entre sus actividades permite unificar programas y objetivos para incrementar la eficiencia en el uso de recursos financieros y humanos; transferencia, esto es a los gobiernos estatales con el propósito de fortalecer el proceso de descentralización, del federalismo, de la autonomía de los municipios y de la promoción del desarrollo regional, y por último; concesión, que se constituye como una licencia que dan las entidades paraestatales al sector social o privado para que realicen alguna de sus actividades (Aragón, 2005).

El proceso atraviesa por dos etapas, la primera de 1982 a 1988, en donde la reducción del Estado de llevo a cabo por modalidades distintas a la privatización y en las que se enajenó la participación accionaria del sector público en empresas de dimensiones reducidas; la segunda, de 1989 a 1994, en donde se llevaron a cabo las privatizaciones más significativas en términos del número de empresas vendidas y a la complejidad de las mismas como por el monto de recursos obtenidos de las operaciones. De 1982, año en el cual existían 1155 empresas paraestatales, se pasó a tan solo 219 en 1994; del estas, 314 empresas en la cuales se contaba con participación mayoritaria fueron privatizadas, a las restantes se les aplicó algún otro mecanismo de desincorporación. Asimismo, durante la primer etapa los ingresos por concepto de privatización son equivalentes tan solo al 2% de los ingresos totales de las dos etapas y finiquitando la participación del Estado en 15 ramos de la economía, durante la segunda etapa se concretaron 261 operaciones de privatización que generaron 74.6 millones de pesos, en ramos económicos donde se tenían mayores enlaces sectoriales -minero, manufacturero y servicios (Rogozinski, 1997: 112).

El proceso de privatización agilizó el de desregulación, pues era preferible que se realizara la desregulación de un sector previamente a la privatización de las empresas públicas que lo integraban, lo que propició y aceleró la desregulación al entender que el proceso de privatización no podía esperar a que las modificaciones regulatorias pasaran por un largo proceso burocrático y legal. El sustento teórico económico estaba en que la privatización generaría un incremento en la eficiencia de la asignación de recursos y en la productividad de los factores, incrementando la inversión y por tanto los niveles de bienestar de la población, pues los ajustes en las finanzas públicas estabilizarían a la economía debido a la eliminación de una fuente de gasto del gobierno.

En la gráfica 2.16 es posible observar el comportamiento de la formación bruta de capital fija, o inversión del sector público y privado, mismos que fluctúan en un rango muy similar el uno del otro, y a pesar de que pareciera que la inversión privada es predominante y no necesita de los niveles de alrededor de 20% del total de la formación bruta por parte del sector público, Amieva-Huerta afirma que estas dos se complementan, y que en realidad no se puede observar un *crowding out* productivo por parte de la inversión pública hacia la privada.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

El carácter no recurrente de los ingresos percibidos por las privatizaciones imponía a las autoridades un nuevo problema, pues incrementar el gasto corriente del sector público no produciría efectos a largo plazo efectivos ya que este incremento no se podría sostener una vez que no hubiera más empresas por vender, a causa de esto se decidió crear un fondo especial denominado Fondo de Contingencia Económica, mismo donde se depositarían los recursos y que sería utilizado para amortizar deuda pública.

Desde 1990 hasta el primer semestre de 1994, los ingresos que se depositaron en el fondo por concepto de privatización fueron de 63,890.5 millones de pesos, con los cuales se amortizó deuda pública por un monto de 58,432.6 millones de pesos. Siendo así que la amortización de la deuda, la reducción del pago de intereses, el ahorro fiscal derivado de la eliminación de subsidios a las empresas desincorporadas, así como el incremento en la recaudación fiscal proveniente de empresas privatizadas ampliaron la capacidad del gobierno para reasignar el gasto público a prioridades sociales (Rogozinski, 1997); mientras que en 1988 el gasto social representaba el 33.2% del gasto programable¹⁷, para 1994 este rubro representó el 53.9%, y para 2011 representó el 56.8%¹⁸ denotando un crecimiento pobre a partir del penúltimo año mencionado, es decir, después de la consolidación del proceso de privatización y de desregulación económica externa.

¹⁷ El dato se obtuvo de Rogozinski (1997).

¹⁸ El dato se calculó con datos otorgados por el INEGI.

La reducción de las transferencias y subsidios otorgados por el gobierno federal provocaron la reducción del déficit financiero del sector público, lo que se traduce en menores requerimientos financieros; la reducción de los primeros se debió tanto a la reducción del sector público como a las revisiones a la baja de los precios de los productos producidos por dicho sector. La reducción del déficit financiero y la baja en los precios de venta de los bienes y servicios públicos ayudó al ajuste de las finanzas públicas que facilitó la instrumentación del programa de estabilización macroeconómica que reduciría la inflación, pues gracias a esto el crédito primario que otorgaba el Banco de México al gobierno federal se eliminó, y las políticas de ajuste monetario y cambiario dieron los resultados esperados.

Debido a que dentro de la economía mexicana existía cierta escasez de recursos financieros del sector privado, debido a la joven reprivatización de la banca comercial y a la débil banca de desarrollo, el sector privado buscó financiamiento en el exterior en base a tres fuentes: la repatriación de capitales, el endeudamiento externo y la asociación con inversionistas extranjeros. Estas condiciones devinieron en un superávit en la cuenta de capitales, misma que reflejaba que las percepciones de los agentes privados nacionales y extranjeros de las condiciones macroeconómicas y microeconómicas eran bastante firmes para incentivar la inversión; percepción que era reforzada por el ajuste fiscal, la apertura económica y la desregulación de los mercados internos. Los ingresos de divisas al país sirvieron para financiar el déficit de cuenta corriente y sostener la paridad cambiaria, y posteriormente la constante apreciación real del peso.

Después de 1994 los sucesores presidenciales continuaron con el proceso de privatización o mejor dicho de redimensionamiento del sector público. Con Ernesto Zedillo al frente del ejecutivo, se desincorporaron del sector paraestatal empresas en la forma de concesiones y licitaciones para operar bienes y servicios públicos; en 1995 se permite la participación privada en comunicaciones por satélite, así como en ferrocarriles, petroquímica, gas natural, aeropuertos y puertos. Un ejemplo notable de la liquidación de subsidios por parte del gobierno federal fue la desaparición de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo), medida que se acompañó de la eliminación del subsidio a la tortilla; el desmantelamiento de subsidios a la leche y tortilla afectaron a aproximadamente un millón de niños y a 600 mil hogares (Aragón, 2005).

Con el posterior gobierno de Vicente Fox, se pone énfasis en la reforma estructural del sector energético, así como reformas fiscales y laborales, con la finalidad de liberar recursos públicos, proveer electricidad y energéticos a precios competitivos, mejorar los servicios y abatir el desperdicio (Aragón, 2005); si bien las propuestas políticas de los candidatos presidenciales se dirigen a la abolición del viejo sistema económico y abogan por un supuesto nuevo modelo, esto parece ser sólo para no incurrir en altos costos políticos y sociales, pues una vez al frente del poder ejecutivo se da seguimiento a los procesos de desregulación económica, privatización productiva y liberalización comercial, a favor de la globalización y la economía de libre mercado.

A través del redimensionamiento del Estado la búsqueda de una estructura de mercado competitiva, en la que empresas tanto privadas como públicas funcionen eficientemente, los objetivos principales deberían basarse en el beneficio de la sociedad y el bienestar de la población. Por lo que causas que originaran el crecimiento desmedido del Estado tales como rescates de empresas privadas con problemas financieros emprendidos con el propósito de conservar la planta productiva y el empleo, resultan injustificables toda vez que la actividad no resulte en un beneficio general, lo que distorsiona el papel del Estado y su objetivo de desarrollo económico.

A través del marco teórico postkeynesiano y con las bases sentadas por el pensamiento neoclásico imperante en la forma de hacer política económica a la luz de expectativas de comportamiento de las variables económicas, en este capítulo se ha podido reforzar y aseverar que los dogmas del *mainstream* económico han jugado en contra de la dinámica económica del país, incluso, de manera implícita, se ha modelado la idea de que las autoridades gubernamentales más que seguir los principios ortodoxos los han moldeado de forma particular para el caso mexicano, pero similar en grandes aspectos a la forma de aplicar política económica en las economías en desarrollo.

Sin embargo, el mantener y consolidar la disciplina fiscal en el contexto de la economía mexicana no configura condiciones de crecimiento interno, sino que más bien se pasa a depender del sector externo; siendo incapaz el Estado por ejercer un papel participativo, la política fiscal a favor del crecimiento económico queda prohibida por la autonomía del Banco Central y su objetivo de estabilidad de precios, dejando al Estado con los brazos

atados. En la persecución del equilibrio fiscal y la estabilidad de precios, se ha degradado a la economía en su totalidad, mismo que hace más difícil la tarea de seguir una política fiscal contracíclica y que impide regular las fluctuaciones del ciclo económico que se encuentra correlacionado al ciclo internacional gracias a la extranjerización de la economía.

La privatización de empresas públicas que fue aplicada con miras en la mejora de la estructura del mercado y en la reducción de presiones financieras para el gobierno, sólo beneficio en un primer momento a las finanzas públicas pues se le quito al Estado la capacidad de desarrollar programas productivos que le permitieran hacerse de nuevos recursos y generar cadenas de arrastre productivo a los demás sectores de la economía, dado que sectores estratégicos –como el de telecomunicaciones y recientemente el energético-, se han dejado de lado y se han abierto a la participación privada.

El proceso de liberalización económica que por un lado tenía la desincorporación de empresas paraestatales y por el otro la desregulación externa, condujo a una situación en la que los beneficios de la teoría del comercio no se vieron cristalizados, por el contrario, los déficit de comercio exterior han sido persistentes a los largo de décadas y si bien las exportaciones crecen, también lo hacen las importaciones, generando un círculo vicioso en la totalidad de la economía. La cuenta financiera de la balanza de pagos brinda los requerimientos de divisas necesarios para pagar el déficit en la cuenta corriente, así como es el reflejo de que la entrada de capitales se hace necesaria para mantener la estabilidad de la economía, pues el tipo de cambio se ha hecho una variable macroeconómica fundamental más que representar un precio relativo más.

Los ingresos públicos al estar relacionados de manera positiva con el ingreso nacional sugieren un comportamiento procíclico, y mientras que el gasto esté restringido a los niveles de ingresos recaudados la política fiscal quedara incapacitada para ejercer un papel contracíclico en favor del crecimiento económico; estas afirmaciones que se han desprendido del análisis cualitativo de los datos presentados anteriormente, adquieren la necesidad de ser reforzadas a través de un análisis econométrico que muestre la relación específica entre la política fiscal, sus componentes y su comportamiento a lo largo del ciclo económico; estableciendo así de manera puntual las relaciones que han hecho que la economía mexicana se encuentre más atada que liberalizada a los mercados externos.

Capítulo 3. Política Fiscal en México.

En el capítulo anterior se analizó el comportamiento de la economía mexicana a través de las últimas dos décadas de ortodoxia fiscal, mismas en las cuales se ha dado un proceso de estancamiento de la economía y esta se ha ligado a la volatilidad del sector externo, haciéndose altamente dependiente de los flujos de capital extranjero que entran a la economía afectando la capacidad de respuesta que tiene el gobierno ante una situación adversa en la economía mundial. También, y con antecedente del primer capítulo, se compararon los efectos que una política fiscal ortodoxa tuviese que tener en el funcionamiento del sistema económico, dejando ver que la regla de política monetaria es el principal instrumento por el cual se trata de estabilizar las variables macroeconómicas, supeditando la política fiscal sin generar los efectos de crecimiento sostenido que pregona el NCM.

En base al estudio y análisis descriptivo de las estadísticas nacionales se sustentó que en general el manejo de la política económica no se ha instrumentado de la mejor manera para lograr los objetivos que se ha planteado el gobierno federal en sus distintas etapas, si bien se ha logrado la estabilidad macroeconómica ésta ha sido a un costo elevado para la sociedad.

El presente capítulo versa ahora sobre la forma en que la política fiscal a través del presupuesto público puede ser una eficaz herramienta para regular las fluctuaciones económicas, ya sea a través del componente económico, con los llamados estabilizadores automáticos, así como de un componente de política, en el cual se determinan metas de mediano plazo de la política fiscal. Sin embargo, ya sea para determinar cualquier meta o hacer un buen uso de los estabilizadores automáticos se debe saber previamente el comportamiento que tiene la política fiscal con respecto al ciclo económico, es decir, saber la postura fiscal ante el ciclo; tópico de suma relevancia para el desarrollo del presente capítulo y del estudio en general, pues al determinar la postura fiscal a través del período de estudio (1994-2011) de una manera formal, apoyada en metodologías estadísticas y econométricas desarrollados por diversas entidades nacionales y supranacionales, se

pretende dar un sustento más sólido a las conclusiones arribadas anteriormente, además de constatar la prociclicidad de la política fiscal.

En primera instancia, se abordará el tema de la disciplina fiscal en México y cómo repercute en general en las economías en desarrollo y en el país particularmente. Teniendo en mente el caso particular de la política fiscal mexicana se discutirá sobre la postura fiscal y el ciclo económico, tocando el tema de los estabilizadores automáticos y su relación con la instrumentación de políticas contracíclicas; con estas bases precisas se procede a estimar los componentes cíclicos y tendenciales de distintos rubros del presupuesto público para poder llegar a estimar el llamado Balance Estructural, construcción con la cual observaremos el carácter de la política fiscal respecto al ciclo económico de México.

a) Ciclo económico y política fiscal

De acuerdo con Martner (2000), la política fiscal (PF) tiene dos objetivos a nivel macroeconómico: la sustentabilidad de las cuentas fiscales y la regulación de la demanda agregada (DA). A pesar de que estos dos puntos sean campo de la PF, las autoridades gubernamentales han dejado a la política monetaria (PM) el quehacer de regular la DA, dejando a las autoridades fiscales enfocarse en el logro del primer objetivo. En aras de lograr el crecimiento económico y de empleo, la estabilidad macroeconómica se vuelve el medio por el cual se llegará a estos fines, ideología propagada desde la literatura económica hasta los hacedores de política, los cuales argumentan una mayor eficiencia en las políticas en un escenario estable.

Sin embargo, en la tarea de lograr la estabilidad macroeconómica no se deja de lado los principios de responsabilidad y estabilidad en la política fiscal. El segundo principio supone que el gobierno maneja las finanzas públicas de una manera transparente, predecible y consistente con objetivos de crecimiento y empleo altos y estables; mientras que el principio de responsabilidad supone asegurar la sostenibilidad de largo plazo de las decisiones, evitando cargas tributarias desproporcionadas o niveles excesivos de deuda pública. En este mismo tenor, Martner propone que los gobiernos deberían recuperar ciertos grados de libertad perdidos a causa de la supeditación de la PF a la PM, entrando en lo que

él denomina un nuevo pacto fiscal que reducirá la volatilidad de las economías y mejorará su desempeño económico (Martner, 2000).

En otras palabras, los principios por los cuales se debe de regir la PF son los de disciplina fiscal y flexibilidad, donde la primera le otorga credibilidad a la PM para alcanzar su objetivo de estabilidad de precios, y el segundo se torna necesario para enfrentar situaciones imprevistas inherentes a la alta variabilidad del entorno macroeconómico; estos preceptos que enarbolasen las políticas de estabilización o, como se denominaron anteriormente políticas restrictivas, han fracasado en lo que respecta al crecimiento y al desarrollo económico en México (Huerta, 2009; Puyana y Romero, 2009; Ramírez 2006, 2009; Tello, 2008), por lo que se ha planteado la ejecución de políticas contracíclicas para atenuar la inestabilidad del sistema capitalista.

A pesar de que hasta el momento se ha hablado de la postura de la PF ante el ciclo, no se ha mencionado en particular a qué se refiere el ciclo económico, a pesar de que la percepción del concepto sea casi intuitiva, es necesario hacer mención sobre esto.

Para el propio Keynes¹⁹ el ciclo se puede caracterizar de la siguiente forma:

“al progresar el sistema en dirección ascendente, las fuerzas lo empujan hacia arriba al principio toman impulso y producen efectos acumulativos unas sobre otras, pero pierden gradualmente su potencia hasta que, en cierto momento, tienden a ser reemplazadas por la operación en sentido opuesto; las cuales, a su vez, toman impulso por cierto tiempo y se fortalecen mutuamente hasta que ellas también habiendo alcanzado su desarrollo máximo, decaen y dejan su sitio a sus contrarias.”

Para Keynes la regularidad que se daría en las fluctuaciones a la hora de reinvertirse las tendencias estaría ligada a la eficiencia marginal del capital y a algunas otras variables efectivas durante el corto plazo. En similitud a Keynes, Kalecki²⁰ relaciona el ciclo económico con la demanda por bienes de inversión, dividiendo al mismo en cuatro etapas: recuperación, auge, recesión y depresión; definiendo estas etapas según el proceso de demanda por bienes de inversión.

¹⁹ Citado por Ramírez (2006:86).

²⁰ Citado por Ramírez (2006:87).

En la recuperación, los pedidos de bienes de inversión superan el nivel de las necesidades de reposición sin que el equipo de capital se haya expandido aun; en el auge, las entregas de nuevo equipo superan las necesidades de reposición logrando expandir el equipo de capital, punto en el que se inicia la caída; en la recesión, a pesar de que los pedidos de bienes de inversión se encuentran por debajo de las necesidades de reposición el equipo de capital se sigue expandiendo debido al retraso en la entrega de estos; finalmente, en la depresión, las entregas de nuevos bienes están por debajo de las necesidades de los mismos con lo que se reduce el equipo de capital, dichas necesidades en algún momento se trataran de compensar con nueva demanda por bienes de inversión, provocando que el ciclo comience nuevamente.

En este marco, el componente de auge para una economía consiste en la creación de poder adquisitivo adicional, mismo con la virtud de impulsar el movimiento a la alza, y que puede ser un rol desempeñado por el gobierno (Ramírez, 2006). La lógica de esto sigue el siguiente camino; cuando el gobierno emite bonos, los bancos recurren a sus reservas para comprar la emisión, ya con los recursos el gobierno gasta en infraestructura generando efectos en la industria de bienes de inversión y en la de bienes de consumo, lo que se traduce en un beneficio para los agentes privados, los que a su vez, depositaran estos recursos en los bancos y estos últimos estarán dispuestos a seguir comprando los instrumentos que financian el gasto en infraestructura pública (Huerta, 2010; Ramírez, 2006).

La postura del BC con respecto a esta estrategia de crecimiento es opuesta a la que ejerce actualmente pues, la creación de nuevo poder adquisitivo implica que la PM sea acomodaticia y no restrictiva, permitiendo que las tasas de interés no lleguen a niveles que desincentiven la actividad productiva del sector privado, de lo contrario se estaría dando el efecto exclusión.

En general, para toda teoría del ciclo económico con influencias keynesianas, se considera que las fluctuaciones en la inversión impulsadas por fluctuaciones en la confianza empresarial –denominada como “espíritus animales”-, son la causa principal de los movimientos en la demanda agregada. Por otra parte, la teoría puramente monetarista del ciclo considera que las fluctuaciones en la inversión y el gasto de consumo son estimuladas

por las fluctuaciones en la tasa de crecimiento del dinero, causa principal de las fluctuaciones en la demanda agregada.

En la actualidad la teoría imperante en las instancias gubernamentales así como en los organismos multilaterales, el NCM se inclina por la teoría del ciclo económico desarrollada por economistas considerados como nuevo keynesianos; la nueva teoría keynesiana del ciclo económico destaca el hecho de que las tasas salariales nominales de hoy se negociaron en fechas pasadas, lo que significa que las expectativas racionales pasadas del nivel de precios actual influye en la tasa de salario nominal y en la posición de la curva de oferta agregada (OA). Por lo que las fluctuaciones de la DA, esperadas y no esperadas, ocasionan que el PIB real fluctúe alrededor del nivel del PIB potencial. El calificativo de “nueva” en la denominación de esta teoría de corte keynesiano, simplemente se debe a la absorción del supuesto de que los agentes económicos tienen expectativas racionales sobre la evolución de las variables económicas, dejando de lado muchos supuestos que los “viejos keynesianos” no consideraban pertinentes para la ciencia económica; un elemento que sigue vigente en esta nueva teoría es la inflexibilidad de algunos precios, tal como el salario, en donde estos no son plenamente flexibles para equilibrar el mercado laboral, se admite un grado de flexibilidad en estos al denotarlos como precios pegajosos (*sticky prices*).

En la descripción de las teorías anteriores y su visión del ciclo económico se puede notar como el papel principal lo juega la DA pues esta es la variable que mayor dinámica presenta, esto no quiere decir que estas teorías no acepten que la OA no pueda sufrir perturbaciones como los desastres naturales y/o aumentos en el precio del petróleo que puedan provocar una recesión, sin embargo, los choques de OA no son considerados como la causa normal de las fluctuaciones económicas. Por el contrario a estas teorías, la teoría de los ciclos económicos reales coloca los *shocks* de oferta como la causa principal de las fluctuaciones del ciclo económico.

La teoría del ciclo económico real considera las fluctuaciones aleatorias de la productividad como la causa principal de las fluctuaciones económicas. A su vez, los movimientos en la productividad son resultado de fluctuaciones en el ritmo de cambio tecnológico, además de considerarse otras causas como perturbaciones internacionales, los cambios climáticos y los

desastres naturales. Esta teoría tiene sus orígenes en los desarrollos econométricos realizados por Edward Prescott y Finn Kydland, mismos que han servido de base para continuar con las investigaciones de frontera del pensamiento económico ortodoxo y que actualmente sustentan los llamados modelos de equilibrio general dinámico y estocástico, principalmente elaborados por los Bancos Centrales, esto en el tenor de mantener la política monetaria como principal herramienta de estabilización.

