



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**“LA POLÍTICA FISCAL Y LOS INGRESOS TRIBUTARIOS EN
MÉXICO: 1958-2013.”**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA

ULISES GONZÁLEZ GARDUÑO

ASESORA: TERESA SANTOS LÓPEZ GONZÁLEZ

ACATLÁN, EDO. DE MÉXICO

MAYO DE 2015



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

| | |
|--|----|
| INTRODUCCION..... | I |
| CAPÍTULO I. POLÍTICA FISCAL CONTRA-CICLICA Y FINANZAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN MÉXICO: 1958-1970. | |
| 1. La política macroeconómica del <i>desarrollo estabilizador</i> | 1 |
| 1.1. Objetivos e instrumentos del desarrollo estabilizador. | 2 |
| 1.2. Crecimiento con estabilidad. Los fundamentales macroeconómicos. | 6 |
| 2. Política fiscal activa y sostenibilidad de las finanzas públicas | 7 |
| 2.1. Gasto contra-cíclico y crecimiento económico. | 8 |
| 2.2. Expansión de la base tributaria y los ingresos públicos..... | 12 |
| 3. Deuda pública y financiamiento del déficit público..... | 19 |
| . CAPÍTULO II. POLÍTICA FISCAL Y DEBILIDAD EN LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO: 1971-1988..... | |
| 1. La política económica y los fundamentales macroeconómicos: De la inestabilidad económica a las políticas de ajuste ortodoxo: 1971-1988..... | 25 |
| 1.1. Objetivos e instrumentos de las políticas económicas: 1971-1988..... | 26 |
| 1.2. Crecimiento sin estabilidad. El deterioro de los fundamentales macroeconómicos. | 29 |
| 2. Bajo crecimiento económico y fragilidad de las finanzas públicas..... | 31 |
| 2.1. El gasto público y el crecimiento económico | 31 |
| 2.2. Contracción de los ingresos públicos..... | 36 |
| 3. Evolución de la deuda pública y el financiamiento del déficit público | 39 |
| 3.1. Estructura de la deuda pública. Endeudamiento externo y vulnerabilidad financiera. | 41 |
| 3.2. Fragilidad de las finanzas públicas e inestabilidad macroeconómicos: Alto déficit público, presiones inflacionarias y bajo crecimiento. | 43 |
| CAPÍTULO III . POLÍTICA FISCAL PROCÍCLICA Y FINANZAS PÚBLICAS EQUILIBRADAS. BAJO CRECIMIENTO Y ESTABILIDAD MONETARIA EN MÉXICO: 1989-2013..... | |
| 1. La política macroeconómica para la estabilidad monetaria. Subordinación del crecimiento económico a la estabilidad monetaria | 45 |
| 1.1. Objetivos e instrumentos de las políticas económicas. Políticas fiscal y monetaria restrictivas para la estabilidad de precios..... | 45 |

| | |
|---|----|
| 1.2. El deterioro de los fundamentales macroeconómicos: El costo económico de la estabilidad monetaria..... | 51 |
| 2. Política fiscal pro-cíclica, finanzas públicas equilibradas y bajo crecimiento económico. | 54 |
| 2.1. La subordinación de la política fiscal al objetivo de estabilidad monetaria. Contracción del gasto público y bajo crecimiento económico..... | 55 |
| 2.2. Debilidad de las finanzas públicas. Bajo crecimiento económico y el carácter pro-cíclico de los ingresos tributarios. | 57 |
| 3. La deuda pública y el bajo déficit público. | 66 |
| 3.1. La deuda pública interna como mecanismos de estabilización monetaria. | 66 |
| 3.2. La deuda pública y el crecimiento económico. | 69 |
| Conclusiones..... | 72 |
| Bibliografía..... | 75 |

Esta tesis se realizó en el marco del
Proyecto de Investigación PAPIIT IN306613
*Coordinación de políticas macroeconómicas
para el desarrollo con mercados globales.*

A MI FAMILIA:

Por ser las personas más importantes en mi vida, principalmente mis padres; por siempre darme su apoyo ante cualquier situación y porque este logro también es suyo.

A MI ASESORA:

A la Dra. Teresa Santos López González porque sin ella no hubiese sido posible este trabajo, por su paciencia y dedicación pese a tener una agenda muy ocupada, así como su compromiso y el siempre compartir sus conocimientos.

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO:

Por ser mi Alma máter y darme la oportunidad de realizarme como profesionista.

Agradecimientos.

INTRODUCCION.

En los años 1945-1957, la industrialización en México tomó un nuevo impulso con el fin de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento económico registró elevadas tasas de interés; sin embargo, los desequilibrios en el sector externo y las presiones inflacionarias impidieron la estabilidad macroeconómica y una mejor distribución del ingreso. En 1958, Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público en ese entonces, presentó el *Programa de Política Económica Nacional* para el periodo 1958-1964, el cual contenía los lineamientos de la política económica que se aplicaría durante ese periodo (Ortíz, 2012).

Bajo esta política económica, se inicia la etapa de crecimiento estable y sostenido conocido como el *desarrollo estabilizador*, en dicho programa se establecían los objetivos de corto y largo plazo y las líneas de acción para conducir a la economía mexicana por la senda del crecimiento con estabilidad y finanzas públicas manejables. Para alcanzar este objetivo se aplicó una estrategia macroeconómica que priorizó el crecimiento económico y la distribución del ingreso, porque se asumió implícitamente que la estabilidad monetaria y un nivel de déficit público sostenible en el largo plazo son resultado del crecimiento económico.

La política económica del *desarrollo estabilizador* se basó en una amplia participación del Estado en las actividades económicas prioritarias, como el sector agrícola productor de granos básicos, la pequeña y mediana empresa y la producción y distribución de insumos industriales básicos, como energéticos, bienes intermedios de capital, etc. Por otro lado, el ejercicio contra-cíclico de la política fiscal en coordinación con una política monetaria flexible, permitieron mantener un crecimiento del producto y generación de empleo a un ritmo alto y sostenido con estabilidad monetaria.

En 1971, la desaceleración de la economía mexicana se hace evidente, así como la reaparición de elevados déficits público y externo, presiones inflacionarias

y una fuerte concentración del ingreso, lo que obligó al gobierno a devaluar el peso a finales 1976. Finalizando así, con más de dos décadas de estabilidad monetaria y cambiaria.

Los efectos inflacionarios y recesivos de la inflación se manifestaron de inmediato, y el bajo crecimiento del producto en 1977-1978, hacía suponer que la economía mexicana entraría en una grave recesión. Ello no sucedió, pues el incremento del precio internacional del petróleo y la bajas tasas de interés externas fueron aprovechadas por la administración del presidente José López Portillo, para explorar nuevos yacimientos y exportar petróleo. Bajo esta estrategia, la economía creció a tasas por encima de las registradas en los años del *desarrollo estabilizador*, con la diferencia de que dicho crecimiento estaba sostenido por la producción y exportación de petróleo; además de que la expansión extraordinaria del gasto público se financió con deuda externa.

Hacia 1981, el descenso acelerado del precio internacional del petróleo y el incremento de las tasas de interés externas muestran la fragilidad financiera y la vulnerabilidad externa de la economía mexicana, que generó el *boom* petrolero. Ello fue así, porque el crecimiento estaba sostenido por el sector petrolero, el cual dependía de variables externas, como el precio internacional del petróleo y el financiamiento externo, el cual dependía a su vez de los plazos de amortización (corto y largo plazo) y de las variaciones de las tasas de interés externas.

El resultado de esta política económica contradictoria e irresponsable fue la crisis de la deuda externa de 1982, una de las peores crisis de la historia económica de México, cuyos efectos fueron enfrentados en 1983, por la entrante administración del presidente Miguel de la Madrid, con la devaluación y políticas fiscales y monetarias altamente recesivas. Estas medidas fueron acompañadas por reformas estructurales profundas tendientes a desregular la economía; siendo las primeras medidas adoptadas la desregulación del sistema financiero, la apertura del sector externo y la venta de un amplio número de empresa públicas.

Entre 1989-2000 se profundiza el proceso de desregulación y liberalización de la economía iniciado en 1983; a lo largo de estos años se concreta la venta de los bancos, la autonomía del Banco de México, la firma del Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, la participación del capital extranjero en la banca privada local, con las modificaciones previas a sus respectivos marcos legales y constitucionales.

En cuanto a la política macroeconómica, con la adopción del modelo completo de metas de inflación en 2001, la estabilidad monetaria se constituyó en el objetivo prioritario de la política monetaria. De tal forma que, la política fiscal quedo subordinada a dicho objetivo, lo que implicó un ejercicio pro-ciclo del gasto público y finanzas públicas equilibradas. Con pocos cambios, esta es la estrategia económica que se ha seguido desde ese año hasta 2013.

El año de 1983 marca el inicio de las políticas macroeconómicas de ajuste ortodoxo, que priorizan el ejercicio de la política monetaria restrictiva sobre la política fiscal contra-cíclica, se toma como instrumento para alcanzar la estabilidad monetaria, debido a que se asume que ésta es una condición previa para emprender el crecimiento económico. Esta estrategia contradice la evidencia empírica derivada de la política económica que se aplicó durante el *desarrollo estabilizador*, cuando se asumió que la estabilidad del precios y la sostenibilidad de déficit público bajo son resultado del crecimiento económico y la mejora en la distribución del ingreso.

Los ingresos públicos en general, y los tributarios en particular, son el otro instrumento clave de la política fiscal para mantener finanzas públicas sostenibles; pero ello no significa que el déficit público desaparezca, pues el carácter cíclico de la economía obliga a ejercer una política fiscal contra-cíclica. Ello significa que el carácter contra-cíclico se aplica tanto en la etapa recesiva como expansiva del ciclo económico. En la etapa recesiva, la expansión del gasto público debe financiarse con deuda pública interna o externa, porque si se financia con incrementos en los impuestos tributarios directos y/o indirectos la recesión se profundizará. En tanto que en la etapa expansiva, los incrementos en el gasto

público deben reducirse para dejar que el gasto privado, en particular la inversión privada, se eleve. De esta forma, el déficit público se reducirá o se alcanzará superávit que será utilizado nuevamente en los periodos de recesión.

Esta visión funcional de las finanzas públicas implica una mejora en los ingresos públicos, porque el mantenimiento de un ritmo de crecimiento sostenido de la demanda agregada, objetivo central de la política fiscal contra-cíclica, en la medida que asegure un crecimiento económico y generación de empleos, ampliará la base tributaria y, en consecuencia, finanzas públicas sostenibles o funcionales.

El objetivo de la tesis es analizar la política fiscal y el comportamiento de los fundamentales macroeconómicos en México, esto es, el producto interno bruto (PIB), la inflación y el déficit público primario, durante el periodo 1958-2013. Se enfatiza el análisis del gasto e ingreso público, para comprender el carácter contra o pro-cíclico de la política fiscal, así como la naturaleza pro-cíclica de los ingresos públicos, concretamente los ingresos tributarios.

La hipótesis general que guio la investigación sostiene que la política fiscal activa o contra-cíclica es una herramienta clave de la política económica para inducir el crecimiento estable en el largo plazo, mediante la expansión del gasto público deficitario, en particular en las fases recesivas del ciclo económico. Ello es así, porque en dichas fases el gasto privado tanto en consumo como en inversión se contrae, y éste solo puede ser compensado con un incremento del gasto público deficitario. En otras palabras, solo un crecimiento sostenido de la demanda interna puede sostener el crecimiento económico en el largo plazo y mejorar la distribución del ingreso en un país.

La evidencia empírica de las últimas tres décadas, 1983-2013, ha demostrado que las políticas macroeconómicas que se sostienen en políticas fiscales y monetarias restrictivas para contener los efectos inflacionarios y recesivos que generan los choques externos, generan círculos viciosos recurrentes porque conforman una estructura productiva y financiera vulnerable y

frágil. De tal forma que, se reproduce la fragilidad de las finanzas públicas y el resurgimiento de las presiones inflacionarias.

Quisiera señalar que el análisis de la información estadística se hizo bajo una perspectiva teórica heterodoxa, en particular post-keynesiana, no obstante que no se incluyó un capítulo teórico sobre dicho enfoque.

La tesis se estructura en tres capítulos. En el primero se hace un análisis de la política fiscal del desarrollo estabilizador, 1958-1970, resaltando la estabilidad de precios y bajo déficit primario como resultado del alto crecimiento económico bajo la coordinación de políticas monetaria, fiscal y financiera activas. En el segundo capítulo se estudia el periodo 1971-1988, se enfatiza el fin de la estrategia de crecimiento con estabilidad monetaria, así como las contradicciones y desequilibrios estructurales que provocó la política macroeconómica del *boom* petrolero y el inicio de las políticas macroeconómicas de corte ortodoxo neoliberal, que priorizan la estabilidad monetaria en detrimento del crecimiento del producto y el empleo. Finalmente, en el tercer capítulo se analizan los efectos de la subordinación de la política fiscal al objetivo de estabilidad monetaria durante los años 1989-2013, se profundiza sobre el carácter pro-cíclico de la política fiscal y sus efectos recesivos en el crecimiento del producto.

CAPÍTULO I

POLÍTICA FISCAL CONTRA-CICLICA Y FINANZAS PÚBLICAS SOSTENIBLES EN MÉXICO: 1958-1970.

En el periodo 1935-1953, la economía mexicana registró tasas de crecimiento del 3 por ciento, en promedio anual, acompañadas de fuertes presiones inflacionarias. Entre 1954-1957¹, el incremento en la inflación, así como los desequilibrios que la misma genera en el sector externo, condujo al gobierno a devaluar el peso. En 1958, Antonio Ortiz Mena², secretario de Hacienda y Crédito Público, mismo que ocuparía este puesto hasta 1970, presenta el documento denominado *Política Económica Nacional* para el periodo 1958-1964, el cual contenía los lineamientos de la política económica que se aplicaría durante dicho periodo (Ortiz Mena, 2012).

Bajo esta estrategia económica, la economía creció a tasas de entre 4-6 por ciento, al mismo tiempo que mantenía la estabilidad en precios y un nivel del déficit público, como proporción del PIB, manejable. Este comportamiento en los fundamentales macroeconómicos le valió el calificativo de *desarrollo estabilizador* a esta etapa de la economía mexicana (Tello, 1993).

1. La política macroeconómica del *desarrollo estabilizador*

En el programa de *Política Económica Nacional* para el periodo 1958-1964, se establecían objetivos de corto y largo plazo, así como las líneas de acción para

¹ Para algunos autores el desarrollo estabilizador comenzó en el año de 1954, año en el que se devaluó el peso monetario frente al dólar. Esta afirmación se sostiene en el hecho de que en 1954 se registró la última devaluación del peso, y a partir de ese año se mantuvo la estabilidad cambiaria por 20 años (hasta 1970). Ver Carlos Tello, *Desarrollo Económico de México en el Siglo de la Revolución*, facultad de Economía UNAM.

² Antonio Ortiz Mena fue el secretario de Hacienda y Crédito Público de México de 1958 a 1970. En su libro *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, hace mención que la denominación *Desarrollo Estabilizador* la utilizó por primera vez en un estudio que presentó sobre el desarrollo económico de México en las reuniones del Banco Mundial y el FMI en 1969.

inducir a la economía mexicana por la senda del crecimiento con estabilidad y finanzas públicas manejables. Con este programa el gobierno hizo un importante cambio en la estrategia de industrialización centrada en la sustitución de importaciones, mediante la introducción de un modelo de estabilización de corto plazo basado en el crecimiento con distribución del ingreso, inducido por políticas de desarrollo con alta participación del gobierno. Una diferencia fundamental de este programa respecto a las políticas económicas aplicadas anteriormente, fue el hecho de que el déficit fiscal ya no se financiara con emisión primaria y que el aumento de las importaciones dejara de depender de las exportaciones de bienes primarios (Mántey, 2010).

1.1. Objetivos e instrumentos del desarrollo estabilizador.

Bajo estos principios, el mencionado programa se propuso alcanzar los siguientes objetivos:

1. Elevar el nivel de vida de la población, sobre todo de los sectores de la clase media y obreros.
2. Aumentar el ingreso nacional.
3. Diversificar las actividades productivas de la economía.
4. Avanzar en el proceso de industrialización.
5. Un desarrollo regional más equilibrado.
6. Propiciar el aumento de la productividad de todos los factores de producción.
7. Mejorar el aprovechamiento de los recursos financieros nacionales por medio de la adecuada coordinación de las políticas monetarias y fiscal.
8. Proteger la paz interna del país. (Ortíz Mena, 2012).

Este programa de política económica tenía como objetivo general el desarrollo económico del país, esto es, un crecimiento con distribución del ingreso. De ahí que el mismo se sustentara en la coordinación de las políticas fiscal y monetaria; priorizando el manejo contra-cíclico de la primera, y un manejo flexible de la segunda. La estabilidad del tipo de cambio se asumió como una condición necesaria para avanzar en el proceso de industrialización del país por la vía de la sustitución de importaciones. Por otro lado se buscó mantener finanzas públicas

manejables sin sacrificar la expansión del gasto público, porque se partía de que el crecimiento económico ampliaría la base tributaria (Ortíz Mena, 2012).

El manejo activo de la política fiscal se reflejó tanto en la expansión del gasto de capital como de gasto corriente; respecto a este último el gasto social y las transferencias y subsidios fueron fundamentales en la expansión del mercado interno. Por su parte, el manejo flexible de la política monetaria contribuyó evitar las presiones inflacionarias mediante la expansión de la base monetaria, de acuerdo a las necesidades de expansión del gasto público. El manejo de estas dos políticas, en coordinación con la política cambiaria permitió contrarrestar las fluctuaciones de la economía internacional. Además de compensar las variaciones en el gasto privado (consumo e inversión), en particular en la inversión, así como mantener la estabilidad en el balance entre ingresos y gasto público.

La participación del Estado a través de empresas públicas, en los sectores prioritarios de la economía fue fundamental en la aceleración del proceso de industrialización. Este fue el caso del sector energético, el cual aumentó su capacidad de generación y distribución a los principales centros industriales. Ello con el propósito de avanzar en la segunda y tercera fase del proceso de sustitución de importaciones, así como inducir el desarrollo regional.

En el siguiente sexenio, 1964-1970, se continúa con esta estrategia económica, pero ahora bajo el *Programa de Desarrollo Económico y Social de México (para los años 1966-1970)*, el cual conserva los principios de estabilidad y crecimiento económico contenidos en el programa de *Política Económica Nacional* que se aplicó durante el periodo 1958-1964. Bajo el nuevo programa, la intervención del Estado en las actividades económicas prioritarias siguió cumpliendo un papel clave, aunque el gasto público empezó a mostrar un lento crecimiento al mismo tiempo que reaparecían presiones inflacionarias, en particular en los precios de los alimentos. Debido a la reducción de producción de granos básicos. No obstante ello, la política económica se propuso alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Crecer en tasas altas del 5 al 7 %.
- b) Controlar las presiones inflacionarias.
- c) Aumentar el ahorro voluntario.
- d) Aumentar la inversión en producción.
- e) Aumentar la productividad del trabajo y capital
- f) Aumentar la demanda efectiva, por medio del aumento de los salarios reales.
- g) Mejorar la distribución del ingreso.
- h) Mantener la estabilidad cambiaria (López, 2010).

La regulación del sistema financiero en general, y del sistema bancario en particular, contribuyeron en mucho a alcanzar los objetivos de crecimiento con estabilidad durante todo el periodo del desarrollo estabilizador, ya que el control de las tasas de interés y la aplicación del encaje legal³ aseguró la disponibilidad de recursos a costos accesibles. Por su parte, la política comercial proteccionista y la estabilidad cambiaria incentivaron la sustitución de importaciones de bienes intermedios y algunos de capital no complejos. Por otro lado, se recurrió al endeudamiento externo para evitar la devaluación; así mismo, se asumieron acuerdos políticos para no elevar la carga tributaria y financiar el déficit fiscal mediante la colocación de títulos de deuda pública en el mercado interno.

La política fiscal contra-cíclica desempeñó un papel fundamental en la estrategia macroeconómica del desarrollo estabilizador, ya que, por un lado, estimuló el crecimiento de la inversión privada a través de exenciones tributarias a los ingresos de capital y, por el otro, expandió la demanda interna mediante transferencias y subsidios a los sectores trabajadores de la población. Ello se reflejó en un incremento del ahorro interno y de las ganancias de los empresarios. Como parte de la política fiscal expansiva, las empresas públicas contribuyeron al desarrollo y consolidación de sectores claves, como el de la siderurgia, petróleo, electricidad, infraestructura en transporte y comunicación, salud, etc. Ello se reflejó en un incremento de la productividad de los factores productivos (Mántey, 2010).

³ El encaje legal se refiere a la fracción obligatoria y mínima (requerida por la autoridad) de los depósitos de los ahorradores que los bancos comerciales deben mantener como reservas para poder atender los retiros de los depositantes; es decir, es la proporción de los depósitos que los bancos no pueden prestar. El encaje legal es un requerimiento que el banco central puede hacer a los bancos y que generalmente se deposita en el banco central. Fuente: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>

La coordinación de la política fiscal con las políticas monetaria, financiera e industrial hicieron posible los efectos positivos sobre el crecimiento económico. La política monetaria flexible contó con tres instrumentos que se complementaron con la política financiera e industrial para el logro de su objetivo general de estabilidad con crecimiento económico.

Los cuales fueron el control de las tasas de interés sobre los depósitos bancarios, el uso del encaje legal y la asignación de crédito de forma selectiva.

El primer instrumento consistió en que los controles sobre las tasas de pasivos, obligaban a la banca comercial a pagar tasas de interés fijadas por el banco central sobre los instrumentos de captación, con el propósito de fomentar la captación de ahorro interno. Cabe mencionar que en esa época, la autoridad monetaria no regulaba las tasas de interés sobre préstamos, solo en casos especiales, debido a que se consideraba que la tasa de interés no era un instrumento eficaz para controlar la demanda agregada y porque la demanda de crédito era más sensible a las expectativas que se tenían sobre la rentabilidad con respecto a las expectativas del costo de financiamiento (Mántey, 2010).

El segundo instrumento lo constituye los recursos provenientes del encaje legal, que fueron usados, por el banco central para regular las reservas internacionales, el financiamiento de las actividades del gobierno y otorgar crédito a los intermediarios financieros. Finalmente, el tercer instrumento lo constituyó la política selectiva de crédito la cual canalizaba los recursos bancarios a las actividades prioritarias, como el turismo, abasto de alimentos, construcción de vivienda, la pequeña y mediana empresa, promoción del mercado de valores industriales, etc. Se utilizaron fideicomisos de fomento administrados por el Banco de México y Nacional Financiera, los cuales se utilizaron para la promoción de nuevas inversiones regionales especialmente en sectores menos desarrollados, y que ayudaban en las carencias de infraestructura tanto empresarial como física, lo cual provocó un aumento de productividad (Mántey, 2010).

Es importante señalar que, la política monetaria utilizó sus instrumentos de forma distinta a como lo utilizaban en esa época los países desarrollados, pues

nuestro mercado de capitales estaba poco desarrollado (Ortiz Palacios, 2010). En la actualidad, se han venido imponiendo a los países en desarrollo en general, y a México en particular, medidas adoptadas por los países desarrollados. Dichas políticas han sido impuestas por las instituciones multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc. En el caso de México, esas políticas no han tenido los resultados esperados debido a los desequilibrios estructurales que presenta nuestra economía, lo que explica que las políticas de ajuste macroeconómico profundicen dichos desequilibrios y conduzcan a recesiones severas. Además, la descoordinación entre la política fiscal y monetaria impide el logro del objetivo del crecimiento estable y sostenido.

1.2. Crecimiento con estabilidad. Los fundamentales macroeconómicos.

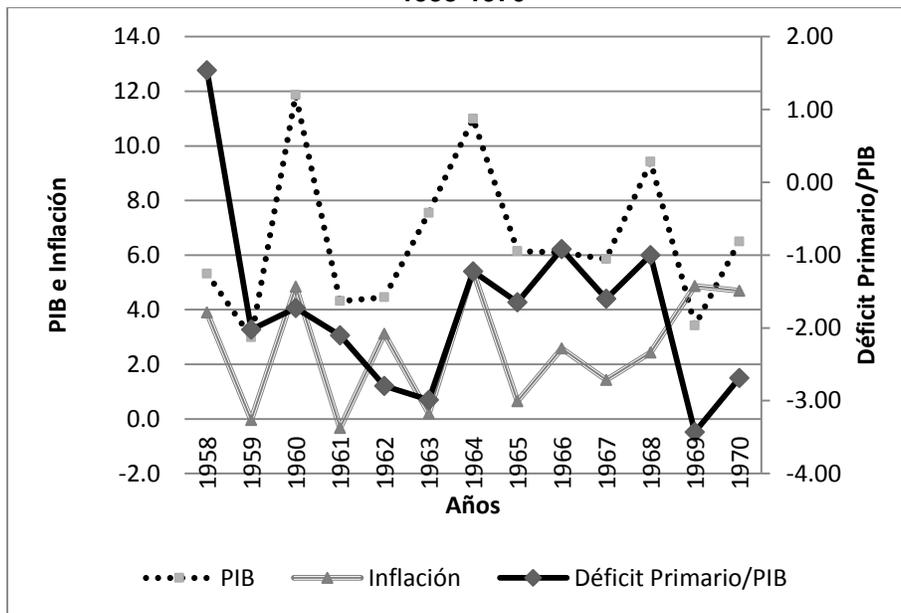
Hacia la segunda mitad de la década de 1940 y la primera de 1950, el crecimiento económico estuvo acompañado de fuertes presiones inflacionarias; lo que erosionó el poder adquisitivo de los salarios y, en consecuencia, el nivel de vida de los trabajadores registró un grave deterioro. Esta situación llevó al gobierno a establecer como objetivo prioritario de la política fiscal la elevación del ritmo del crecimiento sin descuidar la estabilidad monetaria, porque de esta forma al mismo tiempo que generaba empleo se incrementaba el poder adquisitivo de los grupos sociales mayoritarios. Así, la expansión del mercado interno se acompañó de una mejora en la distribución del ingreso.

