



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Economía

**Características de la Política Fiscal
en el Gobierno de la Transición
Política: 2000-2012**

TESIS

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

Presenta:
RAFAEL GONZÁLEZ OCHOA

Asesor:

Dr. Eduardo Ramírez Cedillo



Ciudad Universitaria, CDMX. Agosto 2016



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A mis padres Rafael y Emma por creer siempre en mí y apoyarme en cada momento y en cada decisión que he tomado en mi vida, les agradezco infinitamente que me hayan podido brindar todo el apoyo a lo largo de mis estudios.

A mi hermana Suria, por enseñarme la importancia de esforzarse siempre y nunca rendirse ante las adversidades, y que todo esfuerzo tiene su recompensa.

A mis tíos, Marcelo e Inés, por permitirme vivir con ellos durante 5 años y enseñarme tantas cosas. Gracias por su comprensión en toda la carrera.

A mis primos, Norma, Ricardo y Beatriz por sus sabios consejos y ayudas durante toda la carrera.

A mis amigos, Jesús, Antonio, Lorena, Arturo, Ismael y Karla, por todas esas materias juntos, las experiencias compartidas, los viajes realizados, las risas garantizas y todos esos momentos de apoyo mutuo dentro y fuera de la facultad.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por poner a mi disposición todas las herramientas necesarias para crecer de manera profesional y humana dentro y fuera de sus aulas y permitirme tantas oportunidades de aprendizaje.

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU”.

Índice

Introducción	4
Capítulo 1 Antecedentes y causas del cambio democrático en el país	7
1.1. Conceptos básicos para un sistema democrático.....	8
1.2. Situación política en México previo a las elecciones de 2000.....	13
1.3. Situación económica en México entre 1982 y 2000.....	19
1.4. Expectativas políticas, sociales y económicas de México. Promesas de campaña del gobierno panista en los años 2000 y 2006.....	33
Consideraciones finales del capítulo	37
Capítulo 2 Elementos fiscales del gobierno alternativo	39
2.1. Papel de la política fiscal en el crecimiento económico	40
2.2. Descripción de la participación de la política fiscal en el crecimiento económico a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y 2007-2012	44
2.3. Características y elementos de las propuestas de las reformas fiscales presentadas entre 2001 y 2012	52
2.4. Diagnóstico de la estructura fiscal existente y sus resultados	61
Consideraciones finales del capítulo	75
Capítulo 3 Impacto de la crisis de 2008 en la política fiscal nacional	77
3.1. Panorama general de la crisis de 2008	78
3.2. Respuestas fiscales de las economías latinoamericanas.....	84
3.3. Respuesta fiscal nacional ante la crisis de 2008	88
3.4. Resultado de las respuestas en la economía nacional	97
Consideraciones finales del capítulo	105
Conclusiones	107
Bibliografía	112

INTRODUCCIÓN

La política fiscal es uno de los instrumentos que posee la política económica para coadyuvarla a la consecución de los objetivos establecidos por el Estado; facilitando de esta manera el crecimiento económico, el bienestar de la población y el desarrollo tanto social como económico en el largo plazo. Para que la política fiscal pueda funcionar plenamente, se compone de tres instrumentos que son: los ingresos, el gasto y la deuda. A través de estos instrumentos, el Estado puede operar a través de la elaboración del ejercicio presupuestario para cada periodo, así como la redistribución de dichos recursos entre la sociedad, para de esta manera tener un efecto sobre las variables reales de la economía, referentes hacia el consumo, ahorro, inversión y empleo principalmente.

México se vio envuelto durante el siglo XX en un régimen de partido único, que tomaba las decisiones de política económica en su totalidad, régimen que duro más de setenta años, por lo cual, se realizaron diversos cuestionamientos acerca de la legitimidad del gobierno y el proceso democrático que existía en México, destacando la falta de transparencia en el proceso electoral.

Tras la adopción del modelo neoliberal, las crisis económicas comenzaron a ser más recurrentes en el país, ocasionando problemas de desajustes fiscales y monetarios, por lo que la respuesta internacional fue de promover políticas de equilibrio fiscal y estabilidad macroeconómica para los países con crisis recurrentes; es decir México. Lo anterior marcaría el rumbo de los gobiernos de la década de los noventa, que mantuvieron como prioridad el control de la deuda y la búsqueda de la estabilidad macroeconómica para evitar los problemas de los ochenta, así como para fomentar la atracción de las inversiones extranjeras y del capital financiero.

Tras los problemas económicos que se presentaron en la década de los ochenta y noventa, era claro que iban a tener una repercusión en el bienestar de la población, condición que se fue perdiendo y generando el descontento hacia la capacidad de gobierno del partido único, lo que derivó en una mayor exigencia de

la ciudadanía hacia un cambio en el poder, el cual se llevó a cabo en el poder Ejecutivo en el año 2000, pues México presenció un proceso de apertura democrática en las elecciones presidenciales en dicho año, donde el candidato del Partido Acción Nacional (PAN) que era el partido opositor; venció al Partido Revolucionario Institucional (PRI) el cual era el partido hegemónico, marcando de esta manera el proceso de transición política que la ciudadanía decidió establecer a través del voto.

El objetivo general de este trabajo de investigación consiste en realizar una descripción de las características que presentó el sistema fiscal mexicano durante el gobierno del Partido Acción Nacional entre 2000 y 2012, destacando las propuestas de reformas fiscales que intentaron implementar, contrastando estas con las expectativas fiscales que levantaron en su campaña tras haber logrado realizar el proceso de transición política de manera pacífica; y en la elaboración de su Plan Nacional de Desarrollo, asimismo desarrollar los problemas que se generaron en el manejo de las finanzas públicas junto la capacidad de respuesta tras la crisis internacional de 2008 y los efectos que esto generó en la economía nacional.

De esta manera; la hipótesis planteada es la siguiente: el manejo de la política fiscal como instrumento para propiciar el crecimiento económico y el bienestar social por parte del gobierno alternativo del PAN no cumplió con las expectativas de un cambio profundo en la estructura fiscal. Esta falta de capacidad para lograr el crecimiento económico esperado responde a una serie de propuestas de reformas hacendarias que pretendían modificar únicamente una parte de la estructura tributaria y no la composición de los ingresos del Estado; asimismo, un gasto público destinado a bienes y servicios que no generaban condiciones de crecimiento económico ni de bienestar social, al compararse la proporción del gasto del PIB en educación, salud y formación bruta de capital; y una política histórica de control de la deuda que confino el crecimiento económico en favor de la estabilidad. Para demostrar esto, la composición del trabajo es la siguiente:

El primer capítulo abarca los conceptos básicos acerca de la democracia y el proceso electoral y su evolución en México al punto que permitió lograr el proceso de transición política; se establecen los elementos políticos y sociales que permitieron esta transición de manera pacífica, junto a los elementos económicos que ocasionaron el descontento social con el gobierno hegemónico y se presentan las expectativas políticas, sociales y económicas que se generaron alrededor de las figuras panistas en 2000 y 2006 como un gobierno alternativo y sus promesas de campaña.

En el segundo capítulo, se presenta la parte teórica del papel de la política fiscal como instrumento de la política económica y la manera en que auxilia a esta para el logro de los objetivos de crecimiento económico y bienestar entre la sociedad entre otros; asimismo se describe el papel que tendría la política fiscal en el gobierno de ambos presidentes panistas al momento en el que establecieron los objetivos en sus Planes Nacionales de Desarrollo, para continuar con la presentación de las características principales de las propuestas de reformas hacendarias de ambos gobiernos y el diagnóstico entre lo prometido en campaña, lo establecido en los Planes Nacionales de Desarrollo y lo que propusieron ante el Congreso y la congruencia que se tuvo en esto, así como el desarrollo de la estructura fiscal durante ambos gobiernos y el comportamiento que se demostró en la cuestión de ingreso, gasto y deuda por parte del gobierno alternativo.

Para el tercer capítulo se muestra el panorama general de la crisis financiera de 2008 y los canales por los que transmitió hacia la economía mexicana; se muestra la respuesta que presentó la región latinoamericana ante este suceso y los antecedentes que los llevaron a responder de dicha forma; mientras que el gobierno alternativo en México optó por otras medidas, que se presentan los efectos de estas respuestas y el entorno frágil a largo plazo que tiene la economía en sectores clave del desarrollo social y económico, estableciendo el resultado del gobierno panista en su totalidad.

Capítulo 1. Antecedentes y causas del cambio democrático en el país

En este capítulo se desarrollan los conceptos acerca de lo que representa la democracia y un sistema democrático dentro de un Estado nación, asimismo los elementos necesarios para que este sistema democrático pueda operar libremente y los agentes que conforman el sistema democrático así como el papel que juega cada uno dentro de este, presentando diferentes puntos de vista y la importancia de la existencia de un proceso de dialogo como medio de contrapeso político; lo anterior como antecedente para comprender el proceso de transformación que vivió México en la gestión pública antes de que se presentara una alternancia en el gobierno en el año 2000, a partir del cual se explicaran los avances más importantes en cuestión de reformas electorales, con el fin de ampliar la pluralidad del sistema político mexicano.

Se presenta el proceso de transición democrática en el país, enfocado en los cambios que la reforma electoral de 1977 generó, así como las problemáticas sociales que derivaron en un ambiente de tensión social sobre el liderazgo que ejercía el PRI en la nación y su capacidad de respuesta ante los conflictos; posteriormente se destaca la situación económica que vivió México en un contexto que abarca desde 1982 con la adopción del modelo de crecimiento neoliberal el cual implicaba una reducida participación estatal en la economía; y los problemas posteriores más importantes en México hasta el año 2000 y los efectos que presentaron en el bienestar de la población y que resultaron en el cambio del poder Ejecutivo en el año 2000.