Las finanzas públicas –como se ha visto-, presentan un comportamiento diferente a lo largo del tiempo influenciado por las variaciones del ciclo económico en donde los ingresos públicos del Estado crecen de forma rápida a causa de la relación positiva entre ingreso y tributación, mientras que sus gastos son menores dado que aquellos que son destinados a la asistencia social y al abatimiento del desempleo presentan -en condiciones “normales”- una tendencia a la baja, lo que hace que el saldo en la balanza pública se incline al superávit. Por otro lado, en una situación de desaceleración, recesión o crisis, la tendencia de los ingresos públicos es a la baja y los gastos derivados de la asistencia social así como los de combate al desempleo se incrementan ocasionando que el gobierno incremente su presencia en la economía. Los impuestos o gastos que están relacionados con la merma de los efectos nocivos relacionados con el desempleo se conocen como estabilizadores automáticos (EA).

Por estabilizadores automáticos²¹ se debe entender cualquier elemento presupuestal que compensa las fluctuaciones de la demanda ya sea con ingresos o gastos del gobierno, sin que se requiera un proceso legislativo para su aprobación (Ramírez, 2011). La importancia de éstos varía según los países, de acuerdo con el tamaño del sector público, la progresividad del sistema tributario, la sensibilidad de las bases impositivas a las fluctuaciones de la actividad económica, la naturaleza de los esquemas de subsidio o apoyo al desempleo y el grado en que la tasa de desempleo refleja las variaciones del producto (Martner, 1999, p. 8).

Los EA por si mismos contribuyen a estimular la economía en épocas de recesión y a desacelerarla en periodos de ascenso, por lo que estos ejercen una función reguladora del

²¹ Ejemplos de estabilizadores automáticos clásicos pueden ser, por el lado de los ingresos públicos, los impuestos sobre la renta que regulan la cantidad de gasto privado; mientras que por el lado del gasto, los programas de desempleo y de seguridad social.

ciclo económico, función que bien puede ser reforzada o restringida por decisiones discrecionales de política. Durante una recesión, por ejemplo, la reacción de las autoridades es evitar el incremento del déficit público, aplicando políticas procíclicas que tienden a empeorar la situación.

Los vaivenes del ciclo económico y la exposición al mercado internacional incrementan la volatilidad de las economías, por lo que el uso de las políticas económicas de carácter contracíclico se presenta como una buena respuesta para aminorar o regular las fluctuaciones económicas. La política fiscal contracíclica, en concreto se resumiría como la ejecución de un déficit fiscal considerable cuando las condiciones económicas son malas y déficit fiscal pequeño o superávit en tiempos favorables. De acuerdo con el profesor Ramírez y a una variedad de autores, el comportamiento del presupuesto fiscal está determinado por dos causas diferentes:

- Reflejo del entorno económico: ajuste automático de las variables fiscales al ambiente económico subyacente.
- Decisiones de política discrecionales: a cargo de las autoridades fiscales.

En una postura de política discrecional que se mantiene acíclica al entorno económico – esto es, que exista una regla de comportamiento del balance fiscal con lo cual los componentes de las finanzas públicas se traten de mantener a lo largo del ciclo-, conducirá al presupuesto a comportarse de manera contracíclica, en donde se presenta un déficit en las recesiones y este disminuye conforme se recupera la economía.

Al mantener una tasa impositiva constante a lo largo del ciclo, con la postura discrecional acíclica, los requerimientos del gobierno en sus ingresos provocan que el ciclo de los ingresos tributarios –de naturaleza procíclico- sea aún más procíclico, pues en el momento en que la economía ha traspasado el auge para pasar a una desaceleración los impuestos tributarios tienen que seguirse pagando en la misma cuantía, y debido a los rezagos en la percepción y contagio de la fase entrante a la baja del ciclo económico, el ciclo de los ingresos se ha elevado un poco más; de la misma forma, en la parte del fondo del ciclo los ingresos públicos han caído aún más.

Dado que los ingresos están correlacionados positivamente con el nivel de ingreso nacional y bajo la postura acíclica de la PF, cuando se presenta una caída en el segundo los primeros caen, si esto sucede, se argumenta la existencia de una política fiscal contracíclica. Cabe mencionar que tomar el cociente ingresos tributarios/PIB como indicador cíclico, se puede mal interpretar ya que las variaciones del numerador dependerán de la cuantía en la variación del denominador; por otro lado, la integración de estos ingresos también representan un factor a tomar en cuenta pues las variaciones en estos pueden deberse a modificaciones en la tasa impositiva o en la base gravable, o bien, un incremento de estos debido a un incremento en la base más no en la tasa.

Por el lado del gasto, una postura de política acíclica se observa como un incremento en la proporción del gasto respecto al PIB al presentarse una contracción de la actividad económica, si los gastos se mantienen constantes la parte proporcional de éstos respecto al PIB se incrementarán. Es probable que cuando la debilidad de la economía se prolongue el gasto del gobierno no permanezca constante y tienda a incrementarse por diversas presiones sociales.

De esta forma, una postura contracíclica de la PF busca regular la cantidad de DA en la economía, pues no sólo se busca solventar necesidades sociales sino que también se trata de incentivar por medio del gasto público la actividad del sector privado haciéndola más redituable.

Por otro lado, la PF procíclica consiste en observar la disminución del gasto y el incremento de ingresos en la etapa de desaceleración del ciclo, incurriendo en superávit fiscal en un momento inadecuado, mientras que en los tiempos de bonanza se incurre en un incremento del gasto y una debacle en los ingresos, incurriendo en déficit en momentos en los que la economía crece por su propia dinámica. Siguiendo a Ramírez (2011), existen algunas explicaciones sobre por qué se da una PF procíclica, en especial en economías en desarrollo como la mexicana.

- Flujos de capital.

En un contexto de economía abierta, la volatilidad elevada del producto y los flujos de capitales inciden en el carácter procíclico de la PF, debido a que la naturaleza misma de los

flujos de capitales va encaminada en esa dirección. En la fase descendente del ciclo económico las entradas de capital se reducen, aunado a esto las salidas de los mismos se incrementan debido al temor de impago, esto orilla al gobierno a tomar medidas discrecionales de reducción del gasto o de incremento de impuestos con la finalidad de pagar la deuda que se contrajo en el período al alza anterior donde los flujos entraban en busca de mayores retornos.

Un elemento extra que ofrecen Gavin y Perotti (1997), es que las autoridades fiscales de América Latina han enfrentado una pérdida de confianza que les impide acceder a los mercados crediticios para obtener préstamos durante las épocas recesivas, poniendo un serio dique al financiamiento de un PF contracíclica en dichos tiempos. Además, los mismos gobiernos nacionales se han negado la oportunidad de financiar su propio gasto de manera soberana, por lo cual se hace necesaria la disponibilidad del dinero al querer aplicar tal política, olvidando también que la aplicación de gasto mediante emisión primaria no necesariamente significa la aparición de presiones inflacionarias, sino que todo depende de a qué rubros vaya dirigido el gasto público.

- El papel del gasto.

La razón por la cual el gasto se llega a considerar procíclico en economías en desarrollo radica en una idea con matiz político más que económico: en tiempos de bonanza se implementan políticas de subsidios y a favor del empleo, ya que existe una relativa abundancia de recursos, estos sirven para que los grupos al frente de la toma de decisiones y de la política discrecional apliquen políticas populistas con el fin de conservar su poder político y así mantener y ganar votantes; a la par, se mejora la situación del país y la sociedad demanda mejores servicios públicos con menores impuestos, lo que obliga a incrementar el gasto y a caer en un excesivo endeudamiento que limitará el gasto en la recesión.

El supuesto que se ha mantenido en estas razones sigue siendo el de disciplina fiscal, por lo que las ideas de aplicar una PF contracíclica subyacen en la creencia de que se deben generar superávits para poder ejercer dicha política, por lo que se ha llegado a argumentar que en la situación descrita en el párrafo anterior lo más conveniente es ajustar a la baja los

ingresos que percibe el Estado –disminuyendo las tasas impositivas- y por tanto aminorando el exceso de gasto que se produjo de las presiones políticas y sociales. La reducción del gasto a través de la reducción del ingreso está en función de la expectativa de generar ahorros que sean utilizados en los tiempos de austeridad, sin tener que caer en la exclusión de las líneas de crédito.

Un último punto a tocar sobre la PF procíclica versa sobre la aseveración de que generar ahorros en el presente ayudarán a ejercer un mayor gasto en un futuro, sin tener que incurrir en deuda y librándose de los efectos planteados por el Teorema de Equivalencia Ricardiana; sin embargo, y como se mencionó en el capítulo 1, pensar que el Estado está sujeto a las restricciones de ingreso a las que se encuentra un individuo o empresa es quitarle al mismo sus diversas potestades, tales como: su capacidad de imponer contribuciones, el poder de declarar la aceptación pública, el poder de crear y destruir dinero y la capacidad de comprar y vender deuda y en este sentido su capacidad para realizar pagos monetarios no debe ser restricta, por tanto, no necesita nunca reunir superávit en algún momento para realizar pagos monetarios en el futuro (Ramírez, 2006).

Al generarse un superávit presupuestal con el fin de mantener finanzas públicas sanas, erogando menos de lo que se percibe por ingresos, el gobierno tiene que hacer que la riqueza nominal del sector no gubernamental disminuya, esto lo logra cuando retira más obligaciones de las que coloca en el mercado, es decir, lo cual se logra mediante la disminución de sus obligaciones en propiedad de los agentes privados disminuyendo sus tenencias. El conflicto es que la generación del superávit presupuestal no se ahorra para el futuro ni puede ser usado para financiar mayor gasto o la disminución de los impuestos, un superávit existe sólo como una reducción del ingreso del sector privado, el superávit disminuye los ahorros del sector privado y no puede ser ahorrado para el futuro y, lo que es más, no puede ser duradero (Ramírez, 2009). Una economía no puede crecer permanentemente mientras el gobierno extrae el ingreso disponible y la riqueza del sector privado, cuando la economía empieza a caer, la disminución de impuestos y la demanda por mayor gasto social pondrán de manifiesto la incapacidad de sostenerlo (Wray, 2006).

A la luz de estos efectos nocivos en las economías en desarrollo como México y el resto de América Latina, las propuestas por políticas contracíclicas se han generalizado en mayor

medida a partir de la crisis de 2008, sin embargo, es contradictorio pensar que se puede establecer una efectiva PF de corte anticíclico cuando tiene como bases los paradigmas de la ortodoxia económica: disciplina fiscal, banca central autónoma, liberalización económica, redimensionamiento del Estado, etc. A su vez, parece extraño como es que las recomendaciones por parte de los organismos multilaterales chocan entre sí, pues la forma de llevar a cabo la estabilidad de precios que supedita los objetivos de PF contradice la forma en que la segunda puede estabilizar a la economía real, teniendo un serio encuentro entre políticas restrictivas –necesarias para la estabilidad de precios que resultan ser procíclicas-, y políticas expansivas –necesarias para el crecimiento y el empleo que son de naturaleza contracíclicas.

El funcionamiento de la disciplina fiscal y el dogma de finanzas públicas sanas ha estado presente en México desde hace tres décadas, y como se ha analizado, no ha configurado condiciones de crecimiento sustentables a pesar de lograr mantener un superávit primario (Gráfica 2.13). La constante ejecución de políticas restrictivas en pro de la estabilidad monetaria han establecido un escenario donde ciertos sectores de la población se han vuelto dependientes del gasto social, teniendo por resultado que ante el incremento de los ingresos se tendrá un aumento en el gasto, dejando en cierta medida sin efecto la actuación de los EA. La PM restrictiva tiene un impacto adverso sobre el sector público, más aún si el tipo de cambio se encuentra apreciado y la deuda pública tiene un componente externo significativo, por lo que se considera natural y necesario el cuestionarse la eficiencia del uso exclusivo y/o excesivo de la política monetaria para estabilizar la economía. El manejo de la tasa de interés ayuda a corregir movimientos no sostenibles del gasto privado, pero también puede generar o agravar una dinámica potencialmente desestabilizadora por el lado fiscal. La falta de coordinación de las políticas monetaria y fiscal lleva a un régimen caracterizado por tasas de interés excesivamente altas y un elevado déficit público (Martner, 1999).

Asimismo, Martner argumenta que al fijar un objetivo de saldo público independientemente de la evolución del nivel de actividad y de las restantes variables macroeconómicas, la política presupuestaria resulta marcadamente procíclica, reduciendo gastos o aumentando impuestos cada vez que se eleva la tasa de interés o disminuye el nivel de actividad. Un

manejo del presupuesto de esta índole acrecienta la incertidumbre del entorno en que se toman las decisiones privadas, pues al suponer que los agentes privados prevén racionalmente esta política, tenderían a actuar de manera procíclica, puesto que un freno de la demanda pública anunciaría una disminución de la demanda privada. En suma, adoptar objetivos de déficit y de deuda pública sin considerar sus efectos sobre la estabilidad macroeconómica empuja a la economía hacia una trampa recesiva, en donde las metas de déficit no pueden cumplirse por el ajuste del sector privado y el ajuste fiscal deprime aún más la actividad privada.

El problema de la magnitud con la que trabajan los estabilizadores automáticos –si es que se puede decir que una economía cuenta con ellos-, así como la variabilidad del entorno macroeconómico han hecho que los criterios de conducción de la política fiscal y las finanzas públicas, enfocando sus esfuerzos en el logro de objetivos anuales. Martner (2000), propone que el manejo de las cuentas públicas debería de estar en función de normas simples y transparentes que aseguren la sostenibilidad de mediano plazo; lo cual conlleva a que la regla de PF se enfoque en el componente discrecional de la misma, y no en el déficit observado.

El carácter determinista de una regla de PF respecto al balance público observado, en la perspectiva de una realidad estocástica, demandan la construcción de proyectos institucionales que aseguren la aplicación de reglas anticíclicas en tiempos normales, y que presérvenla capacidad de respuesta para enfrentar situaciones imprevistas (Martner, 2000).

b) Modelo econométrico

Hasta el momento se ha hablado sobre las características de la PF y el ciclo económico. En el primer caso, se han ofrecido tanto en el carácter teórico como descriptivo para el caso mexicano, en el segundo caso se ha abordado de manera teórica y de cierta manera se ha percibido de manera suspicaz. Pensar en el ciclo de la economía mexicana resulta abstracto cuando se tiene en mente las grandes recesiones por las que ha estado (1995 y 2008), pues las variaciones del producto nos dan una idea del ciclo en sí. Sin embargo, ¿cómo se puede formalizar la noción de ciclo económico y a su vez, validar el carácter de la PF? Para

responder a la cuestión, y sustentar o refutar lo hasta aquí investigado se procede a calcular lo que es denominado: el Balance Estructural del Sector Público.

Como se ha mencionado, la supeditación de la PF al objetivo de PM de estabilidad de precios a través del enfoque de blancos de inflación, así como la utilización de la tasa de interés de corto plazo como principal instrumento, deben procurar la estabilidad de la DA para evitar cualquier presión que afecte la brecha entre el producto real y el potencial, siendo este el mecanismo por el cual se regula el ciclo económico.

En México, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria entró en vigor a partir de 2006, dándole el carácter constitucional al logro del equilibrio fiscal, permitiendo la aplicación de un déficit que deberá ser compensado por un superávit en un período posterior. La difícil situación por la que atravesó el mundo a partir de la crisis de 2008, obligaron a que el gobierno mexicano anunciara una serie de acciones de política contracíclica que mitigarían el impacto negativo de la crisis mundial.

El Balance Estructural del Sector Público (BESP), se define como la diferencia entre el balance observado y el balance ajustado por el ciclo económico, para obtener el componente discrecional de la PF; es decir, el balance observado es dividido en sus componentes discrecional y cíclico. Al aislar los efectos que tiene el ciclo económico en las cuentas fiscales se obtiene el componente estructural del balance público, el cual representa de manera más precisa el sentido de la política fiscal durante las diversas etapas del ciclo económico.

Asimismo, el BESP se utiliza como indicador de la postura fiscal del gobierno, pues permite identificar si la PF es acíclica, procíclica o anticíclica; aspectos considerados de relevancia para la política económica, pues a partir del BESP se pueden identificar mecanismos de estabilización para la economía (Fonseca, et al., 2009).

La relación del BESP con la teoría del ciclo económico descansa en el supuesto de que el nivel de actividad económica fluctúa en el tiempo alrededor de una trayectoria que describe el potencial de crecimiento de largo plazo de la economía; por lo que impactos en la trayectoria de largo plazo pueden tener un efecto de largo o corto plazo, afectando movimientos cíclicos del PIB actual respecto a su tendencia subyacente de largo plazo.

En este tenor, los distintos elementos del balance público observado reflejan la influencia de factores permanentes y coyunturales, es decir, de largo y corto plazos. Rubros como los ingresos tributarios que son fijados en distintas actividades económicas como a las ventas – IVA-, y al ingreso –ISR-, son afectados por la evolución del ciclo económico. Por el lado de los gastos, en economías que cuentan con el seguro de desempleo, estas erogaciones actúan de forma inversa a los ingresos tributarios.

Ya que se pueden cuantificar el impacto de las desviaciones de la tendencia de largo plazo del producto sobre las cuentas públicas, se puede estimar la proporción del balance público atribuible a las condiciones económicas aislando el componente cíclico del balance observado.

Asimismo, y en consonancia con los elementos que determinan la PF, el componente estructural del balance público deviene del actuar directo de la autoridad gubernamental, este es el componente discrecional o de política que se mencionó con anterioridad; mientras que el componente cíclico resulta de las fluctuaciones del ciclo, es decir, el entorno económico.

Debido a la importancia del BEP como indicador de análisis económico, diversas agencias se han dado a la tarea de realizar metodologías pertinentes para el cálculo del BEP, tales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (Giorno, 1995), el Fondo Monetario Internacional (Haggemann, 1999), el Banco Mundial (Burnside & Mescheryakova, 2005) y algunas agencias nacionales como en Colombia (Basto, 2003), y en México (Fonseca, et al., 2009).

La metodología implementada en esta investigación se basa en la desarrollada por Fonseca, *et al.*, misma que se basa en la desarrollada por la Unión Europea (Burnside & Mescheryakova, 2005); con lo cual se pretende identificar el carácter de la PF durante el período 1994-2011 es específico, sin embargo, se tomaron en cuenta los datos de los años 1993 y 2012 con el fin de tener un espectro informativo anterior a las dos crisis importantes presentes durante estas dos décadas.

Los pasos a seguir para calcular el BESP son los siguientes:

1. Descomposición del PIB en sus componentes de tendencia y ciclo.
2. Estimación de los componentes cíclicos y estructurales de rubros seleccionados de ingreso y gasto público.
3. Obtener el BESP eliminando los componentes cíclicos.

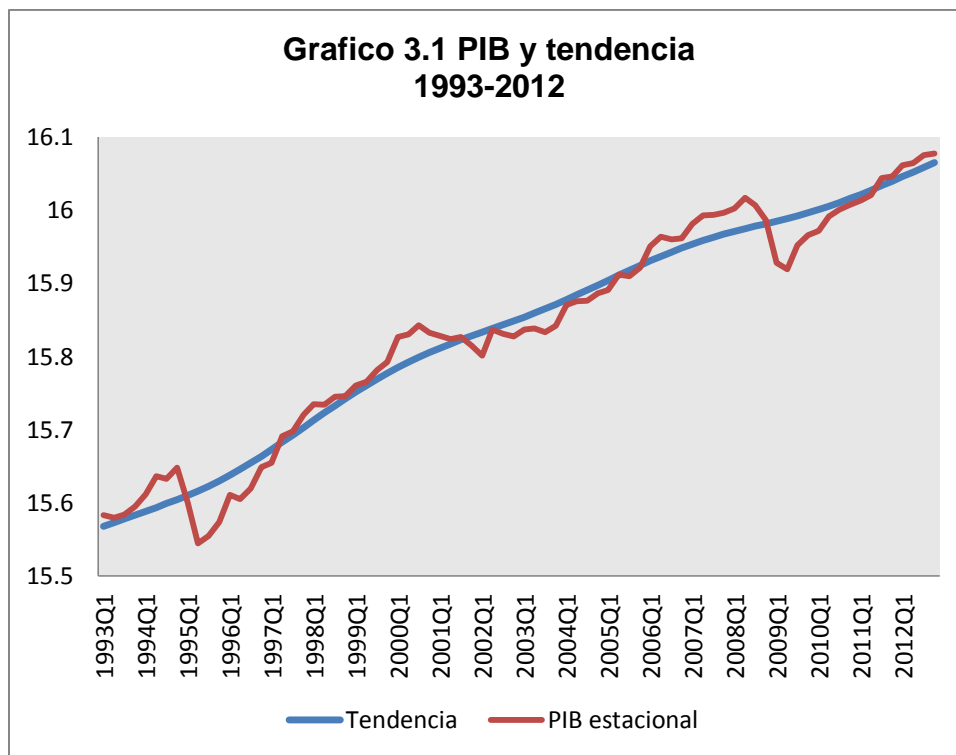
Para el primer paso se obtuvo la serie del PIB a precios constantes de 2003, otorgada por el INEGI para el período 1993 a 2012 en datos trimestrales de los cuales se calculó en términos anuales. La serie se convirtió a logaritmos naturales para un mejor manejo y por su importancia para el siguiente paso. La serie del PIB –ya en logaritmos- se ajustó por estaionalidad mediante el uso del método Tramo/Seat en el paquete estadístico EViews. Una vez con la serie ajustada por estacionalidad se procede a obtener el componente cíclico y estructural del PIB con el filtro Hodrick-Prescott, esto con la idea de que la serie y_t es la suma de dos componentes; uno de crecimiento –tendencia- g_t y otro cíclico c_t .

$$y_t = g_t + c_t \quad \text{para } t=1, 2, \dots, T$$

El filtro Hodrick-Prescott (H-P) consiste en minimizar la variación de una serie alrededor de su tendencia, sujeta a una penalización que restringe las segundas diferencias de la tendencia, expresándose para este caso de la manera que sigue:

$$\text{Min}_{\{g\}_{t=1}^T} \left\{ \sum_{t=1}^T c_t^2 + \lambda \sum_{t=1}^T [(g_t - g_{t-1}) - (g_{t-1} - g_{t-2})]^2 \right\}$$

El parámetro λ es un número que penaliza la variabilidad en el componente de crecimiento de la serie y varía dependiendo de la frecuencia de las mismas. El valor que sugiere el filtro para es $\lambda = 1600$, por ser una serie trimestral, este se toma tal cual y no se modifica. Los componentes tendencia y ciclo se muestran a continuación.