En la Gráfica 1 se observa que el PIB mantuvo tasas de crecimiento, en promedio anual, del 6.5%, y la inflación mantuvo una tendencia estable (2.6%), en tanto que el déficit primario, no superó el 3.43 por ciento, como proporción del PIB. Ello demuestra el manejo responsable de las finanzas públicas, pero el bajo déficit también es resultado del crecimiento económico, ya que éste amplió la base tributaria y, por ende, la recaudación de ingresos tributarios.

2. Política fiscal activa y sostenibilidad de las finanzas públicas

Durante el periodo del desarrollo estabilizador la política del gasto público jugó un papel clave para mantener el ritmo de crecimiento de la actividad económica, a través del crecimiento sostenido de la demanda interna. El objetivo prioritario de la política de gasto durante dicho periodo era generar condiciones

Gráfica 1
Fundamentales Macroeconómicos
Variación anual real
1958-1970



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

macroeconómicas estables y sostenidas que estimularan el crecimiento de la inversión privada y la distribución del ingreso. En otras palabras, generar condiciones macroeconómicas que aseguraran un ambiente microeconómico de valorización del capital privado y una mejora en la distribución del ingreso.

La Secretaría de Hacienda procuró hacer un manejo eficiente y responsable del gasto público con la finalidad de mantener las finanzas públicas en niveles manejables y, por tanto, déficits presupuestales sostenibles, sin sacrificar el gasto social (Ortiz Mena, 2012). Como parte de esta política, en 1965 se autorizó una reforma de ley mediante la cual se incorpora al presupuesto de la federación el

presupuesto del sector paraestatal, el cual presentaba graves problemas debido a que no estaba regulado. Dicha reforma permitiría tener un mayor control del gasto de este sector, ya que se le obliga a entregar a la Tesorería de la Federación sus recursos, con lo cual los mismos pasaban a formar parte de los recursos del gobierno federal. En consecuencia, la asignación de presupuesto a las entidades paraestatales requería de la aprobación de la Secretaría de Hacienda (Ortiz Mena, 2012).

2.1. Gasto contra-cíclico y crecimiento económico.

La dinámica del producto interno bruto sigue con cierto rezago el comportamiento del gasto público. En la Gráfica 2 se observa que en los años 1959, 1962 y 1969 el gasto corriente registró el crecimiento más elevado en términos reales. En el caso del gasto de capital, el crecimiento real se registró en 1959, 1965 y 1967. En promedio anual, durante el periodo 1958-1970, el gasto corriente⁴ creció 8.8%, el gasto de capital⁵ en 16.1%, y el PIB 6.5%. El incremento del gasto público en los años 1965-1968 se explica en gran medida por la inversión en infraestructura para los juegos olímpicos de 1968 y el mundial de fútbol de 1970.

En cuanto a la estructura del gasto total, el gasto corriente representó hasta 1964, el 80 por ciento del gasto total, en promedio anual, a partir de este año dicha participación empieza a descender debido a la reducción del crecimiento del gasto total. Por su parte, el gasto de capital, representó en promedio, el 15 por ciento para el mismo periodo; y contrario al comportamiento del gasto corriente, el gasto

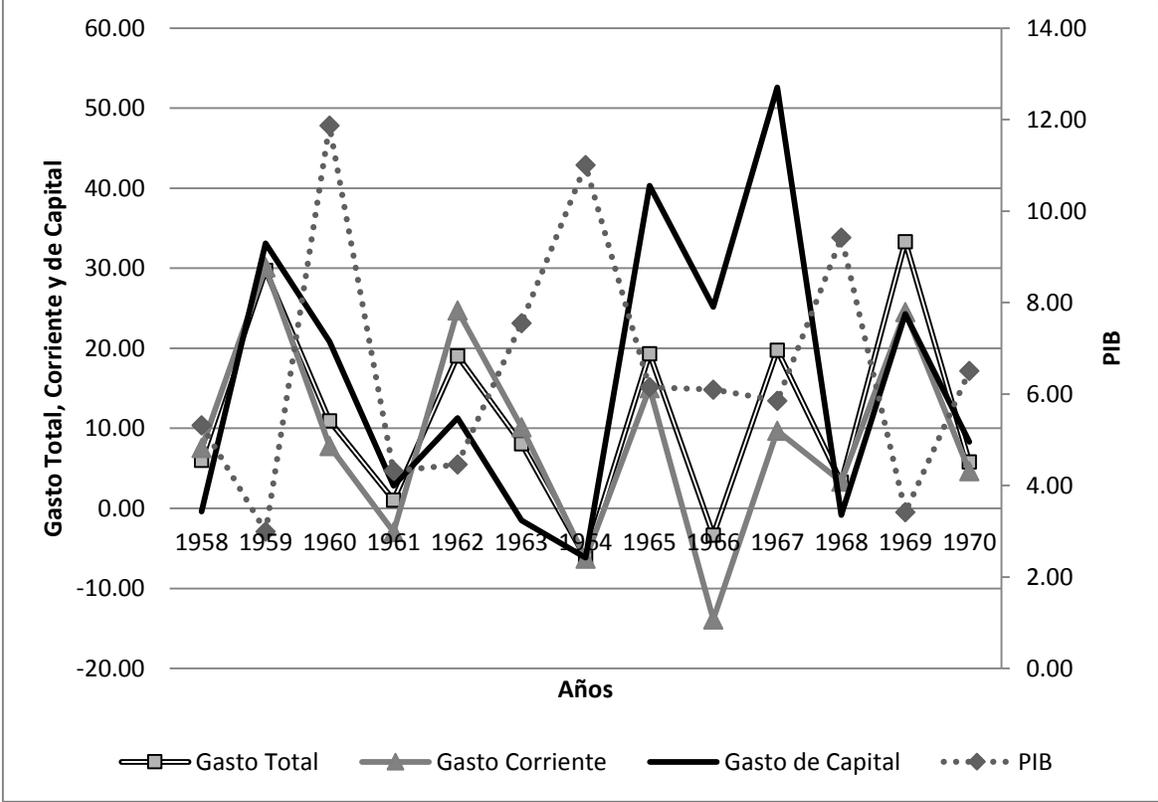
⁴ El gasto corriente es la erogación que realiza el sector público y que no tiene como contrapartida la creación de un activo, sino que constituye un acto de consumo; esto es, los gastos que se destinan a la contratación de los recursos humanos y a la compra de los bienes y servicios necesarios para el desarrollo propio de las funciones administrativas.

⁵ El gasto de capital es el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.

Fuente: <http://www.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>

de capital eleva su participación en el gasto total a partir de 1965. Hasta 1965, el gasto no programable⁶ solo representó el 5 por ciento, en promedio, pero a partir de 1969 este porcentaje se eleva (ver Gráfica 3). La Gráfica 4 muestra que para los años 1969-1970, el gasto no programable representaba más del 10 por ciento del gasto total. Este gasto se refiere a los gastos que por su naturaleza no es factible identificar con un programa específico, como los intereses y gastos de la deuda, participaciones a entidades federativas y municipios, adeudos de ejercicios fiscales anteriores, recursos destinados al saneamiento financiero y los apoyos a ahorradores y deudores de la banca.

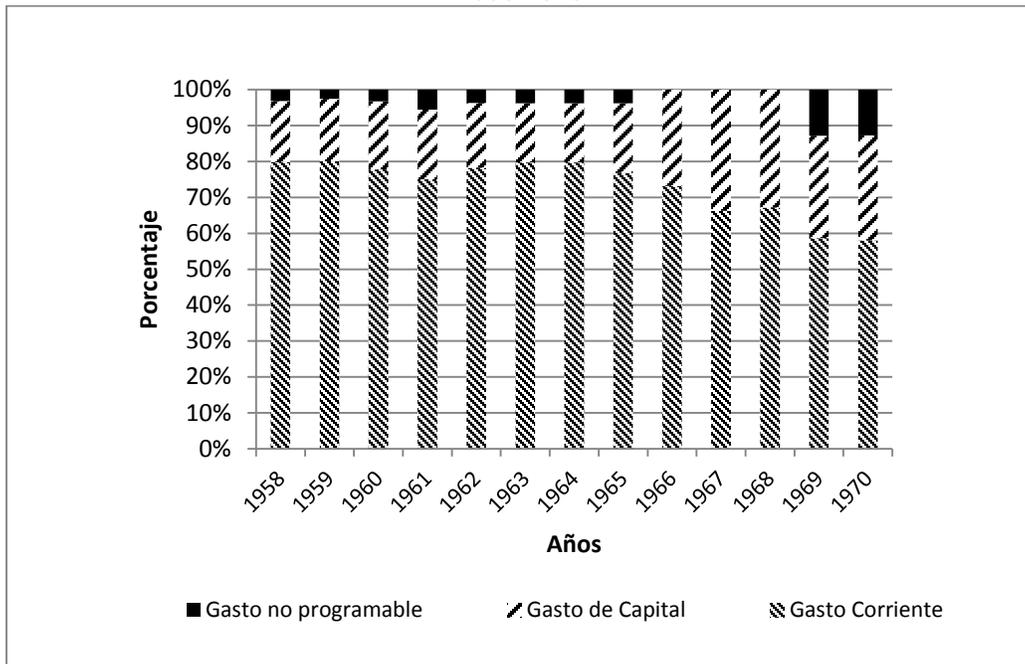
Gráfica 2
Evolución del Crecimiento Económico y el Gasto Público
 Variación anual real
 1958-1970



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

⁶ El gasto no programable son las erogaciones a cargo de la Federación que derivan del cumplimiento de obligaciones legales o del Decreto de Presupuesto de Egresos.
 Fuente: <http://www.aseguroo.gob.mx/LGCG/Armonizaci%C3%B3n%20contable/clasificaci%C3%B3n%20econ%C3%B3mica.PDF>

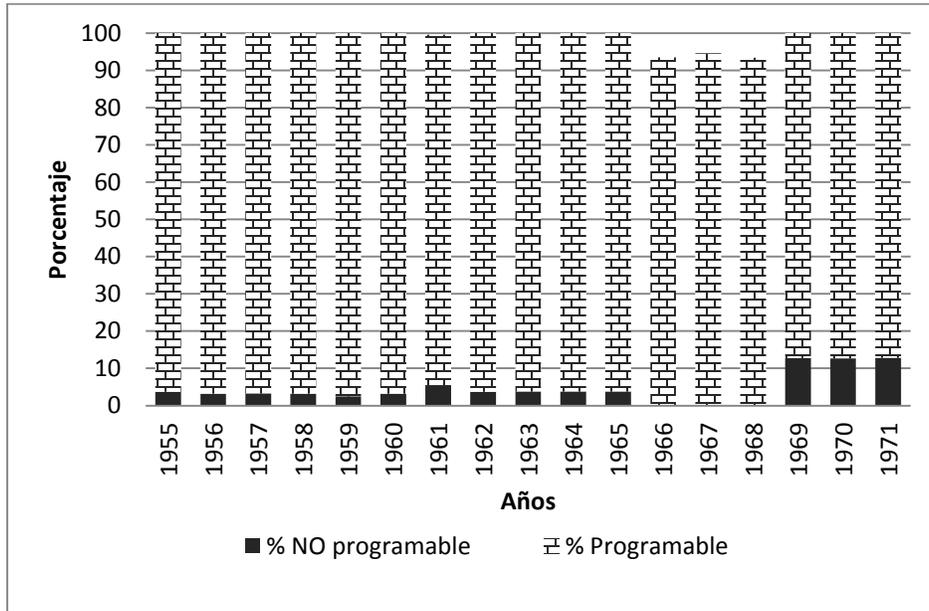
Gráfica 3
Estructura del Gasto Público
 Porcentaje
 1958-1970



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

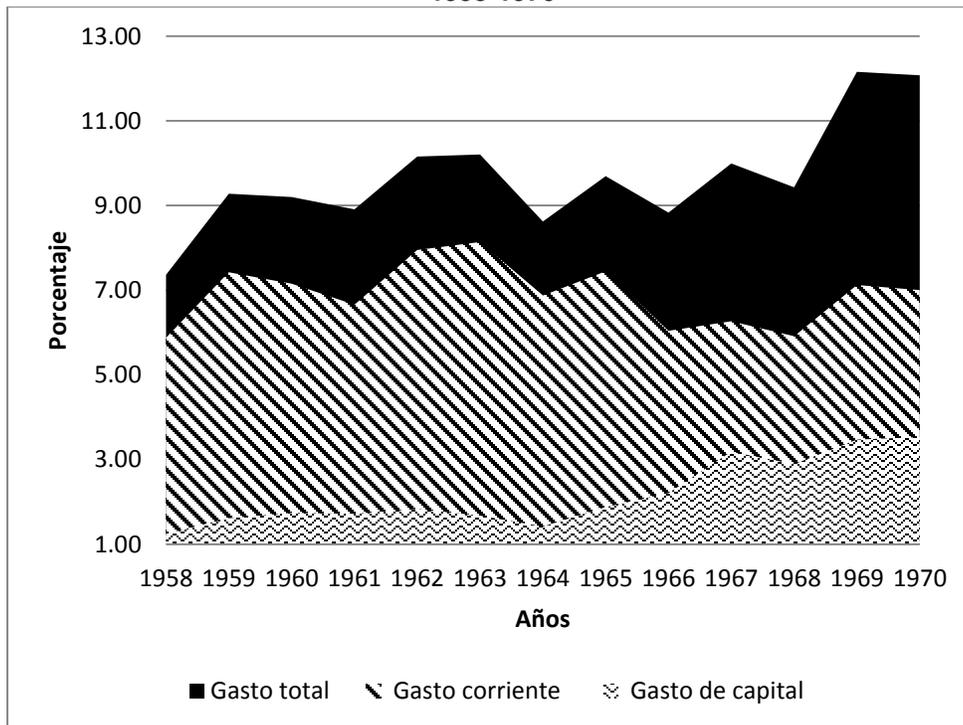
Como proporción del PIB, el gasto total pasó de representar el 7 por ciento en 1958, a una proporción del 12 por ciento entre 1969-1970 (ver Gráfica 5). Este crecimiento del gasto total tuvo como principal destino un incremento sustancial del gasto social (que en ese entonces incluía el gasto en educación, agropecuario, salud y seguridad social), el cual pasó del 32.2 por ciento del gasto total en 1958, al 35.3 por ciento en 1970. Este crecimiento del gasto total tuvo como principal destino un incremento extraordinario del 143 por ciento, en términos reales, del gasto social *per cápita* (Ortíz Mena, 2012).

Gráfica 4
Gasto Programable y No Programable
 Porcentaje
 1955-1971



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Gráfica 5
Gasto Público
 Como proporción del PIB
 1958-1970



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

2.2. Expansión de la base tributaria y los ingresos públicos.

En la primera mitad de la década de 1960, se llevaron a cabo importantes reformas al sistema tributario tendientes a modernizarlo, lo que significaba aplicar un sistema impositivo más general que facilitaría la recaudación y evitaría la evasión fiscal. Así mismo, se esperaba que la mayor eficiencia del sistema tributario estimulara el ahorro interno y la inversión productiva, ya que ello fortalecería la estrategia de crecimiento estable y sostenido.

Reforma tributaria para el crecimiento económico

En 1960 la principal fuente de recaudación del gobierno era los impuestos a los ingresos personales de las distintas cédulas (IV, V, VI y VII), los cuales aportaron el 10.1% de los ingresos tributarios. De esta proporción, el 72% lo aportó sueldos y salarios (cedula IV), el 9% provino de los impuestos a los ingresos profesionales (cedula V), el 17% lo aportaron los impuestos a los intereses, dividendos, derechos y regalías (cedula VI) y el restante lo aportaron los impuestos a la exportación y concesiones (cedula VII) (Ortiz Mena, 2012).

En 1961 se aprueban reformas a la legislación tributaria para crear una nueva cedula que obliga a los contribuyentes a sumar los ingresos acumulados en dos o más cédulas. También se ampliaron los ingresos gravables con la inclusión de las ganancias derivadas de la enajenación de bienes inmuebles y valores inmobiliarios, renta de inmuebles y productos de valores bancarios y de obligaciones de empresas industriales. Por otro lado, se anuló el impuesto sobre herencias por considerar que no gravaba a las grandes fortunas y recaía en mayor medida sobre la clase media.

La creación del Registro Federal de Causantes en 1961, fue un avance muy importante en materia de administración tributaria, ya que ello permitió identificar y supervisar a los contribuyentes. Mediante este registro se hizo más fácil el seguimiento del cumplimiento de las obligaciones fiscales de los contribuyentes,

así como la planificación de las actividades administrativas de la autoridad tributaria. Este avance en materia administrativa se reflejó en la expansión de la base tributaria, en una mejora en el control de la recaudación y en la reducción de la evasión de impuestos.

A finales de 1964 se aprueba la Nueva Ley del Impuesto Sobre la Renta (ISR), mediante la cual se crea un impuesto global al ingreso de empresa y personas físicas, y el cual sustituye al sistema de cedulas. Con este impuesto se elimina el impuesto a las *Utilidades Excedentes* y se establecen tasas marginales a los ingresos de empresas y personas físicas. Estos cambios hicieron más equitativo, progresivo y general el sistema tributario, ya que hubo una redistribución de la carga tributaria.

La modernización de la técnica para gravar con más precisión la capacidad real de las empresas y personas, además de la simplicidad del sistema fueron clave para elevar la recaudación de impuestos (Ortiz Mena, 2012). La aceptación de la Nueva Ley del ISR queda expresada en el siguiente comentario que al respecto hicieron la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, la Confederación de Cámaras Industriales, la Asociación de Banqueros de México, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros:

“Esta ley, que constituye el paso más importante que se ha dado en materia fiscal en los últimos años, al establecer las bases de un impuesto de tipo personal, abandonando el sistema cedula, traerá aparejados todos los problemas que implica un cambio en los sistemas y en las estructuras fiscales, pero es, sin lugar a dudas, un paso necesario para establecer el tipo de Impuesto sobre la Renta adecuado a nuestro grado de desarrollo económico. Tenemos la confianza de que, con el esfuerzo conjunto de autoridades y contribuyentes, se encontraran las soluciones adecuadas a los problemas que surjan, lográndose una Ley justa que estimule el proceso económico hasta alcanzar los niveles de bienestar general que todos buscamos”⁷

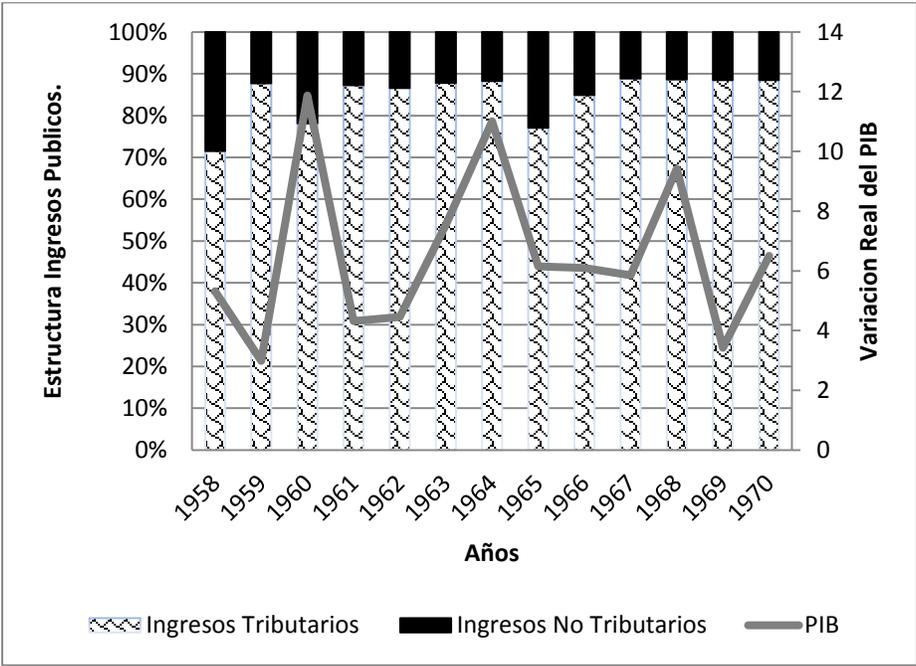
En cuanto a las reformas tributarias para las empresas, se estableció una tarifa progresiva a partir de la tasa marginal de 42% para utilidades gravables

⁷ Tomado de Ortiz Mena (2012), donde se comenta que este desplegado fue tomado de periódico Excelsior del 17 de diciembre de 1964, p. 1A.

superiores a los 500 pesos mexicanos, y se eliminó el gravamen sobre las utilidades excedentes y la depreciación acelerada se manejó de forma universal. Por su parte, y como una estrategia para estimular la inversión productiva, la reinversión de utilidades de las empresas quedó exenta de impuestos cuando estos fuesen distribuidos a otras entidades que estuvieran sujetas al impuesto global de las empresas. Respecto a la carga fiscal de las personas físicas, se aplicó una tarifa progresiva, siendo la tasa marginal máxima de 35% aplicable a los ingresos mayores de 300,000 pesos mexicanos (Ortiz Mena, 2012).

En el contexto de estas reformas tributarias se da un crecimiento extraordinario del PIB, que pasa de un crecimiento real del 4.6% en 1962, al 7.9% en 1963; en tanto que la inflación se mantuvo en un intervalo de 3-5 por ciento, durante todo el periodo de 1958-1970 (ver Gráfica 1).

Gráfica 6
Evolución de los Ingresos Públicos y Crecimiento Económico
 Estructura porcentual
 1958-1970.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Durante el periodo 1959-1970, los ingresos tributarios aportaron, en promedio anual, el 80 por ciento de los ingresos públicos; debe señalarse que

después de un descenso de esta participación en 1965, la participación de estos ingresos se elevó al 90 por ciento. Este incremento en los ingresos tributarios es resultado del crecimiento económico estimulado por la expansión del gasto público (ver Gráfica 6).

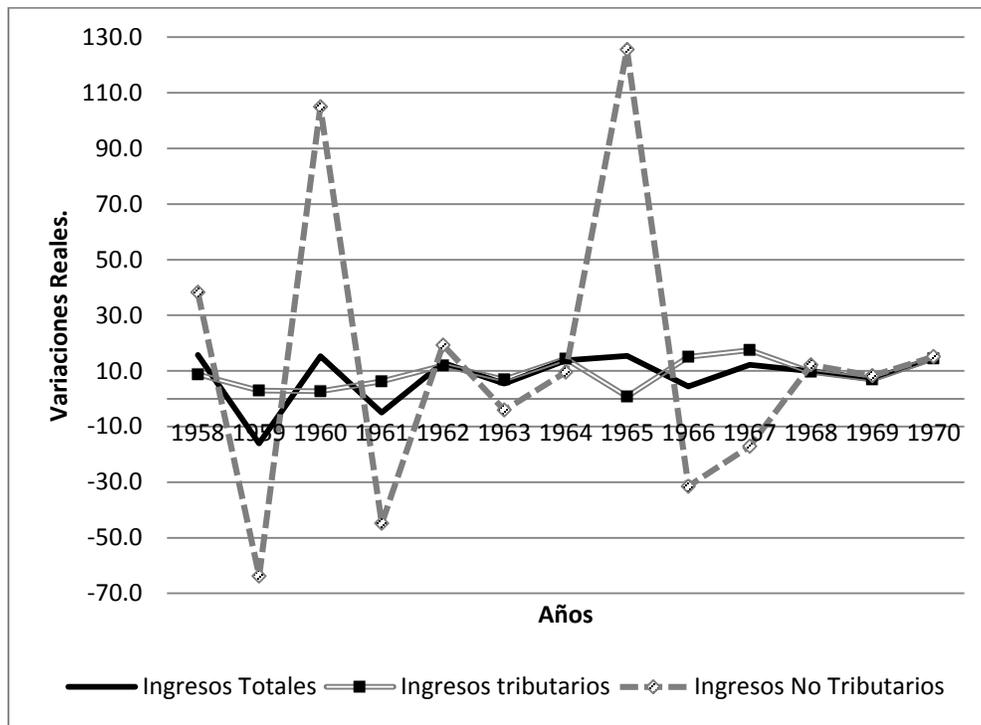
La caída en 1965 de la participación de los ingresos tributarios en los ingresos propios del gobierno⁸ fue resultado del acuerdo de no aplicar el incremento al Impuesto Sobre la Renta a la mayor parte de los ingresos provenientes del capital. Esta decisión se da en el contexto del incremento de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales entre 1963-1964, para evitar que el ahorro de mexicanos saliera del país.

El menor crecimiento de los ingresos tributarios entre 1963-1965, se muestra en la Gráfica 7, registrando una recuperación en 1966. Por su parte, los ingresos no tributarios, que incluye los derechos, productos y aprovechamientos, registraron un crecimiento de más del 125 por ciento en 1965, precisamente cuando cae el crecimiento de los ingresos tributarios. Cabe señalar que los ingresos no tributarios registraron un crecimiento altamente irregular y con fluctuaciones muy profundas. Ello se debe a que este tipo de ingresos no está determinado directamente por el ciclo económico, a diferencia de los ingresos tributarios cuya dinámica depende del crecimiento del PIB, razón por la cual su carácter pro-cíclico es más pronunciado.

El comportamiento irregular y la baja participación de los ingresos no tributarios en los ingresos totales, también se refleja en su bajo porcentaje como proporción del PIB. Por el contrario, los ingresos tributarios determinan el comportamiento de los ingresos totales, de ahí que registre una mayor porcentaje como proporción del PIB (ver Gráfica 8).

⁸ En estos ingresos se incluyen todas las percepciones de las diversas entidades del sector público, excepto las transferencias y los ingresos por financiamiento interno y externo. Definición tomada de: <http://www.definicion.org/ingresos-propios>.

Gráfica 7
Evolución de los Ingresos Públicos
 Variación anual real
1958-1970.