Finalmente el capítulo concluye presentando las expectativas que se tenían para el gobierno del PAN durante las campañas presidenciales en 2000 y 2006, retomando las promesas establecidas en el ámbito económico, particularmente aquellas con un enfoque fiscal; lo cual posteriormente servirá como elemento para la comparativa entre lo prometido, lo propuesto en ambos Planes Nacionales de Desarrollo y lo realizado durante ambas gestiones panistas.

1.1. Conceptos básicos para un sistema democrático

Para comenzar se establece que la definición etimológica de la palabra “democracia” tiene su origen en la cultura griega, concepto que se traduce como “*demos* = pueblo” y “*kratos* = poder o gobierno” ante lo cual, comúnmente se ha establecido que la democracia es el “gobierno del pueblo”. Sin embargo esta definición literal hoy en día no es suficiente, pues si bien Fernández (2013, 11) retoma la base ya que “en la antigua Grecia, la democracia fue considerada como una forma de gobierno donde las decisiones políticas eran tomadas por la mayoría, es decir, donde el poder era ejercido por el pueblo”, con el paso del tiempo, la democracia ha ido adoptando características de diferentes sociedades y por lo tanto han ido modificándose las características del sistema democrático en beneficio de cada sociedad.

Es de esta forma que la democracia moderna es el resultado de un equilibrio entre distintos poderes, es decir es alimentado por un sistema de pesos y contrapesos, “hoy los gobiernos democráticos se desempeñan en sociedades en las que inevitablemente surgen tensiones entre intereses contrapuestos” (Fernández 2013, 50) es decir que el proceso democrático moderno responde a una serie de acciones y reacciones en todo un aparato político que cuenta con distintos elementos dentro de sí.

De esta manera, queda entendido que en la actualidad “la democracia es sobretodo un procedimiento para que los ciudadanos designen a los individuos que deberán tomar, a nombre suyo, las decisiones políticas, es un sistema que consiste en la competencia por el voto para alcanzar el poder” (Fernández 2013, 49). Esto, entendido dentro de un sistema electoral de partidos, regido por un conjunto de normas y leyes que promuevan una competencia entre estos, así como garantizar la libertad de los ciudadanos para asociarse en dicho sistema.

En México se cuenta con un sistema democrático de tipo representativo. Para este tipo de sistema, el voto es crucial para determinar quiénes son los agentes reconocidos legítimamente para el desempeño de las funciones administrativas y

legislativas. Por las condiciones geográficas existentes en nuestro país; es decir un extenso territorio compuesto por millones de habitantes; se ha determinado que el poder político no puede establecerse de manera central, si no que este debe dividirse entre regiones que sean capaces de contar con cierta autonomía en su toma de decisiones para que el poder fluya entre el centro y la periferia y viceversa.

En el caso de México, la distribución del poder entre distintas instituciones ha ido otorgando legitimidad y distribuyendo competencias en distintos órganos subnacionales, permitiendo acceder así a un sistema federalista que otorga pluralismo en la toma de decisiones entre el poder central y los poderes regionales.

Es la división del poder la que logra evitar que el gobierno funcione únicamente como un órgano controlador exclusivo, evitando así una forma de gobierno autoritaria por parte del poder Ejecutivo al contar así con un Congreso que funcione como contrapeso en el proceso de tomar y votar las decisiones de política en el país.

La capacidad de gobernar se ve mejorada cuando los agentes políticos tienen espacio para la competencia, lo cual se ve beneficiado cuando los diferentes poderes se logran contrarrestar mutuamente, ya que “la diversidad es la energía democrática” (Silva-Herzog 1996, 6) por lo que las ideas y los diálogos que se presentan deben tener dicha característica de diversidad, por lo que es en gran parte tarea de un Congreso el apoyar un gobierno eficaz a través de la promoción de un sistema democrático variado.

La existencia de un pluralismo democrático, encierra en su ser la institucionalización de los agentes políticos y la competencia. La democracia moderna requiere de partidos políticos que hagan que los procesos electorales sean competidos y a su vez puedan otorgar legitimidad al proceso. Los partidos políticos surgen porque reúnen los intereses sociales de los ciudadanos en una

plataforma política común que puede expresarlos y se definen según el Instituto Nacional Electoral como:

“Asociaciones de interés público que se conducen de acuerdo con ciertos principios e ideas, con el fin de promover la participación democrática y servir como organizaciones de ciudadanos para ocupar cargos de elección popular, mediante el voto universal, libre, secreto y directo” (INE 2016).

Asimismo la existencia de distintos partidos políticos permite acceder a la posibilidad del diálogo y la negociación entre los poderes. Caso contrario a la existencia de un partido único que monopolice la política, pues se considera como un régimen de “partidocracia” y es altamente antidemocrático porque no permite que lleve a cabo el proceso de competitividad mediante elecciones disputadas.

Si bien en la historia posterior a la Revolución Mexicana se han creado y disuelto múltiples partidos políticos, ha sido uno el que se ha destacado por su periodo de gobierno, el cual duró varias décadas en la presidencia del país y solo en las últimas décadas hubo un partido que le hizo competencia. A este tipo de gobierno se considera como un sistema de partido hegemónico, ya que existe un partido de primera y un partido de segunda, sin embargo existen diferentes partidos, caso diferente al sistema de partido único, el cual es cuando existe solamente un partido político legalmente reconocido; por esto es importante hacer la distinción de conceptos antes de adentrarse al apartado histórico de la política mexicana, dejando también en claro que el tipo de sistema democrático adoptado en México, no puede funcionar de manera correcta, únicamente con la existencia de los partidos políticos, sino que es necesaria una red de elementos entrelazados para llevar a cabo un buen funcionamiento del aparato democrático.

Silva-Herzog (1996) hace mención de tres elementos fundamentales para conformar la democracia moderna, los cuales son “los *agentes o actores* que participan, las *normas* que los regulan y los *procesos democráticos*”.

En primer lugar, son los *ciudadanos* los actores que protagonizan la democracia, ya que poseen una serie de derechos y obligaciones en su vida dentro de la

sociedad, entre estos, la capacidad de votar y elegir representantes, con lo cual entre más ciudadanos haya, mayor fortaleza tiene el sistema democrático; sin embargo el papel de los ciudadanos no se debe limitar únicamente al acto electoral, sino que para fortalecer el sistema al que pertenecen, es fundamental que se ejerza el derecho del acceso a la información, la capacidad de organizar asociaciones ciudadanas, la postulación a cargos públicos, entre otros derechos y obligaciones.

En segundo lugar, para que se pueda desarrollar una sociedad democrática, debe existir un conjunto de regulaciones que permitan el pleno ejercicio de los derechos políticos tanto de los ciudadanos como de los partidos, estableciendo así las condiciones del proceso político y limitando el poder con el que cuentan los gobernantes, es decir que esta normatividad condicionara las “reglas del juego” político; ejemplo de esto en México, ha sido a través de la Ley Federal Electoral en 1946, la reforma electoral de 1977, la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, y la promulgación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); estos son algunos de los cambios y medidas establecidas para otorgar una regulación y definir las competencias de diferentes instituciones y órganos participes en el proceso político, asimismo instituciones a las que se les debe rendir cuentas, siendo esto clave en la democracia, al mismo tiempo que las instituciones reguladoras deben poseer un carácter autónomo frente a los grupos económicos, políticos y otros poderes públicos y privados, ya que solo así se podrá demostrar verdaderamente la imparcialidad y autonomía de las decisiones tomadas y servirá como una fuerza de balance.

El tercer elemento que permite un sistema democrático funcional, es el proceso democrático, el cual está conformado por una diversidad de agentes políticos que participan a través del proceso de dialogo, actuando en conformidad con las leyes y reglamentos establecidos por lo que ningún agente tiene el poder suficiente como para lograr alterar o definir por su cuenta los resultados del proceso; lo cual quiere decir, que los resultados del proceso electoral deben ser auténticamente desconocidos y generar incertidumbre para que esté presente la verdadera

esencia de la democracia, ya que los sistemas que carecen de democracia tienen como característica principal a un actor que es capaz de evitar resultados que puedan desfavorecer sus intereses; dicho actor puede ser desde un dictador, un grupo privilegiado en el poder o hasta un partido político hegemónico, los cuales tienen medios para mantener sus intereses políticos seguros.

El nacimiento de la democracia surge cuando el poder deja de permanecer en una persona o un partido único y pasa a ser ejercido por diferentes instituciones que actúan bajo un conjunto de leyes.

Por lo que de manera sintetizada, para que se pueda dar un sistema democrático y que sea distinto de cualquier régimen autoritario, se deben de presentar nueve requisitos según Giovanni Sartori (1988), los cuales son:

1. Derecho universal al sufragio;
2. Convocatoria regular y periódica a las elecciones;
3. Libertad de asociación para presentar candidatos;
4. Igualdad de oportunidades de los candidatos para el acceso a los medios de comunicación y publicidad;
5. Neutralidad del gobierno en la organización del proceso electoral;
6. Garantías para una libre emisión del voto;
7. Recuento público de los votos emitidos;
8. Aplicación de las reglas preestablecidas para adjudicar escaños; y
9. Existencia de una instancia independiente para dirimir los conflictos suscitados por la aplicación de normas electorales.

La transición democrática puede entenderse como “un esfuerzo político de instalar instituciones democráticas y hacerlas funcionar en contextos que las desconocían o que las habían abandonado” (Woldenberg 1999).

El proceso de transición que vivió México se presentó de forma gradual y pausada, logrando así evolucionar al pasar por diferentes etapas y verse adaptado a las circunstancias políticas y sociales del país, ya que en este proceso de

transición democrática, los actores de la política se vieron forzados a adaptarse a los cambios que la sociedad exigía a través de espacios para el diálogo.

Para llevar a cabo esta transición de manera pacífica, en México se presentaron varios factores que fueron fundamentales de manera interna, para generar el cambio desde la política, hasta la ciudadanía, estos cambios se presentaron en el ámbito social y económico, los cuales se describirán más adelante.