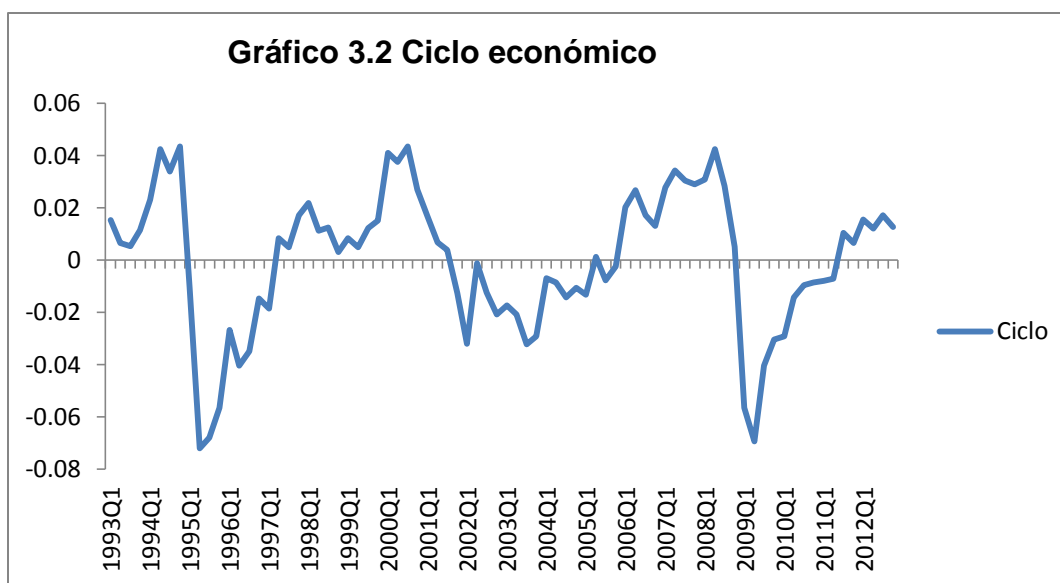


Fuente: cálculos propios a partir de series de INEGI.

Mediante el uso del filtro H-P, el factor tendencial de la serie nos indica la tendencia de largo plazo de la misma, por lo que la tendencia del PIB representa el producto potencial, por lo que cuando el PIB observado (línea roja del gráfico 3.1) se encuentra por encima de la línea azul, es decir de su nivel potencial, la economía se encuentra en una fase expansiva del ciclo y se dice que esta se comienza a “calentar”, pues se empiezan a dar presiones de DA por encima de la OA, produciendo un desajuste.

A su vez, la gráfica 3.2 nos muestra el ciclo económico de México, en el cual se puede observar la amplia caída que se sufrió en 1995 a causa de la crisis financiera y la devaluación del peso, así como una debacle comparable en 2009 a causa de la crisis internacional; también se puede observar un valle en 2002-2003, como remanentes de la explosión de la burbuja de empresas ligadas al internet en Estados Unidos. Dada la exposición de la economía mexicana a la de Estados Unidos, suele ser indudable la relación entre los ciclos de ambas economías, so embargo, el tipo de cambio sobrevaluado sigue

siendo el ancla importante por el cual se compensan las fluctuaciones nocivas del flujo de capitales.



Fuente: cálculos propios a partir de series de INEGI.

El siguiente paso para calcular el BESP, consiste en estimar los componentes cíclico y estructural de rubros de ingreso y gasto público, el cálculo consiste en descomponer el balance observado en t en ambos componentes:

$$B_t = B_{c,t} + B_{s,t} \quad (1)$$

Donde $B_{c,t}$ representa el componente cíclico, y $B_{s,t}$ el estructural; y se puede representar también por:

$$B_t = (R_{c,t} - E_{c,t}) + (R_{s,t} - E_{s,t}) \quad (2)$$

En donde R representa los ingresos, E los gastos, y los subíndices s y c se refieren a los componentes estructurales y cíclicos de los ingresos y el gasto en el tiempo t . Los rubros que se utilizaron para el cálculo fueron los mismos que utilizó Fonseca, pues al considerar un período muy similar al de la presente investigación y a realizar la selección de rubros mediante el método de factores dinámicos, se obtuvieron los rubros que registran comovimientos con el PIB en su parte cíclica.

Los rubros seleccionados por el lado del ingreso son: Impuesto Sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), en este caso la recaudación de ambos impuestos están asociados con el comportamiento del PIB, pues se imponen a actividades estrechamente relacionadas con el nivel general de actividad económica; Impuesto a las Importaciones (IM), Ingresos de Organismos y Empresas distintos a PEMEX (IDP), presentan un grado de correlación importante en el que se asimila que estas dos series son sensibles al componente cíclico del PIB. Por el lado del gasto se considera como sujeto de ajuste las Participaciones a Estados y Municipios (PEM), que resultan con una asociación importante con el producto en términos de sus componentes cíclicos, debido a que están ligadas a la Recaudación Federal Participable, y ésta a su vez a la recaudación de diversos impuestos, dependen del nivel de actividad económica, de ahí que resulten en un alto grado de asociación con las variaciones cíclicas del producto (Fonseca, et al., 2009).

Cuadro 3.1
Correlación con respecto al PIB

Rubro	Coeficiente
<i>ISR</i>	0.73
<i>IVA</i>	0.54
<i>IM</i>	0.73
<i>IDP</i>	0.43
<i>PEM</i>	0.58

Fuente: elaboración propia con series obtenidas mediante el filtro Hodrick-Prescott.

Una vez seleccionadas las series²², se les aplica el filtro H-P para obtener sus componentes cíclicos y tendenciales, con los cuales se procede a calcular las elasticidades de sus respectivos componentes cíclicos con respecto al componente cíclico del PIB, lo que se puede expresar de la siguiente forma:

$$r_t^c = e y_t^c + u_t \quad (3)$$

En donde r^c y y^c representan los componentes cíclicos de los rubros de ingreso/gasto seleccionados y del producto, respectivamente. Mientras que e representa la elasticidad de

²² Las series de ingresos y gastos fueron obtenidas de la página electrónica de la SHCP, del primer trimestre de 1993 al último de 2012. Las series fueron deflactadas con el Índice Nacional de Precios al Consumidor base 2002, y posteriormente desestacionalizadas con el método Tramo/Seats en el paquete EViews.

los rubros con respecto al PIB, por lo cual debe cuidarse que ambas series hayan sido producto de filtrar una serie en logaritmos, pues a partir de la forma funcional log-log de la regresión se puede interpretar el coeficiente e en términos de incrementos porcentuales. El término u_t simplemente es el término de error. El siguiente cuadro muestra los resultados obtenidos de acuerdo con la ecuación (3), mismos que fueron estimados por Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO).

Cuadro 3.2
Elasticidad ingreso de rubros seleccionados

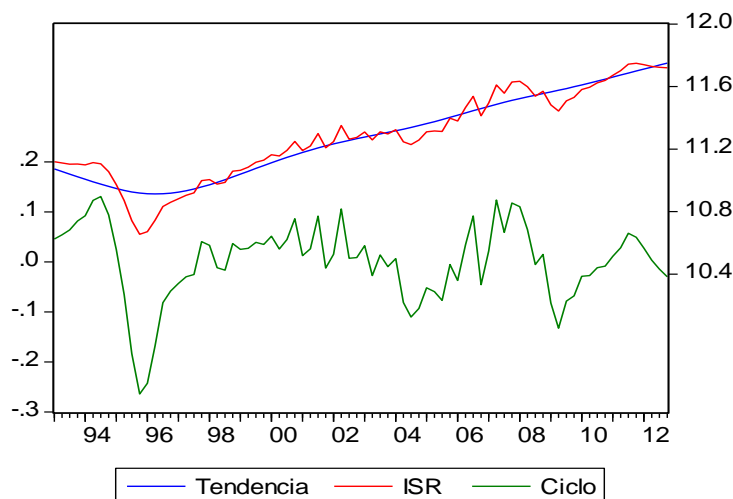
Variable	Coef.	t
<i>ISR</i>	2.08	9.52
<i>IVA</i>	1.26	5.75
<i>IM</i>	2.90	9.42
<i>IDP</i>	0.89	4.27
<i>PEM</i>	1.55	6.32

Fuente: elaboración propia con información de la SHCP y de INEGI.

Nota: Coeficiente t representa el estadístico correspondiente.

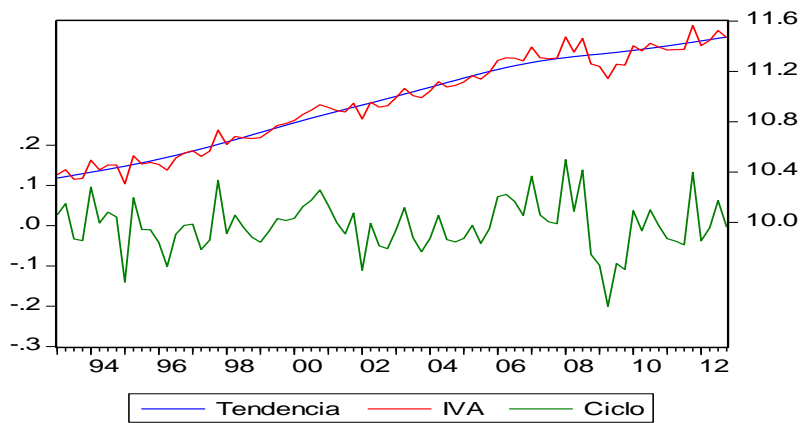
A continuación se muestran las gráficas que describen la evolución de los componentes de los distintos rubros.

Gráfico 3.3 Componentes del ISR



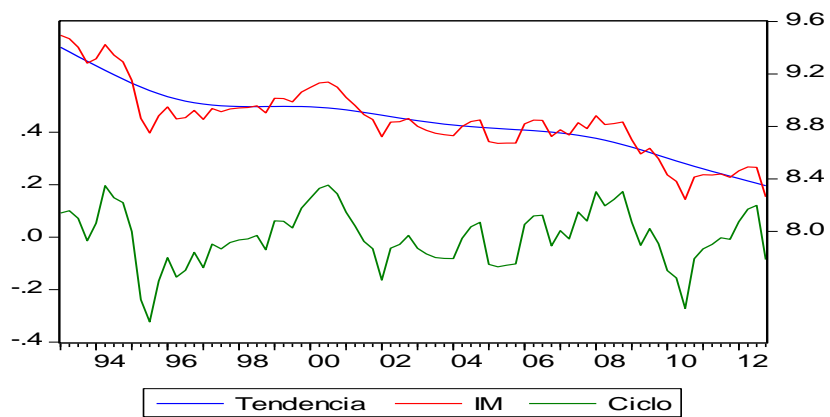
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfico 3.4 Componentes del IVA



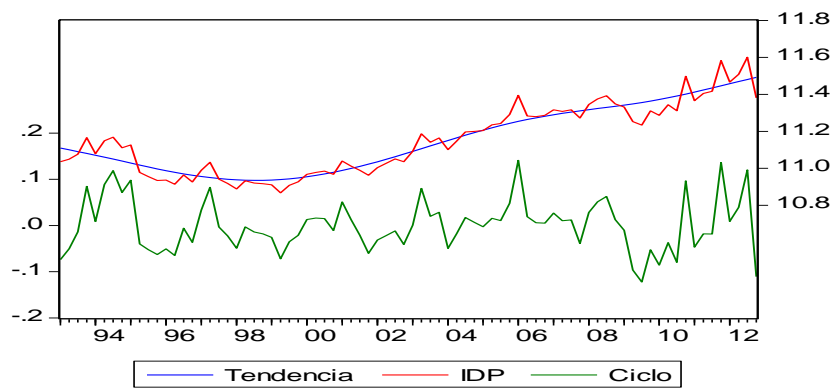
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfico 3.5 Componentes de IM



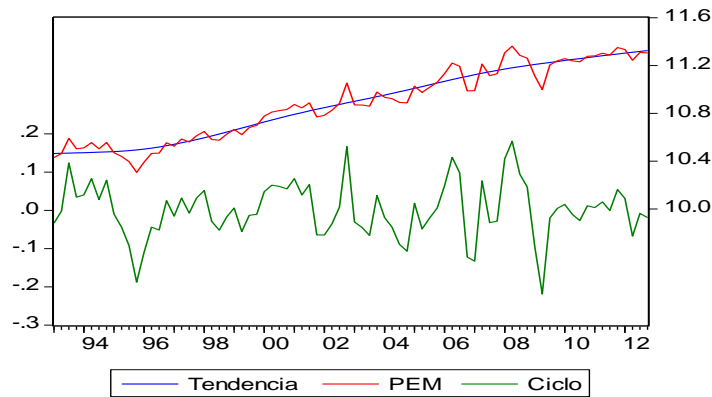
Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfico 3.6 Componentes de IDP



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Gráfico 3.7 Componentes del PEM



Fuente: elaboración propia con datos de la SHCP.

Al obtener las elasticidades se procede a calcular el valor de los ingresos y gastos cíclicos, los cuales se obtienen de la siguiente forma:

$$R_{y,t}^c = R_{y,t}(-ey_t^c) \quad (4)$$

En donde $R_{y,t}^c$ es el componente cíclico del rubro ingreso/gasto a ajustar, mientras que $R_{y,t}$ son los valores observados del rubro, e es su elasticidad, por lo que y_t^c es el componente cíclico del PIB que arrojó el filtro H-P.

La lógica detrás del ajuste, de acuerdo a la ecuación anterior, es la siguiente: ajustar por los efectos cíclicos que tiene la economía sobre los rubros presupuestales. De esta forma, si el producto potencial y el observado son los mismos ($y_c = 0$) entonces no existe ajuste alguno. Por otro lado, si el producto potencial está por encima del observado ($y_c > 0$) y con una elasticidad positiva, entonces el ajuste a los ingresos es hacia la baja, pues durante la fase expansiva del ciclo la recaudación impositiva sube debido a que la economía se encuentra en expansión, de manera que para ajustar por este efecto, la recaudación se ajusta a la baja; la misma lógica aplica por el lado de los gastos. Una vez calculados los ingresos/gastos cíclicos, se restan de los componentes originales para así obtener la parte estructural del rubro de ingreso/gasto correspondiente.

Llegado el paso tres, se procede a deducir los componentes cíclicos calculados del Balance Público oficial²³ para obtener el BESP, el cual se expresa mediante la siguiente formula:

$$BESP = (R_t - X_t) - (\sum_{j=1}^4 R_{j,t} [-\widehat{e}_{R_j} y_t^c] - X_{1t} [-\widehat{e}_{X_1} y_t^c]) \quad (5)$$

Donde el término del lado derecho es el balance público tradicional, es decir, la diferencia entre ingresos y gastos totales, el segundo término corresponde a la diferencia de los cuatro rubros de ingreso y del único rubro de gasto.

En adición a este método la brecha del producto se calcula al extraer la serie de tendencia del PIB que se calculó mediante el filtro H-P, misma que se transforma a valores monetarios, con los cuales se puede calcular la brecha del producto, definida como la diferencia entre la serie original del producto y su nivel potencial, expresada como porcentaje de ésta última:

$$Brecha = \left(\frac{PIB_t \text{ real} - PIB_t \text{ potencial}}{PIB_t \text{ potencial}} \right) * 100 \quad (6)$$

Los resultados del proceso de cálculo del BESP para México se presentan en el cuadro 3.3, así como el valor del Balance Público y la Brecha del Producto. Siguiendo a Fonseca, *et al.*, se realizó el ajuste del BESP tomando en cuenta los ingresos petroleros, que sin duda son considerados como fundamentales para el Sector Público, y en función del precio internacional del petróleo, este rubro se vuelve totalmente significativo pues tiene un impacto en alrededor de un tercio de los ingresos totales del fisco (Fonseca, et al., 2009).

La metodología consiste en ajustar los ingresos petroleros por la evolución del precio internacional del petróleo, de acuerdo a la siguiente ecuación:

$$BESPp = BESP - R_0(-e_0 p_t^c) \quad (7)$$

R_0 representa los ingresos petroleros tanto de PEMEX como del Gobierno Federal, serie deflactada por el INPC base 2002; e_0 es la elasticidad del componente cíclico de los ingresos petroleros en función al componente cíclico del precio del West Texas

²³ Se considera el Balance Público tradicional o económico del sector público que se reporta en la página electrónica de la SHCP, serie del primer trimestre de 1993 al cuarto de 2012; misma que se deflactó con el INPC base 2002.

Intermediate, serie que se obtuvo en trimestres de la página electrónica de la Reserva Federal de St. Louis Missouri, Estados Unidos; ésta se convirtió a pesos corrientes con el tipo de cambio nominal FIX y se convirtió a pesos constantes con el INPC base 2002. La elasticidad se calculó con MCO. El cuadro 3.3 añade esta información.

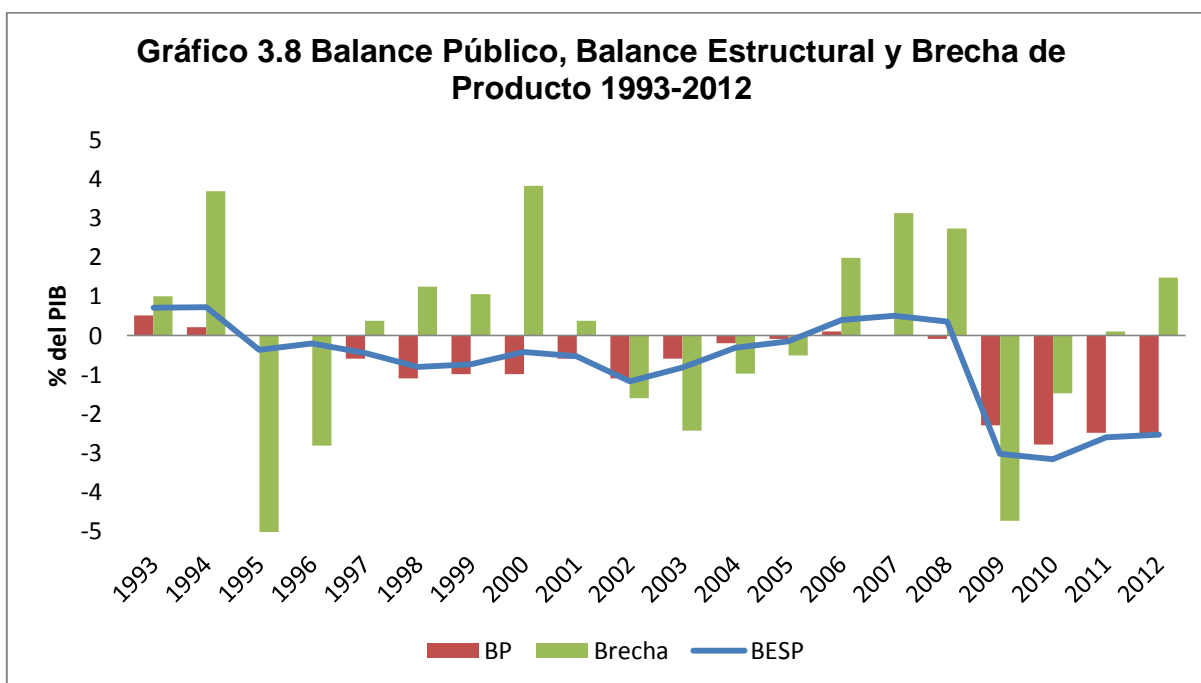
Cuadro 3.3 Resultados del modelo

<i>Año</i>	<i>Balance Público</i>	<i>BESP</i>	<i>Brecha de Producto</i>	<i>BESPP</i>
1993	0.5	0.7	1.0	0.6
1994	0.2	0.7	3.7	0.4
1995	0.0	-0.4	-5.0	0.2
1996	0.0	-0.2	-2.8	0.5
1997	-0.6	-0.5	0.4	-0.3
1998	-1.1	-0.8	1.2	-1.4
1999	-1.0	-0.7	1.1	-0.9
2000	-1.0	-0.4	3.8	0.1
2001	-0.6	-0.5	0.4	-0.7
2002	-1.1	-1.2	-1.6	-1.6
2003	-0.6	-0.8	-2.4	-1.0
2004	-0.2	-0.3	-1.0	-0.2
2005	-0.1	-0.2	-0.5	0.2
2006	0.1	0.4	2.0	0.6
2007	0.0	0.5	3.1	0.6
2008	-0.1	0.3	2.7	1.0
2009	-2.3	-3.0	-4.7	-3.6
2010	-2.8	-3.2	-1.5	-3.3
2011	-2.5	-2.6	0.1	-2.5
2012	-2.6	-2.5	1.5	-2.6

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y SHCP.

c) Resultados económicos

Como se mencionó anteriormente, los resultados se presentarán de forma anual, en donde la brecha del producto puede ser positiva –PIB observado mayor que el PIB potencial-, o negativa –PIB observado menos al PIB potencial. El BESE anual se obtiene al agregar los trimestres correspondientes, mientras que el Balance Público es el que reporta la SHCP.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y la SHCP.