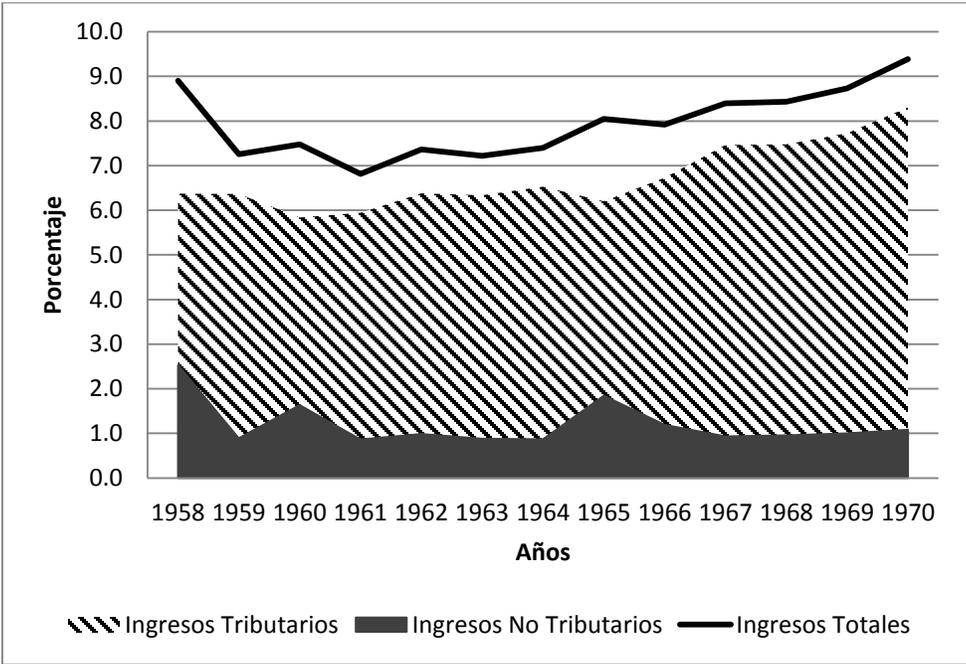
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

En el Cuadro 1 se muestra que durante el periodo 1958-1970, los ingresos por Impuestos sobre la Renta aportaron aproximadamente el 40 por ciento de los ingresos tributarios, seguidos por los ingresos provenientes de las actividades industriales, de importación y mercantiles. En su conjunto estos cuatro rubros aportaron más del 80 por ciento de los ingresos tributarios durante dicho periodo.

Cabe señalar que el impuesto sobre Ingresos Mercantiles que tasa a las actividades comerciales, es autorizado en 1960, como parte de las reformas fiscales que se realizaron en la primera mitad de la década de 1960.

Hacia finales de la década de 1960, se observa un deterioro de las finanzas públicas y en la distribución del ingreso debido a varios factores. En el caso de las finanzas públicas, su deterioro se explica por la política de subsidios, transferencias y exenciones y bajos impuestos a las empresas con el objetivo de estimular la reinversión de utilidades, y de esta forma, elevar la formación de capital fijo privada. Si bien, originalmente esta política tributaria fue justificable y necesaria, pues la misma desempeñó una función clave en la consolidación de industrias nuevas y necesarias para avanzar en el proceso de industrialización del país, a lo largo del tiempo debió de ser revisada, adecuada y, en su caso, eliminada, toda vez que su objetivo original había sido cumplido. La falta de voluntad política para hacer estas adecuaciones generó una reducción permanente de los ingresos tributarios.

Gráfica 8
Ingresos Públicos
 Como proporción del PIB
1958-1970.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

CUADRO 1
ESTRUCTURA INGRESOS TRIBUTARIOS
Porcentaje
1958-1970

| Año | Total ⁽¹⁾ | Sobre explotación de recursos naturales | A la industria | A la importación | A la exportación | Sobre la renta | Del timbre | Para educación ⁽²⁾ | Sobre ingresos mercantiles ⁽³⁾ |
|------|----------------------|---|----------------|------------------|------------------|----------------|------------|-------------------------------|---|
| 1958 | 99.93 | 4.41 | 17.77 | 18.94 | 13.35 | 33.48 | 1.37 | | 10.60 |
| 1959 | 99.98 | 2.56 | 17.58 | 19.51 | 13.16 | 34.28 | 1.98 | | 10.92 |
| 1960 | 99.98 | 2.69 | 17.11 | 19.49 | 11.27 | 36.35 | 2.04 | | 11.04 |
| 1961 | 99.96 | 2.48 | 17.59 | 17.08 | 10.63 | 38.20 | 1.97 | | 12.02 |
| 1962 | 99.99 | 2.10 | 18.64 | 15.36 | 10.11 | 39.57 | 1.91 | | 12.30 |
| 1963 | 99.96 | 1.97 | 17.16 | 15.45 | 8.52 | 40.03 | 1.82 | 3.66 | 11.36 |
| 1964 | 99.90 | 1.69 | 16.63 | 15.92 | 6.92 | 43.51 | 1.80 | 2.13 | 11.30 |
| 1965 | 99.95 | 2.02 | 18.41 | 20.29 | 7.22 | 35.72 | 2.01 | 1.55 | 12.73 |
| 1966 | 99.98 | 1.74 | 17.00 | 17.48 | 6.07 | 41.97 | 1.95 | 1.94 | 11.83 |
| 1967 | 99.97 | 1.67 | 16.45 | 20.67 | 4.10 | 42.39 | 1.78 | 1.86 | 11.05 |
| 1968 | 99.91 | 1.97 | 18.49 | 16.16 | 4.40 | 43.11 | 1.71 | 1.97 | 12.11 |
| 1969 | 99.88 | 1.93 | 17.84 | 16.37 | 3.66 | 44.31 | 1.66 | 1.78 | 12.34 |
| 1970 | 99.89 | 2.61 | 18.78 | 17.65 | 2.74 | 42.74 | 1.61 | 1.72 | 12.04 |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

- (1) El total no da 100 por ciento, debido a que la participación de Otros impuestos es mínima.
- (2) Este impuesto se aplica a partir de 1963.
- (3) Los datos de 1958 y 1959 corresponde al impuesto al comercio. El cual a partir de 1960, se incluye al Impuesto Sobre Ingresos Mercantiles.

Esta reducción en los ingresos tributarios coincide con el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones cuyo principal detonador fue la crisis del sector agrícola, por un lado, y con cambios radicales en los mercados de bienes y financieros internacionales, por el otro. En este último caso, resalta el surgimiento de nuevos mercados proveedores de materias primas y alimentos, así como la sustitución de fibras naturales por sintéticas. En tanto que en los mercados financieros internacionales se empieza a registrar una alta volatilidad en las tasas de interés, fenómeno que conducirá al colapso del sistema Bretton Woods y, en consecuencia, a un incremento de la liquidez a nivel mundial y a la volatilidad en los mercados financieros (Ortiz Mena, 2012).

El efecto negativo de la política tributaria sobre la distribución del ingreso se explica por dos factores. El primer factor tiene que ver con el hecho de que los

ingresos tributarios estuvieran sostenidos principalmente por los impuestos directos, en específico los ingresos provenientes del ISR, los cuales aportaban más del 40 por ciento de la recaudación tributaria. Esta elevada carga tributaria redujo el ingreso disponible, en particular de la clase media. A ello se sumó el efecto negativo de nuevos impuestos sobre dicha clase social, como fue el establecimiento en 1967, del impuesto sobre la tenencia de automóvil (Cárdenas, 2012).

El otro factor está relacionado con la política salarial, la cual se endurece a partir de 1967, cuando los incrementos en los salarios nominal son con mucho menores a los incrementos en los precios. De tal forma, que la demanda de los sectores trabajadores registra una fuerte contracción.

Bajo este contexto nacional e internacional, la necesidad de elevar el gasto público era mayor, precisamente en el momento en que los ingresos tributarios estaban descendiendo y los salarios nominales registraban una elevada pérdida de su poder adquisitivo. La ampliación de la brecha entre gasto e ingreso públicos se hace más evidente a partir de 1970, debido a que dichos ingresos crecían a una tasa menor que el gasto público.

3. Deuda pública y financiamiento del déficit público.

Durante el desarrollo estabilizador la conducción de la política fiscal se rigió por el principio de que la relación entre gastos e ingresos del sector público debía asegurar un nivel de déficit fiscal bajo y manejable. Ello implicaba que el déficit debía adecuarse a la capacidad de endeudamiento de la economía y financiable mediante fuentes no inflacionarias (Ortiz Mena, 2012).

El aumento de las reservas del Banco de México como resultado del crecimiento de la captación de recursos líquidos por parte de la banca comercial, permitió que aquel elevara el crédito al gobierno. Ello explica que los incrementos en el gasto público se correspondieran con los aumentos de la captación interna de la banca comercial, ya que estaban compuestos por instrumentos muy líquidos. De tal forma que, durante los años 1958-1963, el déficit público estuvo financiado

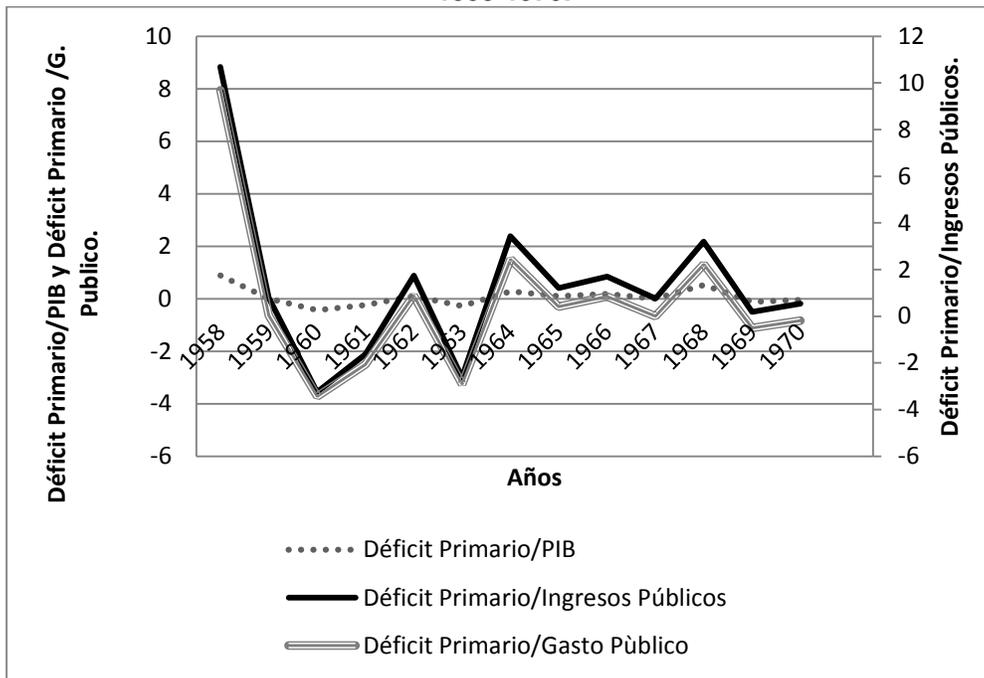
fundamentalmente por el Banco de México; esto es, por fuentes no inflacionarias (Ortiz Palacios, 2010).

En la estrategia del desarrollo estabilizador la inversión pública estaba financiada principalmente por el sistema bancario. Esto implicó un aumento de la participación del financiamiento interno en el total de financiamiento de la inversión pública. Al mismo tiempo los ingresos registraron una baja en 1958 a 1964, fue a partir de 1966 donde se registra una notoria recuperación como se puede ver en la Gráfica 8. Esta recuperación implica que el crecimiento económico inducido por el incremento en el gasto público provocó un efecto expansivo de los ingresos ordinarios tanto los ingresos tributarios como los no tributarios, dicha recuperación se dio también gracias a la reforma tributaria global de 1964.

El financiamiento del déficit público por parte del Banco de México estaba basado en la confianza política que tenían tanto los banqueros como los empresarios en las políticas fiscal y monetaria aplicadas hasta este momento. Confianza que tenía su sustento económico en las exenciones fiscales y los bajos precios de bienes y servicios públicos, así como en los bajos impuestos a las ganancias empresariales. A ello se sumó la estabilidad de los precios internacionales de materias primas y del tipo de cambio, así como de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales (López, 2010).

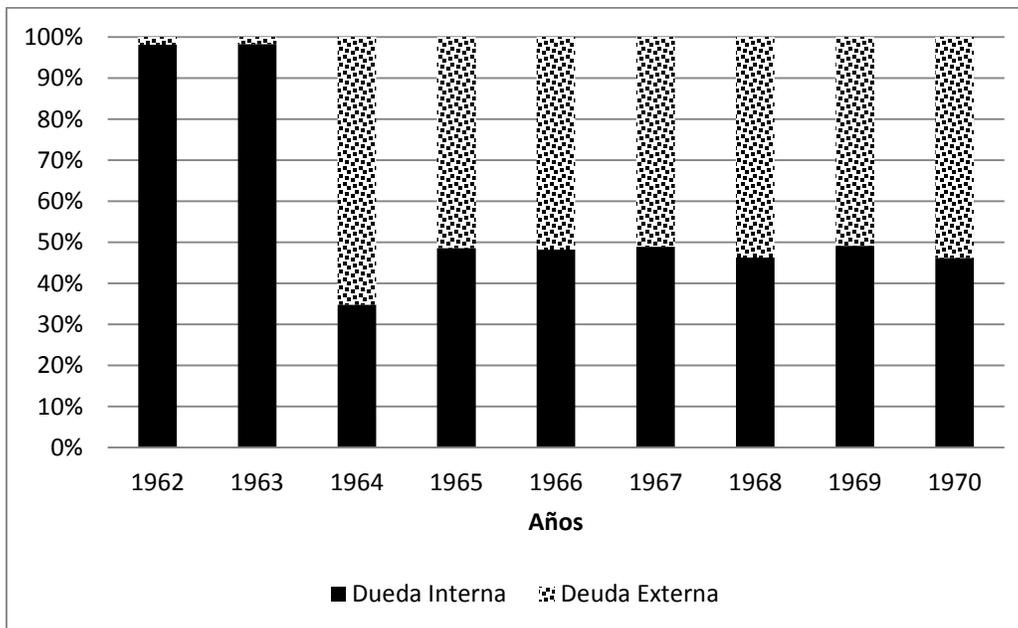
Así, el financiamiento de la expansión del gasto público mediante deuda pública interna y financiamiento directo del Banco de México creó un círculo virtuoso, pues el crecimiento sostenido de la demanda interna estimuló el crecimiento económico, y este a su vez amplió la base tributaria y, con ello, se elevó la recaudación de ingresos públicos. Este mecanismo no generó presiones inflacionarias y permitió mantener un déficit primario bajo y, por ende, finanzas públicas sostenibles (López, 2010).

Grafica 9
Comportamiento del Déficit Primario
 Variación anual real
1958-1970.



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

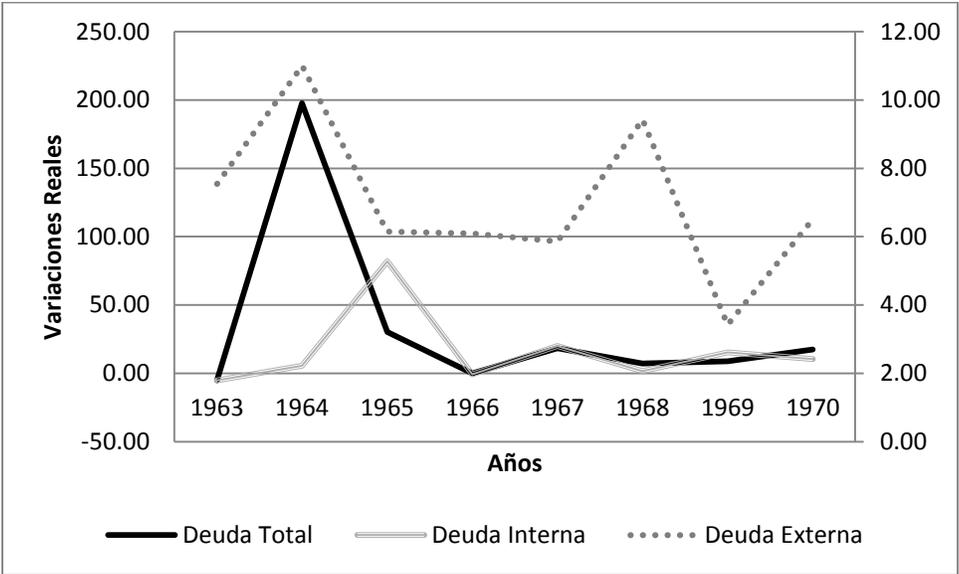
Gráfica 10
Estructura de la Deuda Pública
 Porcentaje
1962-1970



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Otras fuentes importantes de financiamiento del déficit público fueron los superávits de la balanza agropecuaria y de la balanza de servicios no factoriales, ahorro interno a través de los depósitos bancarios y, en menor medida, la emisión de dinero.

Gráfica 11
Comportamiento de la Deuda Total
 Variación anual real
1963-1970



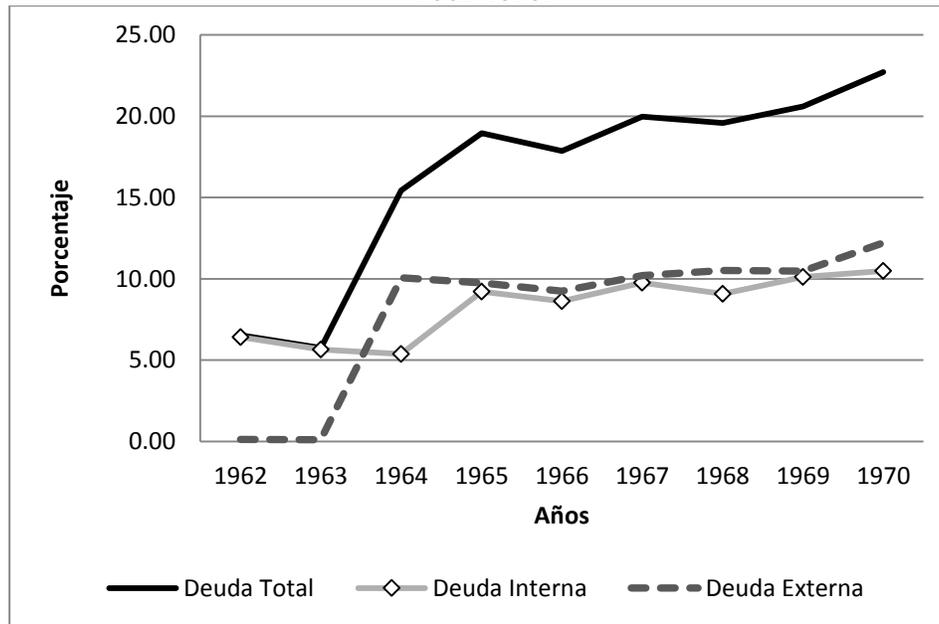
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Estos factores en su conjunto permitieron mantener un déficit primario bajo y financiarlo mediante fuentes no inflacionarias. En la Gráfica 9 se muestra que a partir de 1960, el déficit primario como proporción del gasto e ingreso público desciende drásticamente, para mantenerse en 2 por ciento, e incluso se registran superávits en 1962, 1964 y 1968. Como proporción del PIB, el déficit primario muestra la misma tendencia.

El incremento de la participación de la deuda externa, como porcentaje de la deuda total, entre 1956-1961, del 13.5% al 33.7%, respectivamente, coincide con el incremento del déficit público en este último año. Esta dinámica de la deuda externa cambia a partir de 1964, ya que, después de representar menos del 5 por ciento de la deuda pública total durante los años 1962-1963, ésta participación se eleva al 65 por ciento en 1964. Sin embargo este incremento se da en un contexto

marcado por una mejora en las finanzas públicas, pues incluso se registra superávit primario (ver Gráfica 10).

Gráfica 12
Deuda Pública
Como proporción del PIB
1962-1970.



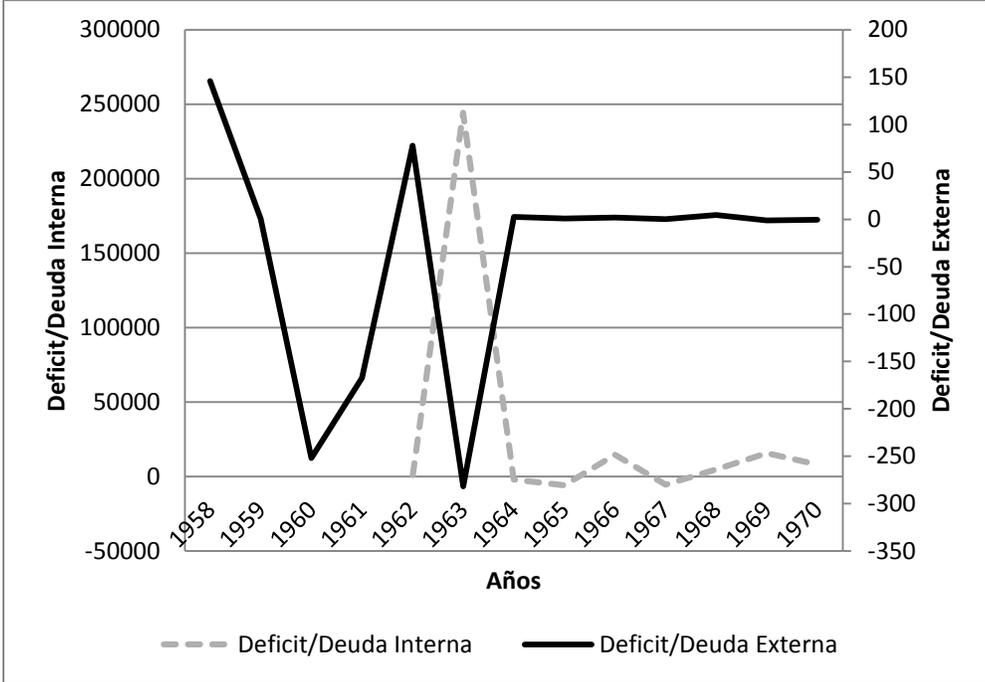
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

El incremento de la participación de la deuda externa, como proporción de la deuda pública total, se explica por el crecimiento de casi 100 puntos porcentuales que registró dicha deuda entre 1963-1964, el cual coincide con el incremento del déficit comercial (ver Gráfica 11). Esto confirma que el crecimiento de la deuda externa en la segunda mitad de la década de 1960, respondía a la necesidad de financiar el creciente déficit de la balanza comercial, ante la reducción de los excedentes de la balanza agropecuaria (Cárdenas, 2012). Ello confirma lo comentado párrafos arriba, en el sentido de que, durante la década de 1960 la deuda pública interna financió principalmente el déficit público, en tanto que la deuda externa financiaba el déficit de la balanza comercial.

La Gráfica 12 muestra el incremento de la deuda externa, como proporción del PIB a partir de 1964, en donde la deuda total aumentó su proporción del PIB en 9.6% con respecto al año anterior y en 1970 llegó a representar 22.7% del PIB.

La deuda externa por otro lado, de 1963 a 1964 aumentó en 9.9% su proporción al PIB, llegando a representar 10% de este. Donde por varios años se mantuvo en la misma proporción al llegar en 1970 a representar el 12.2% del PIB.

Gráfica 13
Déficit Primario
 Como Proporción de la Deuda Pública
1958-1970



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Por su parte, en la Gráfica 13 se muestra que el déficit primario, como proporción de la deuda externa se mantuvo bajo, teniendo solo un aumento en 1960 y 1963, a su vez que el déficit primario como proporción de la deuda interna a partir de 1964 se mantuvo estable.

CAPÍTULO II

POLÍTICA FISCAL Y DEBILIDAD EN LAS FINANZAS PÚBLICAS EN MÉXICO: 1971-1988.

Los estudiosos de la economía mexicana coinciden en que la crisis del sector agrícola que se manifiesta en 1965, marca el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y la reaparición de los desequilibrios estructurales, esto es, déficit fiscal, déficit externo y presiones inflacionarias. En 1970 la economía mexicana inicia un ciclo de alta fluctuación en su crecimiento, ya que las fases de crecimiento del producto son más cortas y las recesiones más amplias y profundas.

1. La política económica y los fundamentales macroeconómicos: De la inestabilidad económica a las políticas de ajuste ortodoxo: 1971-1988.

A lo largo del periodo 1971-1988 se pueden distinguir tres fases atendiendo al comportamiento del producto y la inflación. La primera corresponde a los años 1971-1976, que se caracteriza por un crecimiento limitado por el deterioro de las finanzas públicas y fuertes presiones inflacionarias. De hecho, en este sexenio fue necesario financiar el gasto público con deuda externa para reactivar la economía. Ello agudizaría los problemas de las finanzas públicas y de la cuenta corriente de la balanza de pagos. La segunda fase comprende el sexenio de 1977-1982, que inicia enfrentando los efectos recesivos e inflacionarios de la devaluación de peso de 1976, y finaliza con la crisis de la deuda externa generada por el crecimiento extraordinario basado en la expropiación y exportación masiva de petróleo. Finalmente, la tercera fase corresponde al sexenio 1983-1988, marcada por la profundización de los desequilibrios estructurales debido a la inestabilidad financiera que generó el sobre-endeudamiento externo y el sobrecalentamiento de la economía bajo la bonanza petrolera.

1.1. Objetivos e instrumentos de las políticas económicas: 1971-1988.

En 1971 la economía mexicana debía enfrentar los elevados déficits tanto público como externo y fuertes presiones inflacionarias, por un lado, y la concentración del ingreso y el descontento social heredado de la administración del presidente Gustavo Díaz Ordaz, por el otro. El problema del bajo ahorro interno y la negativa del sector empresarial y banquero para aceptar la reforma tributaria que proponía el presidente Luis Echeverría, obligó a éste a recurrir al endeudamiento externo para financiar el crecimiento económico (Tello, 1993).