1.2. Situación política en México previo a las elecciones de 2000

Para comprender la alternancia democrática que se llevó a cabo en México, es necesario remontarse a la historia del partido que se mantuvo en la presidencia durante 71 años consecutivos. Su origen se presenta con el triunfo de los ideales de la Revolución Mexicana y con la promulgación de la Constitución de 1917 con sus notorias características sociales y la posterior consolidación del Partido Nacional Revolucionario en 1929; partido que buscaba albergar y unificar la amplia “familia revolucionaria” bajo una institución que consiguiera la conclusión de los enfrentamientos armados de la década de 1920 ocasionados por los diferentes líderes militares y políticos surgidos de la revolución que solían utilizar a los partidos regionales como instrumentos para obtener beneficios particulares y por lo tanto se distorsionaba con facilidad el ambiente político y la gobernabilidad presentaba fallos en su funcionamiento.

Debido a la tensa situación política existente tras la revolución, “el pluripartidismo se asoció con la inestabilidad política (...) fortaleciendo así la imagen de una homogeneización política conseguida gracias a la estabilidad que se dio durante el porfirismo” (Couffignal 1994, 169) por lo cual se notaba el papel del Estado como representante principal y casi único de los intereses de los distintos grupos sociales, limitando así la posibilidad de un cambio en el sistema político. Este cambio tuvo que ir surgiendo lentamente a medida que se incrementaba la complejidad de los grupos sociales y sus demandas tanto sociales como políticas, pues estos seguían exigiendo mayores espacios de representación, hecho que se

destacó principalmente tras los sucesos ocurridos en 1968; dejando en claro que existía un ambiente político que se iba tensando cada vez más.

La transición democrática fue un proceso que tuvo un origen basado en etapas múltiples; las cuales se fueron presentando de manera gradual a través de una serie de reformas electorales en distintos años. El proceso de transición democrática que puede marcar el momento clave del proceso de la apertura democrática, se da en 1977 con la reforma electoral y la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales¹ (LOPPE); la cual Woldenberg, Salazar y Becerra (2011, 136) señalan que buscaba “incluir, dotar de derechos y prerrogativas a los partidos, liberalizar, transformar un órgano del Estado (Cámara de Diputados), democratizar y crear un sistema de partidos” lo cual se daría a través de cuatro innovaciones de esta reforma electoral las cuales son las siguientes: la creación de Diputados de representación proporcional (la Cámara estaría compuesta por 300 Diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional), el permitir a los nuevos partidos políticos el registro condicionado (que podía refrendarse al obtener el 1.5% de la votación nacional), procurar a los partidos opositores el financiamiento público y ciertas prerrogativas, y finalmente, la capacidad que se les dio a los partidos políticos con registro nacional de participar de las elecciones locales y municipales. (Woldenberg, Salazar y Becerra 2011, 24).

Derivado de la reforma electoral de 1977, partidos de pensamiento de izquierda como el Comunista Mexicano, Socialista de los Trabajadores y el Demócrata Mexicano pudieron obtener un registro para participar en procesos electorales junto al binomio de partidos que dominaban la contienda en los procesos electorales que eran el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido

¹ El Gobierno Federal expidió la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), cuya principal aportación fue permitir el ingreso a la vida institucional de fuerzas políticas "no incluidas" y propiciar su representación en los órganos legislativos. La LOPPE modificó la integración de la Comisión Federal Electoral y permitió la participación de los partidos políticos registrados –ya fuera bajo la figura de registro condicionado o definitivo- en igualdad de condiciones.

La Comisión quedó conformada por el Secretario de Gobernación, un representante de cada una de las cámaras legislativas, un representante de cada partido político con registro y un notario público. Historia del Instituto Nacional Electoral. Octubre de 2015

Acción Nacional (PAN), de tal manera que el marco de posibilidades para elegir representantes se vio incrementado de manera considerable con el tiempo gracias a la reforma electoral; y es que a partir de este momento surge con mayor fuerza la idea de la importancia de la participación ciudadana en los procesos democráticos, al existir mayores incentivos para asistir a votar y así poder participar en el proceso de elecciones dentro de un marco institucional reconocido.

Si bien en los años posteriores a la reforma electoral de 1977 el partido hegemónico PRI, mantuvo el poder y la mayoría de votos en elecciones de diferentes niveles, se debe destacar el hecho de que se iba abriendo camino el proceso de democratización al incorporarse nuevos partidos y alcanzar su registro con un número de votos mínimos necesarios y el Partido Acción Nacional iba cobrando fuerza entre la población junto con la idea de cambiar a un pluralismo político que despertó la idea de diálogo, debates, tolerancia y convivencia democrática, asimismo, los partidos de izquierda con ideología socialista también comenzaban a ganar cierta importancia y empezaban a entrar en la escena política.

En 1986 se llevó a cabo otra reforma electoral como respuesta al ambiente tenso de elecciones a nivel local en diferentes estados del país y a la crisis económica en la que se vivía en la década de 1980 con la cual la ciudadanía exigía cada vez mayores espacios de participación política. Con esta reforma, se logró un incremento en el número de Diputados de representación proporcional al aumentar el número de Diputados plurinominales en 100, por lo que ahora la Cámara quedaría compuesta por 300 Diputados de mayoría representativa y 200 de representación proporcional; asimismo, se determinó un porcentaje mínimo de votos necesarios para que los partidos tuvieran derecho a participar en el reparto de diputaciones plurinominales.

El Partido Acción Nacional cada vez cobraba más fuerza en el norte del país, donde se identificaba como la “derecha democrática” que sumó como partidarios a los empresarios que buscaban que el mercado tuviera mayor poder para asignar los recursos necesarios en la economía y así disminuir el poder del Estado y su

participación dentro del comportamiento económico ya que los resultados que se vivían eran de una política económica manejada por el Estados que resultaba fallida en la década de los ochenta.

En 1988, en las elecciones presidenciales se enfrentaban Carlos Salinas de Gortari (PRI), Manuel J. Clouthier (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas (Frente Democrático Nacional) y se presenta por primera vez un enfrentamiento entre el partido del Estado que era el PRI, una fuerza consolidada de izquierda (FDN) y una fuerza de derecha (PAN), que derivó en una victoria para el PRI aunque esta no resultó ser tan diferenciada como en elecciones anteriores, debido a que obtuvo un 51.7% de los votos totales. Dicha elección estuvo llena de irregularidades, siendo la que más se destaca al momento del conteo de votos, debido a que el gobierno había invertido 17 millones de dólares en un sistema de cómputo que permitiera tener las cifras de los resultados electorales al momento, y que en pleno conteo, se expresó que “se cayó el sistema” y una semana después del conteo manual, se presentaron los resultados con Carlos Salinas (PRI) como ganador, haciendo que la credibilidad de las instituciones electorales del país fueran a la baja y también el respeto por el proceso democrático.

Un año después en 1989 el PRI perdió la gubernatura en el estado de Baja California con el partido de oposición (PAN), siendo la primera vez en la historia del PRI en la que pierde un estado en las elecciones, lo cual no hizo más que destacar un cambio de rumbo en el proceso democrático en el país que estaba comenzando a mostrar resultados de pluralidad, sin embargo esta visión tuvo que tomar un tiempo para ser apreciada, debido a los problemas que se presentaron en 1988, puesto que como respuesta del escándalo ocurrido en las elecciones presidenciales, la desconfianza en el proceso electoral era tal que la oposición manifestaba su inconformidad ante los resultados, lo que conllevó a una nueva reforma política, reforma en la que el PRI tuvo que comenzar a negociar con la oposición las modificaciones que acordarían sobre el proceso electoral, destacando así el camino del diálogo que comenzaba a abrirse paso dentro de la política nacional. Sin embargo, el PRD no concurrió a las negociaciones entre el

PRI y PAN; debido a que Cuauhtémoc Cárdenas se negaba a reconocer el gobierno ilegítimo de Salinas.

Uno de los elementos más destacados de esta reforma fue el acuerdo de la necesidad de contar con un organismo encargado de las elecciones, que fuera de carácter público, con autoridad, profesional y autónomo, con lo cual se dio en 1990 la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), con el fin de poder restaurar la confianza perdida en el proceso electoral y recuperar la credibilidad ausente. Entre las tareas que tendría el IFE, se encontraba a cargo de organizar las elecciones para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo; siendo de esta manera un organismo de carácter público y autónomo.

En la década de los noventa, el país aún se encontraba en tensión política, social y económica, debido a los acontecimientos de los años anteriores, sin embargo a estos sucesos se le sumaron nuevas situaciones que el partido hegemónico debía manejar; una de estas situaciones fue la firma y entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 en el que se esperaba una reducción de las tarifas arancelarias entre Canadá, Estados Unidos y México para incrementar el comercio en la región lo cual generó amplias expectativas de crecimiento para la economía nacional; en el mismo año se presentaron crisis sociales y políticas que demostraron la existencia de importantes problemas sociales internos en el gobierno priista; eventos como el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas que era un movimiento que buscaba la autonomía de los pueblos indígenas y mayor justicia social, ante el cual, la respuesta del gobierno fue a través del uso del ejército lo que generando así desconfianza en su capacidad de solución a los conflictos a través del diálogo; otros eventos que afectaron el rumbo de la economía nacional y comenzaron a generar presiones para el gobierno en turno, fueron los asesinatos del candidato presidencial por el PRI, Luis Donaldo Colosio y del secretario general del PRI José Francisco Ruíz Massieu en 1994. Los conflictos anteriores provocaron una crisis política y social, que obligó al entonces presidente Carlos Salinas a una nueva reforma política que otorgaría la autonomía plena al

Instituto Federal Electoral, lo que permitió que el gobierno dejara de tener un control pleno sobre las elecciones federales.