En la gráfica 3.8 se puede observar que en los períodos en los cuales la brecha de producto es negativa –PIB real por debajo del PIB potencial-, se presentan balances estructurales que tienden a cero, ya que no están equilibrados pero tampoco se denota un comportamiento que indique que el déficit pueda crecer. Durante el período 1995-1996 la brecha del producto era negativa, el PIB real había caído en 6.2%, y las autoridades fiscales procedieron a estabilizar el presupuesto, dejando un BESP con un déficit de 0.4% en 1995, cayendo a 0.2 al año siguiente; la estabilización se priorizó como se ha visto en el capítulo anterior y para los años siguientes el balance estructural presentó niveles similares al balance tradicional, lo que indica que en los períodos de bonanza económica los ingresos tienden a crecer y con ello las presiones por incrementar el gasto de gobierno. Esto último

debido a que al presentarse brechas de producto positivas los mayores ingresos tienen que ser gastados con la finalidad de cumplir con el equilibrio fiscal.

Durante los años 1992 y 1993 se puede observar una brecha positiva que es acompañada por un superávit en el balance tradicional y en el estructural, indicio de que la percepción del crecimiento económico era estable a causa del redimensionamiento del Estado y la venta de empresas públicas que fueron una fuente sustancial de ingresos para lograr el superávit fiscal. La política fiscal expansiva aplicada en los períodos de recuperación del ciclo económico (1998-2000) podría estimular la expansión económica visto de forma general, sin embargo el déficit estructural es menor al punto porcentual del PIB hasta el año 2002 en que representa el 1.2% del PIB, para después regresar a su tendencia al déficit cero, además de que son niveles inferiores al balance tradicional e indican un efecto aún menor que el que pudiera ser considerado por el déficit tradicional.

Durante los años de 2006 a 2008, se presentó una dinámica similar a 1998-2000, en donde el balance tradicional y estructural presentan superávits, contribuyendo al retiro de liquides del sector privado.

Como se ha observado el carácter marcado de la PF ha sido procíclico en gran parte del período estudiado, esto es así ya que a partir de la crisis internacional que comenzó durante la segunda mitad de 2008 y que dejó ver sus efectos en 2009, el balance estructural se ha mantenido por arriba del balance tradicional; si bien el nivel del déficit tradicional puede ser tratado como sustancial, al igual que el déficit en balance estructural, los efectos de éste sobre la economía han tardado en responder a favor de reducir dicho déficit pues incluso en 2012 el déficit estructural continúa en niveles mayores al 2% del PIB. Esto no pretende ser interpretado como un elemento a favor de la visión sobre la ineficiencia del gasto público, ya que es en 2009 cuando el déficit tradicional se incrementa tanto por la merma en los ingresos tributarios como por el recorte de gastos públicos.

En julio de 2009 la Secretaría de Hacienda anunció un recorte por 50,000 millones de pesos al gasto público programado para el 2009. Esto constituye el segundo recorte al gasto en el año, luego de que en mayo se diera conocer una baja por 35,000 millones. Así, el acumulado es de 85,000 millones de pesos. Esta medida no fue nueva, pues en 1998 (con la

crisis rusa y asiática pegando en los mercados mexicanos) se realizaron cuatro recortes al gasto sólo en ese año por un total de 36,250 millones de pesos. En el 2001 (con la economía de Estados Unidos en recesión) se realizaron tres recortes al gasto por un monto total de 13,200 millones. Sin embargo, en este mismo año En el 2009, la emergencia sanitaria por la influenza A(H1N1), los menores precios del petróleo, una recaudación tributaria débil (por una baja actividad económica) sequías e inundaciones que afectaron negativamente a un ya de por sí errante sector agropecuario, la ola de inseguridad a causa del combate a los carteles de la droga, la disminución de remesa provenientes de los Estados Unidos, caída en la plataforma de producción y exportación de petróleo con el consecuente impacto en las finanzas públicas y en la disposición de divisas, son factores que incidieron en un mayor déficit público.

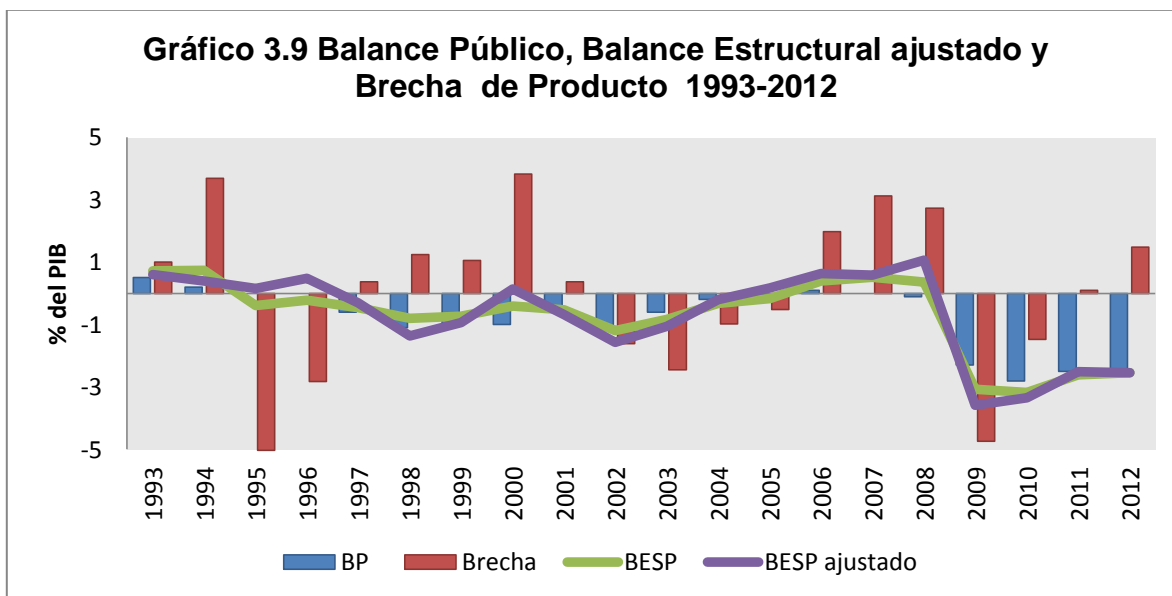
Asimismo, el recortar el gasto se debió principalmente a que los ingresos públicos son débiles y en sí, esta acción de restringir el gasto confirma algo que ha estado presente en México desde hace muchos años: los ingresos públicos dependen mucho de los ingresos petroleros y la recaudación tributaria es altamente volátil a los movimientos cíclicos del PIB. La convicción del gobierno sigue siendo priorizar la estabilidad, por lo que se trata de mandar una señal de disciplina fiscal gracias a una combinación entre el uso de fondos de estabilización de ingresos, coberturas petroleras y contención del gasto corriente, a pesar de un aumento de 57.5% de la deuda pública con respecto al nivel del año 2008.

Si se toma en cuenta que en México la recaudación tributaria ronda el 10% del PIB, cabe señalar que un tópico interesante es saber cómo se piensa revertir el déficit, pues mientras los ingresos no se recuperen, la salida viable para el gobierno de este problema es reducir el gasto, situación que en vez de alentar la actividad económica la disminuirá. No obstante, en el albor de la crisis algunos voceros del sector privado se pronunciaban a favor de la reducción del gasto público, que se traduciría en la retirada del Estado de algunos sectores de relevancia; el Instituto Mexicano para la Competitividad, se manifestó a favor de esto al declarar que “antes de considerar un alza de impuestos, que es un absurdo económico, se debe hacer un gasto público más eficiente y una forma de lograrlo es recortando las

nóminas en el sector eléctrico y en Petróleos Mexicanos (Pemex)”²⁴. Los dirigentes empresariales eran quienes más insistían en hacer recortes profundos en el gasto público, incluso con disminución de puestos laborales.

No hay duda en que si se desea revertir el déficit público por el lado de incrementar impuestos se necesita de una mayor base gravable, pues las personas tienen un desagrado en general por los impuestos, y pagar más por vivir en el país es una idea que a pocos agrada. Si bien se culpa al sector informal de la baja recaudación tributaria, el pensar en lanzar al desempleo a más personas entra en contradicción con lo anterior, pues sin ingresos inmediatos las personas pueden optar por entrar a la economía informal.

La relevancia de los ingresos petroleros en la economía mexicana son un factor tan importante como el comportamiento del ciclo económico interno, al evaluar el impacto que tendrán en las cuentas fiscales los movimientos del precio internacional del petróleo se está abriendo el análisis del BESE a los efectos del mercado externo, teniendo una visión más clara sobre el ciclo económico en México y su economía altamente liberalizada y dependiente de las variables del sector externo.

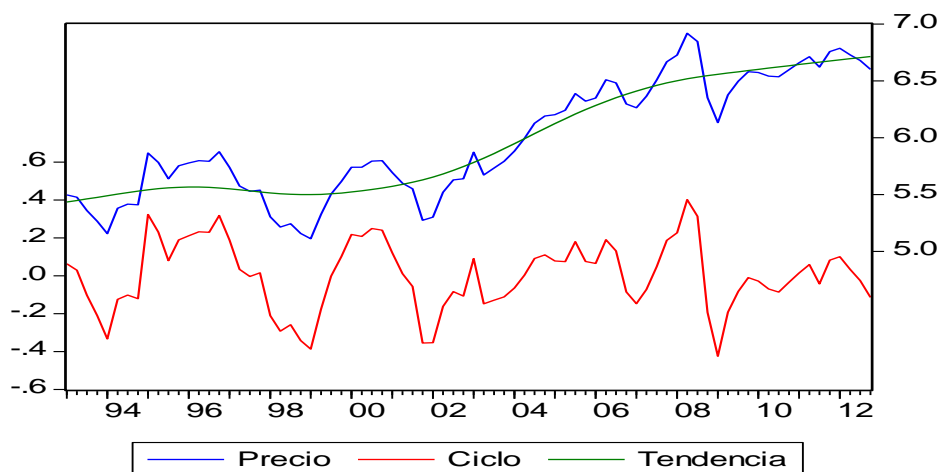


Fuente: elaboración propia con datos de INEGI y la SHCP.

²⁴ “Impuestos, leve recorte al gasto público y más deuda”, en periódico *Informador*, nota en: <http://www.informador.com.mx/economia/2009/143086/6/impuestos-leve-recorte-al-gasto-publico-y-mas-deuda.htm>

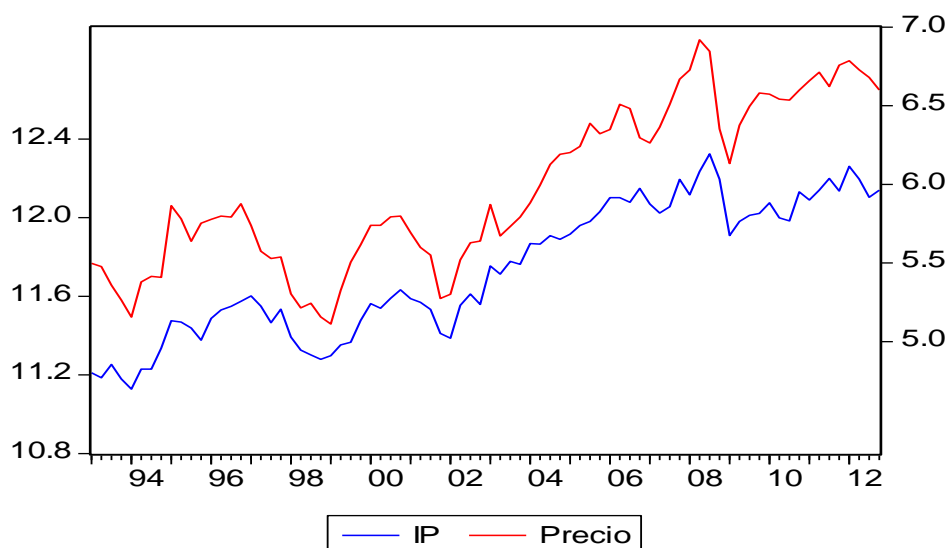
El BEBP ajustado por ingresos petroleros representa los recursos que están en control directo de las autoridades fiscales, dicho balance es similar al calculado sin tomar en cuenta los ingresos fiscales al menos difiere de manera visible durante la crisis del '95, pues mientras el balance sin ajuste presenta un déficit el balance ajustado arroja un superávit, lo cual refuerza la postura contractiva del gobierno en dicho período aprovechando que el precio del petróleo estaba por encima de su tendencia de largo plazo.

Gráfico 3.10 Componentes del Precio del Petróleo



Fuente: elaboración propia con datos de la FED de St. Louis Missouri

Gráfico 3.11 Evolución Ingresos Petroleros y Precio del WTI



Fuente: elaboración propia con datos de la FED de St. Louis Missouri y de la SHCP.

Las gráficas 3.10 y 3.11 son herramientas que sirven para comprender la evolución del BESP ajustado y sus diferencias significativas con el BESP que no toma en cuenta los ingresos petroleros, mismos que tienen un coeficiente de correlación igual a 0.95. En el año 2000, se presentó una brecha de producto positiva y un déficit en el balance público tradicional, sin embargo el BESP ajustado muestra un superávit del 0.1% con respecto al PIB. Dicho superávit o equilibrio fiscal como resultado del incremento de los precios del petróleo, del ingreso de nueva Inversión Extranjera Directa (8,584,658 dólares) y a la sobrevaluación del tipo de cambio. En suma, el año 2000 fue el escalón para que la economía mexicana reafirmara el rumbo de la disciplina fiscal, la estabilidad de precios y la estabilidad macroeconómica basada en políticas contractivas y basadas en el mercado externo.

Si se observa detenidamente, pareciera que el ciclo del precio del petróleo tiene una duración alrededor de 4 años, a excepción del año 2009 en el que la fase recesiva se adelanta 1 año debido a la crisis internacional; por lo que el BESP ajustado presenta mejoras al lograr alcanzar un equilibrio presupuestal o superávit en la parte de auge del ciclo del precio del petróleo (1996, 2000, 2004, 2008), mientras que en el período de crisis (1998, 2002) se incurre en déficit debido a la debacle de los ingresos presupuestarios en general. La situación se revertiría y se entraría en una senda de crecimiento tanto en el precio del petróleo como en el ciclo del producto, aunque errático en este último, es por eso que el año 2006 se alcanza el equilibrio fiscal y a partir de este punto se ven realizados superávits estructurales, pues a pesar de ser una parte baja del ciclo del precio del petróleo este no era profundo y poco prolongado –tercer trimestre de 2006 al primer trimestre de 2007.

Para la parte del fondo del ciclo durante 1994 la baja en el precio del petróleo se compensó por la venta de empresas públicas logrando el superávit en el balance estructural pero logrando disminuirlo a causa del entorno económico llegando al equilibrio fiscal en años subsecuentes.

En 2009, el déficit estructural es mayor que el déficit tradicional al igual que en 2010 debido al alza del precio del petróleo (123 dólares por barril) en 2008 y a las coberturas que México cobró por comprar estos contratos. Al contrario de los resultados obtenidos por

Fonseca, *et al.*, (2009), en el cálculo realizado en este trabajo la política fiscal resultó más expansiva de lo que indica el balance público tradicional en los años 2009 y 2010, repercutiendo en que la brecha del PIB casi se anulara (0.1%). Sin embargo, y en el marco internacional de peligro de *default* de alguna economía europea, así como de los problemas del llamado “precipicio fiscal” de la economía estadounidense el gobierno ha optado por seguir trabajando con un déficit; los valores del déficit tradicional y estructural de los años 2011 y 2012 son los mismos, y alcanzando una brecha de producto de solo 1.5%.

En conclusión, en este capítulo se ha logrado solidificar la hipótesis de que la PF en México ha sido marcadamente procíclica, en donde en los períodos en los cuales la brecha de producto es negativa –PIB real por debajo del PIB potencial-, se presentan balances estructurales que tienden a cero, ya que no están equilibrados pero tampoco se denota un comportamiento que indique que el déficit pueda crecer, mientras que al presentarse brechas de producto positivas –PIB real por arriba del PIB potencial-, los mayores ingresos tienen que ser gastados con la finalidad de cumplir con el equilibrio fiscal.

En otras palabras, en periodos recesivos los ajustes que se dan al gasto público provocan la contracción de la demanda agregada, y por tanto los niveles de actividad económica en general, con lo cual se empeora la situación económica. Situación que se revierte en los tiempos de expansión, pues al incrementarse los ingresos de manera proporcional al ciclo del producto, se expande el gasto para lograr equilibrar las cuentas fiscales y para satisfacer las demandas sociales, generando una PF expansiva. Esta PF expansiva no es eficiente *per se* en el contexto de la actual economía mexicana, pues el direccionamiento del gasto público no se ha dado para lograr los efectos multiplicadores internos necesarios para que la economía doméstica deje de depender de los vaivenes externos y en especial del ciclo económico de Estados Unidos.

Mediante el uso de una regla de balance público cero se refuerza el carácter procíclico de la PF (Fonseca, *et al.*, 2009), es por esto que algunos autores recomiendan la aplicación de una regla cero sobre el balance estructural para el diseño e implementación de metas de mediano plazo (Fonseca, *et al.*, 2009; Haggemann, 1999; Martner, 2000), misma que se argumenta como un estabilizador automático bajo la lógica de que se permitiría una acumulación de ingresos cuando la economía se encuentra en la fase al alza del ciclo y que

podrían ser utilizados para afrontar los periodos recesivos y no perder el acceso a los mercados financieros.

El proceso anterior aún se describe desde la óptica ortodoxa en donde se presenta como necesario la generación de ahorros y en donde se desconoce la capacidad del Estado para financiarse mediante emisión de dinero primario o venta de bonos, sin embargo se reconoce que es una concepción interesante y útil para analizar la PF, sin embargo los resultados de esta regla de política tendrían que ser ampliamente estudiados para la economía mexicana y para el beneficio de la población y no solo de los intereses de los bloques sociales que necesitan mantener su poder económico y/o político.

La tendencia procíclica de la PF se mantuvo hasta la crisis económica de 2009, en donde se ha trabajado con un déficit estructural de mayor cuantía que el tradicional, lo cual puede repercutir de manera positiva al nivel de actividad económica sin dejar de procurar la sustentabilidad de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica, aunque aún queda la interrogante de cómo se decidirá ajustar dicho déficit en los años por venir.

Ahora que se ha demostrado la esencia de la PF mexicana queda preguntarse ¿qué podría hacerse para revertir esta tendencia y utilizar la política fiscal como herramienta para aminorar los efectos negativos del ciclo económico? La regla de BESP igual a cero es una opción que se presentó en este capítulo, y existen más propuestas en la literatura económica, pero se ha optado por el estudio de la implementación de un programa público en el cual el Estado sirva como empleador de última instancia; esto con una percepción inicial de que en México una de las principales variables macroeconómicas a cuidar es el empleo, y que en el país los niveles de empleo actuales son erráticos e insuficientes para afrontar el futuro económico y social de la nación si las reglas de conducción no cambian.

Capítulo 4. Una alternativa de política fiscal.

Una vez argumentada y validada la hipótesis del carácter procíclico de la PF instrumentada por el gobierno federal mexicano durante la mayor parte del período 1994-2011, con excepción de los últimos dos años como se observó en el capítulo anterior a través del Balance Estructural, queda por realizar algún tipo de propuesta que se dirija en la línea de tratar de disminuir la volatilidad del ciclo económico bajo el tenor de la política fiscal y en consonancia con los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios. A lo largo de la investigación se brindaron distintas observaciones sobre cómo es que la PF se debería manejar en orden de los dos objetivos mencionados, todo desde la perspectiva de un cuerpo teórico distinto al que actualmente la mayoría de los hacedores de política económica están apegados.

El Nuevo Consenso Macroeconómico ha seguido el rumbo planteado desde hace casi tres décadas, y no ha perdido fuerza en su andar, los argumentos por la liberalización de los mercados y la flexibilización de los mismos se hacen presentes en las voces de los gobernantes, dejando en un simple susurro visiones críticas al *mainstream* económico. De esta forma, desde los albores del renacimiento del pensamiento neoclásico, las políticas contractivas de la demanda agregada y la falacia del libre juego de las fuerzas del mercado han descuidado algunos de los problemas más reacios de la economía y que al parecer dejan de ser importantes, o al menos no tan importantes como el objetivo de la estabilidad de precios. El postulado liberal de que la estabilidad de precios en una economía liberalizada es condición necesaria y suficiente para encaminarse en la senda del crecimiento económico ha dejado de lado un mal igual o peor que la inestabilidad de precios: el desempleo.

En el presente capítulo se abordarán, en primera instancia, las concepciones por las cuales se considera que el gobierno puede y debe participar dentro de la economía, a través de su brazo fiscal y atañendo los problemas de desempleo que merman considerablemente la actividad económica, exacerbando los ciclos del producto y constriñendo la capacidad productiva de los agentes privados. Prosiguiendo con la descripción de un programa público en el cual el gobierno funcione como un empleador de última instancia, mismo que

servirá como un estabilizador automático eficiente, en donde algunos autores (Bell, 2000; Forstater, 1999; Ramírez 2006b), lo encuentran como la mejor opción sobre otras propuestas de política que funcionen como un EA –como lo fue el BESP. Para concluir se proporcionan, en esta misma línea, los elementos que deben existir para entrelazar las políticas monetaria y fiscal para el buen funcionamiento del programa y el logro de los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios.

a) El Gobierno como agente activo

La sabiduría convencional postula que se puede encontrar el nivel de empleo, al cual la economía trabaja, en el mercado laboral. En este mercado se determinan tanto el nivel de empleo como el nivel de producto y el salario a partir de la función de producción: $Y = f(K, N)$. Donde Y es el producto que está en función de un acervo de capital (K) y del trabajo (N).