El acceso al crédito externo determinó en gran medida la política económica en general, y en particular la política fiscal; de ahí que, durante este sexenio se siguiera una dinámica económica de “pare” y “siga”. Las políticas fiscal y monetaria se gestionaron con cautela para evitar que la inflación saliera de control, lo que obliga al gobierno a implementar medidas anuales. Con ese propósito, en 1972 el gobierno realizó modificaciones fiscales, redujo el crédito y el medio circulante.

Hacia finales de 1972, la actividad económica se reactivó, y el PIB creció a una tasa del 8.2% (ver Gráfica 1); sin embargo, en 1973 ante el resurgimiento de las presiones inflacionarias, se implementan medidas restrictivas para controlar la inflación, como: a) financiar el gasto público mediante fuentes no inflacionarias; b) ajustar el crecimiento del circulante al crecimiento del producto; c) fomentar la generación de empleo en los sectores industrial y agropecuario para aumentar la oferta en materias primas, bienes de consumo, alimentos, etc.; d) inducir y estimular la inversión privada en los sectores de poca oferta; e) ampliar la oferta interna de productos escasos; y f) reducir aranceles a las importaciones.

En un esfuerzo por elevar los ingresos públicos, en 1973 el gobierno eleva los precios de algunos servicios, como la electricidad (30%) y los hidrocarburos (55%), así como el precio del acero. Ello no solo significó el rompimiento de una política distributiva en beneficio de las clases trabajadoras, sino que empeoró la

pérdida del poder adquisitivo de los salarios reales y elevó la inflación (Tello, 1993). La conducción de la política económica en los años 1974 y 1975 fue muy irregular, ya que se pretendió resolver los problemas de la fragilidad de las finanzas públicas y las presiones inflacionarias mediante la contracción del crecimiento económico.

A principios de 1976, la baja captación de recursos por parte del sistema bancario privado y la fuga de capitales reavivaron las expectativas de devaluación del peso, mismas que se cumplen a finales de agosto, cuando el gobierno toma la decisión de devaluar el peso, quedando fijado en 12.50 pesos por dólar. Con esta devaluación se ponía fin a la estabilidad cambiaria que prevaleció desde 1954, esto es, 22 años de estabilidad monetaria y cambiaria (Tello, 1993).

En un contexto macroeconómico marcado por una fuerte recesión e inestabilidad monetaria y financiera generada por la devaluación del peso, se inicia el sexenio del presidente José López Portillo (1977-1982). Esta situación es superada a finales de 1978, cuando el gobierno decide aprovechar el incremento del precio internacional del petróleo para emprender una estrategia de expansión de explotación y exportación del petróleo, financiada con endeudamiento externo (Ros, 1987). Con precios internacionales del petróleo al alza y excesiva liquidez y bajas tasas de interés en los mercados financieros internacionales, la economía registra un crecimiento acelerado entre 1978-1981, con un crecimiento del PIB de entre 8 y 9%, en promedio anual (ver Gráfica 1).

A principios de 1982, las condiciones externas bajo las que se había iniciado el *boom* petrolero estaban cambiando rápidamente; el precio internacional del petróleo descendía y las tasas de interés se elevaban. Internamente, la fuga de capitales presionaba para devaluar el peso y se aproximaban fechas de vencimiento de la deuda externa de corto plazo. Hacia finales de este año, el gobierno se vio obligado a devaluar el peso, con los consiguientes efectos inflacionarios y recesivos.

Las medidas fiscales y monetarias altamente recesivas que se adoptaron alimentaron la recesión y las presiones inflacionarias. Ante la gravedad de la

situación económica, López Portillo anunció en su último informe de gobierno la nacionalización de la banca privada y la adopción de un sistema de control de cambios integral; sobra decir que la adopción de ambas medidas era tardía.

La administración entrante del presidente Miguel de la Madrid (1983-1988) instrumenta el *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE), que consistía en de medidas de corto plazo para enfrentar los desequilibrios fiscal y externo y controlar la inflación, como condiciones para proteger la planta industrial y el consumo básico. Por otro lado, se inicia un proceso de re-estructuración de la deuda externa, que le permitió al gobierno reducir el monto de los pagos y obtener prorrogas; como parte de este proceso el gobierno se comprometió a cumplir con sus compromisos con los acreedores internacionales (Ros, 1987).

En 1983 se inicia el proceso de reformas estructurales tendientes a desregular y liberalizar la economía, con la venta y cierre de un grupo de empresas del sector público, por un lado, y la desregulación del sistema financiero y liberalización del comercio exterior, por el otro (Cárdenas, 2012). Se consideró que estas reformas elevarían la productividad y competitividad de la economía mexicana, lo que a su vez le permitiría a ésta integrarse de forma eficiente a los mercados de bienes internacionales.

La política de ajuste macroeconómico que se implementó entre 1983-1986 no logró controlar la inflación; por el contrario, debido a sus efectos recesivos dio origen a presiones inerciales sobre los precios, además de profundizar el desempleo y profundizar el déficit de la balanza comercial y el deterioro de las finanzas públicas. Durante los años 1983-1987, el crecimiento promedio anual del PIB fue del 0%, debido a las tasas negativas que se registraron en 1983 (-4.2%) y 1986 (-3.8%); las tasas de crecimiento más altas se registraron en 1984 (3.6%) y 1985 (2.6%). Esta evolución de la economía mexicana le valió el calificativo de “la década pérdida” a la década de los 1980.

En 1987 era evidente el fracaso de la política económica que se venía aplicando; después de una contracción del PIB de -3.8% en 1986, éste solo logra

crecer 1.9%, la inflación alcanzó la tasa de 159.17%, en tanto que el déficit público primario fue de 26.7%, como proporción del PIB, para 1987 (véase Grafica 1).

La nueva administración del presidente Carlos Salinas de Gortari, misma que se inicia en 1988, instrumentó una política económica de corto plazo denominada *Pacto de Solidaridad Económica (PSE)*, basada en una estrategia heterodoxa, concretamente en una política de ingresos, para controlar la inflación. Una vez alcanzado este objetivo, se avanzaría en las reformas estructurales tendientes a completar el proceso de desregulación y liberalización de la economía. De acuerdo con el gobierno, la estabilidad monetaria conduciría a la recuperación del crecimiento económico y al establecimiento de las condiciones para que el mismo fuera estable y sostenido en el largo plazo.

1.2. Crecimiento sin estabilidad. El deterioro de los fundamentales macroeconómicos.

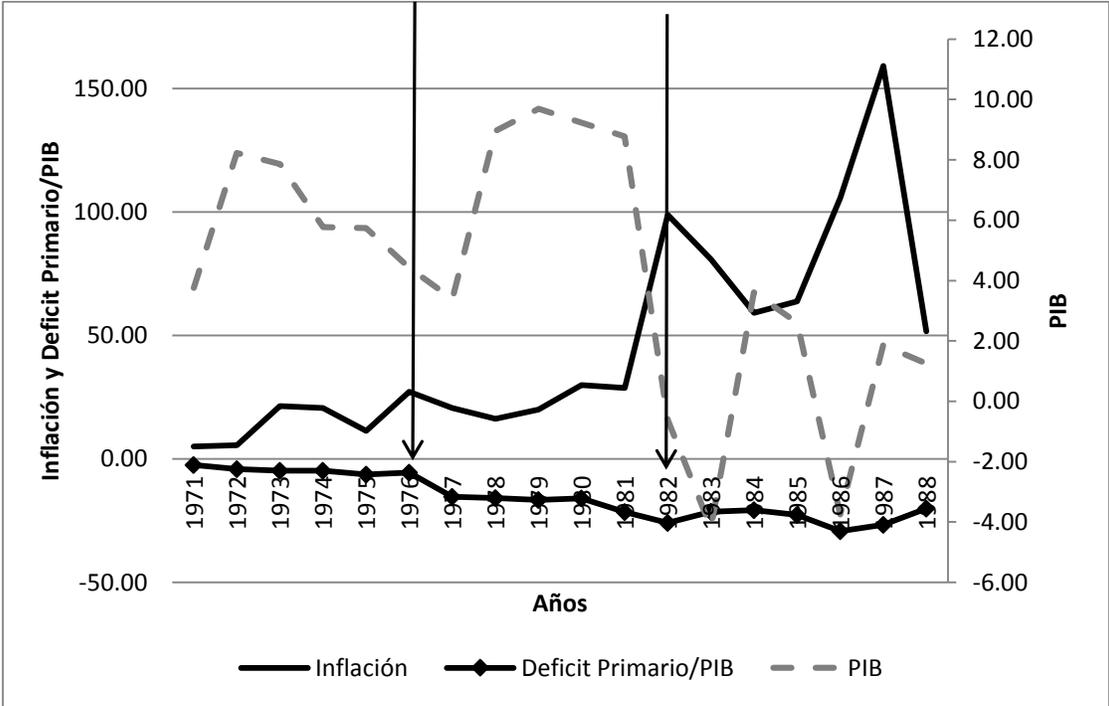
Las altas tasas de crecimiento del PIB acompañadas de un bajo déficit público y una baja inflación durante el periodo del *desarrollo estabilizador* (1954-1970), demuestra que la política fiscal contra-cíclica es un poderoso instrumento de la política económica para inducir el crecimiento económico por la vía de la expansión de la demanda interna. Así mismo, este comportamiento de los fundamentales macroeconómicos demuestra que la sostenibilidad de un déficit fiscal bajo y la estabilidad de precios son resultado del crecimiento económico, porque el control de la inflación y la reducción del déficit público mediante la contracción de la demanda interna deteriora las finanzas públicas y genera presiones inflacionarias por el lado de la oferta.

En la gráfica 1 se muestran tres ciclos claramente, según el comportamiento de los fundamentales macroeconómicos. El primero de 1971-1976, el PIB mantiene un ritmo de crecimiento irregular pero con tasas altas, 5.9%, en promedio anual; aunque el déficit primario se eleva, entre 4 y 6%, como proporción del PIB, y la inflación alcanza una tasa anual del 27% en 1976.

En el segundo ciclo correspondiente al *boom petrolero* (1977-1982), que se inicia con los efectos inflacionarios generados por la devaluación de 1976 y una

tasa de crecimiento del PIB del 3.4% en 1977. A partir de 1978, la amenaza de una profundización de la recesión desaparece ante el incremento del precio internacional del petróleo y la posibilidad de acceder al crédito externo debido al incremento de la liquidez en los mercados financieros internacionales y las bajas tasas de interés. Entre 1978-1981, el crecimiento del PIB fue del 7%, en promedio anual; en 1978 y 1979 se registraron las tasas más elevadas del PIB, 9% y 9.7%, respectivamente. Por su parte, la inflación y el déficit público primario inician un incremento acelerado; la primera se incrementa a una tasa del 15%, en promedio anual, y el segundo se eleva del 15.4% en 1977, al 26% en 1982, como proporción del PIB.

Gráfica 1
Fundamentales Macroeconómicos
 Variación anual real
 1971-1988



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

El tercer ciclo, 1983-1988, se caracteriza por la peor recesión que se haya registrado en la historia de la economía mexicana, pues durante los años 1982-1988, el crecimiento promedio fue nulo. Por su parte, la inflación alcanzó los tres

dígitos, con una tasa del 159.17% en 1987, el déficit primario represento el 26.7%, como proporción del PIB, para el mismo año.

2. Bajo crecimiento económico y fragilidad de las finanzas públicas.

A finales de la década de 1960, ya se mostraban los primeros indicios de fragilidad de las finanzas públicas, resultado en gran medida de la política de subsidios y transferencias a las empresas a través de precios bajos de energéticos, materias primas e insumos producidos por la empresas públicas. A ello se suma la política tributaria de bajos impuestos a las ganancias y exenciones fiscales.

Cuando inicia el proceso de industrialización del país, el cual se inicia a mediados de la década de los 1940, esta política tributaria y de subsidios a las industrias, nueva y necesaria se justificó; pues el desarrollo de dichas industrias era necesario para sostener la industrialización del país. Sin embargo, este tipo de políticas deben ser temporales, y una vez que cumplieron su objetivo deben adecuarse para evitar que las finanzas públicas se deterioren y que la distribución del ingreso se concentre.

2.1. El gasto público y el crecimiento económico

Una de las funciones importantes de la política fiscal, en específico de la política tributaria, es precisamente la de contribuir a mejorar la distribución de la riqueza. El pacto fiscal que asumió el gobierno con el sector empresarial en la segunda mitad de la década de los 1940, debió revisarse y actualizarse con el objetivo de actualizar las tasas impositivas a los ingresos y ganancias de las empresas. El mismo proceso debió seguirse en el caso de los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos que el gobierno proveía a las empresas, haciendo la distinción entre pequeñas, medianas y grandes empresas nacionales y las empresas extranjeras.

Ante la baja recaudación de ingresos tributarios y la necesidad de instrumentar una política fiscal expansiva para reactivar la actividad económica y mejorar la distribución del ingreso en beneficio de los grupos sociales mayoritarios, el presidente Luis Echeverría propuso una reforma tributaria. Esta propuesta tenía como eje central un incremento a las tasas impositivas sobre las ganancias e ingresos más altos. Dicha propuesta fue rechazada radicalmente por los sectores empresariales y banqueros.

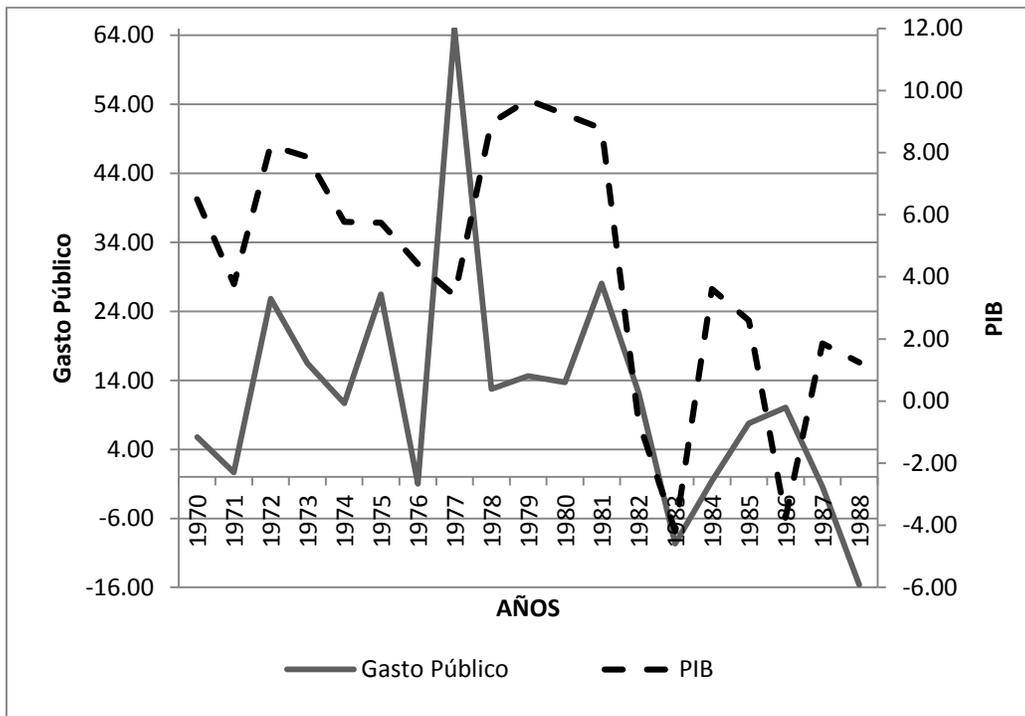
Así, con una fuerte limitante por parte de los ingresos públicos, el ejercicio del gasto público y, por tanto, de la política fiscal, fue altamente irregular; de hecho, una elevada proporción del gasto público que se ejerció durante este sexenio (1971-1976) fue financiada con deuda externa. A pesar de que el manejo del gasto público se expandía un año y al siguiente se contraía (“expansión-contracción”), el crecimiento del producto se mantuvo durante este sexenio en un tasa de 4%, en promedio anual (ver gráfica 2). Este comportamiento marcaba el fin del crecimiento estable y sostenido del periodo de 1954-1970 (Cárdenas, 2012).

Entre 1977-1978 el gasto público se expandió de forma extraordinaria (64.9%), lo que se reflejó en un elevado crecimiento del PIB en 1979, esto es, una tasa del 9%. Este crecimiento condujo a un sobrecalentamiento de la economía, que condujo al deterioro de la balanza comercial y presiones inflacionarias. Hacia 1981, las condiciones internacionales que dieron origen al *boom* petrolero, alto precio del petróleo y bajas tasas de interés, se revierten, y el gasto público se contrae de forma abrupta ante la contracción del crédito externo. La economía detiene su crecimiento en 1982, cuando el PIB presenta una tasa de - 0.6% (ver gráfica 2).

El sexenio 1983 las finanzas públicas estaban colapsadas, incluso se consideraba que existía una crisis fiscal, para enfrentar los efectos recesivos e inflacionarios de la devaluación del peso de 1982, el gobierno entrante de Miguel de Madrid optó, como los gobiernos anteriores, por la aplicación de medidas fiscales y monetarias restrictivas, como la reducción del gasto público, elevación

de las tasas impositivas e incremento en las tasas de interés. El gasto público decreció a una tasa de 28% en 1981, se contrajo a 12.2% en 1982, y para 1983 registró una tasa negativa de -9.6%. Por su parte, el PIB registró tasas negativas en 1982 y 1983, -0.6% y -4.2%, respectivamente.

Gráfica 2
Evolución del Crecimiento Económico y el Gasto Público
 Variación anual real
 1971-1988

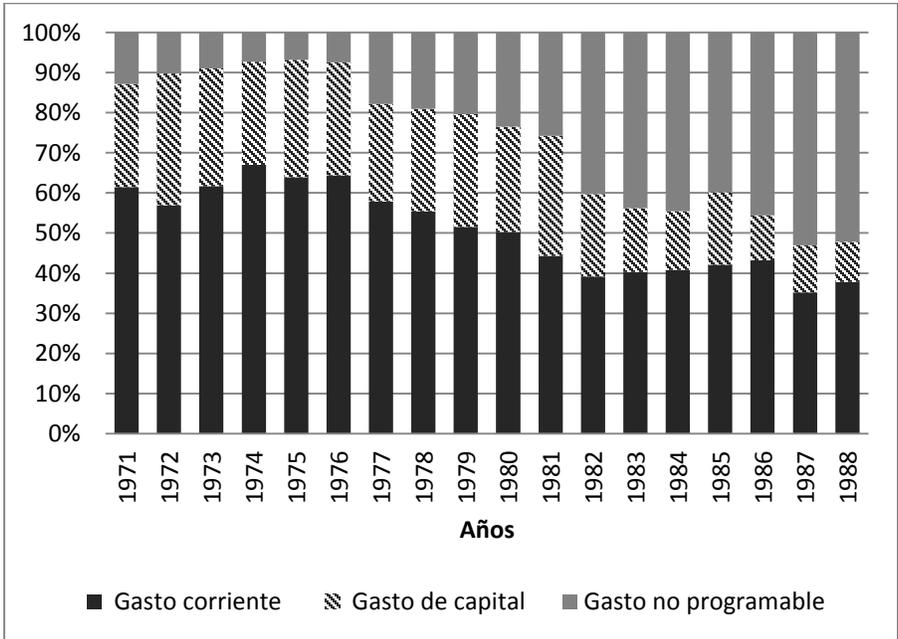


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

En la estructura del gasto público sobresale el incremento del gasto no programable a partir de 1977, en 1982 éste representa el 40.3% del gasto público total, y el 53% en 1987. Por otro parte, durante el *boom* petrolero, se incrementa el gasto de capital, pero se reduce el gasto corriente; además durante estos años, 1977-1982, el gasto no programable empieza a elevarse. A partir de 1983, la estructura del gasto público registra cambios radicales, ya que el incremento del gasto no programable se incrementa de forma acelerada, en tanto que el gasto programable de capital y corriente se reduce (ver Gráfica 3).

Estos cambios se manifestaron en la participación del gasto público, como proporción del PIB; en 1971 dicha proporción fue del 11.7%, para 1979 se incrementó hasta el 30% (ver Grafica 4). Cabe señalar que esta política fiscal expansionista generó condiciones de fragilidad financiera y desequilibrios macroeconómicos graves, pues el crecimiento de la economía se centró en el sector petrolero y otros sectores asociados a éste, y la expansión del gasto público se financió con endeudamiento externo.

Gráfica 3
Estructura del Gasto Público
 Porcentaje
 1971-1988

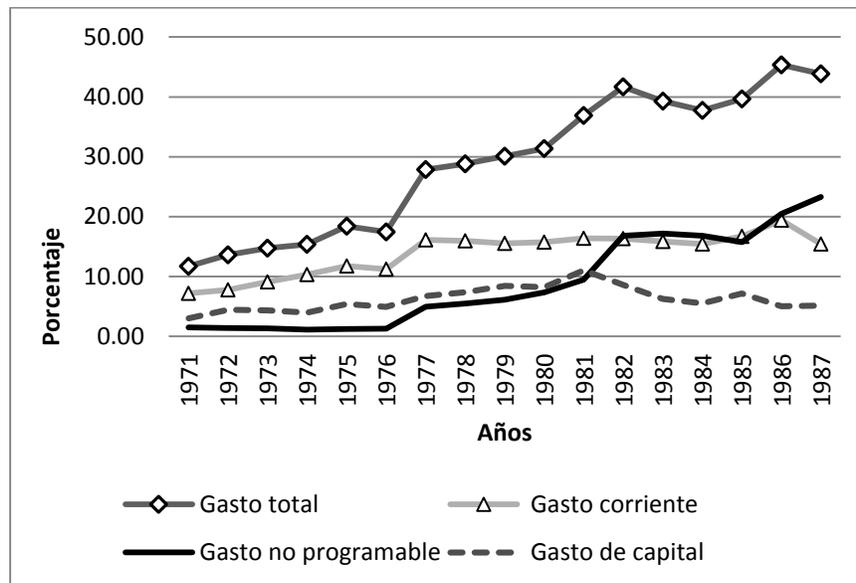


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

En la gráfica 5 se muestran dos características de las finanzas públicas durante el largo periodo de 1970-1988. La primera se refiere al ejercicio irregular del gasto público; durante el sexenio 1970-1976, cauteloso pero altamente fluctuante, en los años 1977-1982, una gestión expansiva insostenible, y en 1983-1988, una política fiscal altamente restrictiva. La segunda característica se centra en el carácter pro-cíclico de los ingresos públicos, concretamente de los ingresos tributarios. En el sexenio 1977-1982, los ingresos no tributarios provenientes de la explotación y exportación de petróleo determinaron el comportamiento de los

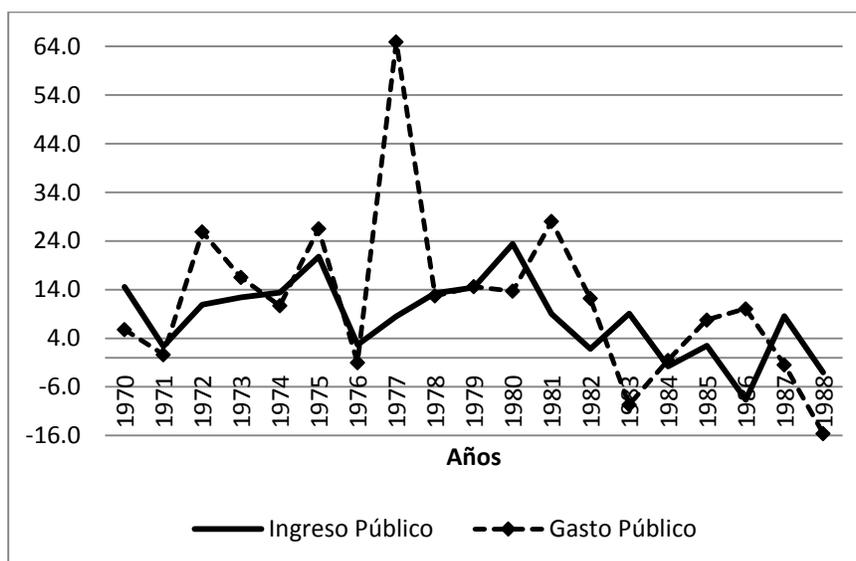
ingresos públicos. De tal forma que, no sólo el crecimiento económico se petrolizó, también las finanzas públicas. El colapso de las finanzas públicas se hace evidente desde 1982 (Cárdenas, 2012).

Gráfica 4
Gasto Público
Como proporción del PIB
1971-1988



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Gráfica 5
Evolución del Gasto Público y los Ingresos Tributarios
Variación anual real
1970-1988



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

2.2. Contracción de los ingresos públicos.

En 1971 los empresarios presionaron para que fuera eliminado el anonimato de los inversionistas de valores de renta fija y accionarios de Ley del Impuesto Sobre la Renta, medida a la que se oponía el Secretario de Hacienda y Crédito Público, con el argumento de que dicha medida provocaría la fuga de capitales hacia otras esferas de inversión y otros países que devengarán mejores tasas de rendimiento a comparación de las mexicanas. Finalmente, para evitar enfrentamientos con el sector empresarial se elevaron las tasas impositivas que retenían las instituciones que pagaban los intereses y dividendos a los inversionistas que elegían el anonimato (Tello, 1993). Así mismo, se incrementó la tasa general de impuestos sobre ingresos mercantiles de 3% a 4%, y se modificaron los impuestos especiales en los que se incluían aguas envasadas, tabacos labrados, servicios telefónicos, etc.