Para las elecciones presidenciales de 1994, el PRI volvió a ganar pero con un porcentaje de votos de 48.7% y el PAN obtuvo un 25.9% con lo que se consolidaba nuevamente como la segunda fuerza política en el país, desbancando a la izquierda que en las elecciones anteriores habían obtenido el segundo puesto en las votaciones, al mismo tiempo en el que el PRI iba perdiendo fuerza; suceso que se reafirmó a finales de 1994 con el “error de diciembre” en el que durante el primer mes de gobierno del presidente Ernesto Zedillo, se presentó una inmensa fuga de capitales y la consecuente devaluación del peso mexicano frente al dólar estadounidense.

Los eventos anteriores, lograron crear un ambiente tenso dentro del país, ambiente que aumentaba a medida que la economía mexicana iba perdiendo estabilidad y se comenzaba a reflejar de manera importante en la política; ya que el PRI pierde en 1997 la mayoría en el Congreso, el cual, según los archivos del portal electrónico del Instituto Nacional Electoral (INE), tras las elecciones de 1996-1997 para Diputados y Senadores por representación proporcional, los resultados fueron los siguientes:

Cuadro 1.1		
Representación de Diputados electos por representación proporcional a nivel nacional en 1996-1997		
Partido	Votos Válidos Obtenidos	Porcentaje del total de votos validos
PAN	7,792,290	26.63%
PRI	11,445,852	39.11%
PRD	7,519,914	25.70%
PC	327,681	1.12%
PT	756,436	2.58%
PVEM	1,116,463	3.82%
PPS	98,391	0.34%
PDM	193,990	0.66%
NO REGISTRADOS	13,977	0.05%
Total de Votos Válidos	29,264,994	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de:
 <<http://www.ine.mx/documentos/RESELEC/tablas/rpent.htm>> consultado el 26 de julio de 2015.

Cuadro 1.2		
Representación de Senadores electos por representación proporcional a nivel nacional en 1996-1997		
Partido	Votos Válidos Obtenidos	Porcentaje del total de votos validos
PAN	7,880,966	26.90%
PRI	11,279,167	38.50%
PRD	7,569,895	25.84%
PC	335,399	1.14%
PT	745,279	2.54%
PVEM	1,180,804	4.03%
PPS	95,719	0.33%
PDM	193,340	0.66%
NO REGISTRADOS	15,766	0.05%
Total de Votos Válidos	29,296,335	100%

Fuente: Elaboración propia con base en datos de:
<<http://www.ine.mx/documentos/RESELEC/tablas/entidse.htm>> Consultado el 26 de julio de 2015.

Tras estas elecciones el PRI perdió por primera vez la mayoría en la representación proporcional y por lo tanto el poder de lograr la aprobación de los cambios constitucionales o de firmar acuerdos internacionales sin posibilidad de respuesta por parte de la oposición.

1.3. Situación económica en México entre 1982 y 2000.

A partir de la década de 1980, el cuestionamiento sobre el papel del Estado como regulador de la economía iba en aumento y se discutía su importancia debido a las crisis ocurridas en la década de los setenta de las cuales la economía mundial aún no terminaba de recuperarse; por lo que el pensamiento neoliberal se había expandido alrededor del mundo, y México no era la excepción a esta corriente ideológica que en cuestión política y económica estaba basada en:

“La modernización de la vida económica de los Estados por medio de la liberalización total del mercado, la minimización del concurso y la injerencia gubernamental y la participación más amplia en las políticas públicas de los sectores económicos, con lo cual adquieren prioridad el libre cambio, el consumidor y los impuestos” (Fuentes y Lumbreras 1996, 337).

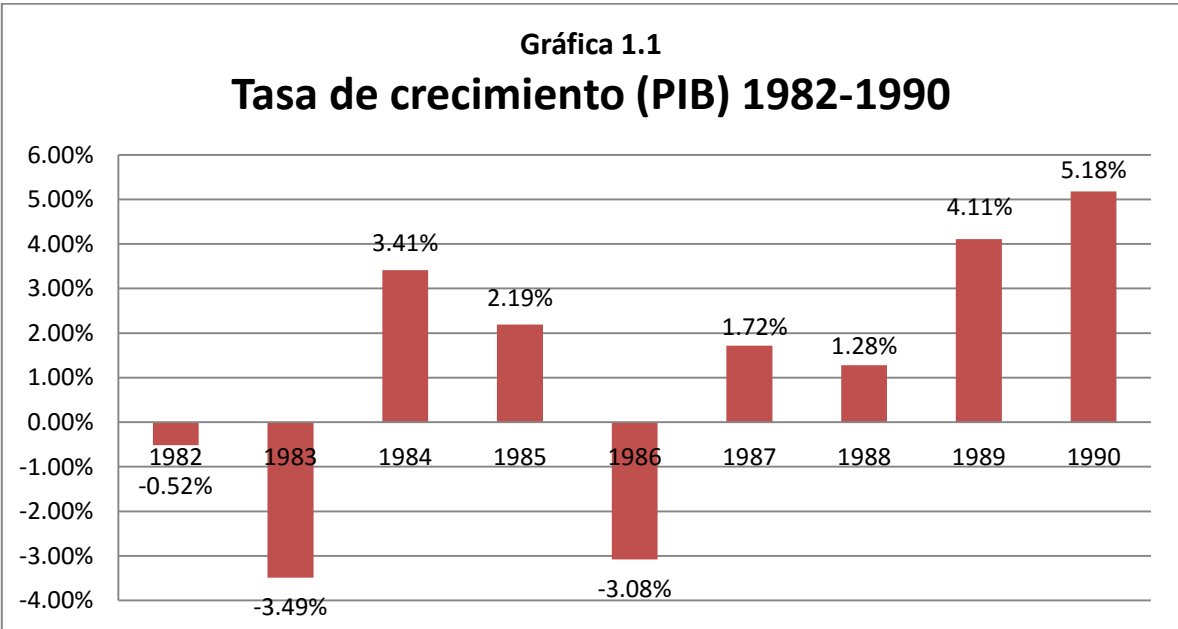
Esto significaba integrarse al proceso de globalización que se iba generando a través de las economías desarrolladas y en el cual las economías en desarrollo tuvieron que adaptarse al pregonarse los fallos en los modelos de las economías cerradas y proteccionistas orientadas al mercado interno y al sistema de sustitución de importaciones, criticando también los déficits producidos en las finanzas públicas, que demostraban una falla en los procesos de planeación en la asignación del gasto gubernamental; haciendo énfasis en el alto costo que representa el Estado.

En México, es a partir de la entrada a la presidencia de Miguel de la Madrid en 1982 que el modelo neoliberal comienza a cobrar fuerza, poniendo fin al modelo de crecimiento que se había manejado desde el cardenismo donde el Estado era fundamental para el desarrollo económico. El presidente De la Madrid impulsó una serie de reformas apoyadas en el *Consenso de Washington* que marcó el inicio de un proceso de globalización, donde:

“El Estado debía asumir una política económica neutral, reducir drásticamente el gasto público como porcentaje del PIB, equilibrar las finanzas públicas y reducir el peso de las empresas públicas” (Valenzuela 1991, 25).

Es a finales de 1981 que comenzaba a vislumbrar una nueva crisis para México, la cual tendría repercusiones económicas para toda la década de los ochentas, esta crisis fue conocida como la “*crisis de la deuda externa*” la cual desato en México por tres factores; el primero fue la caída en los precios internacionales del petróleo, el segundo factor se presentó en el incremento de las tasas de interés internacionales; mientras que el tercer factor se reflejó en una caída en los ingresos nacionales. Estos factores llevaron a la economía mexicana a una etapa de escaso crecimiento económico e incluso de estancamiento, durante el periodo de gobierno del ex presidente De la Madrid, ya que como se observa en la gráfica 1.1, el crecimiento económico fue negativo en los primeros dos años de gobierno, y pese a su recuperación en 1984, esta solo duro un año más, ya que en 1986 nuevamente se tuvo un crecimiento negativo de 3%, cerrando su gestión en 1988

con dos tasas de crecimiento más que no llegaban ni al 2% y que no compensaban los resultados negativos de años pasados. Sin embargo para 1989, la economía parecía encontrar una recuperación con Carlos Salinas de Gortari; la cual se desarrollara un poco más adelante.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

La crisis de la deuda y sus efectos en México, responde al comportamiento de los tres factores mencionados anteriormente; por lo que se desarrollaran de una manera más amplia para explicar así el proceso que se desencadeno para llegar a la solución.

En primer lugar, quedo marcado el final del modelo de crecimiento que estaba basado en los ingresos petroleros, los cuales para 1982 acababan de presentar una reducción en sus precios internacionales, pasando en promedio de 33 dólares por barril, a 28.69 dólares como se observa en el cuadro 1.3; asimismo este comportamiento se mantuvo durante el sexenio del presidente De la Madrid, donde los precios promedio llegaron a disminuir para 1988 a menos de la mitad de su valor en 1982, efecto que se vio reflejado en las finanzas públicas.

Cuadro 1.3	
Precio promedio de petróleo crudo exportado (Dólares por barril) 1981-1988	
Año	Precio medio del barril de petróleo
1981	\$ 33.19
1982	\$ 28.69
1983	\$ 26.42
1984	\$ 26.82
1985	\$ 25.33
1986	\$ 11.86
1987	\$ 16.04
1988	\$ 12.24

Fuente: elaboración propia con datos del anuario estadístico de PEMEX (varios años).