Esta ecuación presenta rendimientos decrecientes, por lo que el incremento en la utilización de trabajo incrementara el producto cada vez más, pero llegara a un punto donde el incremento del producto decrece a medida que aumenta la mano de obra empleada y el aporte del último trabajador es menor. A partir de la función de producción se determina la demanda de trabajo. Ya que una firma que opera en libre competencia bajo el principio de maximización de ganancias, contratará trabajadores hasta el punto en que el valor del producto marginal del trabajo ($P*PML$)²⁵ sea igual al salario -precio del trabajo-, $P*PML=W$

Como el PML es decreciente, el valor de este ($P*PML$) será menor a medida que aumente el empleo; en términos reales se simplifica: $PML=w$, donde w es el salario real. Dada la condición de maximización de los empresarios, se concluye que la demanda de trabajo (DL) es función inversa del salario real (w), o sea:

$$DL=f(w)$$

²⁵ El PML , se entiende como el producto que aporta una unidad de trabajo al producto total, por lo que para obtener su valor se tiene que multiplicar por el precio (P).

Por lo que la demanda de trabajo representa las distintas cantidades de trabajo que se demandan a los distintos salarios reales.

Por el lado de la oferta, el trabajo se analiza desde el punto de vista de la utilidad que le proporciona al trabajador, por medio de los bienes que el salario le permite comprar, ya que a mayor salario mayor utilidad para el trabajador. Pero al mismo tiempo el trabajo representa una desutilidad por el sacrificio de ocio del trabajador; así desde esta perspectiva, es posible afirmar que la oferta de trabajo depende de la relación que guardan la utilidad y la desutilidad del mismo. Por lo que los trabajadores tendrán como condición de maximización de su utilidad que la utilidad marginal del salario sea igual a la desutilidad marginal del trabajo, después de este punto no se está dispuesto a ofrecer trabajo; con lo cual se afirma que la oferta de trabajo (OL) es función positiva del salario real (w).

$$OL = f(w).$$

Siendo la oferta de trabajo las distintas cantidades de trabajo que se están dispuestas a trabajar a los distintos salarios reales. Por lo que en el punto donde se intercepten oferta y demanda de trabajo será considerado el nivel de empleo de pleno empleo, así como el nivel de salario que permite el equilibrio del mercado. Se dice entonces que el pleno empleo es el nivel al cual con el nivel de salario de equilibrio todos los que buscan trabajo lo consiguen.

De este mismo razonamiento se desprende la concepción teórica del desempleo, que menciona que el desempleo es resultado de la descoordinación entre los participantes del mercado de trabajo, por lo que es un fenómeno temporal en el sentido de que el trabajador se empleará en cualquiera de los sectores económicos, y a la vez permanente en el sentido de que permanentemente se está despidiendo a trabajadores pero también se están contratando. A esto se le llama desempleo friccional y es la explicación del desempleo involuntario, ya que el modelo sustenta que el desempleo es voluntario.

Por lo que se arriba a la concepción de que existe una tasa natural de desempleo en la economía, definida como la tasa de desempleo a la cual el número absoluto de trabajadores que está siendo despedido es el número absoluto de trabajadores que están siendo contratados.

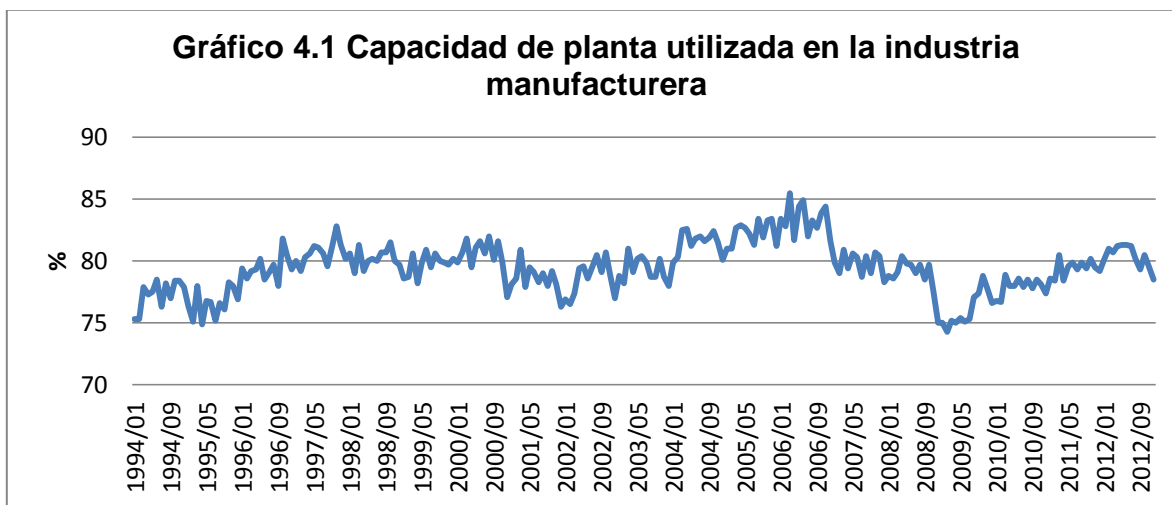
Bajo esta teoría y sus supuestos, el empleo solo puede crecer reduciendo el desempleo friccional mediante mejoras en el sistema de información sobre fuentes de trabajo, reduciendo la desutilidad marginal del trabajo de manera que a su mismo salario real corresponda ahora una mayor oferta de trabajo, o bien, aumentando la productividad marginal del trabajo. Entender la concepción básica del funcionamiento del mercado laboral desde la óptica neoclásica es fundamental para comprender el porqué de las recomendaciones de corte fondomonetaristas, las cuales se basan en las supuestas rigideces del mercado y de la oferta laboral.

De acuerdo con Forstater (1999), la necesidad de flexibilizar la economía pone en la mesa un enfoque en el que se tiene oportunidad de generar empleo, en donde la actividad del sector público juega un rol importante, y el cual es compatible con mayores niveles de producción y con menores niveles de inflación. Los temores a mayores volúmenes de deuda así como de inflación, infundados por el manejo de las finanzas públicas en el pasado, son, como se ha visto, unas de las razones que se utilizan hoy en día para desalentar la participación del estatal en la vida económica del país, pretendiendo dejar que el sector privado se encargue de la generación de empleo; sin embargo, ¿cómo puede generar oportunidades de empleo dicho sector dentro de una economía “poco flexible”? Los argumentos de la cúpula de las empresas más poderosas están rezagadas a favor de la flexibilización de los mercados, en especial del laboral, argumentando los beneficios que se producirían si se flexibilizara, por lo cual cabe preguntar: ¿qué costos trae consigo la flexibilidad del mercado laboral?

Con respecto a la primera interrogante, comúnmente se piensa en dos opciones para poder generar oportunidades de empleo, las cuales radican en incrementar las actividades rentables de las empresas. La primera deja la responsabilidad al sector privado de incrementar su demanda por inversión, con lo cual incrementarán su producción y sus niveles de empleo, pero a esto se opone el problema sobre la manera en que se financia dicha inversión ya que en una fase recesiva del ciclo económico los niveles de capacidad ociosa llegan a ser excesivos; e incluso –siendo la segunda opción-, si se ajustara la tasa de interés a la baja para incentivar la inversión, aun se necesitaría de expectativas de realización de productos, es decir, de la obtención de ganancias.

Debido a la competencia en el mercado se requiere que las empresas estén preparadas para reaccionar ante nuevas oportunidades de obtención de ganancias a causa de incrementos en la demanda. La expectativa de beneficios futuros conduce a las firmas a no trabajar con la totalidad de su capacidad instalada, pues al presentarse la oportunidad de incrementar ventas no se puede esperar a que se construya una nueva planta de producción; por lo cual las empresas construyen más allá de la escala requerida para satisfacer ciertos niveles de demanda, tanto la observada como la esperada. Si no se está preparada para satisfacer incrementos de demanda se dejarán pasar dichas oportunidades de realización del producto, lo que no significa que toda empresa que sí esté preparada para hacer frente a súbitos saltos de demanda logre capturar esas ganancias potenciales (Forstater, 1999).

La idea anterior se traduce en que la economía tendrá, en general, una reserva de capacidad instalada, misma que introduce rangos de flexibilidad a la misma, con la habilidad de llevar la utilización del capital por arriba de las rigideces estructurales presentes de la economía.



Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

Para el caso de la industria manufacturera mexicana, según las mediciones del INEGI, la capacidad ociosa más alta ha sido del 25% durante los dos periodos de crisis agudas por las que ha pasado el país, y sólo durante 2006 se ha reducido al 15%, dejando a la mayoría del periodo rondar el 80% de utilización de capacidad instalada. Parecieran cifras alentadoras, y lo son en la medida de que no generen desempleo mientras se mantengan estos niveles, en

cambio, hay que recordar que el mercado interno se encuentra deprimido e inundado de importaciones, mismas que son el principal componente de los productos manufactureros y por lo cual su capacidad de seguir en el negocio depende de los choques externos y su influencia en el tipo de cambio, esto en función de sus repercusiones en el costo de las importaciones.

Aunado a la necesidad de capacidad ociosa para lograr la flexibilización, se requiere a su vez una reserva de fuerza laboral no empleada y de la capacidad de contratar a los trabajadores para integrarlos al proceso de producción o a otras áreas de importancia. La existencia de una masa de trabajadores desempleados trae consigo el logro de cierto nivel de flexibilidad y estabilidad pues, es durante la fase expansiva del ciclo económico en la que las empresas extraen trabajadores repercutiendo en la estabilidad salarial y por tanto, de precios, debido a que la posición de los trabajadores se debilita ante la pugna por el salario, pues resulta un peligro para los trabajadores pedir mayores salarios cuando se tienen una reserva en la cual haya probablemente personas dispuestas a ganar lo ya estipulado.

A pesar de que el desempleo, tanto de equipo de capital como de fuerza laboral, trae consigo la flexibilidad del sistema económico, los costos en los que se incurre pueden ser muy altos, sean económicos o sociales por igual. Forstater menciona que el desempleo causa pérdidas permanentes en el producto potencial de bienes y servicios, pérdida de ingresos tributarios, mayor gasto de gobierno en la forma de asistencia pública, crimen, problemas de salud físicos y mentales, suicidio y deterioro de las habilidades laborales así como de la productividad (Forstater, 1999). El mismo autor comenta que, en suma, el desempleo no es consistente con las obligaciones legales y éticas de los gobiernos para promover el pleno empleo, suponiendo costos socioeconómicos.

A partir de la década de 1990, junto con la estructura económica, se ha producido un cambio en la composición del empleo. En México, como en la mayoría de las economías del mundo, el número de empleos se ha venido desplazando de los sectores primario y secundario al sector servicios. En promedio 90 de cada 100 nuevos empleos generados en esa década para el caso de América Latina correspondieron a las actividades de servicios (CAM, 2011).

Para la OIT el rezago ocupacional es tan profundo que México deberá reforzar sus acciones de crecimiento económico para empezar a abatir la tasa abierta de desocupación calculada oficialmente en un 2 millones 646 mil 675 personas. Este organismo apunta que para estar en condiciones de empezar a disminuir el número de mexicanos mayores de 18 años que están desempleados, se requiere generar anualmente un millón 700 mil plazas, lo cual sólo será posible manteniendo como mínimo tasas de crecimiento del 6% del PIB anual. Esto implica duplicar el ritmo de crecimiento que se ha mantenido en los últimos diez años.

El crecimiento económico inconsistente con las necesidades del mercado laboral, así como las nuevas formas de contratación, han originado el estancamiento de la generación de empleos formales, lo que en suma a una inflexible estrategia de topes salariales ha llevado a la pauperización a más del 70% de la población en el país (CAM, 2012). El Centro de Análisis Multidisciplinario de la Facultad de Economía, señala que mientras el empleo crece a una tasa de 1.7% la tasa de crecimiento de la Población Económicamente Activa (PEA) lo hace a un 3.9%, lo que arroja un déficit de 2.2% anual que se traduce en más de 700 mil plazas laborales que cada año se acumulan al rezago histórico. Y que las modificaciones en la contratación realizadas por gran número de empresas están impulsando el empleo temporal, por hora y eventual.

Este proceso de flexibilización laboral por vía de los hechos ha provocado una desvalorización de la fuerza de trabajo, es decir, la precarización del poder adquisitivo de salario de los trabajadores; el tope de salario mínimo que determina la Comisión Nacional de Salarios Mínimos (CONASAMI) en promedio, se encuentra en los \$60.50 pesos. Según los estudios realizados por el CAM de la Facultad de Economía, de diciembre de 1987 a enero de 2012, el salario mínimo ha acumulado una pérdida en su poder adquisitivo del 82.36%; acumulando una pérdida en el actual sexenio una pérdida del 43.10%.

Prácticamente todos los presidentes de México durante las últimas 3 décadas han planteado en su programa económico y social una redistribución más equitativa de la riqueza, un mejor empleo y un mayor salario real para los trabajadores, sin embargo, ningún presidente ha contribuido realmente a mejorar mínimamente las condiciones de vida y de trabajo de los asalariados, por el contrario, sus políticas económicas y sociales han representado un alto costo social, logrando aumentar sistemáticamente la pobreza de la sociedad mexicana.

Los gobiernos mexicanos se han complacido al ver que las tasas de desocupación no rebasan los dos dígitos, sino que por el contrario, se han mantenido en uno solo y se jactan de tener una de las tasas de desempleo menor en América Latina. Sin embargo, la metodología del INEGI para medir el desempleo es cuestionada ampliamente por académicos y especialistas, pues el gobierno mide el desempleo, contando sólo a las personas que responden no tener trabajo y estar en la búsqueda de uno; el INEGI nunca cuenta a las personas que, sin tener trabajo por mucho tiempo, se cansaron y dejaron de buscar.

Según datos publicados por INEGI para el tercer trimestre de 2012, México cuenta con una población total de 115,296,767 personas; de las cuales 85,777,703 se encuentran en edad de trabajar, es decir, tienen de 14 a más años; lo cual representa el 42.2% de la población total. Sin embargo, para entender mejor la metodología de INEGI para la medición de indicadores laborales y económicos, es necesario entender la división socioeconómica que realiza dicho organismo para tales fines.

A partir de la división entre personas de 14 años y más, se realiza una nueva división:

- Población Económicamente Activa (PEA), ésta a su vez está integrada en dos partes que son las personas que durante el periodo de referencia realizaron o tuvieron una actividad económica (Población Ocupada) o buscaron activamente realizar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista (Población Desocupada).
- Población No Económicamente Activa (PNEA), es decir, las personas que durante el periodo de referencia no realizaron ni tuvieron una actividad económica, ni buscaron desempeñar una en algún momento del mes anterior al día de la entrevista; esta a su vez se divide en Población Disponible, que son las personas que en la semana de referencia no trabajaron, ni tenían trabajo, ni buscaron activamente uno, por considerar que no tenían oportunidad para ello, pero tienen interés en trabajar, y en Población No Disponible, que son las personas que en la semana de referencia no trabajaron, ni tenían trabajo, ni buscaron activamente uno y no tienen necesidad o interés en trabajar.

Tabla 4.1 Estructura Poblacional

IV Trimestre 2012	
14 y más	86,081,615
PEA	50,693,306
Pob. Ocupada	48,203,851
Pob. Desocupada	2,489,455
PENEA	35,388,309
Pob. Disponible	6,260,030
Pob. No Disponible	29,128,279

Fuente: elaboración propia con datos del INEGI.

La forma en que el INEGI calcula la Tasa de Desocupación, es dividiendo a la Población Desocupada entre el total de la Población Económicamente Activa, y multiplicando el cociente por cien.

$$TD = \frac{\text{Población desocupada}}{\text{Población Económicamente Activa}} \times 100$$

Con base a los datos de la tabla 4.1, y de la fórmula con la cual se calcula la tasa de desocupación, tenemos que dada la información proporcionada para el cuarto trimestre de 2012, la tasa de desocupación es igual a 4.9%.

El Centro de Análisis Multidisciplinario (CAM) de la UNAM, opina al respecto que en la medición tendría que integrarse una nueva tasa que incluyera a la totalidad, y no sólo a los desocupados con interés en trabajar. Por lo que desarrollaron una nueva tasa de desempleo que capturara de manera más fidedigna la situación laboral mexicana; para lo que integraron a la población desocupada con la población disponible, y luego esa suma dividirla entre la suma de la PEA y la población disponible, multiplicando el resultado por cien, para entonces obtener un resultado que incluyera a la totalidad de desempleados con interés en trabajar y de esta forma, un indicador más apegado a la realidad actual del mercado laboral en el país. A esta tasa se le denomina Tasa de Desempleo:

$$TDesempleo = \frac{Pob. desocupada + Pob. disponible}{PEA + Pob. disponible} \times 100$$

En base a esta nueva formulación, obtenemos que la tasa de desempleo para el cuarto trimestre del 2012 llega a un valor de 15.4%. Por tanto, con esta nueva tasa (en base a la metodología del CAM), la Población Desempleada son todos aquellos que en la semana de la encuesta no tienen empleo pero les interesa tenerlo, buscaron empleo activamente el último mes o bien no lo buscaron porque se cansaron de buscarlo o porque no creen tener oportunidad de encontrarlo. “El INEGI, no calcula una verdadera tasa de desempleo, lo que en realidad hace es medir una tasa de desocupación que excluye a la gente vencida por no encontrar empleo, a mexicanos que por falta de oportunidades han tenido que migrar dejando atrás a sus familias y el poco patrimonio que hayan podido lograr” (CAM, 2011).

En términos de la analogía que utiliza Bell (2000), el desempleo es una enfermedad del sistema económico, que es reforzada por otras enfermedades, tales como: políticas restrictivas, la existencia de legislaciones sobre salario mínimo y en materia de seguridad laboral, además de jubilaciones tempranas. Por lo que las políticas que están encaminadas a reestablecer la salud del mercado laboral se inclinan por la restricción de huelgas, la descentralización de la negociación salarial, liberación de restricciones para contratar y despedir, la reducción del tiempo en el que se reciben los beneficios por concepto de seguros de desempleo, endurecimiento de requisitos para la contratación y por la abolición de leyes que impongan un salario mínimo.

Ante las inflexibilidades que presenta el mercado laboral mexicano, Ramírez apunta que apostar por la inversión privada para generar empleos no es una buena opción en el corto plazo. Por lo tanto, la alternativa que ofrece mayores posibilidades de éxito es la generación directa de empleos por parte del sector público, ya que en el corto plazo no depende de rendimientos ni de la inflexibilidad o flexibilidad económicas (Ramírez, 2006).

El sistema productivo se define por varios factores y condiciones; dos pueden ser los puntos ineludibles de referencia para tratar de explicar las razones del sistema productivo vigente: la política de la empresa privada y la política económica definida por el Estado. El primer

factor está íntimamente ligado a las decisiones de carácter especulativo en el sentido estricto de la ganancia de la empresa, es decir, las decisiones acerca de los modelos y sistemas aplicados para el provecho de la empresa responden simplemente al objetivo de aumentar los ingresos. Es de considerar que los cambios tecnológicos, la globalización de la economía, la desregulación de los mercados y del comercio internacional, así como la competencia que se ha intensificado por estos procesos en las distintas áreas de negocios, han provocado cambios radicales en la configuración de las estructuras empresariales. Estos cambios introducen un nuevo mundo de relaciones sociales internas y externas a la empresa (CILAS, 2011)

El término flexibilización, identifica diversas vías de estrategia empresarial que se focalizan en eliminar rigideces en los tiempos de producción pero también, en el caso de la mano de obra, en abaratar los costos.

Algunas vías de flexibilización laboral son:

- Polifuncionalidad.
- Redistribución de la jornada de trabajo, incluyendo reducción del tiempo de trabajo mediante la modalidad de trabajo discontinuo.
- Contratos por obra o de duración determinada, a tiempo parcial.
- Incorporación a la remuneración de un componente variable.
- Tercerización (subcontratación, intermediación, suministro de mano de obra).
- Calificación de la relación empleador-trabajador como no laboral.

Asimismo, el término “precarización” (laboral) o “trabajo precarizado” se refiere a los niveles por debajo de los estándares que se presentan en la mano de obra utilizada en términos de distintos indicadores: inestabilidad, remuneración menor a la de categorías similares, remuneración que no incluye los beneficios sociales habituales, duración de la jornada anormalmente pequeña o elevada. El debilitamiento de la representación colectiva suele ser también el vehículo para la precarización de las relaciones laborales.

La existencia de estas múltiples razones por las cuales en México así como en otras economías en crecimiento, se dan malos diagnósticos sobre la causa de la enfermedad, y por tanto los hacedores de política siguen las indicaciones de una receta llena de políticas paliativas. Si bien se llegan a ofrecer recomendaciones de política del lado de la demanda - incremento de la demanda por inversión y baja en la tasa de interés-, estas resultan insuficientes y sufren un grave choque con las políticas recetadas por el lado de la oferta – políticas de flexibilización. A causa de esta disgregación de objetivos de política económica, ¿qué tipo de políticas se deben implementar?