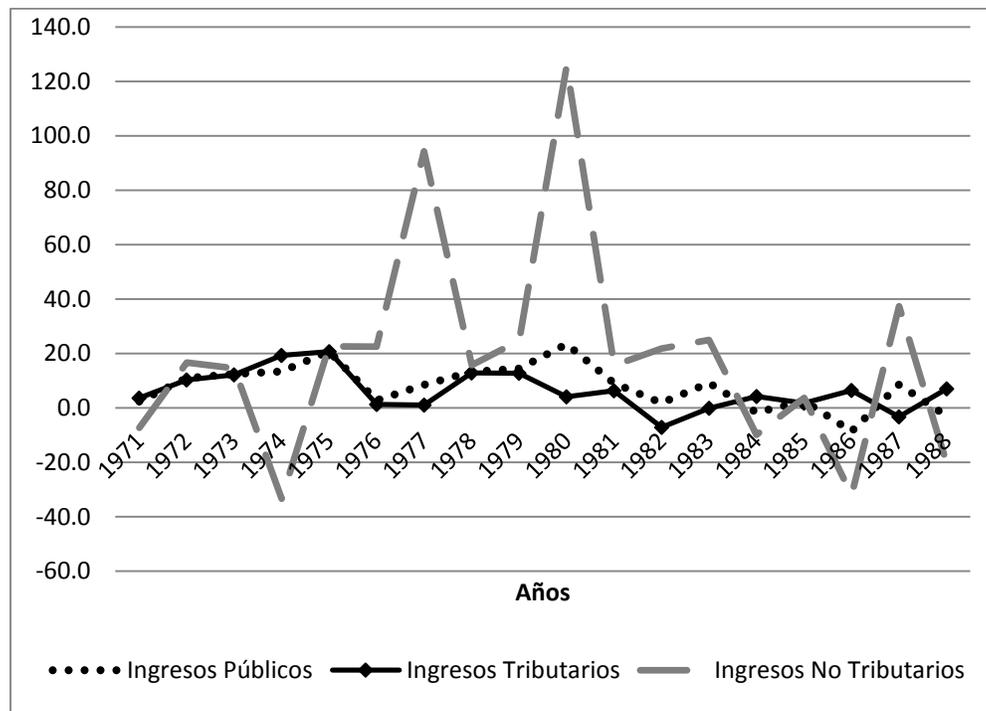
Con la finalidad de evitar confrontaciones con el sector empresarial, y procurando el menor deterioro en el ingreso disponible, durante la administración de presidente Luis Echeverría las modificaciones tributarias descansaron en los impuestos indirectos, dejando casi sin modificaciones las tasas impositivas a los Ingresos Sobre la Renta (ISR).

En la gráfica 6 se observa el carácter pro-cíclico y contracción de los ingresos tributarios, debido al comportamiento altamente fluctuante del PIB; sobresale el crecimiento extraordinario de los ingresos no tributarios durante el *boom* petrolero. Al respecto, basta comentar que entre 1979-1980, dichos ingresos se incrementaron en 120%. En consecuencia, si los ingresos públicos estaban determinados por los ingresos no tributarios provenientes de la explotación y exportación de petróleo, es evidente que una vez que este sector pierde su dinamismo las finanzas públicas entran en un círculo vicioso, porque las medidas fiscales y monetarias restrictivas para enfrentar las presiones inflacionarias y la falta de liquidez del gobierno, reproducirán el deterioro de las finanzas públicas.

La mejora relativa que se observa en los ingresos públicos en el sexenio 1977-1982 no podía ser sostenible en el largo plazo, primero porque la misma dependía de un mantenimiento elevado del precio internacional del petróleo y de la demanda externa del mismo, y segundo, porque se descuidó el crecimiento de otros sectores, como el agrícola y el sector exportador de manufacturas (López, 2010).

Durante el sexenio 1970-1976, aproximadamente el 90% de los ingresos públicos eran aportados por los ingresos tributarios; a partir de 1977 se incrementan los ingresos no tributarios generados principalmente por la actividad petrolera.

Gráfica 6
Evolución de los Ingresos Tributarios
 Variación anual real
1971-1988

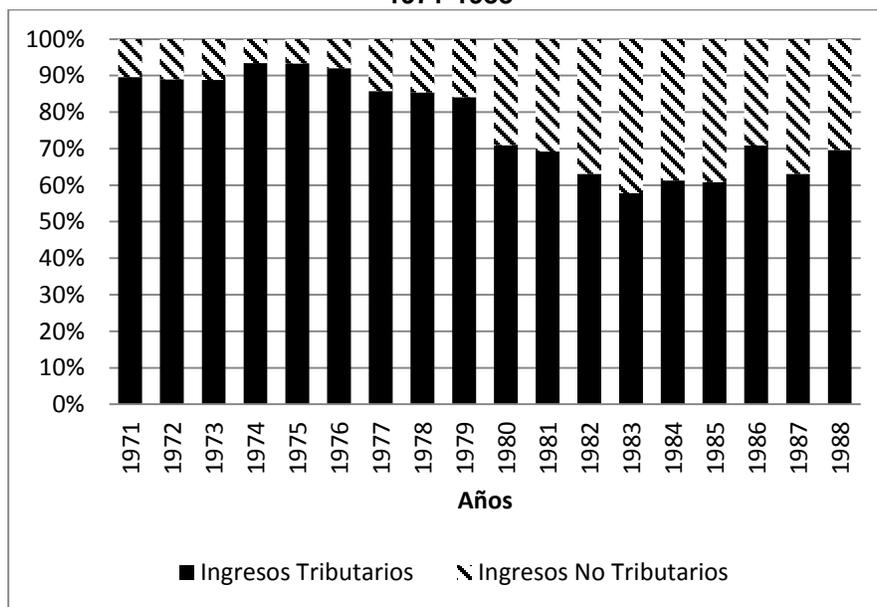


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Esta tendencia continuó hasta 1988, lo que significó que las finanzas públicas estuvieran determinadas por la actividad en el sector petrolero, esto es, por el precio internacional y la demanda externa de este *comodity* (ver Gráfica 7).

Como proporción del PIB, los ingresos públicos muestran un incremento a partir de 1977, siendo el mayor incremento en 1980, como resultado del incremento de los ingresos no tributarios provenientes del petróleo. El incremento que se registra entre 1983-1985 en los ingresos totales, es posible que se deba a los ingresos no tributarios que obtuvo el gobierno por la venta de algunas de las empresas públicas en esos años. Por su parte, la declinación a partir de 1980 de los ingresos tributarios, como proporción PIB, demuestra, por un lado, la desaceleración de la actividad económica, y por el otro, la dependencia de los ingresos públicos de la evolución del sector petrolero (ver Gráfica 8).

Gráfica 7
Evolución de los Ingresos Públicos
 Estructura porcentual
 1971-1988



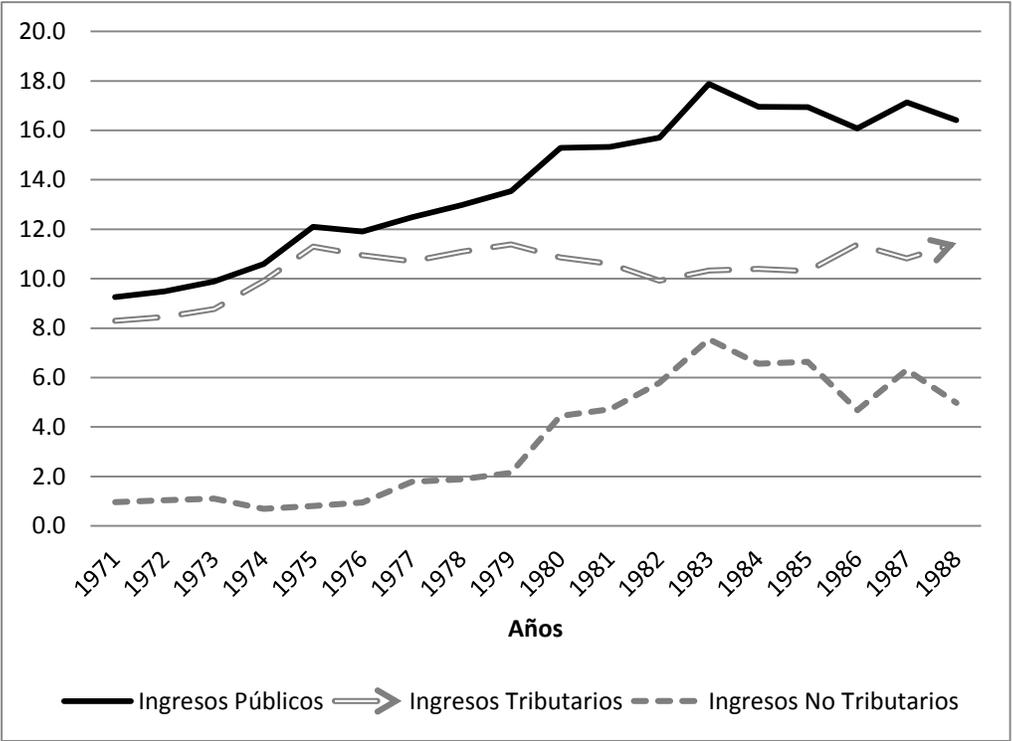
Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

En el Cuadro 1 se muestra que el Impuesto Sobre la Renta (ISR) representa, el 50%, en promedio anual, durante todo el periodo 1970-1980, aunque dicho porcentaje disminuye de forma acelerada a partir de este último año, como resultado de la contracción de la actividad económica, la cual se profundiza a partir de 1983.

En 1977 se realizaron modificaciones a la estructura tributaria con el objetivo de evitar la diversidad de impuestos específicos, y tener una estructura

tributaria general que permitiera su manejo administrativo. De esta forma, se elimina impuestos menos representativos, como *Sobre explotación de Recursos Naturales*, *Impuesto a la Industrial*, *Impuesto del timbre*, *Impuesto para educación e Impuesto sobre Recursos Mercantiles* (antes al comercio), y se introducen nuevos impuestos, como el Impuesto al Valor Agregado, Impuestos a la Producción y Servicios y el de Erogaciones.

Gráfica 8
Ingresos Públicos
 Como proporción del PIB
1971-1988



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Estos cambios en la estructura tributaria obedecían en gran medida al desarrollo de la economía, ya que los anteriores impuestos ya no respondían a las nuevas actividades y agentes económicos (Mann, 1979).

3. Evolución de la deuda pública y el financiamiento del déficit público

Ante los problemas que enfrentaba el gobierno de Luis Echeverría para financiar la expansión del gasto público mediante ingreso público, en 1973 el Banco de México continuaba monetizando el creciente déficit público. Por otro

lado, en un contexto de elevadas tasas de inflación, las tasas de interés se volvieron negativas y el dinamismo del financiamiento a las actividades económicas que se registró en la década de los 1960 se contrajo (Cárdenas, 2012).

Esta situación tuvo consecuencias tanto para el sector privado como para el gobierno. En el caso del primero, la contracción del crédito bancario interior los obligó a recurrir al crédito bancario externo; por su parte, el gobierno vio reducido su financiamiento mediante el encaje legal, teniendo que recurrir al financiamiento inflacionario y al crédito del exterior.

| CUADRO 1 ESTRUCTURA INGRESOS TRIBUTARIOS Porcentaje 1971-1988 | | | | | | | | | | | | | |
|--|--------|---|----------------|------------------------|-------------|----------------|------------------|------------------|----------------|------------|----------------|----------------------------|-----------------|
| Año | Total | Sobre explotación de recursos naturales | Valor agregado | Producción y Servicios | Erogaciones | A la industria | A la importación | A la exportación | Sobre la renta | Del timbre | Para educación | Sobre ingresos mercantiles | Otros impuestos |
| 1971 | 100.00 | 1.83 | | | | 22.61 | 14.72 | 2.45 | 42.68 | 1.50 | 1.76 | 12.34 | 0.11 |
| 1972 | 100.00 | 1.50 | | | | 24.55 | 13.59 | 2.01 | 43.87 | 1.37 | 1.61 | 11.40 | 0.09 |
| 1973 | 100.00 | 1.42 | | | | 19.70 | 10.25 | 2.06 | 42.77 | 1.32 | 1.47 | 20.93 | 0.08 |
| 1974 | 100.00 | 2.26 | | | | 20.77 | 9.95 | 1.90 | 41.69 | 1.17 | 1.46 | 20.73 | 0.06 |
| 1975 | 100.00 | 2.17 | | | | 24.87 | 8.57 | 2.32 | 40.03 | 1.15 | 1.29 | 19.56 | 0.04 |
| 1976 | 100.00 | 1.80 | | | | 20.93 | 8.24 | 1.81 | 44.22 | 1.33 | 1.30 | 20.33 | 0.04 |
| 1977 | 99.95 | | 19.74 | 15.79 | 1.21 | | 5.41 | 2.68 | 47.52 | | | | 7.59 |
| 1978 | 100.00 | | 18.65 | 14.84 | 1.16 | | 5.90 | 0.96 | 51.48 | | | | 7.01 |
| 1979 | 100.00 | | 21.08 | 13.39 | 1.12 | | 7.86 | 0.60 | 49.88 | | | | 6.05 |
| 1980 | 100.00 | | 24.74 | 9.85 | 1.13 | | 9.13 | 0.37 | 50.86 | | | | 3.92 |
| 1981 | 100.00 | | 24.52 | 9.66 | 1.22 | | 10.32 | 0.03 | 52.39 | | | | 1.85 |
| 1982 | 100.00 | | 22.43 | 18.31 | 1.24 | | 8.54 | 0.18 | 48.03 | | | | 1.28 |
| 1983 | 99.99 | | 29.51 | 23.28 | 0.98 | | 5.06 | 0.20 | 39.53 | | | | 1.44 |
| 1984 | 100.00 | | 30.92 | 21.70 | 0.96 | | 5.04 | 0.07 | 39.80 | | | | 1.52 |
| 1985 | 100.00 | | 30.41 | 21.04 | 1.00 | | 6.73 | 0.08 | 39.55 | | | | 1.20 |
| 1986 | 100.00 | | 27.82 | 24.36 | 0.95 | | 7.67 | 0.55 | 37.48 | | | | 1.18 |
| 1987 | 100.00 | | 30.09 | 23.35 | 0.97 | | 7.51 | 0.08 | 36.77 | | | | 1.22 |
| 1988 | 100.00 | | 29.60 | 22.98 | 0.97 | | 3.84 | 0.05 | 41.08 | | | | 1.49 |

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

La emisión de moneda es una vía de financiamiento adicional para cerrar la brecha fiscal (monetización del déficit fiscal), que tiene la ventaja de evitar la discusión y sanción parlamentaria, y satisfacer al menos momentáneamente, los

reclamos de grupos de presión que claman por mayores aumentos en sus ingresos nominales

3.1. Estructura de la deuda pública. Endeudamiento externo y vulnerabilidad financiera.

El incremento de la deuda externa a partir de 1971 se debe en gran medida a los problemas que enfrentó la administración del presidente Luis Echeverría para financiar la expansión del gasto público. Hasta ese año, la estructura de la deuda pública estaba compuesta por 40% de deuda externa y 60% deuda interna, es decir, la deuda externa era un complemento de la deuda pública total; en particular, durante el *desarrollo estabilizador* se evitó recurrir a la deuda externa.

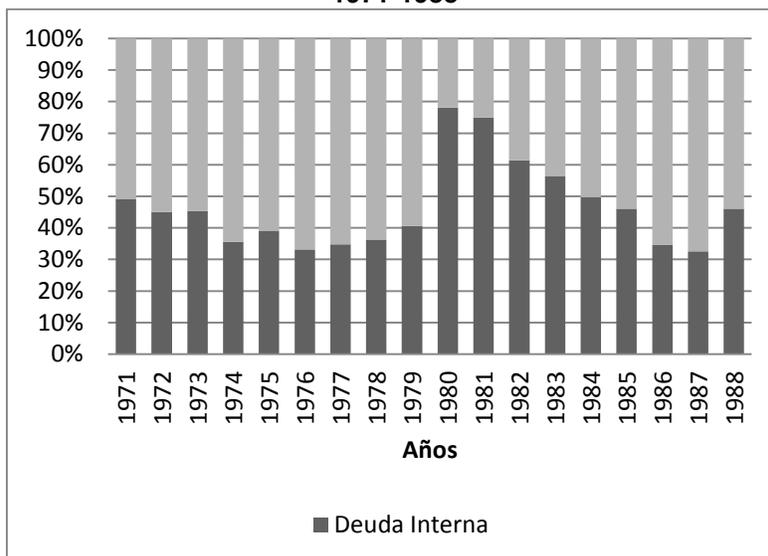
En 1976 la deuda externa ya representaba el 67% de la deuda pública total, este porcentaje se mantiene entre 60 y 65% en los años 1977-1979, para financiar la explotación y exportación de petróleo. En 1980, ante los primeros indicios de reducción del precio internacional del petróleo y el incremento de las tasas de interés externa, la banca internacional inicia la restricción del financiamiento al gobierno mexicano. En 1981, la proporción de la deuda externa se reduce a 25% de la deuda total; el incremento de esta proporción a partir de 1982 es resultado de los créditos urgentes otorgados por el FMI al gobierno, para que éste enfrentara los problemas de insolvencia ante sus acreedores externos (ver Gráfica 9) (Hernández, 2003).

Las reformas estructurales emprendidas en 1983, por el gobierno de Miguel de la Madrid, como la desregulación del sistema financiero, la apertura del sector externo y la venta de un grupo importante de empresas públicas, generaron expectativas positivas en la banca internacional, misma que abrió nuevamente el acceso del gobierno mexicano a su crédito. Así que, en 1987 la deuda externa representa casi el 68% de la deuda pública total, a partir de 1988, en el proceso de tránsito a la administración del presidente Carlos Salinas, se inicia el proceso de reestructuración de la deuda externa con el propósito de reducir la misma.

La Gráfica 10 muestra que la evolución de la deuda pública total durante el periodo 1971-1988 estuvo determinada por el comportamiento de la deuda

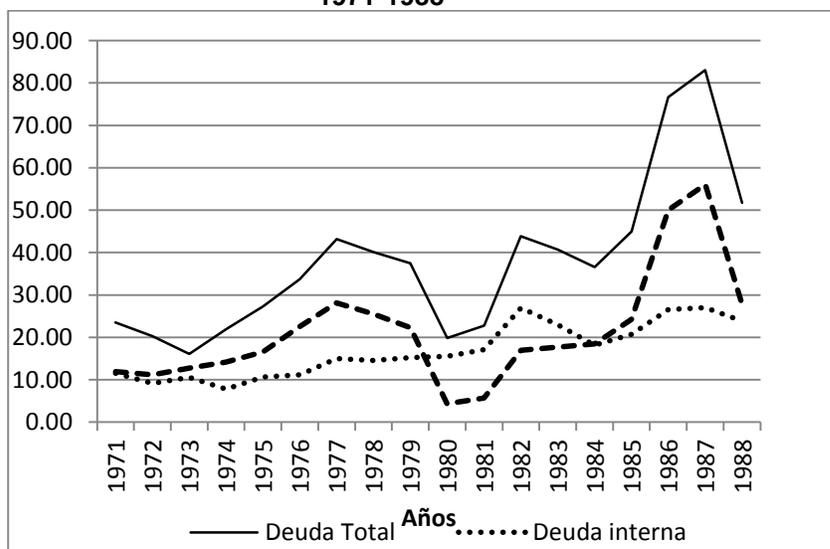
externa. En 1987, la deuda pública representaba el 83% del PIB, y de éste porcentaje, la deuda externa representaba el 56%.

Gráfica 9
Estructura de la Deuda Pública
Porcentaje
1971-1988



Elaboración propia con datos de INEGI.

Gráfica 10
Deuda Pública
Como proporción del PIB
1971-1988

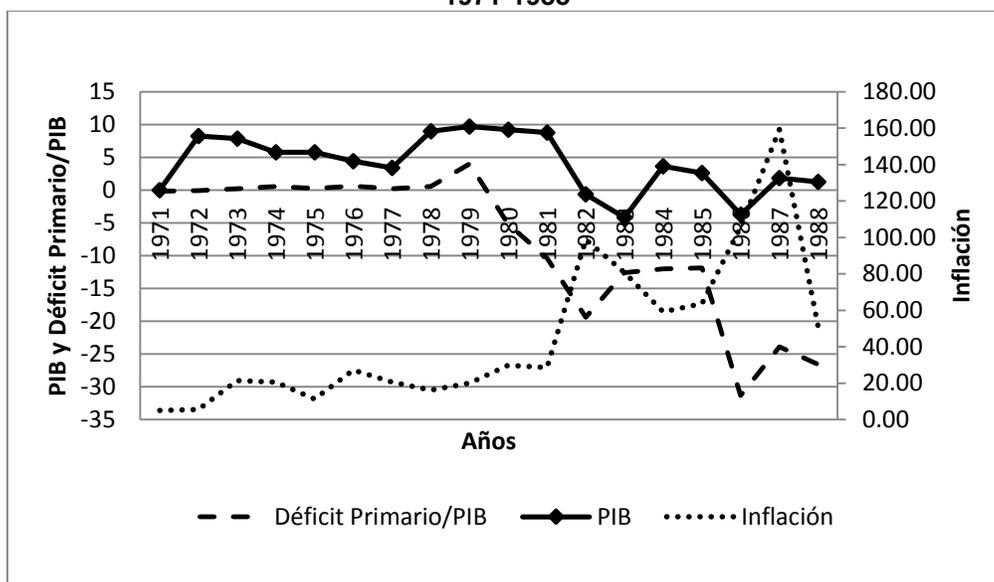


Elaboración propia con datos de INEGI.

3.2. Fragilidad de las finanzas públicas e inestabilidad macroeconómicos: Alto déficit público, presiones inflacionarias y bajo crecimiento.

Como se expuso al inicio de este capítulo, el periodo de 1971-1988, que abarca tres sexenios presidenciales, se caracterizó por un comportamiento macroeconómico inestable. En el sexenio 1970-1976, el crecimiento económico permitió mantener bajo el déficit primario, como proporción del PIB, aunque la inflación alcanzó una tasa del 27% en promedio anual. Después del superávit que se registra en 1979, las finanzas públicas inician un proceso de deterioro acelerado, en tanto que la inflación se ve influenciada por una espiral inercial. Estas tendencias son generadas por las políticas macroeconómicas de ajuste ortodoxo, para reducir el déficit público y controlar la inflación, lo cual se logra en 1983 y 1984. Sin embargo, a partir de este último año, el déficit primario, como proporción del PIB y las presiones inflacionarias resurgen debido a la profundización de la recesión (ver Gráfica 11).

Gráfica 11
Déficit Primario como proporción del PIB, Inflación y PIB
Porcentaje
1971-1988



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

CAPÍTULO III

POLÍTICA FISCAL PROCÍCLICA Y FINANZAS PÚBLICAS EQUILIBRADAS. BAJO CRECIMIENTO Y ESTABILIDAD MONETARIA EN MÉXICO: 1989-2013.

A finales del sexenio de Miguel de la Madrid, la situación de la economía mexicana era compleja, pues la tasa de inflación era de 159.17 %, la mayor tasa histórica registrada, la actividad económica estaba estancada, el elevado déficit público presionaba sobre las finanzas públicas y el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos ejercía una fuerte presión sobre el tipo de cambio. Este contexto macroeconómico era un claro indicador del fracaso de las políticas de ajuste que se aplicaron durante este sexenio, y resultado de los primeros efectos negativos que generó la desregulación del sector externo sobre el aparato productivo.

Hacia finales de 1988, en el tránsito del cambio de administración presidencial, la nueva administración del presidente Carlos Salinas de Gortari aplica un programa económico ortodoxo, con algunos elementos heterodoxos para controlar la inflación en el corto plazo (Cárdenas, 2012). Respecto a esto último, se trata de una política de ingresos cuyo objetivo era controlar la inflación, el cual se basó en un acuerdo concertado entre los principales sectores económicos (empresarios y trabajadores) coordinada por el gobierno, para acordar en el corto plazo los incrementos de los precios clave de la economía, esto es, salarios, tasas de interés y tipo de cambio.

A partir de 1988, la política macroeconómica asumirá como principal objetivo la estabilidad monetaria, en tanto que la desregulación y liberalización de la economía sería la principal estrategia para modernizar e insertar a ésta a los mercados de bienes y financieros internacionales. En congruencia con ello, la política monetaria se convirtió en el principal instrumento de la política económica, mientras que el ejercicio de la política fiscal quedaría limitado por el objetivo de equilibrio en las finanzas públicas.

En la práctica, ello ha significado una gestión pro-cíclica del gasto público y la subordinación de la política fiscal al objetivo de estabilidad monetaria. Con ello, la política fiscal ha dejado de ser un instrumento de la política económica para inducir el desarrollo económico (Ibarra, 2006), mediante la expansión de la demanda interna por la vía del incremento del gasto público deficitario.

1. La política macroeconómica para la estabilidad monetaria. Subordinación del crecimiento económico a la estabilidad monetaria

A partir de 1989, se inicia el proceso de cambio estructural de la economía mexicana tendiente a eliminar y disminuir la intervención de Estado en la economía, el cual se había iniciado en 1983 con las primeras medidas para desregular el sector comercial externo y el sistema financiero, mismas que se acelerarán y profundizarán a partir de 1990.

Bajo esta nueva visión macroeconómica, la política fiscal y monetaria, principales instrumentos de la política económica, registraron cambios radicales en sus objetivos y naturaleza. En la medida que la política monetaria asumía como objetivo prioritario la estabilidad de precios, dicha política se convirtió en el instrumento central de la política económica; en tanto que el ejercicio de la política fiscal tomó un carácter pro-cíclico, que ha implicado el cumplimiento de un déficit bajo, medido como proporción del PIB, la eliminación de subsidios, la reducción del gasto público a los servicios sociales y la inversión física. Además se sustituyeron impuestos al ingreso por impuestos gravables al gasto, y se continuó con la privatizaciones de empresas públicas (Mántey, 2010).

1.1. Objetivos e instrumentos de las políticas económicas. Políticas fiscal y monetaria restrictivas para la estabilidad de precios.

La última estrategia económica aplicada por el gobierno de Miguel de la Madrid en 1987, para controlar la inflación fue el *Pacto de Solidaridad Económica (PSE)*. Este fue el primer programa cuyo objetivo era la eliminación de la tendencia de crecimiento de la inflación, mediante la utilización del tipo de cambio como ancla nominal (Cárdenas, 2012). Paralelamente se aplicaron medidas

fiscales y monetarias altamente restrictivas, como recortes al gasto público social y de inversión y la elevación de las tasas de interés, respectivamente. Por otro lado, se profundizó la liberalización comercial para ligar los precios de los bienes comerciales con el tipo de cambio estable; en tanto que los precios y salarios fueron controlados mediante acuerdos entre los empresarios y sindicatos.