Debido a la caída en los precios internacionales del petróleo, la economía en su condición de dependencia de estos ingresos vio reflejado el comportamiento internacional de esta *commodity*, ante lo cual, la respuesta fue la siguiente:

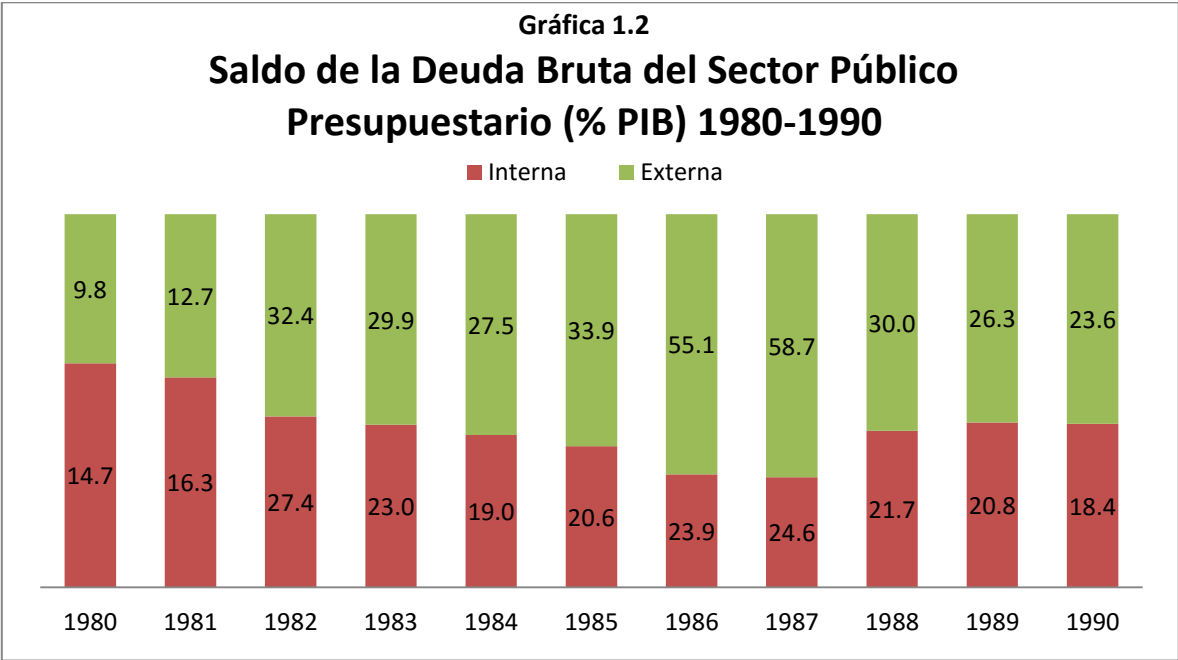
“Disminuir la presión sobre la balanza de pagos mediante la restricción a las importaciones de bienes suntuarios y no devaluar el tipo de cambio (...) Para sostener la expansión del gasto público, el gobierno aumentó el endeudamiento externo con la expectativa de que los precios del petróleo se recuperarían en poco tiempo, no obstante el aumento de las tasas de interés internacionales y la reticencia de los bancos internacionales a extender el crédito a largo plazo”. (Cárdenas 2010, 526).

Lo anterior nos lleva al segundo factor mencionado; el incremento en las tasas de interés internacionales, menciona Tello (2014, 574):

“En 1978 las tasas de interés internacionales comenzaron a subir. La Libor que en 1977 era de 5.87% subió a 8.42% en 1978 y la Prime de 6.82 a 9.06% en esos dos años. Continuaron subiendo y, para 1981 eran de 16.79 y 18.87% respectivamente”.

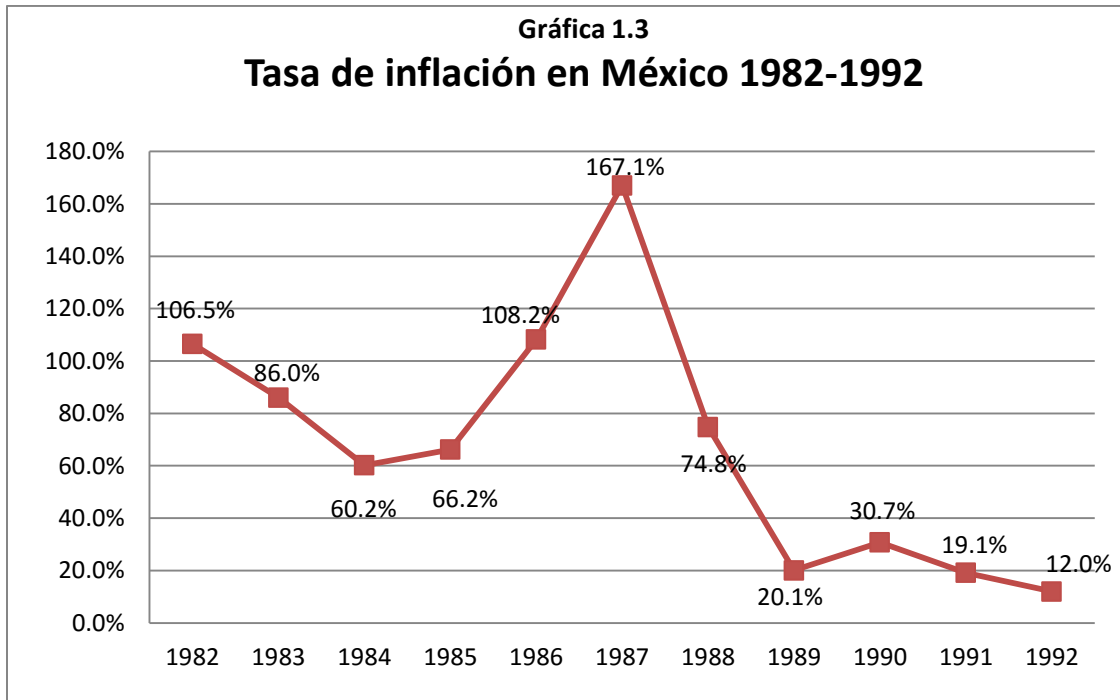
A la par de esta situación se encontraba la cuestión de la deuda externa contraída por México en los años previos, ya que esta tasa de endeudamiento fue incrementándose de manera importante; se observa en la gráfica 1.2 como en 1980 la deuda externa representaba cerca del 10% del PIB, y en tan solo dos años

para 1982 esta se había triplicado y llegado a representar un 32% del PIB, lo cual junto a la deuda interna llegaron a representar casi un 60% del PIB en la deuda pública; el problema que represento la crisis de la deuda recaía en este aspecto; debido a las elevadas tasas de interés existentes y la condición de creciente endeudamiento externo, las obligaciones que se debían cubrir se incrementaban alarmantemente; pues para 1986 la deuda pública representaba un 79% del PIB, siendo el 55% de esta, correspondiente a la externa.



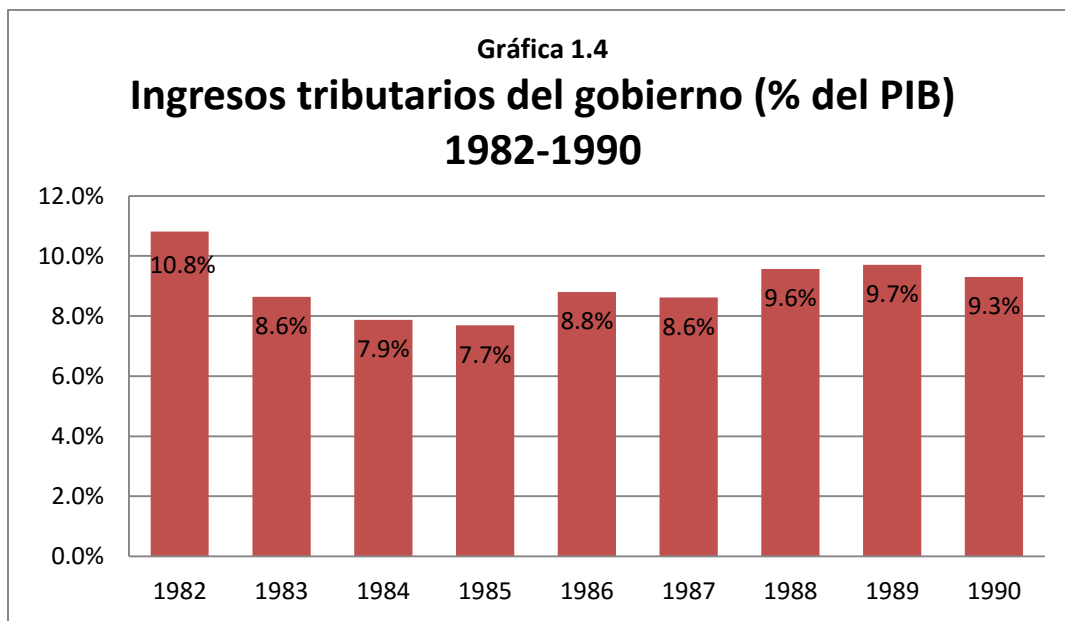
Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

Asimismo, la inflación dentro de México se disparaba, como se observa en la gráfica 1.3, el inicio del modelo neoliberal en 1982 trajo consigo una elevada tasa de inflación, la cual pese a reducirse en el lapso de dos años, nuevamente se incrementó para 1987 al alcanzar un nivel de 167%, dejando en claro que la economía mexicana se encontraba en un proceso de amplios problemas financieros, desincentivando las inversiones externas que tanto buscaba el proceso de globalización. Motivo por el cual la política que se aplicó posteriormente iría orientada al control eficiente y responsable de las variables macroeconómicas.



Fuente: elaboración propia con base en el SCN de INEGI.

El tercer factor, se presentó en una disminución en los ingresos nacionales; puesto que como consecuencia de la baja en los ingresos nacionales por concepto de exportación del petróleo, una de las principales fuentes de financiamiento del Estado se vio reducida, mientras que por otro lado, la capacidad de recaudación tributaria no presentaba una compensación, como se observa en la gráfica 1.4, el impacto de los ingresos tributarios en el PIB en 1982 era de únicamente 10.8%, el cual se redujo a 8% y 7% en los siguientes años, lo cual fue consecuencia del bajo crecimiento económico que se vivió en esos años, dejando en claro que el sistema tributario no era capaz de contener un desequilibrio en los ingresos petroleros.



Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

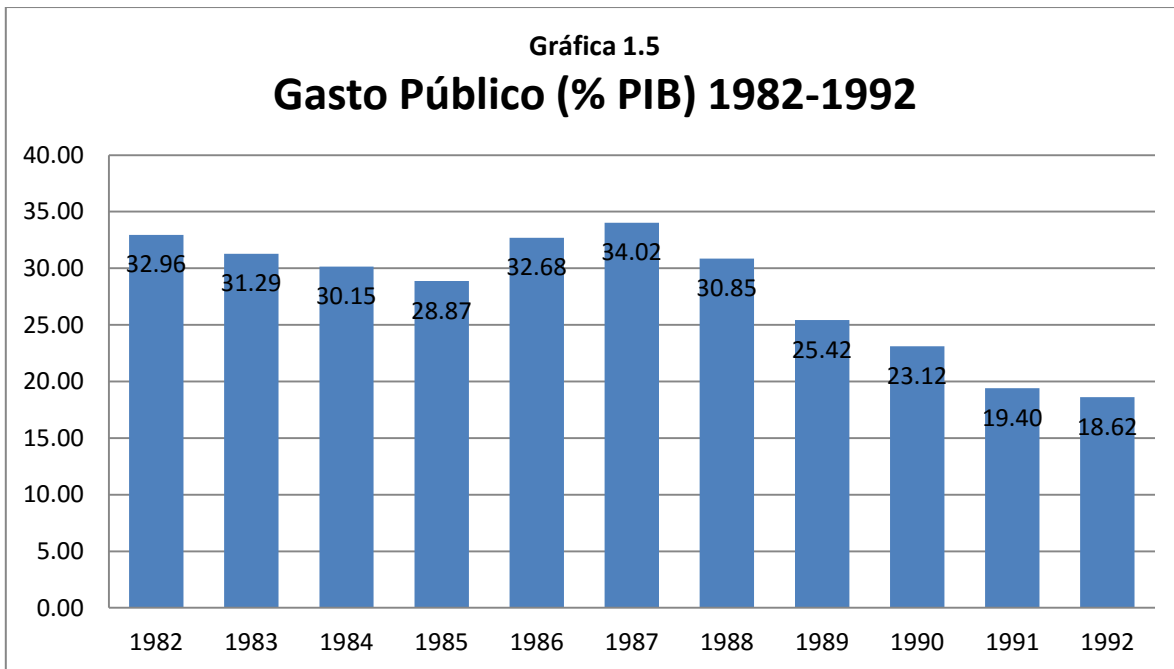
Los factores anteriores, sumados a otros elementos como la incertidumbre financiera existente, la devaluación de la moneda realizada en 1982, un intento de recorte del gasto público, el amplio déficit en la balanza de pagos y la nacionalización de la banca que generó un conflicto entre el gobierno y el sector empresarial, haciendo que este último buscara alinearse en la política a través del PAN; dejaron en claro por qué la década de 1980 presentaba todos los elementos para ser considerada como una “década perdida” pues la economía mexicana no llegó a tener niveles de crecimiento similares a los de la década previa, donde el auge petrolero permitió tales niveles de crecimiento, además que los elementos internacionales afectaron de manera considerable la manera en que se tomaron las decisiones de política económica ante la cual, la respuesta ante esta crisis no fue efectiva en su momento.

En un inicio, la manera en que se respondió ante esta situación durante el gobierno del presidente de la Madrid fue la siguiente:

“La política macroeconómica del gobierno fue de ajuste ortodoxo con algunas variantes. Aumentó de impuestos, disminuyó de subsidios y redujo algunos gastos; renegoció la deuda externa para lograr plazos más

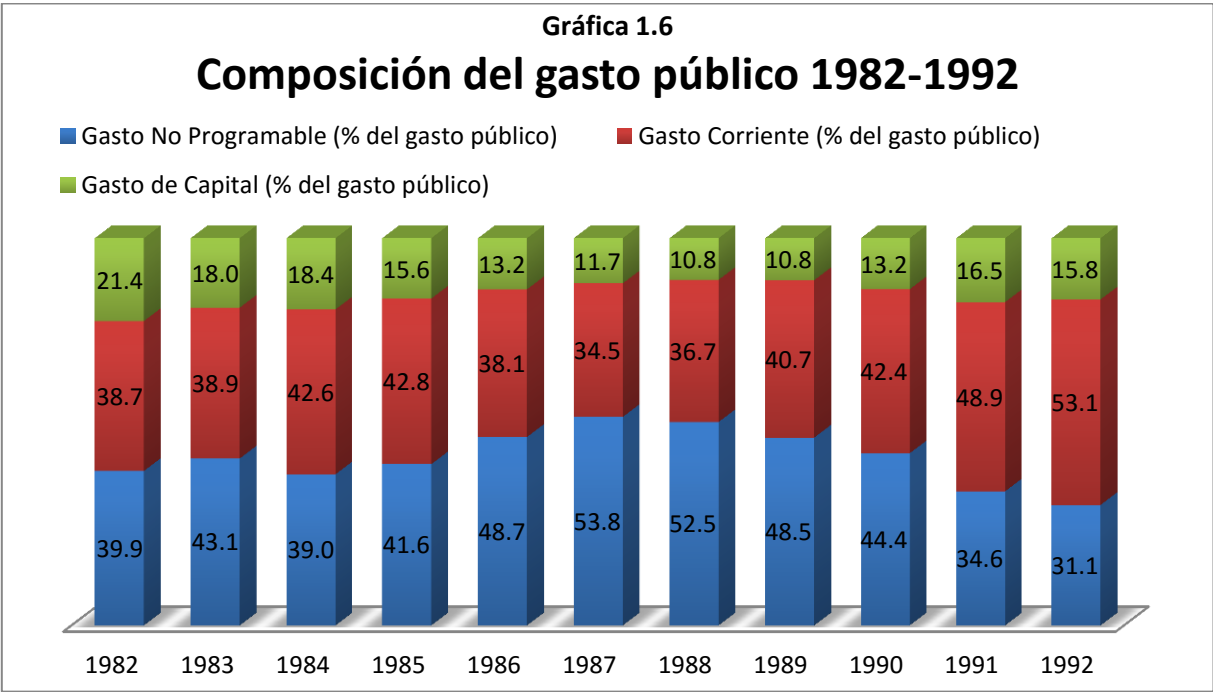
amplios, mejores condiciones e incluso dinero fresco, y promovió la renegociación de la deuda externa privada”. (Cárdenas, 2010, 532).

Sin embargo, los ajustes anteriores, únicamente le otorgaron algo de tiempo a la economía nacional, pues como se observó en la gráfica 1.3 se redujo la tasa de inflación en los años 1983 y 1984, en gran medida por este tipo de respuestas para contener el impacto total de la crisis que se avecinaba, pese a esto; como se menciono fue algo temporal, ya que una nueva caída en los precios internacionales del petróleo en 1986 afecto nuevamente a una economía mexicana que no se recuperaba, haciendo regresar los problemas de la deuda, inflación y baja captación de recursos. Si bien entre estas medidas, el comportamiento del gasto público también se vio afectado, pues como se observa en la gráfica 1.5, el gasto público fue de 32% del PIB en 1982, el cual se redujo al 28.8% para 1985 como consecuencia de los recortes del gasto efectuados para mejorar las finanzas públicas; pues debido a la reducción de los ingresos se tuvo que realizar un ajuste en la composición del gasto, cual únicamente se volvería a incrementar en 1986 y 1987 como respuesta a la falta de inversión extranjera, pero que a partir de 1988, tendría un comportamiento a la baja.



Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

De manera más precisa en el gasto, en la gráfica 1.6 se puede observar como de aquel tercio que representa en su conjunto el gasto público, el gasto programable que está compuesto por el gasto corriente y de capital, representa la mayor parte del gasto público; en 1982, el gasto corriente y el no programable llegaron a tener una aportación similar, de 38% y 39% respectivamente dentro del gasto público, dejando al gasto de capital con un aporte de un 21%, el cual en los siguientes años se vio aún más reducido para darle mayor peso al gasto corriente durante el gobierno del presidente de la Madrid, hasta 1987, donde el gasto no programable comenzó a tener mayor peso en la composición del gasto público con un 53.8% contra un 46.2% del gasto programable, donde incluso el gasto de capital; es decir la inversión productiva del gobierno únicamente reflejo un 10.8% de este gasto programable, dejando en claro que el gasto productivo tenía un comportamiento a la baja.



Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

La reducción del gasto en cuestión de infraestructura afecto principalmente al gasto social, lo que condujo a la aparición de programas sociales para atender a la creciente población en pobreza y es donde comienza un intento por contenerla y mejorar las condiciones sociales en el país a través de la utilización de

transferencias de recursos monetarios como incentivo principal para combatir la pobreza, en un esquema que se mantuvo durante diferentes gobiernos presidenciales y que resultaban ser el eje central de la atención presidencial hacia un problema particular.

La presencia del gobierno de Salinas de Gortari, estuvo marcada por distintos elementos, siendo los más destacados aquellos que se orientaron hacia la realización de las reformas estructurales iniciadas por de la Madrid con la adopción del modelo neoliberal; sin embargo, antes de poder aplicarlas en su totalidad la tarea pendiente del gobierno de Salinas era estabilizar la economía, por lo que en 1987 lanza el “Pacto de Solidaridad Económica” con el cual se buscaba disminuir los niveles de inflación, las tasas de intereses, mantener un tipo de cambio estable y un control de precios y salarios durante el tiempo suficiente como para dotar de confianza y credibilidad a la economía en el largo plazo, siendo que para 1989 con el “Plan Brady” comenzó a generar esa confianza y lograr atraer nuevamente a los capitales privados, nacionales y extranjeros, debido al proceso de renegociación de la deuda; se puede observar en la gráfica 1.1 como en 1989 y 1990 el crecimiento económico comenzaba a presentarse y los resultados de estas medidas se reflejaban en estabilidad económica, pues incluso la deuda externa comenzaba a disminuir de manera importante (gráfica 1.2) a partir de 1988, presentando ese comportamiento de manera continua.