A lo largo de la redacción de este trabajo de investigación se ha dejado clara la postura que el Estado debe mantener en la economía. Dentro del papel activo que se considera que debería tener el gobierno, con especial énfasis en su PF, la respuesta a la pregunta anterior resulta fácilmente deducible. Las políticas dirigidas a la administración de la demanda agregada, y no a la contracción de esta, son las principales herramientas del gobierno para lograr el pleno empleo sin necesidad de caer en presiones inflacionarias (Arestis & Sawyer, 2004). La noción de que el presupuesto fiscal debe estar siempre balanceado es rechazada debido a que el déficit cero, o superávit, no es compatible con el logro de niveles elevados de DA que contribuyan al crecimiento económico; no existen mecanismos automáticos en el mercado que por sí mismos puedan asegurar un objetivo alto de DA, por lo que hay una necesidad por una política macroeconómica que haga eso.

Es reconocido que en la concepción del mismo Keynes se favorece una mayor participación de la inversión como la solución a la inestabilidad macroeconómica. Sin embargo, se puede encontrar evidencia considerable en la literatura económica para sugerir que la estrategia precisa para lograr este objetivo es la de crear directamente empleo para todos los que son incapaces de encontrar un puesto de trabajo, tanto en las recesiones y en las expansiones, con especial atención a las regiones y zonas marginadas (Tcherneva, 2011). Los objetivos de DA por sí mismos no garantizan el alcance del objetivo de pleno empleo, ya que los efectos que logra tener sobre la economía se pueden considerar asimétricos²⁶, en donde un

²⁶ Los efectos asimétricos se pueden contemplar desde la perspectiva de la Propensión Marginal a Consumir (PMC), que mide cuánto se incrementa el consumo de una persona cuando se incrementa su renta disponible; por lo que el coeficiente de PMC suele ser mayor en personas de bajos ingresos y menor en quienes perciben mayores rentas.

colapso de la DA afecta negativamente las expectativas de largo plazo que influyen en una lenta recuperación de la misma ocasionando que no se alcance el pleno empleo; por lo que a decir de Tcherneva, la solución al problema del desempleo no está en el incremento de la DA, sino fijando la demanda efectiva en su punto de pleno empleo. En esta concepción básicamente keynesiana, el equilibrio en el empleo está en función de dos factores independientes: la propensión marginal a consumir, la eficiencia marginal del capital²⁷. Dado que ninguno de estos dos factores se encuentra bajo control directo de los hacedores de política, el mantenerlos o fijarlos al punto de pleno empleo de la demanda efectiva se vuelve imposible a través de políticas de “ajuste fino” del gasto de gobierno.

El pleno empleo se podría asegurar en el largo plazo por medios directos que también permitan a los responsables políticos emplear cambios estructurales, según sea necesario para todos los desempleados en todas las etapas del ciclo, en un programa que ofrezca oportunidades de empleo y capacitación a trabajadores desempleados, así como a los nuevos participantes en el mercado laboral, los solicitantes de empleo a tiempo parcial, o de cualquier otra persona que no ha encontrado el empleo en el sector privado (Tcherneva, 2011). Esta fue la receta keynesiana original para una política fiscal con miras en el pleno empleo y la estabilidad macroeconómica, una solución que no descansa en el aumento de la demanda de bienes de consumo por parte del gobierno, sino en el aumento de la demanda de mano de obra.

Dadas las evidencias teóricas generalizadas para cualquier economía que aplique políticas por el lado de la demanda, mismas que se contraponen con las que son recomendadas por el lado de la oferta, así como los factores en la economía mexicana que revelan la gravedad del problema del desempleo, y su agravante avance, se continua por la línea trazada por grandes economistas como Keynes, Lerner y Minsky, y que continua siendo expuesta y defendida por autores como Forstater, Wray, Tcherneva, Ramírez, Pollin, Huerta, entre otros, en el sentido de promover la participación activa del gobierno para asegurar el pleno empleo a través de desempeñar la función de empleador de última instancia.

²⁷ La cual se define como la tasa de descuento que iguala el flujo de rentabilidad esperada durante la vida útil del bien de capital con el precio de oferta del mismo bien de capital o de su costo de reposición. Lo que comúnmente se conoce como tasa de beneficio.

b) Empleador de última instancia

El temor de las autoridades gubernamentales por emprender políticas de pleno empleo, vistas desde una óptica keynesiana en la que se incurre en déficit fiscal para financiarlas, va acompañado de la creencia en que tal financiamiento causará desajustes en el sistema de precios, provocando inflación; sin embargo, es menester del presente apartado ofrecer un planteamiento específico en el cual el gobierno actúa como empleador de última instancia con el fin de garantizar un índice de desempleo igual a cero, en donde todas las personas que tengan la disposición, la voluntad y la capacidad de trabajar por el salario vigente podrán encontrar trabajo, y que sólo los que no tengan la disposición ni la capacidad para trabajar se quedaran sin empleo.

Con respecto al temor inflacionario, que alguna vez llegaron a considerar las autoridades del Banco de México en (Baqueiro, et al., 2003), el programa se vale del salario vigente para usarlo como un ancla de precios, dejando de lado la posibilidad de argumentar una espiral inflacionaria provocada por costos. Esta idea, en cambio, no debe ser entendida como una proposición de permanencia de un nivel de precios determinado, sino como una proposición en la que no se aceptan las causas inflacionarias teorizadas por un alza en la tasa de empleo; lo que lleva a aceptar una coexistencia entre inflación y el programa, pero las presiones inflacionarias no provendrían del uso del programa (Wray, 2006).

En adición, el programa de empleo ofrecido por el gobierno ayudaría a amortiguar las fluctuaciones del ciclo económico (Bell, 2000; Ramírez, 2006; Forstater, 1999).

Como primeros puntos a dilucidar en un programa público de empleo se debe tomar en cuenta que:

- El programa está diseñado sólo para las personas con disposición, voluntad y capacidad de trabajar, dejando de lado a los que no lo estén.
- El carácter del programa no es forzoso, quien no esté dispuesto a tomar un puesto es libre de seguir buscando una vacante dentro del sector privado.
- El programa público de empleo, o PPE en la terminología de Ramírez (2006), no es comparable con un programa de beneficios por desempleo, sin embargo puede ser

complementario uno del otro en beneficio de quienes no tengan la capacidad, la voluntad ni disposición de trabajar.

- Estar dentro del programa no garantiza su permanencia, ya que se pretende la existencia de estándares de rendimiento.
- El salario pagado será el vigente en la economía en el momento en que el PPE se ponga en operación.
- Si bien el programa no es la solución a todos los problemas de empleo, desempleo, bajos ingresos y discapacidades, sí se considera que ofrece una mejora importante a la solución actual, dejando grados de libertad a la aplicación de otros programas que ataquen dichos problemas persistentes.

La idea de incentivar la mejora del sistema económico a través de una política activa de empleo por parte del gobierno no es nueva, en 1941 Alvin Hansen realizó un estudio sobre la PF y su relación con el ciclo económico, en donde reitero que la mejor manera de estabilizar las fluctuaciones del ciclo, sin perjudicar a la economía, era a través de un estabilizador automático que diera el carácter contracíclico a la PF a pesar del comportamiento procíclico de los ingresos públicos; este tipo de EA no provendría sino de un PPE. En consonancia con esto, Hyman Minsky²⁸ escribió que:

El problema de la política consiste en desarrollar una estrategia para el pleno empleo que no produzca inestabilidad, inflación y desempleo. El instrumento principal de tal política es la creación de una demanda infinitamente elástica de trabajo a un salario base o mínimo que no depende de las expectativas de ganancias a largo y corto plazos de los negocios. Como sólo el gobierno puede deslindar la oferta de empleo de lo productivo de contratar trabajadores, el gobierno debe crear una demanda infinitamente elástica de trabajadores.

Por tanto, la primera premisa del programa es que el gobierno asuma el papel de Empleador de Última Instancia (EUI), dando marcha a un PPE en el que contrate a todo trabajador que no pueda encontrar un empleo en el sector privado. Al mismo tiempo, se anuncia el salario al cual se empleará a cualquiera con disposición, voluntad y capacidad de trabajar; este componente del PPE está en función de eliminar todo desempleo involuntario, pues aun con esta medida, el salario mínimo vigente actúa también como regulador sobre cuántas

²⁸ Citado en Wray (2006).

personas están dispuestas a aceptar una vacante dentro del programa, pues las personas pueden permanecer en desempleo a causa de la no disposición a trabajar para el gobierno a cualquier salario, o quienes prefieran estar sin trabajo mientras buscan un empleo en el sector privado –la existencia de este tipo de personas en esta situación, es decir, la existencia de desempleo friccional, podría interpretarse como prueba de una supuesta tasa natural de desempleo.

Sin embargo, existen restricciones a que la población beneficiaria del PPE ingrese a engrosar las filas de la burocracia, no sólo por querer encausar el gasto del programa a actividades productivas, sino porque la finalidad del programa no es sustituir ni desplazar a los trabajadores actuales del sector público; debido a que los trabajadores del sector público pueden percibir mayores salarios que un beneficiario del PPE, si este sustituye al primero, puede generar presiones deflacionarias, debido a que los trabajadores que percibían un mayor salario ahora son desplazados por aquellos con salario mínimo del PPE. La situación deflacionaria tendría que ser mitigada a través de la disminución de impuestos o elevación del gasto público en aras de “reinflacionar” la economía (Wray, 2006).

Debido a la naturaleza del programa y bajo los términos de sus características hasta aquí expuestas, el pleno empleo aborda a la situación en la que quienes tienen deseos, voluntad y capacidad de trabajar al salario vigente, podrán obtener un empleo, por lo que se está en un desempleo cero.

El papel de EUI no fortalece el aspecto laboral a expensas de patrones o de trabajadores, pues mientras los trabajadores tienen la seguridad económica de contar con un empleo, los patrones o empresarios, siempre cuentan con la posibilidad de extraer fuerza laboral beneficiada por el programa gubernamental. Al respecto de este traslado de la fuerza laboral, Ramírez (2009) menciona que la movilidad de la fuerza laboral se irá dando mediante la búsqueda de mejores salarios en comparación con los que reciben por parte del gobierno; generando un flujo de fuerza de trabajo del sector público al sector privado, y no los movimiento del empleo al desempleo o de la informalidad a la formalidad. Aunque la seguridad de contar con un empleo en el sector público como individuo objetivo del PPE otorga mayor seguridad a la persona, pues cuenta con una fuente de ingreso que le permite seguir desarrollando sus capacidades y no desperdiciarlas en una situación de desempleo,

pues es sabido que mientras más tiempo se esté en el desempleo se es menos factible de contratar para puestos de trabajo mejor remunerados; en este sentido, el PPE ofrece una opción para la capacitación de la población objetivo.

Los beneficios de la existencia de un programa de tales características impactarían con resultados favorables a los sectores público y privado pues, el financiamiento del programa a través de un déficit público repercute de manera positiva sobre las finanzas públicas. En virtud de que el mayor gasto público impacte al mercado interno, tanto en el sentido de ampliar la DA así como la OA, pues mientras mayor parte de la población percibe ingresos los componentes de gasto y consumo de la DA se incrementan, produciendo expectativas de ganancias para los empresarios, los cuales utilizarían la capacidad ociosa de sus plantas para poder realizar sus productos. El incremento de la riqueza del sector privado impacta en los ingresos públicos, en donde como ya se sabe, a mayor actividad económica mayor recaudación tributaria.

Dichos incrementos de DA, sin embargo, deben ser muy bien canalizados, pues de nada sirve si los efectos multiplicadores del gasto –de gobierno principalmente, y de los privados-, se fugan al mercado externo. Como se expuso en el capítulo 2, la apertura económica del país ha beneficiado a los productos importados, por lo que la producción nacional ha venido en decremento, lo que provoca que los beneficiarios del gasto público sean agentes externos a la economía nacional. En este mismo sentido, si el poder adquisitivo del dinero nacional sigue vulnerable a los *shocks* de oferta internacional que encarezcan las importaciones, la demanda efectiva también estará en peligro de colapsar; por lo que al asegurar un fuerte sistema productivo doméstico a través de la inversión pública y una mejora en los ingresos de las personas, lograda por el PPE, se estabiliza el punto de pleno empleo sobre la demanda efectiva.

En este sentido, sale a relucir la esencia contracíclica del PPE y su papel como EA, ya que al reactivarse la generación de producto y el crecimiento del mercado interno la economía entra en una fase expansiva en donde el papel de EUI sigue presente pero no con el mismo nivel de presencia en la población desocupada y disponible (en términos de medición del INEGI). Mientras más se expanda la economía menor será el desembolso en este programa, dejando el papel de seguir con la generación de empleo al sector privado, sin embargo,

llegará el punto en el que las expectativas de ganancias de los empresarios caigan y no puedan sostener más el nivel de empleo; cuando esta fase recesiva llegue y se incremente paulatinamente el número de desempleados, nuevamente se reactivará el gasto en el PPE para salvaguardar la estabilidad de los agentes económicos privados, generándose un mecanismo de regulación del ciclo económico.

Otro peso menos para aliviar las finanzas públicas proviene de las Instituciones de Seguridad Social, mismas que mejoran su balance operacional al elevar las cuotas que reciben por el mayor número de afiliados, reduciendo consigo las transferencias del gobierno federal a estas instituciones (Ramírez, 2009), incluso se puede pensar en la universalización de los seguros de salud, pues al ofrecer seguros en el PPE, los empresarios tendrían que ofrecer también esta clase de seguridad para evitar la fuga de fuerza laboral. Por lo que alguna proporción importante del gasto realizado en desarrollo social puede disminuir y en algunos casos incluso desaparecer (Wray, 2006).

Ahora, una vez que se han vislumbrado los efectos positivos del papel de EUI del gobierno a través de un PPE, cabe preguntarse ¿cómo es que se financia un programa que plantea “grandes” ambiciones? ¿Cómo mantener un programa de tal índole?

Si recuperamos la idea descrita en el penúltimo párrafo hasta aquí escrito, el financiamiento del PPE pudiera darse gracias a la redistribución del gasto, quitando recursos de algunos programas sociales y canalizándolos para el cumplimiento del PPE; lo cual suena bastante posible dadas las condiciones por las cuales se guía la política económica, la regla fiscal impondría un funcionamiento de tal naturaleza. Entonces parece obvio y necesario que se incurra en déficit fiscal con la finalidad de lograr el objetivo plateado: el pleno empleo. Por lo tanto, se vuelve primordial explicar si este programa causará los efectos indeseados por el gasto público que tanto aborrecen los teóricos neoclásicos.

Como es de imaginarse, una política fiscal que pretende entre sus objetivos la creación de empleo, tenderá a incurrir en el déficit para poder financiar la actividad de EUI del gobierno. Wray (2006), a través del marco teórico de las finanzas funcionales, sustenta que si bien el déficit puede llegar a ser elevado, éste no debe ser juzgado por los efectos que le atribuyen los economistas liberales: efecto desplazamiento de la inversión privada por la

pública (*crowding out*), incremento en la carga de la deuda a futuras generaciones (*Teorema de Equivalencia Ricardiana*) o como el primer paso para que el país caiga en la ruina financiera (*default*). Como señala el profesor Ramírez (2009: 241), “bajo el contexto de política económica que somete al país a trabajar con disciplina fiscal, resulta poco atractivo proponer acciones que signifiquen incurrir en déficit presupuestal, así, parece imposible realizar lo que técnicamente es posible”.

En detrimento de un buen funcionamiento del Estado, la economía neoliberal sigue concediéndole al gobierno una restricción equiparable con la de los entes privados, restringir la actividad del gobierno al monto de recaudación tributaria resulta ineficiente y altamente costoso para la sociedad. En el segundo apartado del primer capítulo se presentó el llamado enfoque de finanzas funcionales, mismo que rompe con la tradición de la disciplina fiscal propia de la ortodoxia. Las diferencias entre el enfoque de finanzas funcionales de Aba Lerner, y el de finanzas sanas del *mainstream*, son prácticamente opuestas, pero tal vez la principal radica en la concepción del dinero.

El dinero como criatura del Estado, y no del sector privado, pone de manifiesto que el Estado no tiene por qué restringirse en su financiamiento cuando este no necesita el dinero de los privados, en cambio, ellos sí necesitan el dinero del Estado. La relación inversa a esta última se da cuando el Estado no cuenta con una moneda soberana, misma que está ligada a la política cambiaria, la cual limita la capacidad de acción del gobierno para realizar pagos. En el caso de México, con un Banco Central autónomo y una política cambiaria controlada, el gobierno no puede trabajar con dinero soberano pues se autolimita a gastar lo que percibe por impuestos. Dinero soberano entendido como la moneda que no está ligada a cierta paridad cambiaria fija, o semi-fija, y que es impuesta por el gobierno como medio con el cual se pagarán los impuestos.

Por lo tanto no son los particulares los que prestan dinero al Estado, esto se cree así bajo una lógica de direccionalidad del proceso ingreso-gasto que usan los particulares y las empresas, para el caso del Estado esto no es así, la direccionalidad de las finanzas públicas es gasto-ingreso. Como se vio en el capítulo I, esto es así porque una vez que la cosa denominada como dinero sea aceptada por el público “la trampa está hecha”: el gobierno crea dinero y lo pone en circulación mediante el gasto público, como el gobierno ha

impuesto contribuciones a los particulares, estos deben cumplir y pagar los gravámenes a sus actividades económicas con dinero del Estado, por lo cual deben contar con este recurso; una vez pagados los impuestos, se considera que el dinero ha sido destruido. En este marco, el papel de los impuestos es crear demanda por el dinero del Estado y no financiar las actividades de este. De una manera similar, los bonos que vende el gobierno no son vistos como instrumentos de deuda que financian al Estado, sino como instrumentos que sirven para drenar las reservas bancarias y evitar que la tasa de interés caiga a cero; situación curiosa, pues es lo contrario a lo que establece la teoría económica convencional de que al correr un déficit, la tasa de interés se eleva produciendo la exclusión del sector privado.

En síntesis, a través de la soberanía monetaria el gobierno no está restringido a financiarse solamente por la recaudación tributaria para poder incrementar el gasto, por lo que a pesar de que la política de EUI pudiera estar relacionado con el incremento del déficit, esto no sería una limitante real, ante una posibilidad técnica, siempre y cuando la moneda sea soberana y exista un régimen cambiario flotante (Forstater, 1999; Ramírez, 2006; Wray, 2006).

Se ha mencionada en diversas ocasiones que la dirección que tome el gasto es el principal indicador para prever su impacto en la economía, es decir, su carácter productivo o corriente; en el PPE pasa algo similar, pues resulta necesario definir la clase de empleos que va a generar. Como se mencionó con anterioridad, de cierta manera se está en contra de que se generen vacantes que engrosen la burocracia, por lo que empleos con alto contenido social son vistos como una buena opción, en la línea de que el logro de una economía de pleno empleo es una política compatible con los objetivos de otras de carácter social y del medio ambiente, pues el pleno empleo podría coadyuvar a poner fin a nuestra dependencia de los combustibles fósiles y la creación de una economía impulsada por la energía limpia (Pollin, 2011).

En la concepción de Wray sobre el PPE, los empleos que suministraría el gobierno estarían diseñados específicamente para que los más productivos se abrieran paso por su trabajo más allá de los campos del PPE; además, los trabajos otorgados intervendrían muy poco con la actividad lucrativa del sector privado, ofreciendo vacantes justo en esos empleos

poco lucrativos, poniendo como ejemplo los siguientes posibles trabajos que se pueden encontrar en el PPE: asistente en aula de escuelas públicas, supervisor de seguridad, acompañantes/asistentes, restauradores de viviendas populares, inspectores de seguridad ambiental, etc. La imaginación no para al pensar nuevos empleos en beneficio de una mejor sociedad.

Otra forma de pensar en las vacantes que se pueden ofrecer por el EUI pueden dividirse en dos categorías: las actividades en las que participa directamente el Estado y en las que su participación puede ser en beneficio de los privados. En las primeras actividades encontramos aquellas que son, por su naturaleza de grandes inversión y de rendimientos a futuro, actividades de las cuales no se encargaría el sector privado por sí solo, como los bienes públicos: alumbrado público, alcantarillado, seguridad nacional, etc. El segundo grupo de actividades el gobierno podría quedarse con algunos beneficiarios del programa que estén coordinados con las necesidades del mercado

Las oportunidades que traería consigo una política de EUI son valiosas en demasía, tanto para las personas que se encuentran en desempleo crónico como para la sociedad en general. Los miedos de los hacedores de política sobre la acción activa del gobierno dentro de la economía no les permiten ver desde una “nueva” perspectiva los ingredientes del crecimiento económico sostenido, al menos visto hasta ahora desde el lado fiscal. La autoimposición de una regla de PF de balance cero no es la única traba a vencer, pues mientras se tenga en mente la concepción de que la estabilidad de precios por sí misma puede generar bajos niveles de desempleo, digase, a una tasa natural, no se podrá realizar una efectiva política en favor del pleno empleo y de la estabilidad de precios.

El acometido del siguiente apartado tiene por objetivo establecer esa relación entre la política fiscal y la política monetaria, en la perspectiva heterodoxa, necesaria para cerrar el círculo sobre el entendimiento de este marco teórico apuesto al prevaleciente en la enseñanza y práctica de la ciencia económica. Si bien ya se han mencionado los elementos a continuación, tiene que quedar por asentado la función entre ambos brazos de política del gobierno.

c) Relación entre política monetaria y política fiscal

La siguiente cuestión a analizar es la incidencia del gobierno como EUI dentro de la estabilidad de precios, pues a través de su ejecución con una política fiscal activa en aras de funcionar de manera contracíclica, se podría argumentar con razonamientos ortodoxos la inviabilidad de dicha actividad por sus repercusiones inflacionarias al elevar la DA y los costos de los factores, dando por resultado espirales inflacionarias. Para dar una respuesta a si el PPE es inflacionario se necesita de la acción conjunta de las políticas fiscal y monetaria para lograr los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios.