Dado que la estrategia central del programa económico del *Pacto de Solidaridad Económica* para eliminar el componente inflacionario inercial era la política de ingresos, que implica en la práctica el “congelamiento” de los precios clave de la economía, dicho programa debía ser de corto plazo. Su permanencia requiere ser revisado y ajustado a las condiciones prevalecientes en los precios clave; aunque con ello se corre el riesgo de alimentar la espiral inflacionaria, lo cual dependerá del poder de negociación de los distintos sectores económicos, en particular entre el sector trabajador (salarios) y empresarios (ganancias).

Si consideramos la drástica reducción de la inflación entre 1987 y 1988, de 159% a 51.7%, el *PSE* fue exitoso. En la medida que el control de la inflación generó expectativas positivas sobre la economía, el gasto privado tanto en consumo como en inversión aumentó. A ello se sumó el positivo que generó la disminución del impuesto inflacionario, sobre las tasas de interés y la estabilización de los salarios reales. Esto se reflejó en una leve recuperación del PIB, de 1.3% en 1988 (ver Gráfica 1).

Para darle continuidad al *PSE*, en 1988 el presidente Salinas de Gortari implementa el programa denominado *Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE)*, se trataba de una estrategia de mediano y largo plazo cuyo objetivo era el crecimiento con estabilidad de precios. Los primeros resultados del *PECE*, la drástica reducción de la inflación a 19.7% y un crecimiento del PIB del 3.4% en 1989 (ver gráfica 1), logrando sus objetivos y, por ende, generaron confianza en la política económica que estaba aplicando el gobierno.

Alcanzada la estabilidad monetaria, dada las expectativas positivas sobre el crecimiento económico, en 1990 el gobierno aceleró y profundizó las reformas estructurales, en específico la venta de empresas públicas y de los bancos cuya

privatización se había iniciado en el sexenio anterior, así como la liberación del sector externo. Respecto a esto último, en ese año se inician formalmente las conversaciones sobre el *Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)*, el cual entrará en vigor en 1994.

Este tratado comercial representó ante el mundo la ratificación por parte del gobierno de que la desregulación y apertura comercial de la economía mexicana era un hecho (Luna y González, 2005). Los efectos inmediatos fue la reducción de la incertidumbre entre los agentes económicos nacionales e internacionales, lo que, conjuntamente con la estabilidad monetaria y cambiaria, colocarían a la economía mexicana como una de las principales economías emergentes. En la práctica, ello significó un elevado flujo de capitales externos tanto de cartera como inversión extranjera directa, pero con mucho los primeros sobrepasaron a éstos últimos.

En 1992 se presenta un primer indicio de desaceleración del crecimiento económico, cuando la economía estadounidense registra una reducción en su tasa de crecimiento de 0.5% (Luna y González, 2005: 38). El efecto inmediato de esta contracción se reflejó en la caída de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense, con el consecuente incremento en el déficit en la balanza comercial de México.

La elevada dependencia comercial histórica de la economía mexicana al ciclo económico de la economía de los Estados Unidos nuevamente determinaría la viabilidad y efectividad de la política macroeconómica adoptada por el gobierno de Salinas de Gortari, no obstante los logros macroeconómicos alcanzados en materia de inflación y crecimiento del producto durante los años 1989-1992.

Los dos últimos años de la administración del presidente Carlos Salinas se continuó con la estrategia de reducir la inflación a un dígito, a pesar de que el crecimiento del producto se había debilitado y el déficit en cuenta corriente incrementado; debido en gran medida al incremento acelerado del déficit en la balanza comercial, y a que el margen de apreciación del tipo de cambio real era

elevado. De hecho, esto último había permitido reducir la inflación al 10% en 1993, y se tenía contemplado reducir la misma al 6% en 1994.

La fuga de capitales hacia finales de 1994, a unos días de haber asumido la presidencia el presidente Ernesto Zedillo, obligó al nuevo gobierno a devaluar el peso, dado el elevado margen de aprecio del tipo de cambio real, los efectos inflacionarios y recesivos se magnificaron.

Las medidas de corto plazo del *Plan Nacional de Desarrollo* para el periodo 1995-2000, implementado por el gobierno de Zedillo tenían como objetivo contrarrestar los efectos inflacionarios de la devaluación, para posteriormente avanzar en la creación de las condiciones para un crecimiento sostenido en el largo plazo. Para alcanzar dicho objetivo se plantearon las siguientes medidas:

- La coordinación tanto de la política fiscal como la monetaria.
- Regulación y supervisión del sistema financiero.
- Una banca comercial más eficiente.
- Un mercado de valores más eficiente.
- Creación de la banca social.
- Productividad en el sector público.
- Nuevos instrumentos para promover la estabilidad en el país y disminución de riesgos para los inversionistas.

Los efectos recesivos de la crisis cambiario-financiera de 1994 se reflejaron de inmediato en una caída del PIB de -6% en 1995. Después de este año, el PIB creció a tasas de entre 4 y 7%, durante los siguientes años de este sexenio. Este crecimiento de la economía fue resultado, por un lado, de la recuperación del crecimiento económico a nivel mundial, en los años 1997-1999, a pesar de la crisis financiera de las economías del sudeste asiático (1997-1998), y por el otro, y en mayor medida, al logro de la estabilidad monetaria hacia 1996.

La combinación de las políticas monetaria y fiscal altamente restrictivas permitió que 1996, el gobierno tuviera controlada la inflación. Ello, conjuntamente con los efectos que generaron en la inversión nacional y extranjera las reformas para avanzar en la desregulación de la economía en general, y del sistema financiero en particular, como fueron las modificaciones que se hicieron en el

mercado de valores y para permitir la participación del capital extranjero en la propiedad de la banca comercial, explican el mencionado crecimiento (González, 2009).

La política macroeconómica del presidente Vicente Fox, 2001-2006, se fijó los siguientes objetivos: 1) La elevación de la competitividad, 2) Promoción del desarrollo económico regional, 3) Favorecer el desarrollo sustentable. Entre las estrategias que se suponía se aplicaría para alcanzar dichos objetivos, estaban las siguientes: 1) Consolidar los fundamentales macroeconómicos; 2) Coordinación entre la política fiscal y monetaria, 3) Creación de servicios públicos e infraestructura de calidad, 4) Generar una nueva cultura empresarial, mediante el impulso a la innovación tecnológica para elevar la productividad, así como el impulso a las PYMES.

Los resultados en materia de crecimiento del producto y el empleo estuvieron muy lejos de lo esperado (González, 2009), ya que durante este sexenio (2001-2006) el PIB obtuvo una tasa de crecimiento del 2.1%, en promedio anual; registrándose una tasa negativa de -1% en 2001, y la tasa más alta fue de del 5 % en 2006, esto es, en el último año del sexenio. Por su parte, la inflación presentó una tasa del 4.4%, en promedio anual, siendo la tasa más alta del 5.2% en 2004.

En el año 2006, asume la presidencia Felipe Calderón Hinojosa, quien en su *Plan Nacional de Desarrollo*, para 2007-2012, estableció los siguientes ejes: 1) Estado de Derecho y Seguridad, 2) Economía competitiva y generadora de empleos, 3) Igualdad de oportunidades. 4) Sustentabilidad ambiental, 5) Democracia efectiva y política exterior responsable, para alcanzar un crecimiento económico del 5% anual, al mismo tiempo que se mantenía la estabilidad monetaria y el equilibrio en las finanzas públicas.

Bajo la administración de Calderón se resaltaba que la conducción de la economía sería responsable, para lo cual se haría un manejo coordinado de las políticas fiscal y monetaria que aseguraran la disciplina fiscal. En otras palabras, el manejo responsable de la política económica sería medido por un déficit público

bajo, lo que en la práctica significó medidas monetarias restrictivas y una política fiscal pro-cíclica. Así que, al igual que los anteriores sexenios desde el del presidente Miguel de la Madrid, las políticas macroeconómicas ortodoxas que contraen la demanda interna, para asegurar la estabilidad de los precios por la vía de la contracción de crecimiento económico, y la apertura de la economía como mecanismo para elevar la competitividad de las exportaciones, nos conduciría a un crecimiento sostenido en el largo plazo.

Durante este sexenio, el PIB obtuvo una tasa de crecimiento, en promedio anual, del 2%. En el 2009 se presentó un decrecimiento del -6% debido a la crisis hipotecaria en los Estados Unidos, que repercutió en la economía mundial. Por otro lado la inflación presentó una tasa del 4.2%, en promedio anual, siendo el 2008 el año donde se presentó la mayor tasa con 6.5%.

La actual administración del presidente Enrique Peña Nieto se inicia en 2012, y en el *Plan Nacional de Desarrollo*, para el sexenio 2013-2018, se plantea los siguientes objetivos:

- Mantener la estabilidad macroeconómica del país.
- Democratizar el acceso al financiamiento de proyectos con potencial de crecimiento.
- Promover el empleo de calidad.
- Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo.
- Democratizar el acceso a servicios de telecomunicaciones.
- Abastecer de energía al país con precios competitivos, calidad y eficiencia a lo largo de la cadena productiva.
- Garantizar reglas claras que incentiven el desarrollo de un mercado interno competitivo.
- Desarrollar los sectores estratégicos del país.
- Contar con una infraestructura de transporte que se refleje en menores costos para realizar la actividad económica.
- Construir un sector agropecuario y pesquero productivo que garantice la seguridad alimentaria del país.
- Aprovechar el potencial turístico de México para generar una mayor derrama económica en el país

La estrategia para alcanzar la tasa de crecimiento económico de 3.5-4% para los primeros años del sexenio, 2013-2014, se sostiene en los efectos

positivos que supuestamente generarán las reformas estructurales en sectores estratégicos de la economía, como el de telecomunicaciones, energético, así como en más reforma al sistema financiero tendientes a elevar el financiamiento a las actividades productivas. Respecto a la apertura de los sectores de telecomunicaciones y energético a la inversión privada local y extranjera, detonará el crecimiento económico al resto de la economía en los próximos años.

La tasa de crecimiento del PIB, para 2013-2014, del 1%, en promedio anual, y dado la fuerte recesión que registra la economía mundial, muestra que el gobierno está muy lejos de alcanzar las metas planteadas. Ello, se torna más complicado, si el gobierno continua con su estrategia de priorizar el cumplimiento de la metas de inflación en detrimento del crecimiento económico.

La recuperación del crecimiento económico y la generación de empleo requieren de medidas fiscales activas que incentiven el mercado interno sin descuidar la estabilidad de precios y mantener un déficit fiscal manejable. Ello implica la coordinación de las políticas monetaria, fiscal y cambiaria que parta del establecimiento de objetivo de crecimiento económico que se acompañe de una tasa de inflación y déficit fiscal sostenibles.

1.2. El deterioro de los fundamentales macroeconómicos: El costo económico de la estabilidad monetaria.

A partir de 1988, el objetivo de control de la inflación se cumplió, excepto en los años 1995-1996, cuando las presiones inflacionarias se dispararon como resultado de la devaluación del peso. A partir de este último año, la política monetaria se endurece para reducir la inflación, y crear las condiciones necesarias para iniciar el tránsito hacia la adopción el esquema de metas de inflación. En 2001 se adopta dicho esquema, y la meta de inflación se establece en una tasa de $3\pm 1\%$; de esta forma se ha cumplido la meta de inflación, durante los años 2001-2013, ya que la inflación ha mantenido una tasa de 4.3%, en promedio anual (ver Grafica 1).

En cuanto al cumplimiento del objetivo de mantener un déficit público bajo, medido como proporción del PIB, el cual que quedo sujeto al principio de finanzas

públicas equilibras, se ha logrado mediante el ejercicio pro-cíclico de la política fiscal. En la práctica ello ha significado una reducción del gasto público, en particular del gasto en inversión. El déficit primario, como proporción del PIB, se ha mantenido entre 0.8 y 2 %.

Si se analiza el comportamiento de los fundamentales macroeconómicos por sexenios presidenciales, los resultados son los siguientes. El sexenio de 1989-1994, el PIB registró un crecimiento de 4.3% y la inflación creció a una tasa del 15.9%, ambas en promedio anual; y déficit primario, fue de -0.2%, como proporción del PIB, en promedio anual. El sexenio 1995- 2000 hereda los efectos recesivos e inflacionarios de la crisis cambiario-financiera de 1994-1995, el PIB disminuyó el ritmo, y creció a una tasa anual de 3.5%, a pesar de que en 1995 la recesión se profundizó, el PIB disminuyó a una tasa del negativa del -6.2%, como resultado de las políticas monetaria y fiscal restrictivas que se aplicaron durante 1995.

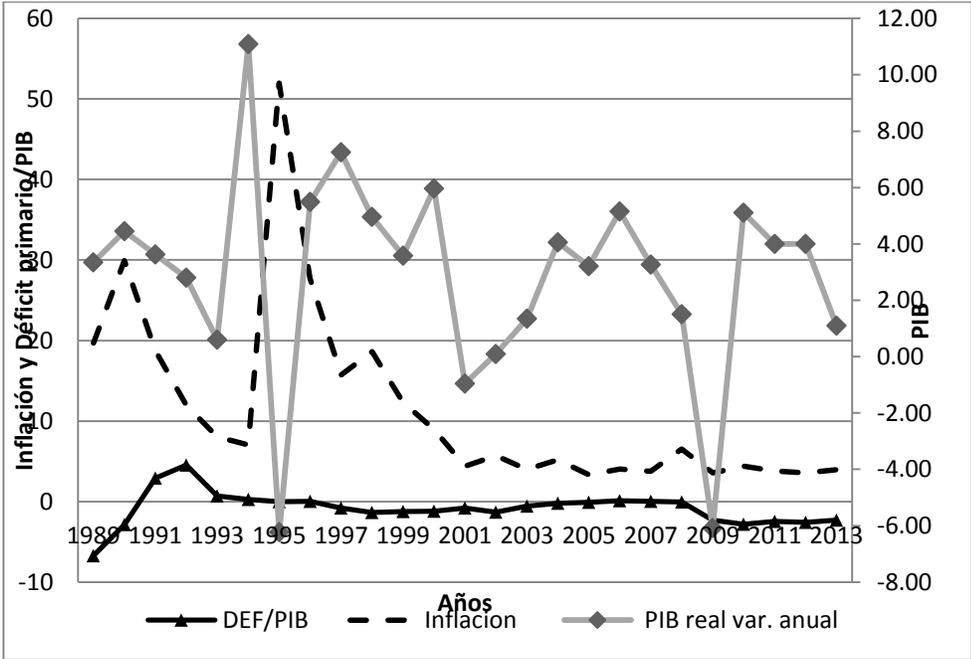
En la medida que los gobiernos se empeñan en priorizar la estabilidad monetaria y la consolidación fiscal, esto es, baja inflación y bajo déficit primario, la actividad económica se ralentiza debido a la acumulación de la disminución de la formación bruta de capital fijo. Ello explica que en sexenio 2001-2006, se registren las menores tasas de crecimiento del PIB: -1, 0.9 y 1.4% para 2001, 2002 y 2003, respectivamente; siendo la tasa promedio anual de crecimiento del PIB, del 2.1%. Por su parte, la inflación mantuvo una tasa del 4.4%, en promedio anual, y el déficit primario se mantuvo en -0.4%, en promedio anual.

Finalmente, en el sexenio de 2007-2012, el PIB creció un promedio anual del 2%; pero esta tasa se vio afectada por los efectos negativos que generó la crisis financiera internacional de 2008, que tuvo su origen en el sector hipotético *subprime* de los Estados Unidos. Dado la alta dependencia de nuestra economía a la dinámica de económica de este país, los efectos negativos de la desaceleración de la misma fueron fuertes y directos sobre el crecimiento del PIB. De tal forma que, en 2009 la economía mexicana registra una contracción de -6%. A partir de este año, la recuperación de la actividad económica ha sido irregular y lenta, en

2010 el PIB crece a una tasa del 5%, en 2011 dicha tasa fue de 4% y en 2012 se mantiene la tasa cercana al 4% (3.98%). En cambio, la inflación se ha mantenido en 4.2 %, en promedio anual, y el déficit primario se mantuvo por debajo del 2% (-1.7%), como proporción del PIB.

Este comportamiento de los fundamentales macroeconómicos, donde resalta el cumplimiento de los objetivos de baja inflación y déficit primario a costa de un lento e irregular crecimiento del PIB, demuestra que el cumplimiento de dichos objetivos ha sido a costa del crecimiento del producto y el empleo. El crecimiento del PIB del 1.1 % y de la inflación de 4% en 2013, corrobora la decisión del actual gobierno de Peña Nieto de continuar con la política económica que privilegia la estabilidad monetaria sacrificando y retardando el crecimiento económico.

Gráfica 1
Fundamentales Macroeconómicos
1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

2. Política fiscal pro-cíclica, finanzas públicas equilibradas y bajo crecimiento económico.

Como se ha comentado arriba, el manejo de la política macroeconómica registró cambios radicales, en particular la política fiscal, a partir de 1983 al establecerse como objetivo prioritario el control de la inflación. Ello implicó, por un lado, el uso de la política monetaria como principal instrumento de la política económica, y por el otro, la subordinación de la política fiscal a ese objetivo de estabilidad monetaria.

Una vez que se logra controlar la inflación entre 1988-1989, mediante la aplicación de medidas monetarias y fiscales restrictivas acompañadas de la estrategia de apreciación del tipo de cambio real, el objetivo de estabilización monetaria se convierte en el determinante de la gestión de la política económica. Durante los años 1990-1994, el anclaje del tipo de cambio fue fundamental en el control de la inflación, así como en la pronta recuperación de la actividad económica. Sin embargo, la desaceleración del crecimiento del PIB hacia finales de 1993 y la salida de capitales desde septiembre de 1994, llevaría a la economía a una de sus peores crisis económico-financieras.

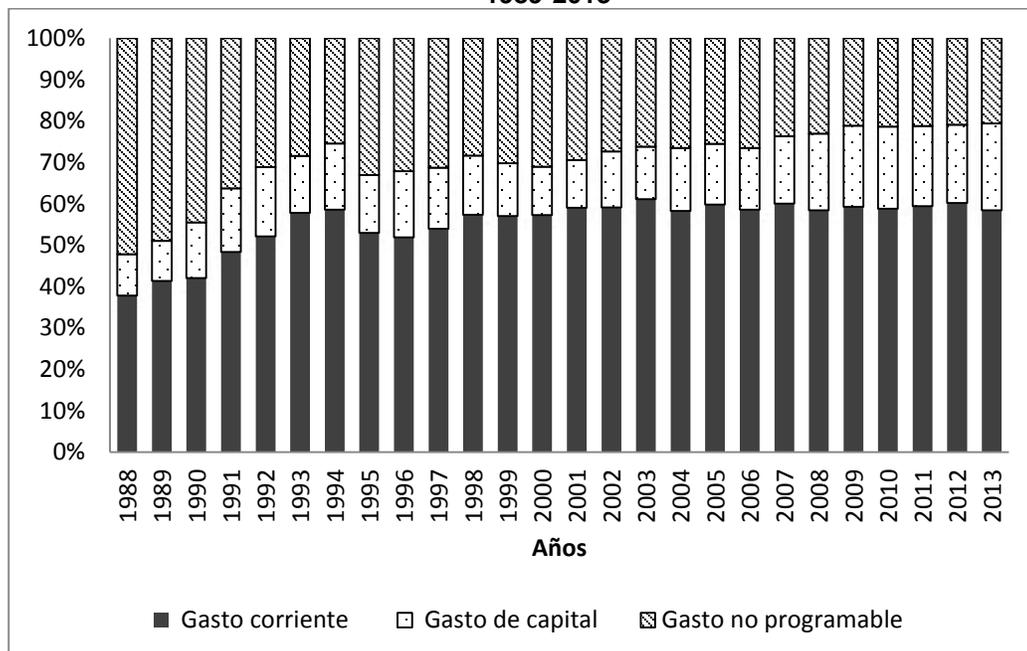
La crisis cambiario-financiera de 1994-1995, demostró las contradicciones y fragilidad que generan las políticas macroeconómicas de ajustes ortodoxos y la vulnerabilidad financiera que puede generar la estrategia de anclaje del tipo de cambio de forma prolongada y en ausencia de una política fiscal contra-cíclica y una política industrial integral.

En los años 1995-1996, nuevamente se recurre a políticas monetaria y fiscal restrictivas para alcanzar la estabilidad monetaria, y a partir de este último año se inicia el tránsito hacia la adopción del modelo completo de metas de inflación, que será en 2001, cuando se fija la meta de inflación en $3\pm 1\%$.

2.1. La subordinación de la política fiscal al objetivo de estabilidad monetaria. Contracción del gasto público y bajo crecimiento económico

En la Gráfica 2 se muestra que el gasto no programado vuelve a incrementarse a partir de 1992, después de haberse reducido significativamente en 1991, debido al incremento de los intereses, comisiones y gastos de la deuda. Entre 1995-1997 se registra un nuevo incremento en la proporción de este tipo de gasto, como consecuencia de los recursos erogados para el rescate financiero de los bancos, apoyos a ahorradores y deudores de la banca. Estos gastos se reflejaron en incrementos en el gasto corriente, el cual se incrementa del 37.2%, como proporción de los ingresos totales en 1988, a 58.4% en 2013. Por su parte, el gasto de capital ha registrado una tendencia descendente a lo largo de todo el periodo 1989-2013; en promedio anual, han mantenido una participación del 15.3% y 28.6%, respectivamente. Este comportamiento se manifiesta en un decremento del gasto del capital, como proporción del PIB (ver Gráfica 3), lo que explica en gran parte el bajo efecto multiplicador del gasto público sobre el resto de los sectores económicos.

Gráfica 2
Estructura del Gasto Público
Porcentaje
1989-2013

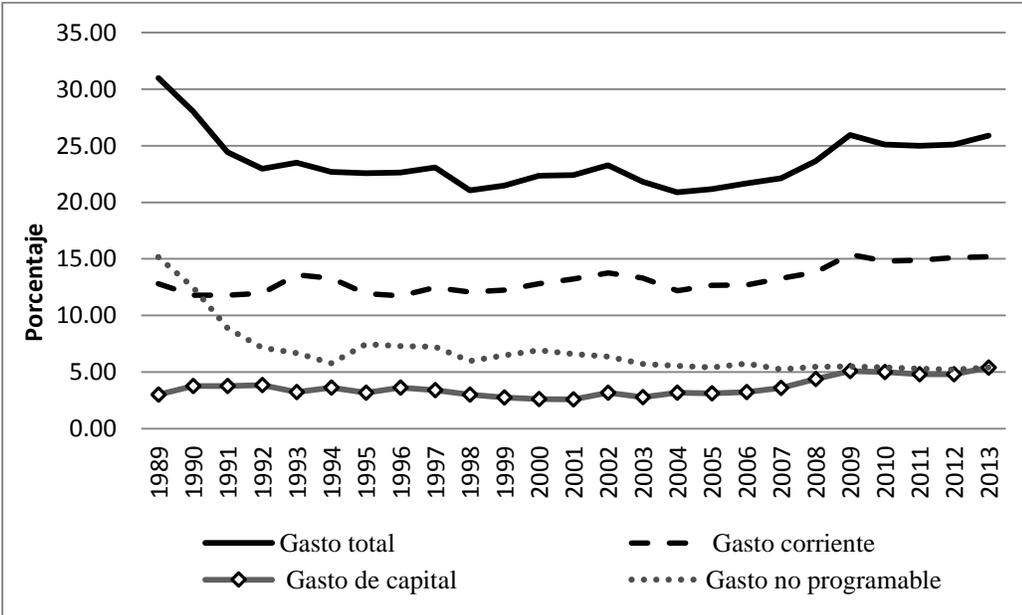


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

En la Gráfica 4 se muestra el crecimiento irregular tanto del gasto corriente como del gasto de capital, resultado de las medidas pro-cíclicas que se han venido instrumentando para cumplir la meta de inflación. Así mismo, se observa que la gestión del gasto ha mantenido una característica histórica (Castañeda, 1999), que es la expansión de éste al final de cada sexenio presidencial y una contracción al inicio del siguiente periodo presidencial.

Como era de esperarse, después de una disminución del gasto público, esto es, con cierto rezago, el PIB registrará una contracción, que en términos generales, es más pronunciada que la reducción de aquél, debido a que dicha reducción genera una fuerte contracción en la demanda interna (López, 2010). Así, mediante la contracción de la demanda y, por ende, la contracción del crecimiento económico, se asegura el cumplimiento de la meta de inflación y el equilibrio en las finanzas públicas (ver Gráfica 5).