Si se relaciona el actuar del gasto total en la economía con los dos grandes problemas macroeconómicos, desempleo e inflación, se puede establecer una relación: cuando el nivel de gasto es bajo se registran desempleo en la economía, mientras que cuando el nivel de gasto es alto se presenta inflación; por lo cual se hace necesario establecer el nivel óptimo de gasto en el cual se obtenga un estado de pleno empleo (Ramírez, 2006). A partir del estado de pleno empleo, y como punto de comparación, se puede establecer que el aumento del gasto generará una verdadera espiral inflacionaria provocada por el lado de la demanda y de la relación costo-precios.

Recordando que las empresas cuentan con capacidad instalada ociosa por razones de expectativas de ganancia, se puede argumentar que una vez que se esté en condiciones de pleno empleo donde no haya oportunidad de expandir la estructura productiva en el corto plazo, un aumento del gasto general de la economía contribuirá con presiones inflacionarias a través del crecimiento de la DA. Pero debe quedar claro que sólo es en una situación de pleno empleo, por lo que es este mismo una restricción al crecimiento del gasto y, el único ente capaz de regular las fluctuaciones del gasto general en la economía es el gobierno a través del PPE, que representa un poderoso estabilizador automático.

El estado de pleno empleo, en la concepción heterodoxa, no debe ser vista como un estado perpetuo ni al cual se pueda llegar de forma natural, sino de forma accidental o con el uso de políticas adecuadas como el PPE (Ramírez, 2009; Huerta 2009). Siguiendo esta concepción, se hace poco factible llegar a la plena ocupación, pues como lo remarca Ramírez (2009), los niveles de producción no están determinados por las capacidades

productivas sino por la posibilidad de renta o demanda efectiva; planteamiento totalmente compatible con los desarrollos de Minsky y su concepción para alcanzar el pleno empleo, a través de la demanda efectiva como lo establece Bell (2000).

De igual forma, al estar en pleno empleo, podría presentarse una espiral inflacionaria a través de las demandas de los trabajadores por mayores salarios, si el ajuste salarial se da por encima incluso de la productividad, los empresarios no verían más alternativa que subir el precio de los productos a causa del incremento del costo del factor trabajo. La relación costo-salario se incrementa en el escenario donde las expectativas de ganancia son fuertes, y en donde la oferta laboral se reduce poco a poco, por lo que contratar más personal se hace más difícil y los patrones ceden a incrementar salarios; ante una expectativa de expansión, lo que se genera es una espiral inflacionaria, ya que el incremento de salarios no produce un mayor poder adquisitivo, sino que este se ve mermado por el incremento de precios.

La renuencia a aceptar que la inflación persistente sólo se puede generar en estos escenarios, está arraigada en la concepción de una tasa de desempleo natural, o como la llaman los nekeynesianos, la tasa natural de desempleo que no genera presiones inflacionarias –NAIRU, por su siglas en inglés. Este concepto de la teoría del NCM, fortalece la postura de los *policymakers* que argumentan que las políticas dirigidas a disminuir el desempleo atentan contra el nivel de precios, a su vez, y por lo tanto, también se estaría reconociendo que el desempleo es una herramienta efectiva para controlar la inflación una vez que el mercado laboral comienza a contraerse, por lo que la holgura de este mercado –entendida como generación de desempleo-, sería muy útil para controlar mayores incrementos de precios (Bell, 2000).

Ya que el PPE estaría dirigido a eliminar todo el empleo involuntario, aceptando que no todas las personas estarían dispuestas a trabajar en un empleo ofrecido por el gobierno, se puede pensar que se está aceptando una tasa natural de desempleo entendida como desempleo friccional. El desempleo que ataca el gobierno como EUI es entendido como desempleo deflacionario, en el cual no hay la cantidad suficiente de empleos disponibles para la fuerza laboral desempleada; el objetivo del PPE es abatir este empleo deflacionario, a través de incrementar el gasto gubernamental que influenciaría a aumentar el gasto de los

privados, generando el incremento en el nivel de gasto general de la economía. Sin embargo, al reducir el empleo deflacionario se inicia un proceso de disociación entre la vacante y el perfil del trabajador desempleado, por lo que se estaría alimentando el crecimiento del desempleo friccional y un posible proceso inflacionario, derivado de la pugna de los empresarios por trabajadores más competentes que se encuentran en otros trabajos, debido al incremento salarial ofrecido por empresarios con el fin de contratar fuerza laboral debidamente capacitada (Ramírez, 2009). Al respecto Wray²⁹ menciona que la tasa natural de desempleo (desempleo friccional), podría llevarse a cero siempre y cuando el gobierno tenga la capacidad de decidir qué va a comprar, siendo objeto de adquisición la mano de obra poco especializada la opción más plausible.

La economía mexicana presenta grandes huecos productivos en los cuales el mercado laboral no ha podido dirigir los recursos humanos necesarios para aliviar las deficiencias de la actividad productiva; el papel de EUI está concebido para que el gobierno canalice y reoriente la fuerza laboral a donde se necesita dado que la presencia de capacidad ociosa (Gráfico 4.1) permite que la producción y el empleo se incrementen sin la necesidad de perjudicar el nivel de precios. Si no se hace una selección cuidadosa de a qué sectores productivos se puede dirigir el gasto de gobierno, utilizando el PPE como medio, este gasto puede provocar incrementos innecesarios en los precios, culpando al déficit fiscal de este resultado.

Con esta necesidad, Ramírez (2006) puntualiza que:

Los gastos necesarios y de mayor valía estarán relacionados con un incremento en la capacidad productiva; gasto intensivo en mano de obra neutral al mercado de divisas; orientación de demanda derivada de la inversión pública hacia los bienes que puedan ser elaborados en el mercado local; la transferencia en el pago de la deuda debe ser disminuida o renegociada, entre otros. La aplicación del gasto gubernamental es un elemento fundamental en la consecución del pleno empleo y, dependiendo de hacia dónde se canalice, será su posibilidad de tener resultados inflacionarios. (Ramírez, 2006, p. 183).

Dando prioridad a las erogaciones de carácter productivo y no tanto a los gastos corrientes.

²⁹ Citado por Ramírez (2006).

Abundando en la cuestión de inflación inducida por el lado de los costos, anteriormente se mencionó que el PPE tendría como base el pago del salario mínimo y que en una situación de pleno empleo la inflación por costos podría iniciarse por pugnas por parte de los trabajadores para percibir mayores sueldos; pero de hecho, el establecer el salario pagado por el PPE como el salario mínimo vigente, se encarga de evitar una espiral inflacionaria de este tipo.

Ya que el precio del trabajo será establecido de manera exógena al mercado laboral, el salario que se determine para el PPE fungirá como un precio de referencia para el trabajo (Forstater, 1999). Esto es, si antes de ponerse en marcha el programa existen empleos que paguen niveles por debajo del salario mínimo, estos tendrán que elevar las remuneraciones a los trabajadores al menos al nivel del salario mínimo sino pretenden desaparecer debido a la movilidad de esta fuerza laboral para emplearse en alguna vacante del PPE.

Si este incremento del costo del factor trabajo se da al entrar el vigor el PPE, los patronos se verán forzados a cubrir este incremento con una combinación de mayores precios a sus productos, mayor productividad laboral y menor obtención de ganancias (Wray, 2006). En consecuencia, los precios de sólo algunos productos se eleven de manera puntual y no escalonada, ya que los salarios que ofrece el sector privado sólo necesitan crecer un poco por arriba del salario mínimo para poder “competir” con el PPE. En otras palabras, la implementación del PPE podría ocasionar que los salarios así como los precios de bienes y servicios producidos por los trabajadores de los sectores que pagaban un salario menor al mínimo se eleven de manera puntual; éste salto, no importando su magnitud, no es inflación ni puede ser inflación acelerada según la definición que los economistas ofrecen –definida como un incremento generalizado y continuo de los precios. Este esquema se puede conservar mientras el salario otorgado por el PPE permanezca como piso salarial, ajustándolo a revisiones inflacionarias esperadas.

Por lo que se ha expuesto resulta poco probable que el pleno empleo logrado por el PPE resulte más inflacionario de lo que ya lo es el sistema actual, el cual depende del trabajo desempleado y del exceso de capacidad para intentar amortiguar los aumentos de salarios y precios; incluso se paga al trabajador desempleado por no trabajar, permitiendo que el

capital humano se deprecie, resultando en altos costos sociales y económicos asociados al desempleo (Forstater, 1999).

El gasto social evita que la DA caiga en exceso pero poco se incentiva el crecimiento de la OA. En el contexto de EUI, se pagaría por trabajar, llevando a la producción de bienes y servicios públicos, promoviendo la eficiencia del sector privado e incrementando el capital humano de la mano de obra –con mayores niveles de educación y mejores capacidades acordes con el mercado laboral-, por lo que el PPE podría incrementar el producto potencial –OA-, además de la DA y demanda efectiva, ejerciendo una presión descendente en los precios (Forstater 1999; Wray, 2006).

Un punto interesante que plantea Wray, es que el PPE en vez de producir presiones inflacionarias, provoque presiones deflacionarias; como el aumento de empleo y de seguridad de la fuerza laboral al mantener empleada se elevan, las externalidades positivas de estos efectos provocarían que algunos rubros de gasto y consumo de la demanda agregada caigan, como el caso de contratación de seguridad privada, la disminución e construcción de cárceles, la producción de bienes y servicios destinados a compensar los males generados por el desempleo tenderían a reducirse, por lo cual, el gasto que no se destina como EUI tendría que aumentar y/o los impuestos tendrían que disminuir para evitar la deflación.

Con el establecimiento del pleno empleo no necesariamente se tiene que ver comprometida la flexibilización del sistema, pues la lógica de tener una economía en pleno empleo aun con mercados de trabajo flexibles es la siguiente: cuando la fuerza laboral se encuentre muy contraída, el gobierno puede incrementar impuestos y reducir el gasto que no se utiliza por el PPE para reabastecer la fuerza laboral beneficiaria del programa, lo cual permitiría al sector privado permanecer en crecimiento sin inflación, pero sin desempleo, en virtud de que todo trabajo que se perdió en el sector privado es absorbido por el EUI. Este funcionamiento no necesita de una política discrecional por parte del gobierno, ya que el carácter contracíclico del programa así como el mismo ciclo económico, producen los mecanismos por los cuales se da la baja en el gasto y el alza en los ingresos públicos.

En resumen, los dos aspectos más importantes de que el gobierno funcione como EUI a través de un PPE son que: no se generarían presiones inflacionarias y se incrementarían tanto la DA como la OA, logrando el pleno empleo.

Los lazos expuestos entre la PF y la PM hasta ahora han sido visualizados someramente y deducibles de entre las relaciones de los impuestos y el gasto, es decir, del dinero. Pero para poder instrumentar un PPE que funcione como un buen EA y que mejore el bienestar de la sociedad requiere de una estructura monetaria y fiscal que contribuya a la estabilidad económica que lograría el gobierno como EUI.

Siguiendo el marco teórico de las finanzas funcionales de Lerner, la viabilidad de incurrir en el déficit fiscal necesario para poner en marcha un PPE es técnicamente factible, pues al financiar el déficit presupuestal mediante la creación de dinero se hace viable cuando los superávits económicos destruyan el dinero. Mediante una combinación de la política monetaria y fiscal, se puede usar el presupuesto para controlar la emisión monetaria en una forma anticíclica. Este enfoque expuesto por una variedad de autores de corte poskeynesiano, es sorprendente a la hora de encontrarlo en los trabajos de un economista de postura neoliberal como lo fue Milton Friedman. Sin embargo, él mismo argumentaría que los alicientes que estabilizaron la economía serían las fluctuaciones del dinero y no el gasto gubernamental.

Como se ha mencionado, cuando el gobierno gasta crea dinero de alto poder, mismo que ingresa a las reservas bancarias –haciendo un crédito–, mientras que cuando cobra los tributos se destruye el dinero disminuyendo las reservas bancarias –haciendo un cargo. Cuando el gobierno incurre el déficit fiscal se hace una inyección neta de reservas, es decir, se crea dinero (Huerta, 2009). Se ha llegado a creer que los impuestos son necesarios para el financiamiento del gobierno y que al presentarse déficits se obliga él mismo a pedir prestado en su moneda para poder seguir erogando; pero esto no es cierto si se toma en cuenta que el dinero como “criatura del Estado”, no se necesita pedir prestado a los particulares, sino que son ellos los que necesitan del dinero del Estado (Lerner, 1943).

En este contexto se hace necesario que el sector público trabaje con déficit, creando dinero de alto poder el cual necesitan los agentes privados, y esta situación se tendría que

mantener mientras no se logre el pleno empleo, donde a decir de Wray (2006), en el sistema capitalista es inherente la volatilidad que causa las fluctuaciones económicas, provocando que el déficit gubernamental sea la norma de trabajo del sector público.

Asimismo, el tamaño del gobierno estaría determinado por la demanda de la población por suministros de bienes y servicios, así como demandas sociales. Para que se origine una fluctuación fuertemente anticíclica que lleve a la economía al pleno empleo se deben cumplir dos condiciones. Primera, el gasto gubernamental y los ingresos fiscales deben ser fuertemente cíclicos, de manera que los ingresos funcionen de manera procíclica y el gasto de forma contracíclica, en virtud de que se compensen por medio del gasto el declive de ingresos en momentos de recesión, dando por hecho que los ingresos fiscales tiene que estar ligados al desempeño de la actividad económica general –logrado con impuestos progresivos al ingreso o al consumo.

Segundo, el gobierno necesita ser lo suficientemente grande, medido en términos equiparables con el gasto global de inversión, o al menos que las fluctuaciones del déficit fiscal fuesen tan grandes como las fluctuaciones de la inversión (Wray, 2005). Como se ha analizado, en el caso de México, el gasto gubernamental resulta anímico y está sesgado en gran medida hacia los gastos de carácter corriente, por lo que pensar en el tamaño del Estado mexicano en términos de las fluctuaciones del gasto total da como resultado un Estado con poca participación en el ambiente económico. De la misma manera, no se puede pensar en que los constantes déficits del sector público a lo largo del periodo de estudio son prueba de un Estado activo, pues estos son mínimos al representar menos del 1% del PIB.

Un factor igual de preocupante son los constantes déficits comerciales, que repercuten en los beneficios que pudiera tener el gasto público con respecto a resolver problemas de empleo. La firme convicción por permanecer con finanzas públicas sanas, traducidas en un presupuesto equilibrado, no es compatibles con un entorno de pleno empleo y déficit comercial; ya que este último debería estar equilibrado al igual que el balance fiscal en dicho entorno.

Recordando la ecuación del flujo de fondos:

$$(S - I) = (G - T) + (X - M)$$

En el nivel agregado el equilibrio del sector privado es el resultado de la suma de los balances del sector público y el sector externo; lograr un superávit del sector privado requiere que el déficit presupuestal sea menor al superávit de comercio exterior, mientras en un contexto en el que el sector externo se encuentre deficitario, es decir que las importaciones sean mayores a las exportaciones ($M > X$), el sector privado ve comprometidas sus ganancias pues el aumento en importaciones revelaría que el mercado interno se encuentra contraído y que la producción nacional se ve desplazada por los productos importados, por lo que el sector público tendría que dinamizar la economía con una política fiscal expansiva; es decir, se debe ampliar el gasto para poder invertir en los sectores productivos desplazados por las importaciones para fortalecer al mercado interno a través de un incremento en la demanda que genera el mismo gasto público. Con esta medida de política fiscal el sector privado y la economía tienen mayor liquidez para enfrentar el déficit de comercio exterior, sin embargo se debe evitar que el efecto del gasto público se filtre hacia las importaciones, asegurando que los efectos multiplicadores del mismo dentro de la economía nacional sean mayores.

Se hace evidente que un déficit del sector privado es insostenible al transcurso del tiempo, pues en algún momento se querrá revertir esta situación para poder acumular ahorros y riqueza (Wray, 2005). En la medida en que el sector privado trata de reajustar su balance, creando superávit, la economía caería por debajo del pleno empleo, por lo cual se tendrá que elevar el déficit presupuestal, mientras que el déficit del sector externo disminuiría mientras se reduce el ingreso y la DA; deduciendo que en el pleno empleo, si existe un déficit comercial, pocas veces se tendrá un déficit fiscal cero, lo cual sólo ocurriría con un sector privado deficitario, lo que no es sostenible.

Ahora bien, si el balance comercial se encuentra equilibrado, la única forma de que el sector privado genere riqueza es teniendo déficit fiscal, lo que en el pleno empleo propuesto por un PPE, el Estado debería seguir trabajando con déficit. Si una expansión de la economía es guiada por el déficit del sector privado, la misma se vuelve inherentemente inestable e insostenible, ya que las obligaciones financieras contraídas crecerán por encima de los ingresos que esperarían obtener, y en el momento de la debacle tendrían graves problemas de financiamiento cayendo en sobreendeudamiento.

El crecimiento económico, la puesta en marcha de una política de EUI y por tanto el logro del pleno empleo y la estabilidad de precios son factibles en la economía mexicana. México cuenta con una moneda soberana y tiene la capacidad de emitirla, lo que al parecer no tiene es la voluntad de hacerlo. El gobierno no ve la factibilidad de inyectar dinero de alta potencia a la economía, flujos que pasarían al sistema bancario y a sus reservas; no hay una visión del dinero como criatura del Estado que aleje la creencia de que los impuestos financian sus actividades, y que en realidad, sirven para drenar esas reservas bancarias.

Asimismo, tanto la SCHP y el Banco de México, pueden vender bonos gubernamentales con el fin de drenar el exceso de reservas aun después de pagar impuestos, lo que contribuye a lograr una meta de tasa de interés de muy corto plazo (*overnight*), evitando que el exceso de reservas lleve a la tasa de interés a cero. Wray (2005) argumenta que la tasa de interés a la que el gobierno pide prestado no es una tasa determinada por el mercado, y que en realidad esta puede ser determinada exógenamente para satisfacer las metas de política gubernamental, ya que es esta misma la que base sobre la cual se establecen las tasas de interés del mercado.

El déficit externo que presenta el país, aunado a su intentos por ajustar las finanzas públicas tiene un efecto sobre el balance privado; el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, no permite que el sector privado genere ahorros, por lo que se necesita de un déficit fiscal para dar inercia a la dinámica de acumulación. La oportunidad de que el déficit público evite la fragilidad del sector privado ante un deterioro en la balanza comercial, lamentablemente, no tiene un mecanismo de libre actuar debido a la política cambiaria del país.

Un régimen cambiario flexible permite seguir una política monetaria y fiscal flexible a los objetivos de pleno empleo y estabilidad de precios, ya que no se pone en juego la política económica sólo por asegurar la paridad cambiaria. La política económica mexicana necesita asegurar que ciertas variables permanezcan constantes para asegurar la estabilidad cambiaria, en primera instancia necesita acumular grandes reservas de divisas –dólares-, para proteger el tipo de cambio, permitiendo que el presupuesto se restrinja a fin de evitar que el crecimiento económico provoque un déficit comercial externo. Necesita también, mantener una política de tasas de interés altas, con el fin de seguir atrayendo más flujos de

capital que sobrevalen al peso, además de que son necesarios para hacer frente a la carga de la deuda externa.

El anclaje de la moneda a la política monetaria que practica Banxico es similar al anclaje a la divisa, pues prácticamente la PM es secuestrada por la política cambiaria en el afán por tener un tipo de cambio fijo. Lastimosamente, México se encuentra en una situación autoinducida que impide poner en marcha políticas expansivas y altamente contracíclicas; se aplican políticas contractivas para mantener el peso fuerte –finanzas equilibradas y altas tasas de interés-, imposibilitando que se alcancen superávits comerciales, siendo posibles sólo cuando se da una fuerte devaluación –crisis financiera de 1994. La carga de deuda externa causa problemas tanto por el déficit del sector privado como el del externo, propiciando que el gobierno tenga que producir superávits para propiciar la entrada de ingresos en pesos y dólares, a través de la venta de activos o bien por medio de la inversión extranjera directa, desregulando en la medida de lo posible el sector bancario (Huerta, 2009).

La disciplina fiscal se ha deprimido el mercado interno, afectando las decisiones de inversión y las expectativas de ganancia, poniendo un freno a la generación de empleo, restringiendo la DA y por tanto a la OA, dando como resultado un crecimiento económico laxo. El compromiso por mantener el tipo de cambio fijo ha provocado que el mismo gobierno mexicano sea el que sacrifique su soberanía nacional (Huerta, 2009; Puyana & Romero, 2009; Ramírez, 2009; Wray, 2005).

Conclusiones

A lo largo de la presente tesis se abordaron los conceptos teóricos relevantes de los cuales se hacen uso los hacedores de política, con el afán de introducir a toda una serie de percepciones erradas sobre la PF, debido principalmente a la interpretación económica restrictiva del NCM, que compara al Estado con una agente privado. A pesar de que la política económica se siga guiando por este cuerpo teórico, que se reconoce está robustamente fundamentado por modelos matemáticos, se dejan de lado conceptos que se han olvidado y abandonado debido al seguimiento de modelos funcionales con supuestos poco ligados a la realidad económica.

A manera de síntesis, las conclusiones del trabajo apuntan a que el avance de la disciplina fiscal en México es innegable, no se puede argüir que el desarrollo de la política neoliberal haya sufrido retrasos o que se haya alentado en su avance a partir de las crisis, ya que los costos de no tener una política activa del Estado en la economía se ven reflejados en la sociedad y no sólo en las variables macroeconómicas. La estabilidad macro de la que se enorgullece el gobierno federal deriva de la miopía de la política fiscal que implementa, ya que su visión de mantener finanzas públicas equilibradas en función del crecimiento estable a largo plazo no son defendibles por su costo socioeconómico.

Además, si bien la base teórica de la política económica es clara, no parece ser así en la forma de conducción de la misma por el gobierno. El establecimiento de reglas de política en la teoría quedan bien establecidas, la más importante de ellas, la de política monetaria, establece el marco específico en el cual se desarrolla el esquema de blancos de inflación con el que trabaja Banxico. En el trípode de Taylor, se establece que para el crecimiento económico y la estabilidad de precios, la economía debe contar con un régimen de tipo de cambio flexible; para el caso de México se concluye que este régimen es puramente aparente, ya que las intervenciones del Banco Central en el mercado cambiario para estabilizar la paridad peso-dólar es un elemento de suma importancia para fijar el tipo de cambio y seguir con la reproducción del sistema actual.

La dinámica económica del país reclama la apertura comercial, la liberalización financiera, la privatización y la disciplina fiscal; las cuales recaían en la minimización de la

participación del Estado en la economía. Bajo estos lineamientos el gobierno federal procedió a la venta de activos nacionales para atraer capitales extranjeros los cuales a su vez aportarían los fondos necesarios para la inversión a través de su participación en el mercado financiero liberado, sin riesgo de sufrir el efecto *crowding out*, pues el gobierno trabajaría con gastos menores a sus ingresos.

La reducción de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio se convirtieron en las metas que el gobierno persigue para lograr la estabilidad requerida por el modelo, para asegurar la entrada de capitales que financiarían los déficits comerciales para evitar la especulación en contra de la moneda y mantener un tipo de cambio estable.

Para lograr estos objetivos con mayor facilidad el Banco Central de México obtiene su autonomía en 1994, lo que significó que el gobierno perdía el manejo soberano de la política monetaria al igual que sucedía con la política fiscal con la adopción de la disciplina fiscal. Ambas políticas se dieron a la tarea de propiciar las condiciones necesarias para atraer a los capitales extranjeros, mantener fijo al tipo de cambio a pesar de que se dice que se trabaja con un tipo de cambio flotante y mantener los niveles de inflación bajos; todo esto bajo la concepción de la teoría neoclásica. Así pues, se procedió a elevar la tasa de interés con respecto a la tasa de interés externa y a disminuir el gasto público.

Con la disminución del gasto se pretende restringir la creación de dinero por parte del gobierno y así restringir la oferta monetaria, la cual originaría la inflación que afectaría los salarios reales de los trabajadores, disminuyendo la demanda y la dinámica económica que ocasionaría la devaluación de la moneda. Para evitar esto la política monetaria sube la tasa de interés para incentivar la entrada de capitales, con lo cual aumentan las importaciones y con ello la entrada de divisas, propiciando una situación en que la oferta de dólares es mayor a la demanda de dólares y por lo tanto el dólar se abarata para dar lugar a la apreciación del peso y del tipo de cambio nominal. La disciplina fiscal y el aumento de la tasa de interés propician una baja en la inversión por parte de nacionales, ya que las condiciones productivas de la infraestructura agrícola y manufacturera nacional están subutilizadas por el desplazamiento sufrido ante importaciones, contrayendo la demanda, el consumo y los precios, con lo cual se logra la baja de inflación.

Resulta interesante ver que el abaratamiento de las importaciones y la apreciación cambiaria juegan en contra de lo que el mismo gobierno cree evitar con la ortodoxia económica: la disminución de la actividad económica. Pero esto es algo inevitable con las políticas que se efectúan, pues al disminuir la participación estatal en la economía se está incrementando la extranjerización, las cuales dan lugar a elevar importaciones y que estas fijen el nivel de precios para los productores nacionales, ocasionando pérdida de productividad, bajas salariales, desempleo, incremento de deuda interna que presiona a las finanzas públicas, aumento a los créditos al consumo y no a la inversión provocando nuevamente la reducción en la inversión y las ganancias y ventas de las empresas que no colocan su dinero en el mercado de capitales. Sin lugar a duda se ha caído en un círculo vicioso del cual la dinámica económica aun no puede salir.

El abaratamiento del dólar a causa de la entrada de capitales impulsada por la política económica que responde a las necesidades de la clase hegemónica (financiera), acaban por reducir el mercado interno y hacen dependiente a la economía de las variables externas como la entrada de capitales y exportaciones (principalmente petroleras), con lo cual sintetizan a la economía mexicana como una economía dependiente de controles externos.

La inviabilidad del modelo, radica en la misma insustentabilidad de su base: la entrada de capitales. La entrada de capitales no es infinita, el límite son los activos atractivos para el capital extranjero, y en algún momento estos se agotarán. Al agotarse los recursos generados por estos flujos de capital, la brecha del déficit comercial la cual se financia con dichos flujos se acrecienta cada vez más, y sin las condiciones endógenas productivas para financiar el déficit se recaerá en una nueva crisis.

El contexto de liberalización económica ha puesto en jaque a la economía nacional, le ha quitado la capacidad de generar condiciones endógenas de acumulación y crecimiento que le permitan salir por sí misma del arrastre que ha sufrido a causa de la economía estadounidense, así como de los choques financieros internacionales.

La pérdida de soberanía sobre las políticas monetarias y fiscales, hacen aún más difícil recuperar el manejo de la economía en beneficio de los sectores nacionales realmente afectados por el método utilizado para bajar la inflación y sostener el tipo de cambio. Sin

duda las políticas aplicadas a partir de la liberalización económica han disminuido la inflación, pero a un costo social demasiado alto que repercute en la forma de legislar las leyes a favor del sector financiero, y en detrimento del sector productivo.

Se mantiene de lado una estructura eficiente de interacción de las políticas monetaria y fiscal, el enfoque de finanzas funcionales mostró que sin una adecuada estructura entre ambas políticas no se puede alcanzar la estabilidad necesaria para el liberalismo económico mismo, en el sentido de que el libre mercado requiere de crecimiento económico estable en pleno empleo antes de que las fuerzas del mercado puedan alcanzar eficiencia en su asignación. A falta de condiciones estables de crecimiento, se han ofrecido condiciones estables de estancamiento, en las cuales las políticas de altas tasas de interés, de disciplina fiscal, de deuda denominada en dólares y de flotación sucia del tipo de cambio han contribuido a constreñir la DA, para que esta no juegue en contra de la “estabilidad”, mermando la capacidad de producir a un nivel potencial que traiga consigo un verdadero crecimiento económico.

Con la elaboración del Balance Estructural del Sector Público (BESP), se pudo sustentar el argumento de que la política fiscal en México se ha esforzado en lograr el balance en las cuentas públicas, denotando un comportamiento procíclico con respecto al ciclo económico para la mayoría de años dentro del periodo de estudio; es decir, que mientras se observaba una brecha positiva del producto –PIB por arriba de sus potencial-, el balance público presenta superávits o déficits por debajo del 1% con respecto al PIB, con una tendencia al equilibrio mientras sigue la expansión económica. Mientras que para los periodos recesivos del ciclo –brecha negativa de producto-, el balance deficitario está muy cerca del equilibrio (0.2% del PIB).

En base a estos resultados, es claro que la política fiscal en México a lo largo de 1994 al 2008, es marcadamente procíclica pues se hace evidente cuando en períodos recesivos los ajustes al gasto público provocan una contracción en la demanda agregada, y por consiguiente en los niveles de actividad económica en general, empeorando con ello la situación económica. Sin embargo, dicha situación se revierte en los períodos de expansión, ya que al aumentar los ingresos de manera automática con el ciclo económico, aumentan de

la misma manera el gasto público, lo que genera una política expansiva en tiempos de bonanza.

El hecho que sale a relucir del BESP, es que durante y después de la crisis de 2009 el carácter de la política fiscal se ha revertido, mostrando una postura deficitaria; lo que revela que las autoridades han mantenido una postura contracíclica por vez primera a lo largo del periodo de estudio, debido a que en tiempos de crisis se aplica una expansión fiscal. Para los primeros dos años de recesión (2009, 2010), el balance estructural es mayor en proporción al PIB (3% y 3.2%), que el balance tradicional (2.3% y 2.8%), reflejando la gravedad de la debacle económica que sufrió México. Durante los dos últimos años de estudio los valores entre el BESP y el balance tradicional no divergen significativamente.

Asimismo, y para tener en cuenta la importancia de los ingresos petroleros para el sector público mexicano, se realizó el BESP tomando en cuenta a dichos ingresos. Los resultados no difieren en términos cualitativos, pero sí se aprecia de mejor manera la velocidad de ajuste del balance estructural, al denotar un comportamiento menos suavizado que el BESP sin ingresos petroleros. Prácticamente, durante el periodo contracíclico, el BESP ajustado a ingresos petroleros no difiere del BESP sin petróleo, exceptuando el año 2009, sin embargo se presentó la emergencia sanitaria por la influenza A(H1N1), los menores precios del petróleo, una recaudación tributaria débil (por una baja actividad económica) sequías e inundaciones que afectaron negativamente a un ya de por sí errante sector agropecuario, la ola de inseguridad a causa del combate a los carteles de la droga, la disminución de remesa provenientes de los Estados Unidos, caída en la plataforma de producción y exportación de petróleo con el consecuente impacto en las finanzas públicas y en la disposición de divisas, son factores que incidieron en un mayor déficit público.

Gracias a este desarrollo, la hipótesis del trabajo se afirma. La estabilidad de precios se ha puesto por encima de objetivos como el crecimiento económico y la generación de empleo, implicando que la política fiscal no realice un verdadero papel contracíclico creando mecanismos que funcionen como efectivos estabilizadores automáticos. La manera en la que la política fiscal afecta al conjunto de la economía no es efectiva a la hora de estabilizar los vaivenes del ciclo económico y deja de funcionar como una herramienta para el crecimiento, de ahí que gran parte del análisis del trabajo no se pueda enfocar sólo al

carácter procíclico de esta política, sino que se haga una conexión con la economía real constantemente.

El objetivo de este trabajo fue caracterizar la PF y su capacidad como reguladora del ciclo, lo cual se pudo constatar gracias a la elaboración del Balance Estructural del Sector Público, el cual separa los componentes estructurales de los efectos que causa el ciclo económico en el balance fiscal, dejando así el nivel de déficit o superávit que se obtendría en ausencia de fluctuaciones económicas. Gracias a esta técnica se aporta a la conclusión que el carácter de la PF ha sido procíclico en gran parte del período estudiado, esto es así ya que a partir de la crisis internacional que comenzó durante la segunda mitad de 2008 y que dejó ver sus efectos en 2009, el balance estructural se ha mantenido por arriba del balance tradicional; si bien el nivel del déficit tradicional puede ser tratado como sustancial, al igual que el déficit en balance estructural, los efectos de éste sobre la economía han tardado en responder a favor de reducir dicho déficit pues incluso en 2012 el déficit estructural continúa en niveles mayores al 2% del PIB.

A manera de propuesta el programa público de empleo es plausible pero su instrumentación por parte del gobierno en el actual contexto económico mundial se ve frenada, lo cual constituye una limitante de la presente tesis, pues no se puede examinar de manera más concisa el cómo se puede introducir este tipo de política dentro del sistema económico y legislativo mexicano. En este mismo tenor, representar los beneficios de un programa de esta índole requiere de simulaciones en las que se estimen los efectos puntuales sobre el empleo y sobre las finanzas públicas, pues ya que se considera que sin duda se tendrá que elevar el gasto público, es necesario determinar en qué medida lo hará. No obstante, queda la interrogante de qué tipo de reforma tributaria se necesitaría para que el sistema tributario funcione de forma en la que las finanzas funcionales adopten el papel correspondiente para que la política de gasto sea eficiente.

Instrumentar políticas donde el gobierno y su gasto tengan un papel central en la economía tendría como consecuencias una reversión agresiva de todos los agentes privados y extranjeros que sustentan la dinámica económica nacional. La dependencia por las variables externas ha dejado prácticamente sin soberanía sobre sus políticas al gobierno mexicano, el principal paso que serviría para encaminarse en la senda del crecimiento sería la aceptación

de que el déficit público no es nocivo para las tasas de interés, para el déficit externo o para la estabilidad de precios; reconociendo que el único agente económico capaz de lograr el pleno empleo, la estabilidad de precios, así como el crecimiento y desarrollo económico a favor de la población de una nación es el Estado.

A la luz de lo realizado, fundamentado y argumentado en este trabajo de tesis, quedan temas abiertos para poder fortalecer una visión crítica de la política fiscal implementada en México. Estudios en temas más específicos en el marco fiscal, como el federalismo fiscal, los estabilizadores automáticos, la eficiencia y equidad de los programas públicos, reformas hacendarias que doten de progresividad al sistema tributario y al gasto público, entre otros, bien pueden ser fundamentos aún más sólidos que sustenten la necesidad de un cambio de rumbo en la forma de aplicar PF. Estos tópicos si bien se tomaron en cuenta en la investigación y que se ahondaron en la medida de lo necesario, aún falta mucho por estudiar y analizar para el caso mexicano.

Como comentario final, quisiera hacer notar una observación que ha ganado importancia a lo largo de la investigación y de mi temprana formación como economista.

Culpar al neoliberalismo del estado actual de la economía es culpar al Estado en sí mismo, pues es a causa de las políticas dirigidas al mercado aplicadas por el gobierno que la economía mundial tomó el rumbo por el cual marcha ahora; si los mercados fuesen la panacea que la teoría estándar sustenta, el gobierno no se vería en la necesidad de intervenir en ellos para estabilizar la economía en general y así poder asegurar la sustentabilidad macroeconómica. Suena contradictorio que por un lado se esté a favor en este trabajo de la participación estatal y que por otro lado se critique la participación del mismo durante las últimas tres décadas, la diferencia subyace en la forma en la que el Estado debería participar en la economía y la forma en que actualmente lo hace; además de que podría presentarse una confusión entre Estado y gobierno. El gobierno, en términos simples, es el conjunto de personas que están en el poder, capaces, en cierta medida, de moldear al Estado mismo; mientras que el Estado *per se*, es el conjunto de instituciones que están a disposición de la población, pero dirigidas por el gobierno en turno. Por lo que no es el Estado quien toma las decisiones sobre qué políticas usar, sino que el gobierno usa y moldea al Estado en función de lo que cree será mejor, supuestamente, para la sociedad.

En la perspectiva heterodoxa no todo está regido por la autoridad del Estado, en concordancia con algunos de los exponentes del *mainstream*, el mercado cambiario debería funcionar dentro de un régimen flexible capaz de absorber los choques externos, pero además, sirviendo como instrumento a favor de la productividad y la competitividad nacional, a diferencia del rol bizarro que se le ha dado por los gobiernos neoliberales como instrumento financiero.

Esta investigación aboga en favor de la reconsideración de la participación del Estado en la economía, misma que estará a cargo de gobiernos formados e informados en las alternativas de solución a los problemas que agravan la situación de los mexicanos; esperando que esta tesis de licenciatura contribuya a ofrecer una perspectiva clara de lo que se podría lograr con un cambio de paradigma no sólo de política económica, también de corriente de pensamiento económico.

Bibliografía.

- Amieva, H. J. (2004). *Finanzas públicas en México*. Porrúa.
- Aragón, S. (2005). *La experiencia de la privatización en México*. México, D.F.: Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical .
- Arestis, P. & Sawyer, M., 2004. On Fiscal Policy and Budget Deficits. *Journal of Economics*, 1(2), pp. 65-78.
- Baqueiro, C. A., Días de León, C. A. & Torres, G. (2003). *¿Temor a la Flotación o a la Inflación? La importancia del “Traspaso” del Tipo de Cambio a los Precios*, México, D.F: Dirección General de Investigación, Banco de México.
- Barro, R. J., Grilli, V., & Febrero, R. (1997). *Macroeconomía: teoría y política*. McGraw-Hill Interamericana de España.
- Basto, M. L. E., 2003. *Metodologías de Estimación del Balance Estructural: Una aplicación del caso Colombiano.*, República de Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Bell, S., (2000). *Causes and Cures for Unemployment: Assesing the Mainstream View*. Working Paper No. 8. Kansas: Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City.
- Burnside, C. & Meschcheryakova, Y. (2005). Cyclical Adjustmet of the Budget Surplus: Concepts and Measurement Issues. En: C. Burnside, ed. *Fiscal Sustainability in Theory and Practice. A Handbook*. The World Bank, pp. 113-132.
- Caballero, U. E. (2009). Los ingresos tributarios de México. *Editorial Trillas, México*.
- CAM. (2011). *Base del Programa Económico del País: la Informalidad y Precariedad del Trabajo*. Reporte de investigación No. 89. México, D.F.: Facultad de Economía, UNAM.
- CAM. (2011). *Resultados de la política económica aplicada a los trabajadores (2006-2011)*, Reporte de investigación No. 90. México, D.F.: Facultad de Economía, UNAM.
- CAM, (2012). *Una nueva crisis para los trabajadores*. Reporte de investigación No. 102. México, D.F.: Facultad de Economía, UNAM.
- Capraro, S. G. M. (2010). *Intervenciones cambiarias, inflación y política monetaria en México: un análisis econométrico*. Tesis de Maestría. México, D.F.: Facultad de Economía, UNAM.
- CILAS. (2011). *Outsourcing: modelo en expansión de simulación laboral y precarización del trabajo*. México D.F.: Centro de Investigación Laboral y Asesoría Sindical.

FMI. (2002). Dimensiones fiscales del desarrollo sostenible. *Series de folletos*. No. 54-S. Washington: Fondo Monetario Internacional.

Fonseca, F. D. J., Rodríguez Vargas, R. & Chávez Martín del Campo, J. C. (2009). Vacas gordas y vacas flacas: La Política fiscal y el Balance Estructural en México, 1990-2009. *Estudios Económicos, El Colegio de México*, 25(2), pp. 309-336.

Forstater, M. (1999). Public Employment and Economic Flexibility. The Job Opportunity Approach to Full Employment. *Public Policy Brief, Jerome Levy Economics Institute of Bard College*, No. 50.

Giorno, C., Richardson, P., Roseveare, D., & Van den Noord, P. (1995). Potential output, output gaps and structural budget balances. *OECD Economic Studies*, 24(1), pp. 167-209.

Haggemann, R., 1999. *The Structural Budget Balance. The IMF's Methodology*. Working Paper 99/95. IMF.

Hernández, F., Amparán, G. J. P. & Zamudio, A. (2000). Los Impuestos en México: ¿Quién los paga y Cómo. *Programa de Presupuesto y Gasto Público*. México, D.F.: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Huerta, A.(2009). *Hacia el colapso de la economía mexicana. Diagnóstico, pronóstico y alternativas*. México D.F.: Facultad de Economía UNAM.

Ize, A. (1978). *El financiamiento del gasto público en una economía en crecimiento: el caso de México*. Documento No. 2. México D.F.: Banco de México.

Lerner, A. P. (1943). Functional Finance and the Federal Debt. *Social Research*, Volumen 10, pp. 38-51.

Lerner, A. P. (1947). Money as a Creature of the State. *The American Economy Review*, 37(2). Papers and Proceedings of the Fifty-ninth Annual Meeting of the American Economic Association, pp. 312-317.

Mankiw, N. G. (2000). Macroeconomía, Antoni Bosch editor. *Madrid, España*.

Martner, R. (1999). *El papel de los estabilizadores automáticos en la política fiscal en América Latina*. Inst. Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. CEPAL.

Martner, R., (2000). *Los estabilizadores fiscales automáticos*. Inst. Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, CEPAL.

- Muñoz, J. G. (2004). *Colapsos Financiero-Corporativos: Un estudio de México tras la crisis de 1994*. Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo.
- Obstfeld, M. & Rogoff, K. (1995). The Mirage of Fixed Exchange Rates. *The Journal of Economic Perspectives*, 9(4), pp. 73-96.
- Pollin, R. (2011). Back to Full Employment. *New Democracy Forum*. Amherst: Political Economy Research Institute, University of Massachusetts Amherst.
- Puyana, A. & Romero, J. (2009). *México. De la crisis de la deuda al estancamiento económico*. México, D.F. : El Colegio de México.
- Ramírez, C. E. (2006). El Gobierno como empleador de última instancia: una alternativa de programa público de empleo (PPE). *Problemas del Desarrollo*, 37(144), pp. 171-191.
- Ramírez, C. E. (2006). Por una política fiscal contracíclica. *Problemas del desarrollo*, 37(147), pp. 81-107.
- Ramírez, C. E. (2009). *El abandono de la política fiscal como herramienta de crecimiento*. Tesis de Doctorado. México D.F.: Facultad de Economía, UNAM.
- Ramírez, C. E. (2009). *La Reforma Fiscal en México: Un Camino Acotado por la Teoría y la Práctica Fiscal en un Contexto Globalizado*. Documento presentado en XIV Congreso Internacional de Contaduría. México D.F.: FCA-UNAM.
- Rogozinski, J. (1997). *La privatización en México. Razones e impactos*. México, D.F.: Trillas.
- Tcherneva, P. R. (2011). *Fiscal Policy: Why Aggregate Demand Management Fails and What to Do about It*. Working Paper No. 650. Levy Economics Institute of Bard College.
- Tello, C. (2008). *Estado y desarrollo económico: México 1920 - 2006*. Segunda ed. México D.F.: Facultad de Economía, UNAM.
- Wray, L. R. (2006). *El papel del dinero hoy: la clave del pleno empleo y la estabilidad de precios*. México D.F.: Facultad de Economía, UNAM.
- Wray, R. L., 2005. Una Estructura Monetaria y Fiscal para la Estabilidad Económica: Un enfoque Friedmaniano para reestablecer el crecimiento. En: *Consecuencias financieras de la Globalización*. México D.F.: Miguel Ángel Porrúa-IIIEc, pp. 379-398.