Gráfica 3
Gasto Público
Como proporción del PIB
1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

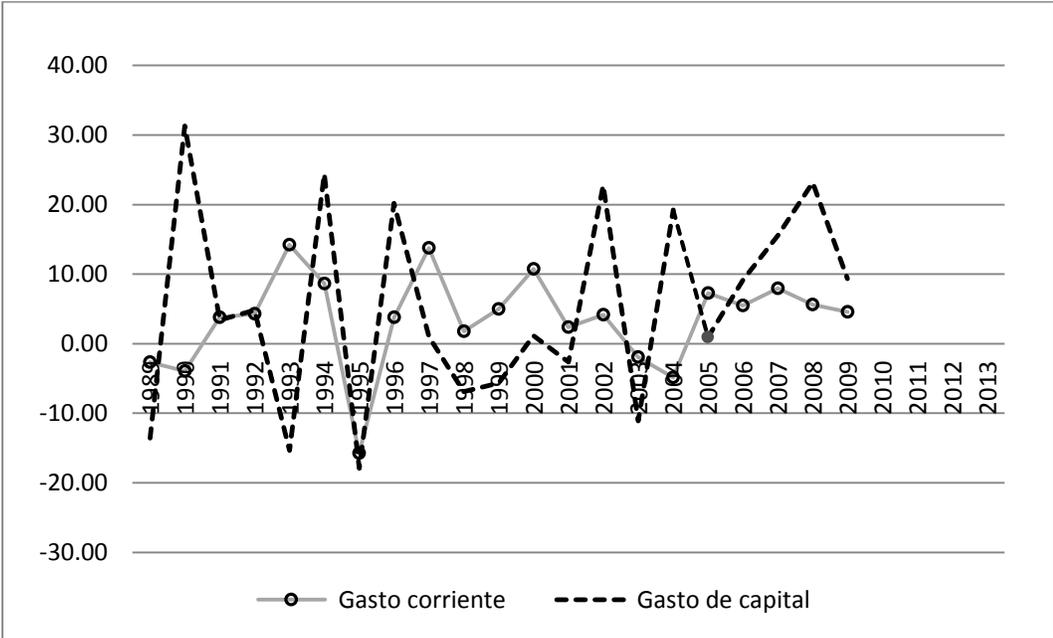
Como veremos más adelante, la contracción del gasto público, y sus consecuentes efectos negativos sobre la actividad provocarán una reducción en la base tributaria. Ello alimentará el deterioro de las finanzas que se pretendía reducir con la contracción del gasto público, mientras que su mejora dependerá de los ingresos petroleros.

2.2. Debilidad de las finanzas públicas. Bajo crecimiento económico y el carácter pro-cíclico de los ingresos tributarios.

El problema de la baja carga tributaria en México es un problema histórico; de hecho el presidente Adolfo López Mateos (1958-1964) señalaba la urgencia de elevar la recaudación para sostener una expansión sostenible del gasto público y reducir la presión sobre el déficit público.

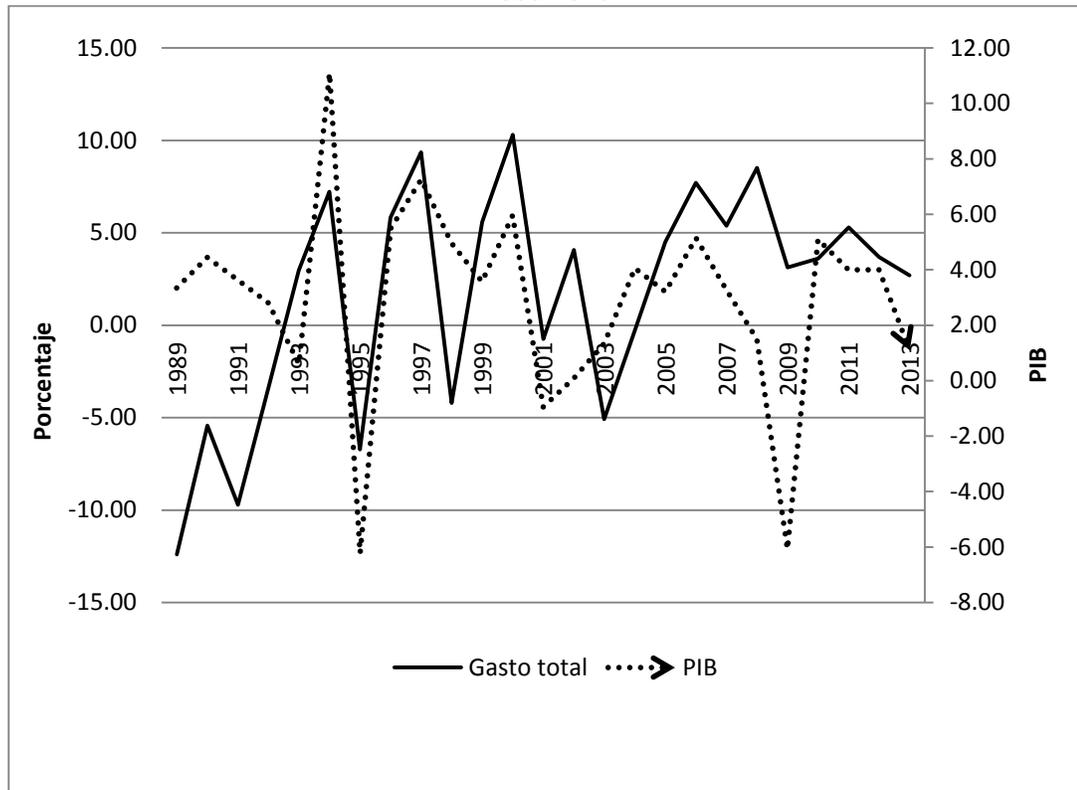
Con el propósito de tener un diagnóstico sobre la estructura tributaria del país, y a partir del mismo emprender una reforma fiscal, en 1960 el gobierno le encomienda al economista Nicolás Kaldor la realización de un estudio sobre el

Gráfica 4
Crecimiento del Gasto Corriente y de Capital
 Variación anual real
1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Gráfica 5
Gasto Público y Crecimiento Económico
 Variación anual real
 1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

sistema tributario mexicano. Los principales resultados de este estudio dejaron ver el carácter altamente regresivo del sistema tributario, la elevada aportación de los ingresos tributarios directos a los ingresos públicos totales, la existencia de varios impuestos especiales lo que dificultaba su recaudación, y se hacía énfasis en el carácter pro-cíclico de los ingresos tributarios. Esto último era fundamental, porque se argumentaba que en la medida que el crecimiento del producto y el empleo se mantuvieran constantes, la base tributaria se ampliaría, y con ello, la recaudación se incrementaría.

Desde la segunda mitad de la década de los 1960, se han venido realizando cambios y modificaciones a la estructura tributaria; de tal forma que se puede sostener que actualmente se cuenta con una estructura tributaria general, lo que aunado a la modernización administrativa, ha facilitado y contribuido a una

mejor recaudación y, por ende, a un incremento de los ingresos. Sin embargo, el carácter regresivo de la estructura tributaria sigue estando presente, y la evasión y elusión fiscal sigue mermando la recaudación.

La aplicación de una reforma fiscal, en particular una reforma que incluya impuestos a las ganancias por percepción de intereses por inversiones en activos financieros a inversionistas nacionales y extranjeros, no solo elevaría los ingresos públicos, sino también contribuiría a mejorar la distribución del ingreso. No obstante, una reforma fiscal de este tipo no resolvería el problema de la baja recaudación, pues ésta depende también del crecimiento del producto y el empleo, que a su vez determina la ampliación o contracción de la base tributaria.

2.2.1. Evolución de la estructura tributaria

La política impositiva es un instrumento importante de la política fiscal, porque, además de proveer recursos para la expansión del gasto público, puede ser utilizada para mejorar la distribución del ingreso. Estas dos funciones, redistribución del ingreso y financiamiento del gasto público, generan efectos positivos sobre la demanda interna y, en consecuencia. Aunque no debe olvidarse el carácter pro-cíclico de los ingresos tributarios, en particular de los directos; de ahí que durante las crisis éstos registren fuertes contracciones.

Según un estudio (Tello y Hernández, 2010), mediante el sistema tributario los gobiernos pueden generar importantes efectos redistribuidores del ingreso. En dicho estudio se demuestra para un grupo de países de Europa pertenecientes a la OCDE, mediante el coeficiente de Gini, un efecto redistributivo significativo. En estos países este coeficiente era del 47.6 antes de los impuestos y transferencias, y después de estos disminuyó a 28.2%. En el caso de América Latina, el coeficiente pasa de 51.6 a 49.6, un cambio menor comparado con el ocurrido en Europa. En el caso de México, este coeficiente no sufrió cambios, el coeficiente era 50 antes de subsidios y transferencias, y después de éstas dicho coeficiente prácticamente no registró cambios.

El bajo o nulo efecto redistributivo de la política tributaria en América Latina y México, respectivamente, es resultado de las bajas cargas tributarias, por un lado, y del hecho de que los ingresos públicos descansan en los ingresos tributarios directos e indirectos, en particular en los primeros. Dado que el impuesto directo grava el patrimonio o un ingreso que recae directamente sobre la persona o empresa que posee el patrimonio o que percibe el ingreso y los impuestos indirectos recaen sobre consumo de un bien o servicio, el efecto redistributivo del sistema tributario en América Latina en general, y en México en particular, es muy bajo (Higuera, 2008).

Como parte de la desregulación de la economía, a partir de 1988 la estructura impositiva registra cambios importantes. En primer lugar, como parte de la estrategia para convertir a la economía mexicana en una economía abierta se eliminaron los impuestos al comercio exterior. Por otro lado, se unificó la tasa del IVA a una tasa única del 10% y se acentuó la fiscalización.

En el sexenio de Zedillo se incrementó la tasa del IVA al 15%, y se creó el régimen fiscal para los pequeños contribuyentes, cuyo acrónimo es REPECOS. En 1999 se eliminaron y disminuyeron algunos privilegios fiscales de que gozaba los empresarios, como la deducción inmediata de los gastos en inversión y la disminución del subsidio a la investigación y desarrollo de las empresas. El ISR a las personas físicas y morales aumento, 40% para las primeras y 35% para las segundas.

En el sexenio del presidente Vicente Fox, como una medida para reactivar la actividad económica se disminuye el ISR para personas físicas y morales, quedando en 32% para ambas. Con el mismo propósito, se eliminó el 5% de retención sobre utilidades distribuidas y el establecimiento nuevamente de la deducción inmediata a los gastos realizados en inversiones.

En la administración del presidente Felipe Calderón, con el objetivo de incrementar los ingresos tributarios se eleva el IVA a 16% y se sustituye el Impuesto al Activo (IMPAC) por el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU). Así mismo, con el mismo propósito, y como un primer esfuerzo por incorporar al sector

informal al pago de impuestos se establece el Impuesto a los Depósitos en Efectivo (IDE).

En los dos primeros años, 2013-2014, del actual gobierno de Enrique Peña Nieto, se realizaron cambios a las tasas impositivas del IVA, ISR, IEPS y se eliminó el IETU (CIEP, 2013). En el caso del ISR se hicieron modificaciones tanto para el régimen de personas como para las personas físicas.

Los cambios más importantes para las personas morales son los siguientes: la eliminación de la deducción inmediata del valor presente de las inversiones; eliminación del régimen de consolidación fiscal y la homologación del ISR para el sector primario. Las modificaciones en el régimen de personas físicas son: una tasa marginal del 32% para quienes perciben medio millón de pesos al año; eliminación del esquema preferencial al sector primario; gravamen de ganancias de capital por enajenación de acciones a un 10%; y disminución en las deducciones personales, las cuales no podrán pasar del 10% de los ingresos totales.

En cuanto a las modificaciones al IVA, se estableció la tasa del 16% para la zona fronteriza, y se eliminó la tasa cero para alimentos, como la leche, y medicinas. En su afán por elevar los ingresos tributarios en el corto plazo, se gravó productos como alimentos para animales y los chicles. Por su parte, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS) registró incrementos en el caso de las bebidas alcohólicas: el impuesto a las bebidas alcohólicas de 14° G.L. paso del 25% al 26.5% y el de las bebidas alcohólicas que sobrepasen los 20° G.L. se incrementó del 50% a 53%.

En el Cuadro 1 se muestra que el ISR y el IVA, en conjunto aportaron entre el 70 y 90 de los ingresos tributarios totales durante el periodo 1989-2013.

Una reforma tributaria por sí misma no es suficiente para resolver el problema de la baja carga tributaria; incluso el incremento de las tasas impositivas puede generar efectos negativos sobre el crecimiento económico, lo que agudizaría la contracción de la recaudación. Ello es así, porque los impuestos pueden desalentar el consumo debido a que reduce el ingreso disponible de las

familias y, por ende, el consumo de estas; por otro lado, un incremento de las tasas impositivas sobre los ingresos de las empresas puede desestimular la inversión.

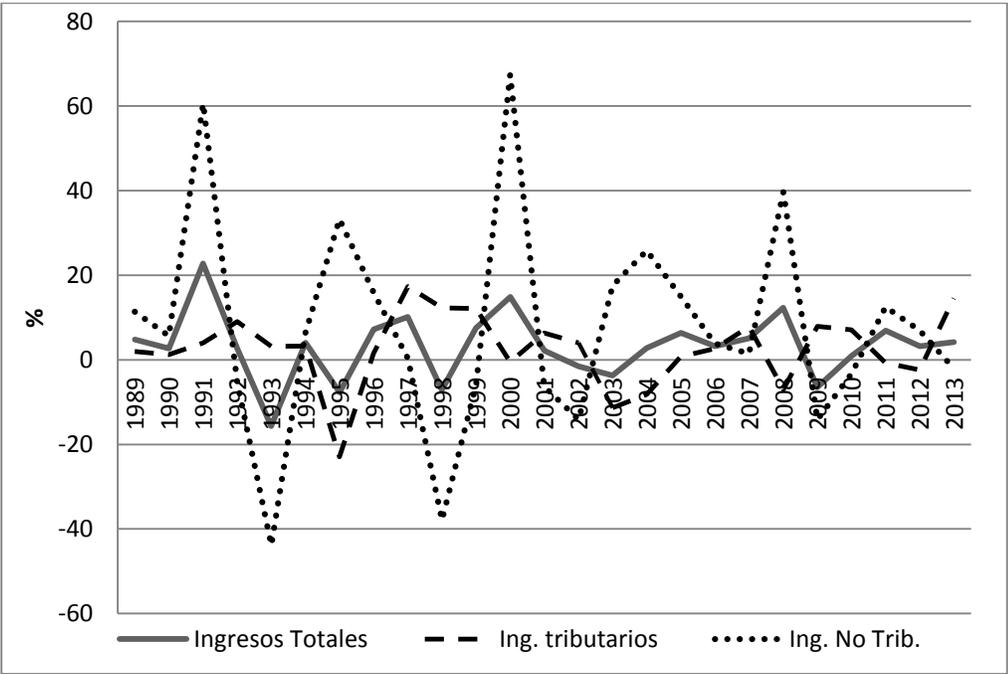
| CUADRO 1 | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------|-----------|------|-------|------------------------|--------------------|-----------------------------|------------|-------|------------------|------------------|------|-----------------|
| ESTRUCTURA INGRESOS TRIBUTARIOS | | | | | | | | | | | | |
| Porcentaje | | | | | | | | | | | | |
| 1989-2013 | | | | | | | | | | | | |
| Año | Total (1) | IETU | IVA | Producción y Servicios | Automóviles nuevos | Tenencia o uso de vehículos | Accesorios | IDE | A la importación | A la exportación | ISR | Otros impuestos |
| 1989 | 99.01 | | 27.84 | 20.66 | | | | | 6.55 | 0.15 | 42.4 | 1.43 |
| 1990 | 98.97 | | 33.58 | 14.12 | 0.70 | 0.66 | | | 8.05 | 0.09 | 41.6 | 0.19 |
| 1991 | 98.86 | | 32.01 | 12.67 | 0.91 | 1.11 | | | 9.76 | 0.04 | 42.3 | 0.08 |
| 1992 | 98.83 | | 24.02 | 14.35 | 0.87 | 1.58 | 1.71 | | 10.16 | 0.03 | 45.7 | 0.40 |
| 1993 | 99.08 | | 23.14 | 13.49 | 0.71 | 1.78 | 2.47 | | 8.86 | 0.02 | 48.4 | 0.24 |
| 1994 | 100 | | 24.04 | 17.43 | 0.68 | 1.92 | 2.40 | | 7.93 | 0.02 | 45.5 | 0.11 |
| 1995 | 100 | | 30.41 | 14.51 | 0.39 | 1.81 | 3.01 | | 6.54 | 0.04 | 43.3 | 0.01 |
| 1996 | 100 | | 31.91 | 13.14 | 0.00 | 1.86 | 3.36 | | 6.57 | 0.02 | 43 | 0.14 |
| 1997 | 100 | | 31.32 | 14.53 | 0.27 | 1.84 | 2.95 | | 5.80 | 0.00 | 43.3 | 0.01 |
| 1998 | 100 | | 29.65 | 18.95 | 0.55 | 1.66 | 1.88 | | 5.32 | 0.00 | 41.9 | 0.07 |
| 1999 | 100 | | 28.98 | 20.45 | 0.65 | 1.48 | 1.72 | | 5.23 | 0.00 | 41.4 | 0.05 |
| 2000 | 100 | | 32.59 | 14.02 | 0.79 | 1.45 | 0.95 | | 5.65 | 0.00 | 44.5 | 0.06 |
| 2001 | 100 | | 31.82 | 16.90 | 0.70 | 1.58 | 0.93 | | 4.41 | 0.00 | 43.6 | 0.04 |
| 2002 | 100 | | 29.99 | 18.71 | 0.63 | 1.61 | 1.16 | | 3.74 | 0.00 | 43.7 | 0.03 |
| 2003 | 99 | | 33.13 | 15.33 | 0.58 | 1.61 | 0.78 | | 3.50 | 0.00 | 43.9 | 0.20 |
| 2004 | 100 | | 37.05 | 11.08 | 0.66 | 1.69 | 0.72 | | 3.84 | 0.00 | 44.9 | 0.10 |
| 2005 | 100 | | 39.29 | 6.12 | 0.70 | 1.79 | 1.18 | | 3.31 | 0.00 | 47.4 | 0.17 |
| 2006 | 100 | | 42.76 | -0.59 | 0.58 | 1.99 | 1.17 | | 3.56 | 0.00 | 50.3 | 0.19 |
| 2007 | 100 | | 40.79 | -0.68 | 0.55 | 1.92 | 1.24 | | 3.21 | 0.00 | 52.6 | 0.40 |
| 2008 | 100 | 4.68 | 45.98 | -16.92 | 0.51 | 2.01 | 1.39 | 1.78 | 3.60 | 0.00 | 56.5 | 0.44 |
| 2009 | 100 | 3.97 | 36.23 | 4.21 | | | | 1.41 | 2.68 | | 47.5 | 4.02 |
| 2010 | 100 | 3.43 | 38.39 | 4.61 | | | | 0.61 | 1.87 | | 47.7 | 3.42 |
| 2011 | 100 | 3.28 | 37.39 | 4.82 | | | | -0.59 | 1.87 | | 50.1 | 3.08 |
| 2012 | 100 | 2.78 | 38.23 | 4.81 | | | | 0.18 | 1.84 | | 50 | 2.12 |
| 2013 | 100 | 2.87 | 33.86 | 4.78 | | | | -0.36 | 1.78 | | 55.1 | 2.02 |

Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Si consideramos que desde 1983, el crecimiento de la economía ha sido irregular, con ciclos de crecimiento muy cortos y tasas bajas, en tanto que las recesiones han sido muy profundas y de recuperación muy prolongada. Entonces, la debilidad de las finanzas públicas también ha sido resultado de las políticas económicas de ajuste ortodoxo. En consecuencia, una política fiscal activa que tenga como objetivo mantener una tasa de crecimiento sostenible en el largo plazo en la demanda interna contribuiría a ampliar la base tributaria; y de esta forma, elevar la recaudación tributaria.

En la Gráfica 6 se observa que el comportamiento de los ingresos públicos está fuertemente determinado por la evolución de los ingresos no tributarios (derechos, productos y aprovechamiento), los cuales a su vez provienen principalmente de los ingresos del petróleo. Y, éstos a su vez dependen de las fluctuaciones de los precios internacionales y de la demanda externa del mismo. Por otro lado, es preocupante la alta fluctuación de los ingresos tributarios, con una clara tendencia a disminuir, como consecuencia del lento y bajo crecimiento del PIB.

Gráfica 6
Evolución de los Ingresos Públicos
 Variación anual real
1989-2013

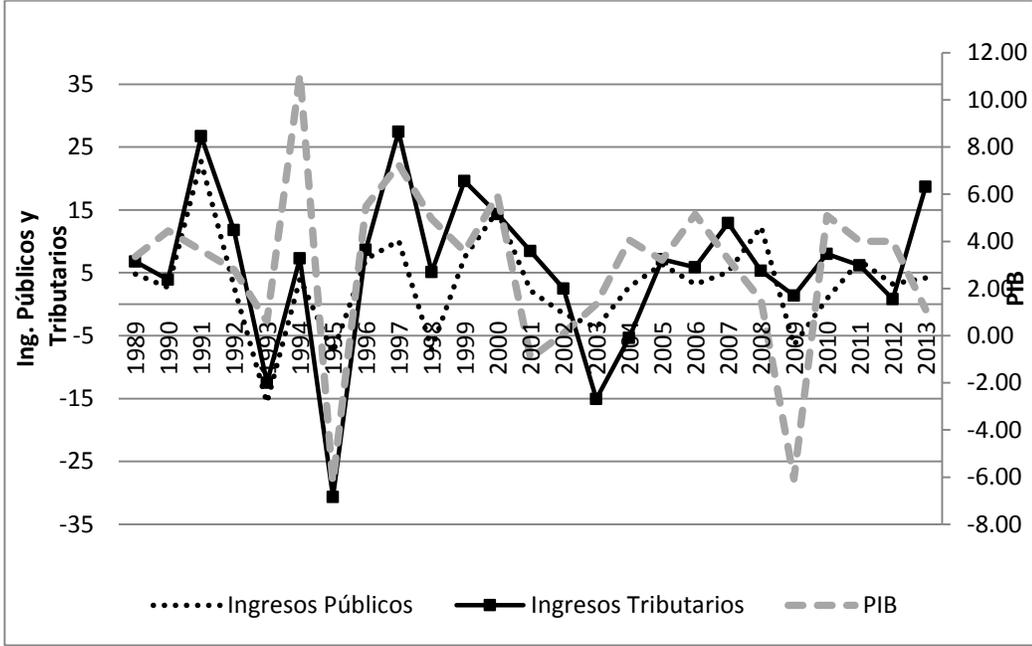


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Este comportamiento de los ingresos tributarios es un claro indicador de la relación directa que guarda este tipo de ingresos con la actividad económica y, por ende, de su carácter pro-cíclico (ver Gráfica 7).

La naturaleza pro-cíclica de los ingresos tributarios se manifiesta en su baja participación en el PIB, durante el periodo 1989-2002, los ingresos tributarios representaron el 10%, en promedio anual. No obstante ello, si consideramos que los ingresos totales representaron el 16%, como proporción del PIB durante el mismos periodo, a excepción de 1991 y 1992, cuando este porcentaje fue casi del 20%, los ingresos tributarios aportaron más de la mitad de los ingreso totales, medidos como proporción del PIB. En 2003 se registra un punto de inflexión, ya que los ingresos tributarios disminuyen de forma drástica, lo cual es compensado con un incremento de los ingresos no tributarios (ver Gráfica 8).

Gráfica 7
Comportamiento de los Ingresos Públicos y Crecimiento Económico.
 Variación anual real
1989-2013

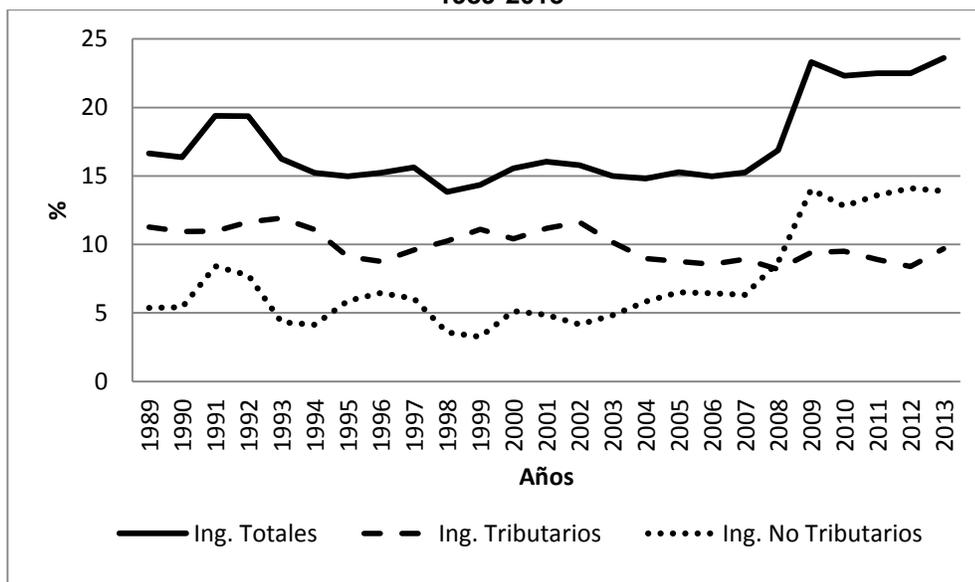


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

El punto de inflexión mencionado se muestra también en la estructura de los ingresos totales; la contracción de los ingresos tributarios como resultado de la contracción de la base tributaria que venía provocando el débil crecimiento del producto y el empleo, y el incremento de los ingresos no tributarios debido al incremento del precio del petróleo (ver Gráfica 9). Durante el periodo 1989-2013,

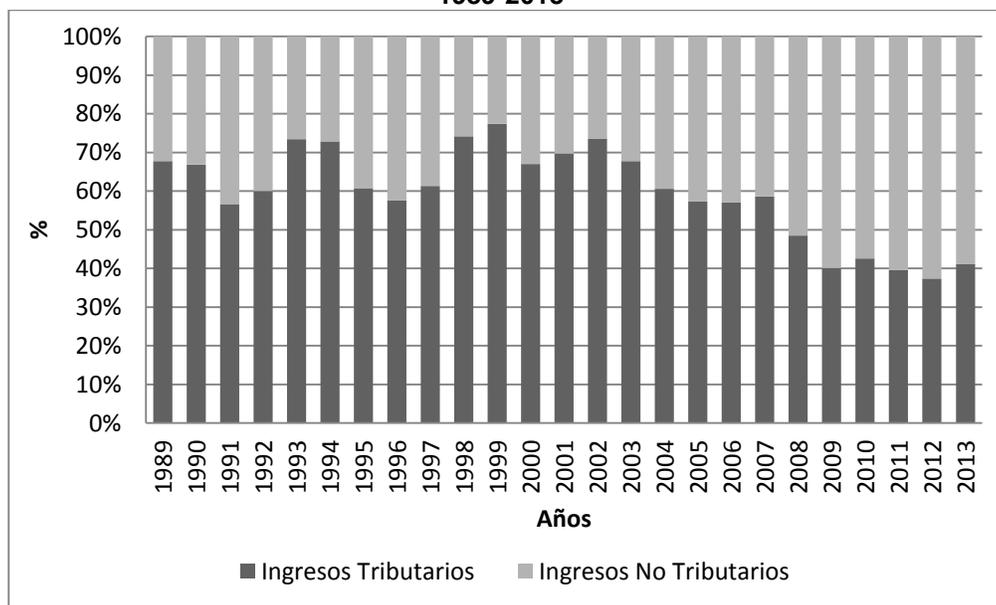
los ingresos no tributarios representaron el 40%, mientras que los ingresos tributarios participan con el 60%, en promedio anual. Sin embargo, en 1993 los

Gráfica 8
Ingresos Públicos
 Como proporción del PIB
1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Gráfica 9
Estructura de los Ingresos Públicos
 Estructura porcentual
1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

ingresos tributarios alcanzaron una participación del 73%, y los ingresos no tributarios representaron solo el 27% de los ingresos totales. Un comportamiento semejante se registra en 1999, cuando los primeros alcanzaron una participación del 77%, y los segundos se redujeron al 23%, respectivamente. Este es otro indicador de la fuerte dependencia de las finanzas públicas de los ingresos petroleros y del debilitamiento y erosión de la base tributaria que provocan las políticas fiscales restrictivas.

3. La deuda pública y el bajo déficit público.

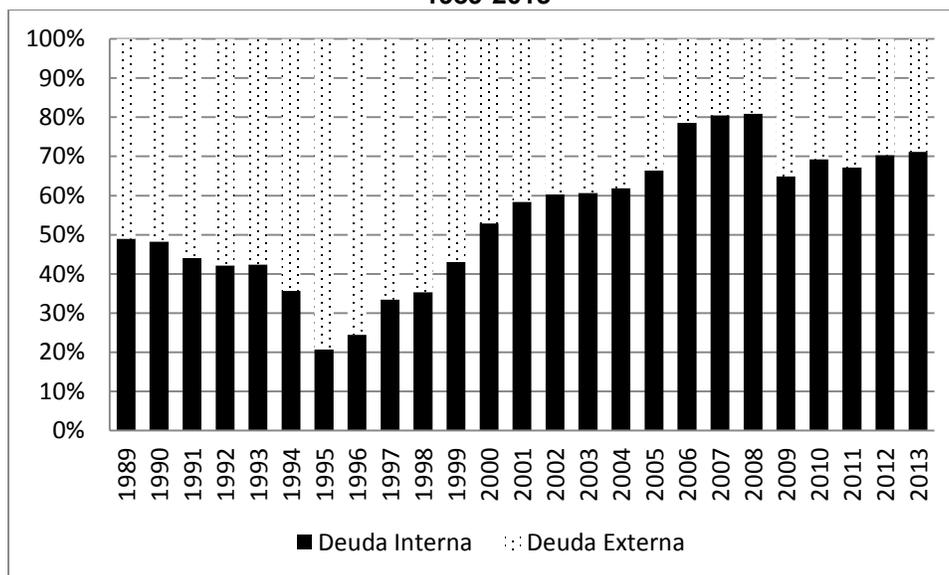
En 1989 el secretario del Tesoro de los Estados Unidos anunció el apoyo, mediante el llamado *Plan Brady*, de este país a los gobiernos cuya deuda externa era muy elevada. El gobierno mexicano con ayuda del gobierno de los Estados Unidos realizó negociaciones con los bancos internacionales para reducir el monto de la deuda. Con estas acciones el gobierno mexicano mandaba señales a los mercados financieros internacionales e inversionistas externos y locales que en México se respetarían los derechos de propiedad, y que se creaban las condiciones para la entrada de capitales al país (Cárdenas, 2012). De hecho, en 1990 empieza el flujo de capitales de cartera a nuestro país y se abre el acceso del crédito externo al gobierno, al mismo tiempo que la inversión extranjera directa vuelve a tener como destino nuestro país.

3.1. La deuda pública interna como mecanismos de estabilización monetaria.

En el marco del Plan Brady, la renegociación de la deuda externa permitió una disminución de la misma, la cual se convirtió en deuda interna. Ello explica que entre los años 1989-1991, una reducción de la deuda externa esté acompañada de un incremento de la deuda interna (ver Gráfica 10). La tendencia a reducir la deuda externa se revierte en los años 1994-1998, como resultado de la crisis cambiario-financiera de 1994-1995, que obligó a solicitar préstamos

emergencia del gobierno mexicano al FMI para hacer frente a la fuga de capitales y a los compromisos con los acreedores internacionales.

Gráfica 10
Estructura Deuda Pública
Porcentaje
1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

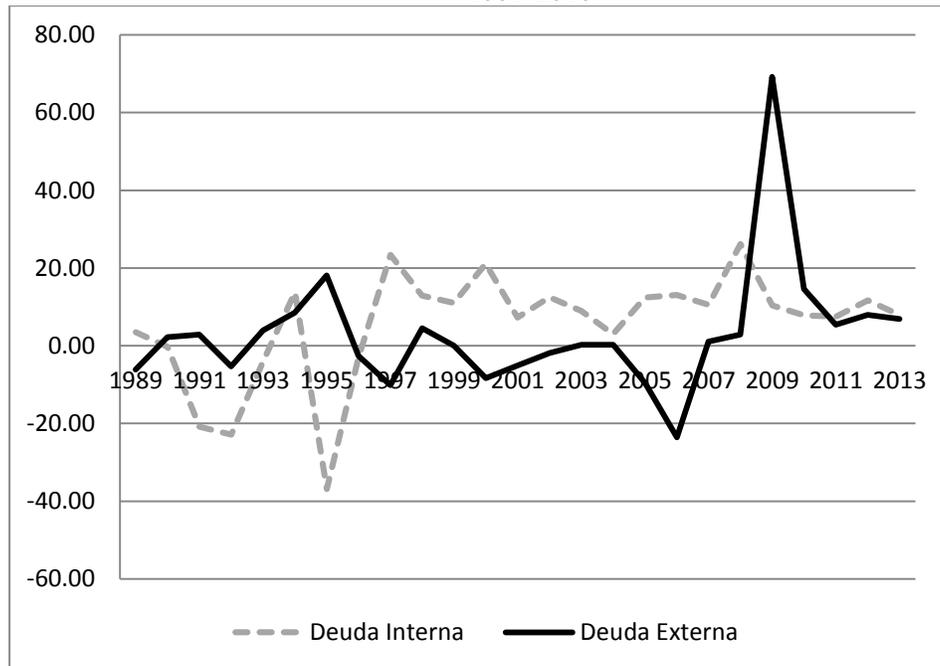
de precios, el tipo de cambio nominal, lo que le permite cumplir su meta de inflación.

A partir de 1999, la estructura de la deuda externa registra un cambio importante, la deuda externa disminuye de forma acelerada, debido al pago anticipado de esta por parte del gobierno mexicano, mientras que la deuda interna muestra un incremento también acelerado (ver Gráfica 11). Esta tendencia de la deuda interna coincide con la adopción del modelo completo de metas de inflación por parte del Banco de México.

En su discurso oficial el Banco de México argumenta que este cambio en la estructura de la deuda obedece a la decisión de reducir la vulnerabilidad que genera la deuda en moneda extranjera. Ello es verdad solo en parte, porque el crecimiento acelerado de la deuda pública interna está directamente vinculado a la política de intervención esterilizada en el mercado cambiario que viene aplicando

de forma regular el Banco de México a partir de 2001, cuando se adopta la meta de inflación de $3\pm 1\%$.

Gráfica 11
Deuda Interna y Externa
 Variación real
 1991-2013



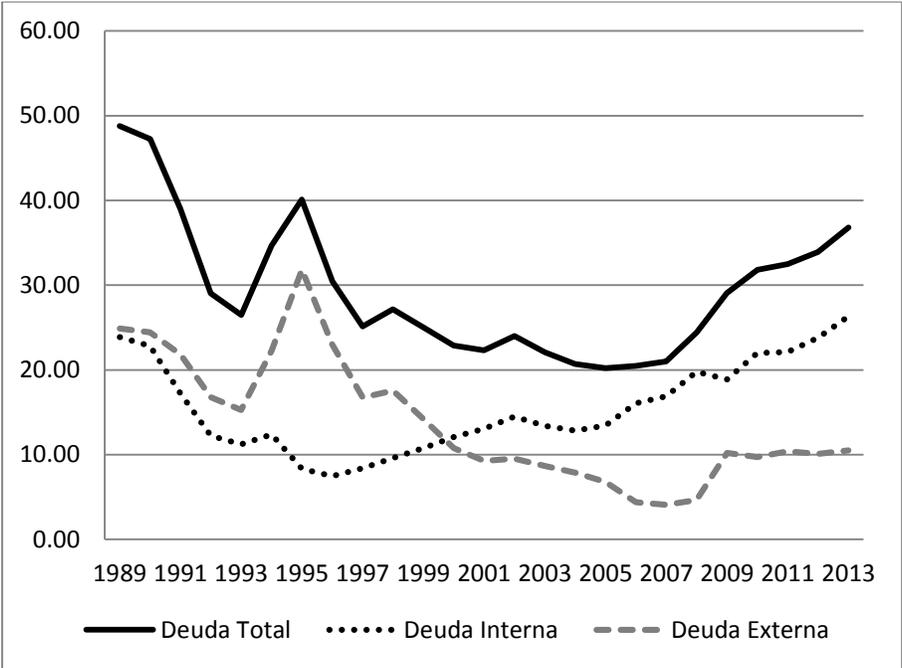
Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

Así, mediante la emisión de títulos públicos el Banco de México evita la monetización de los flujos de capital de corto plazo y, en consecuencia, impide fluctuaciones bruscas de la base monetaria. De esta forma, mantiene estable el nivel

En la Gráfica 12 se muestra que a partir de 2001 la deuda interna se eleva, como proporción del PIB, de representar el 11% en 2000, pasa al 13% en 2001. Por su parte, la deuda externa inicia una tendencia descendente. Históricamente, la deuda pública interna en México cumplió una función de financiamiento del déficit público, que permitió al gobierno mantener un crecimiento sostenido en el mediano plazo. Esta fue la estrategia económica que se siguió durante el *desarrollo estabilizador* (1958-1970). En la década de los 1970, ante el deterioro de las finanzas públicas, el gobierno de Luis Echeverría se vio obligado a recurrir a

la deuda externa para mantener un ritmo de crecimiento del PIB, y evitar con ello la recesión.

Gráfica 12
Deuda Pública
Como proporción del PIB
1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de SHCP.

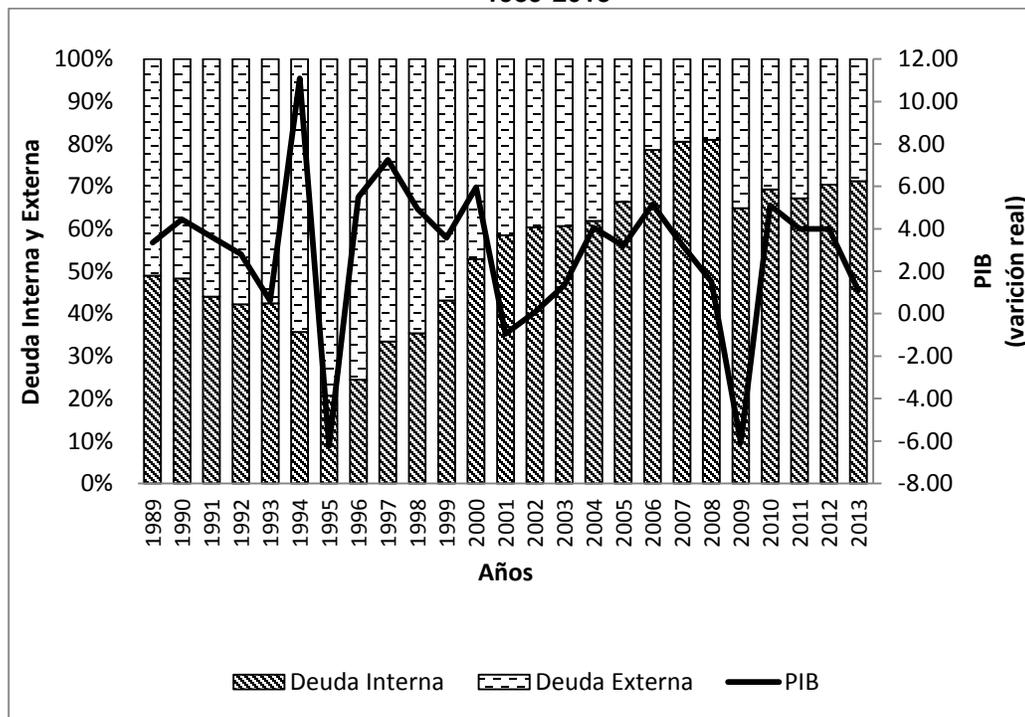
3.2. La deuda pública y el crecimiento económico.

Durante el sexenio 1977-1982, el excesivo endeudamiento externo para financiar el incremento acelerado del gasto público, con el propósito de aprovechar el *boom petrolero*, generó una alta fragilidad financiera y una fuerte vulnerabilidad de la economía que concluyeron en la crisis de la deuda de 1982. A partir de 1983, los problemas financieros y la recesión serán enfrentados mediante políticas de ajuste ortodoxo, las cuales se centran en la contracción del gasto público para reducir el déficit público y las presiones inflacionarias que generan las devaluaciones de la moneda domésticas. A partir de ese año, la reducción del déficit público y, por tanto, la contracción del gasto público, se ha convertido en el principal instrumento para mantener la estabilidad monetaria. Ello ha significado la

contención del crecimiento de la demanda interna y, en consecuencia, del crecimiento del producto y el empleo.

Esta política se reforzó con la adopción del modelo completo de metas de inflación, cuyo transito se inicia en 1996, para sea adoptado finalmente en 2001. Esta política implicó, por un lado, que la deuda pública interna no realizara su función de financiamiento del déficit público, para adoptar la función estabilizadora de la inflación mediante la emisión de títulos públicos para esterilizar los efectos monetarios que provocan los flujos de capital de corto plazo sobre la base monetaria, y por el otro, que el ejercicio pro-cíclico de la política fiscal mantuviera un déficit fiscal bajo mediante la contracción del gasto público (ver Gráfica 13 y 14).

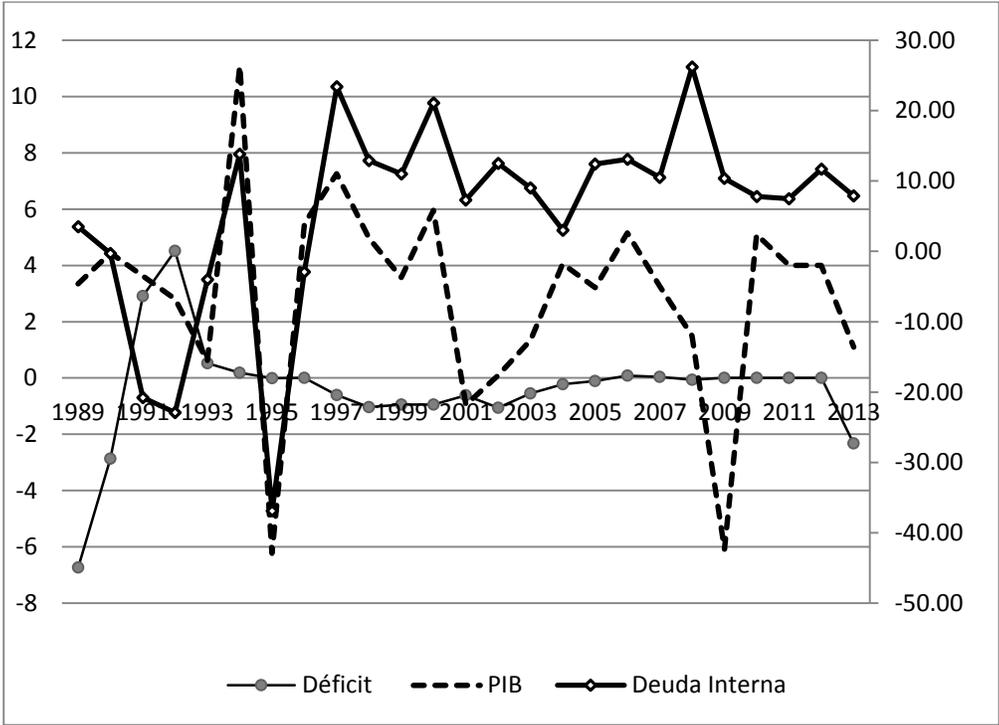
Gráfica 13
Deuda Interna Déficit Primario y Crecimiento Económico
 Variación real
 1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

En conclusión, el incremento de la deuda interna que se viene registrando desde el año 2000 no guarda ninguna relación con la función de financiamiento del crecimiento económico, que históricamente cumplió en México. El déficit como proporción del PIB llegó a representar el 0.4% en promedio anual, por su parte la deuda representó el 16.7% en promedio anual.

Gráfica 14
Deuda interna, Déficit público y Crecimiento económico
 Variación real
 1989-2013



Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI.

Conclusiones

En la presente investigación se ha analizado y constatado a la política fiscal como instrumento primordial de la política económica, para impulsar el crecimiento económico. Dicho análisis se realizó a través de tres periodos:

En el primero de ellos (1958-1970), la inclusión de una política fiscal contracíclica en coordinación con estabilidad monetaria flexible, permitió mantener un crecimiento del producto y generación de empleo a un ritmo alto y sostenido con estabilidad monetaria. Demostrando que en la medida en que la política fiscal tenga un papel destacado en el ciclo económico; esta estimulará elevadas tasas de crecimiento económico. El gasto público fue fundamental ya que mantuvo un crecimiento sostenido de la demanda agregada; por un lado mediante la inversión pública y por el otro mediante el gasto social. El comportamiento de los ingresos públicos en general y los tributarios en particular tendieron a aumentar; a medida de que aumentaba el crecimiento económico, esto debido al carácter pro-cíclico de los ingresos públicos. Siendo estos últimos los que mayor proporción tanto del PIB como de los ingresos públicos totales representaron, no obstante de acuerdos políticos para no elevar la carga tributaria.

El periodo de 1971-1988, en su inicio se caracterizó por el deterioro del modelo de sustitución de importaciones, además en 1977-1982 se presentó un *boom* petrolero en donde tanto el gasto público como los ingresos públicos tendieron a aumentar debido a los grandes ingresos petroleros. Al finalizar el *boom petrolero* la política fiscal al igual que la monetaria se vuelven contractivas. El gasto público al presentarse contractivo disminuyó la demanda agregada, misma que no fue compensada por el sector privado debido a la incertidumbre generada por la alta inflación presentada y la debilidad de las finanzas públicas aumentando así el estancamiento económico. Durante el sexenio de 1983-1988 se inició el cambio estructural de la política económica, donde la política fiscal ha sido pro-cíclica; lo que ha implicado la subordinación de esta misma para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la política monetaria, así como para enfrentar los

efectos de choques monetarios externos y la inestabilidad de los mercados financieros internacionales. La disminución del gasto público provocó una disminución de la demanda agregada para contener el gran crecimiento de los precios que se presentaron en los últimos años de este periodo, dejando el crecimiento económico de lado; lo que provocó que los ingresos públicos tuvieran tasas de crecimiento bajas, siguiendo el comportamiento del crecimiento económico.

Por ultimo en el periodo de 1989-2013. La política fiscal ha tenido un papel de subordinación hacia la política monetaria así como a mantener políticas fiscales equilibradas y contractivas, para la estabilización de precios mediante la disminución de la demanda agregada pero cuyos efectos han disminuido el potencial positivo del gasto público.

Si bien se han logrado los objetivos pertenecientes al modelo de metas de inflación de mantener índices de inflación pequeños aproximadamente 3% a 4%. Además de unas finanzas públicas estables lo cual en teoría garantiza una mejora en el país, también hay que analizar la forma en la que se lograron estos dos puntos. El primero de estos, se ha logrado manteniendo una demanda agregada baja, además de tasas de interés altas propiciando a la disminución de la inversión privada. A su vez los salarios se han mantenido estancados con crecimientos nulos apenas apegados a lo estimado en inflación, esto como forma de controlar la demanda que se considera inflacionaria. Por otro lado las finanzas públicas estables se han logrado principalmente por el uso de una política fiscal restrictiva, lo que ha implicado una disminución considerablemente el gasto por parte del gobierno federal para propiciar a la inversión, misma que ante la incertidumbre presentada en el país no ha sido acaparada por el sector privado.

El bajo crecimiento económico, resultado del manejo pro-cíclico del gasto público, es una de las principales fuentes generadoras del deterioro de las finanzas públicas, pues el bajo crecimiento contrae la recaudación de los ingresos tributarios debido al carácter pro-cíclico de éstos.

Para finalizar con el análisis ejercido en esta investigación y las demostraciones empíricas presentadas en esta tesis (las cuales son las gráficas de datos reales) se puede concluir que la política fiscal contra-cíclica es una herramienta clave de la política económica para sostener una tasa de crecimiento estable en el largo plazo, mediante la expansión del gasto público deficitario, en particular en las fases recesivas del ciclo económico. Y por lo contrario los hechos demuestran que la implementación de medidas fiscales y monetarias restrictivas para contener los efectos inflacionarios y recesivos de los choques externos agrava la recesión y el desempleo. Además de que por un lado disminuyen el efecto positivo que el gasto público pueda generar sobre el ciclo económico y por el otro provocan que los ingresos públicos, más en específico los tributarios tengan un crecimiento bajo ya que estos tienden a comportarse conforme al crecimiento económico del país.

Bibliografía.

- Aspe, Pedro. (1993). *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Banda, Humberto y Chacón, Susana. (2005), “La crisis financiera mexicana de 1994: Una visión Política- Económica.”, Foro Internacional XVI (3), México, pp. 445-465.
- Bird, Richard. (2002), “Los ingresos tributarios estatales y locales: realidades y prospectos”, Trimestre fiscal, México.
- Cámara de Diputados. (2005), *El ingreso tributario en México*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.
- Cárdenas, Enrique. (2012), *La política económica en México, 1950-1994*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Luna, Sergio y González, Eduardo. (2005), “LIBRE COMERCIO Y CONVERGENCIA La macroeconomía del TLCAN.” Casares, R. Enrique y Sobarzo Horacio (compiladores), *Diez años del TLCAN en México. Una perspectiva analítica*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, pp. 19-60.
- Castañeda, Jorge. (1999), *La Herencia Arqueología de la Sucesión Presidencial en México*, Editorial Santillana S. A.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (CIEP), A.C. (2013), *Reforma Hacendaria 2014, Componentes e implicaciones*.
- Chávez, Jorge y Budebo Mario Gabriel (2000), “Logros y retos de las finanzas públicas en México”, División de desarrollo económico, Santiago de Chile.
- Faya, V. Jacinto. (1986), *Finanzas públicas*, Editorial Porrúa, México.
- González, G. Juan. (2009), *La política económica en México y en China*, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Hernández, T. Fausto. (2003), *La economía de la deuda. Lecciones desde México*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Higuera, Pedro. (2008), *Los ingresos tributarios en México*, Entorno Fiscal.
- Ibarra, David. (2006), *Ensayos sobre economía mexicana*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Latapí, R. Mariano. (1999). *La Realidad de los Impuestos en México: 30 años de perversión fiscal*, Editorial Sistemas de Información Contable y Administrativa, México.

- Lindert, Peter. (2011), *El ascenso del sector público. EL crecimiento económico y el gasto social del siglo XVIII al presente. Volumen I LA HISTORIA*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- López, G. Teresa. (2010), “La política fiscal y el crecimiento económico en México. Crecimiento con estabilidad monetaria vs estancamiento con estabilidad monetaria (1960-2007)”, Guadalupe Mántey y Noemí Levy (Coords.), *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)*, Editorial Plaza y Valdés, México, pp.75-105.
- Mann, J. Arthur. (1979), “La elasticidad de la estructura tributaria de México, 1950-1977.”, *Comercio Exterior*, vol. 29, núm. 1, México, pp. 84-87.
- Mántey de Anguiano, Guadalupe. (2010), “Políticas financieras para el desarrollo en México: ¿Qué hemos aprendido de 1958 a 2008?”, Guadalupe Mántey y Noemí Levy (Coords.), *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)*, Editorial Plaza y Valdés, México, pp.15-43.
- Ortiz, M. Antonio. (2012), *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México.
- Ortiz, Luis Ángel. (2010), “Financiamiento del déficit público y fondeo de la inversión en México. Logros del sistema financiero regulado y límites del modelo de crecimiento”, Guadalupe Mántey y Noemí Levy (Coords.), *Cincuenta años de políticas financieras para el desarrollo en México (1958-2008)*, Editorial Plaza y Valdés, México, pp.107-136.
- Pichardo, P. Ignacio. (1968), “Cambios en la estructura jurídica tributaria de México”, *Banco Nacional de Comercio Exterior*, México, pp. 870-879.
- Ros, Jaime. (1987), “La Economía y la Política Macroeconómica durante el Auge Petrolero: 1978-82”, Cordera R., Tello C. (coordinadores). *El Auge Petrolero de la Euforia al Desencanto*, UNAM, México.
- Saucedo, José. (2011), “Impactos regionales de la política fiscal federal “, *Finanzas Públicas, volumen 3, número 5*, Centro de estudios de las Finanzas Públicas, México, pp. 113-141.
- Tello, M. Carlos. (1979), *La política económica en México 1970-1976*, Editorial Siglo XXI, México.
- Tello, M. Carlos y Hernández, Domingo. (2010), *Sobre la Reforma Tributaria en México*, Economía UNAM, vol. 7, núm.21, México.