Una vez recuperada la confianza externa en la economía mexicana y llevándose a cabo el proceso de saneamiento de las finanzas públicas, el siguiente reto en la agenda económica, era llevar a cabo el “*Consenso de Washington*” el cual promovía “la liberalización de los mercados, la reducción del tamaño del Estado a niveles mínimos, el libre comercio de bienes y capitales, la eliminación del déficit público y de los subsidios excesivos, y la formación de capital a largo plazo” (Cárdenas 2010, 535).

Este proceso de apertura hacia la economía globalizada durante el gobierno de Salinas se destacó por dos aspectos; el primero con la fase de privatización y reprivatización de empresas y entidades paraestatales, con el objetivo de reducir

los costos de operación del gobierno, promover la competencia entre los sectores y utilizar los recursos obtenidos para el pago de las obligaciones financieras del país, asimismo se esperaba que esto se viera reflejado en una condición de bienestar social para la población.

El segundo aspecto a destacar del proceso, se llevó a cabo con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Si bien en 1986 México había ingresado al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) que era la prueba de que el país se había integrado al proceso de globalización y liberalización comercial, al buscar una reducción de las tasas arancelarias de varias mercancías entre los países miembros del GATT; fue la firma del TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) en 1993 y su entrada en vigor en enero de 1994 lo que marco de lleno la integración de México en el proceso de apertura; pues a través de este tratado se buscaba eliminar los obstáculos y permitir la libre circulación de bienes y servicios entre México, Canadá y Estados Unidos, pero principalmente respondía a la necesidad de integrar a las tres economías que llevaban años en una serie relaciones comerciales muy similares y que levantaba una alta expectativa en lo que se refería a las oportunidades comerciales que podrían existir y que estas se vieran reflejadas en el crecimiento económico que tanto esperaba México.

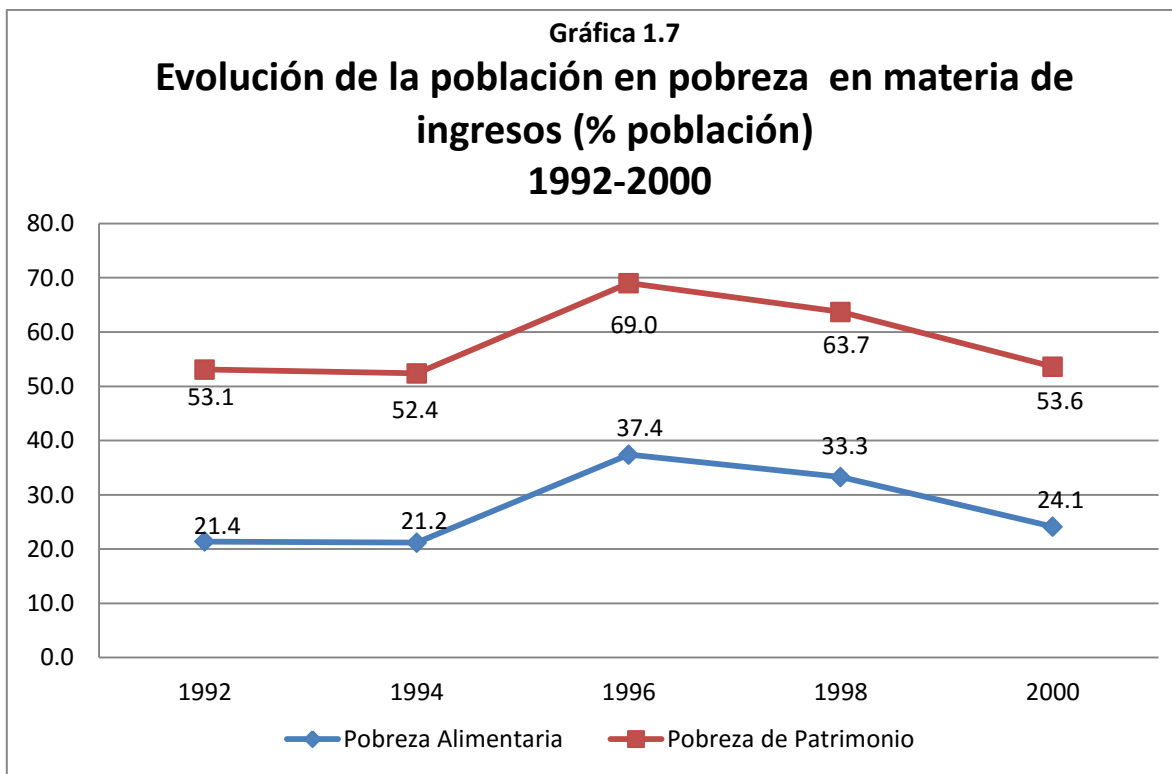
Sin embargo, las medidas neoliberales de recorte del gasto público, en especial la disminución del gasto de capital, había generado una población en pobreza que se incrementaba y era necesario atenderla; por lo que a finales de 1989 que el gobierno crea el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que tenía como objetivo el “desarrollar programas de bienestar social, de infraestructura y otros proyectos productivos enfocados a los grupos más pobres” (Tello 2014, 714). Pronasol, fue considerado como un programa emblemático en cuestión social durante el gobierno de Salinas y es a partir de este momento cuando comienza a tener importancia la elaboración de programas que buscan contener y mejorar la condiciones de la población que se encuentra en pobreza. En 1997 Pronasol cambia de nombre para convertirse en el Programa de Educación, Salud y

Alimentación (Progresá) que buscaba llegar a la población en condición de pobreza a través de un sistema de transferencias monetarias dirigido a los individuos que lo necesitaran, principalmente familias de escasos recursos.

La creación de programas sociales de este tipo fue una medida realizada para intentar contener el crecimiento de la población en pobreza, pues como se observa en la gráfica 1.7, durante la década de 1990, tanto la pobreza alimentaria² como la pobreza de patrimonio³ presentaron incrementos importantes; la alimentaria pasó de 21.4% de la población a un 37.4% en tan solo cuatro años, cuando presentó su punto más alto en 1996, mientras que la pobreza de patrimonio estaba presente en la mitad de la población en 1992 y se elevó hasta estar presente en un 69% de la población en 1996; ambos puntos máximos hacen consideración a los efectos de la crisis de 1994-1995, sin embargo resulta alarmante el hecho de que los programas sociales que tanto representaron en los gobiernos, no hayan demostrado un cambio sustancial en la disminución de la pobreza. Asimismo estos niveles de pobreza tan elevados, siguen conteniendo a la población afectada por la crisis de los ochenta, que aún había sido superada del todo durante la década de los noventa, a la vez que las medidas de reducción del gasto público y en especial del gasto de capital, afectaban los resultados a largo plazo de los programas sociales.

² Pobreza alimentaria: insuficiencia del ingreso para adquirir la canasta básica alimentaria, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes.

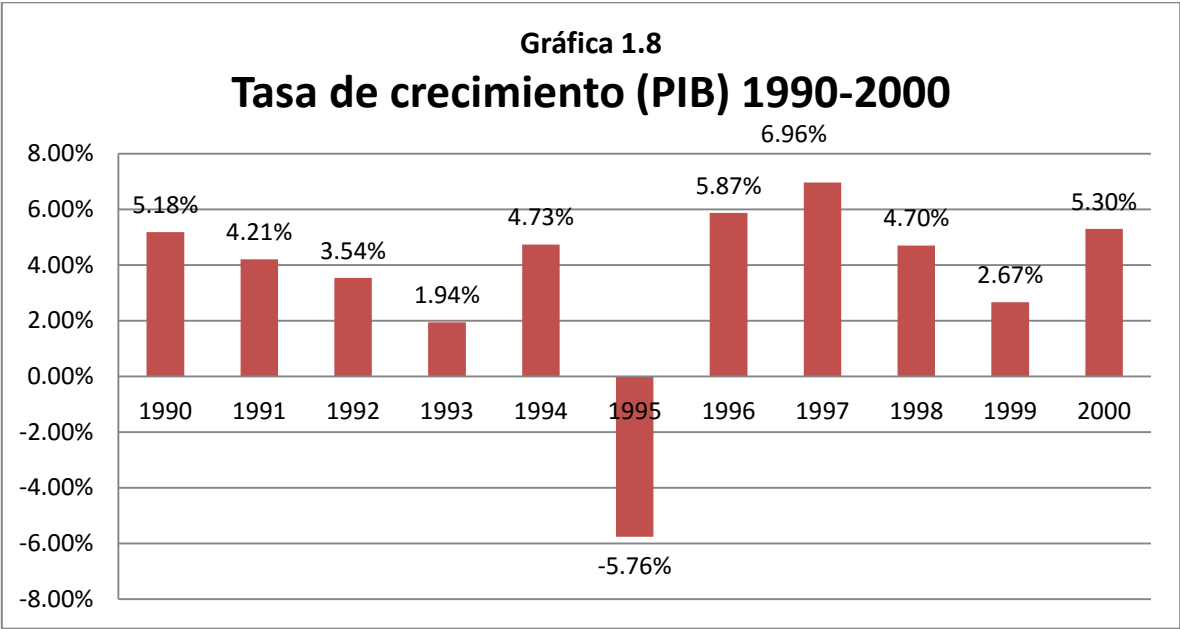
³ Pobreza de patrimonio: insuficiencia del ingreso disponible para adquirir la canasta alimentaria y efectuar los gastos necesarios en salud, educación, vestido, vivienda y transporte, aun si se hiciera uso de todo el ingreso disponible en el hogar exclusivamente para la adquisición de estos bienes y servicios.



Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en las ENIGH de 1992 a 2014

El evento que terminó por demostrar la ausencia de bienestar social a costa de mantener la estabilidad macroeconómica y las finanzas públicas sanas, se presentó con la crisis de 1994-1995 durante los primeros días de gobierno del presidente Zedillo; crisis que se debió en gran parte a la sobrevaluación del tipo de cambio que se estaba viviendo y a las políticas anti inflacionistas que manejaba el gobierno al utilizar el tipo de cambio como ancla, sumado a que el déficit en cuenta corriente era mayor a la cantidad de reservas internacionales, lo que obligó al gobierno a emitir “tesobonos” los cuales eran “certificados gubernamentales redimibles a la fecha de su vencimiento al tipo de cambio del día y que pagaban una tasa de interés muy superior a la del mercado” (Cárdenas 2010, 539). La falta de divisas obligo al gobierno a realizar una depreciación del peso, que ocasiono a su vez una fuga de capitales que produjo una contracción del PIB del 5.76% en 1995, como se observa en la gráfica 1.8, donde en un principio la economía salinista había comenzado el proceso de recuperación económico a costa de disminuir la participación estatal en la economía y buscar la estabilidad de las finanzas públicas, sin embargo a partir de la pérdida de confianza del sector

privado en las decisiones del gobierno y la consecuente devaluación de la moneda y la salida de capitales es que en 1995 se presenta una caída tan brusca en el PIB, la cual dejó en claro que la economía nacional no se había recuperado en su totalidad de los efectos de la década anterior; ya que si bien para el año siguiente 1996 se logró recuperar el crecimiento, esto se debió más que nada al dinamismo de la economía estadounidense que impulsó un crecimiento en el sector exportador mexicano, propiciando así una rápida recuperación en la economía.



Fuente: elaboración propia con datos de INEGI.

Sin embargo la rapidez con la que se solucionó el problema del crecimiento económico tras la crisis de 1994-1995, no significaba que la economía estuviera sana, ya que esta recuperación respondió más a factores externos, como el comportamiento de Estados Unidos y el mercado del petróleo, que a decisiones tomadas por el gobierno nacional, es decir, las causas de fondo de estos problemas continuaban existiendo, además que el resultado de las acciones de reducción del gasto público en especial el gasto programable, dejaban en claro una situación de incremento de la población en condiciones de pobreza, y de pérdida del bienestar social a cambio de mantener las finanzas públicas sanas.

1.4. Expectativas políticas, sociales y económicas de México. Promesas de campaña del gobierno panista en los años 2000 y 2006

Con el arrastre de los problemas económicos, sociales y políticos ocurridos durante las décadas de los ochenta y los noventa, los niveles de aceptación del PRI presentaban caídas importantes hasta el punto en el que en 1997 perdieron la mayoría en el Congreso, con lo que perdían así la capacidad de aprobar las reformas propuestas por el Ejecutivo sin la necesidad de entablar un proceso de diálogo con la oposición durante las votaciones.

Es en el mismo año de 1997 cuando comienzan a destaparse las intenciones de Vicente Fox por llegar a la presidencia para las elecciones del año 2000. Vicente Fox llegó como candidato a la presidencia a través de una coalición entre el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la coalición se llamaba “Alianza por el Cambio”. La aparición de Vicente Fox como el candidato de la oposición a través de la “Alianza por el cambio” es una respuesta al ambiente político-social existente entre la población, que buscaba un cambio ante la serie de reformas políticas y económicas que se habían llevado a cabo en años anteriores y que no habían generado los resultados esperados en las tasas de crecimiento del país ni en una mejora notable entre la población a nivel *per capita*.

La campaña realizada por la coalición opositora resultó ser diferente a las que se habían realizado en los procesos anteriores, debido a que el candidato contaba con un carisma que se reflejaba en una manera particular de hablar y con lo cual podía atraer la atención de las personas con discursos sencillos y sin demasiados tecnicismos, asimismo se realizó un manejo de su imagen de manera muy efectiva al promoverlo como aquel que iba a “sacar al PRI de Los Pinos”, utilizando a su vez con gran maestría los medios de comunicación. Sin embargo, lo que más se destacaba de su campaña eran los 10 compromisos que estableció desde el principio, los cuales son los siguientes:

1. Mantener el carácter laico del Estado mexicano y de la educación pública.

2. Promover reformas legales y constitucionales que acoten las facultades del Presidente de la República; garanticen la autonomía y el equilibrio entre los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y hagan realidad el federalismo y el municipio libre.
3. Respetar la libertad, la diversidad y la pluralidad de la sociedad mexicana; y a no usar nunca el poder del Estado para imponer estilos de vida, creencias religiosas o códigos particulares de comportamiento. A respetar la libertad de creación, la cultura y las expresiones de todos los grupos que conforman la sociedad mexicana.
4. Crear las condiciones políticas para la solución pacífica del conflicto en Chiapas, y para el desarme de los grupos armados que existen en el país, con estricto apego a derecho.
5. Promover acciones para eliminar toda forma de discriminación y exclusión de grupos minoritarios; y a promover políticas públicas y acciones de gobierno tendientes a lograr la equidad de género.
6. Hacer que la educación sea prioritaria y se garantice el aumento sustantivo de los recursos a la educación y la investigación, el combate efectivo al rezago educativo, así como el incremento en el promedio de escolaridad y de la calidad educativa de los mexicanos.
7. Poner fin al sistema de complicidad y de privilegios y a combatir la corrupción sin salvedades, pero sin venganzas políticas ni revanchas partidistas.
8. Defender la soberanía del país para que la inserción de México en los procesos de globalización sea con el objetivo superior de elevar el nivel de vida de los mexicanos, sin poner en riesgo el futuro y la independencia de la nación. No voy a privatizar PEMEX ni la CFE. Diseñaremos esquemas de financiamiento alternativos para que puedan adquirir recursos para su modernización y sus servicios beneficien en mayor medida a los mexicanos.

9. Establecer como prioridad suprema del nuevo gobierno una política social que: combata la pobreza y las desigualdades. Evite que los programas sociales sean condicionados con fines electorales. Impulse esquemas de desarrollo que tengan como condición la protección al ambiente. Reactive la agricultura para acabar con el rezago en el campo. Incluya a la sociedad civil en la gestión de las demandas ciudadanas y en la supervisión de las acciones de gobierno.
10. Culminar el proceso de reforma electoral, impulsado en la última década por la oposición, para garantizar definitivamente condiciones equitativas de competencia y transparencia.

Además de estos compromisos, en su etapa como candidato tuvo una opinión respecto a la política fiscal acerca de que llevarse a cabo una reforma fiscal con las siguientes características:

“Era urgente llevar a cabo una reforma fiscal cuyos objetivos fueran simplificar y modernizar el sistema impositivo, des petrolizar los ingresos fiscales, elevar la proporción de los recursos de la recaudación federal que regresan a los estados y municipios, estimular el ahorro y la inversión, transparentar el sistema fiscal, reducir la evasión fiscal e integrar las actividades informales a la economía formal” (Caballero 2000a, 23).

Por lo que se puede apreciar que el objetivo en su campaña era buscar darle una mayor estabilidad a los ingresos presupuestarios, orientar el sistema impositivo hacia la sencillez administrativa y hacia la transparencia, a la vez que se incrementara la capacidad recaudatoria.

Asimismo, retomando a Caballero (2000a, 24), se rescatan algunas de las ideas que Fox proponía durante sus campañas, las cuales eran:

“La eliminación de todos los impuestos federales excepto el IVA y el ISR y los que atañen al tabaco y al alcohol (...) proponía también elevar el porcentaje de participación de los estados y municipios en la recaudación federal del 20% al 45% (...) proponía establecer exenciones de impuestos durante cinco o diez años a quienes invirtieran en los estados del sureste

(...) proponía así una meta por demás ambiciosa, elevar la proporción de los impuestos en el PIB del 10% en ese momento al 16%”.

Las anteriores promesas durante la campaña de Vicente Fox eran realmente optimistas y se notaba la intención de utilizar los mecanismos fiscales para orientar la inversión y modificar el tipo de gasto, pues era claro que sus propuestas iban a afectar a las personas de los deciles más bajos de la economía en relación a sus ingresos y su consumo, sin embargo la idea en el corto plazo respecto a este tema se basaba en destinar subsidios a la población afectada que realmente lo necesitara a través de programas específicos dentro del gasto público, para contar así con el incremento en los ingresos necesarios para cubrir sus propuestas de campaña.

En el año 2006, nuevamente resulto vencedor en las elecciones presidenciales un candidato del Partido Acción Nacional, su victoria en parte resulta como respuesta de la ciudadanía al darle el voto de confianza al Partido Acción Nacional para gobernar durante otro sexenio ya que el resultado que se presentó durante el sexenio de Fox fue de un ambiente de estabilidad económica. Las promesas del entonces candidato Felipe Calderón, estaban orientadas en 3 temas:

- Seguridad.
- Superación de la pobreza extrema.
- Creación de empleos.

Ahora bien, para lograr el cumplimiento de estas promesas de campaña, lo que se expuso al respecto en el tema de la superación de la pobreza iba orientado hacia la aplicación de una política social efectiva, “orientando el gasto público hacia quienes más lo necesitan”. Pues se menciona que se deben otorgar más recursos para así fortalecer la política social, y así poder asegurar los derechos sociales de los mexicanos.

En lo que concierne al empleo, se buscaba elevar las tasas de crecimiento dando un impulso al mercado interno para que este fuera el motor del crecimiento y a la

vez se pudieran generar los empleos que los mexicanos necesitan. Asimismo se buscaba aprovechar los nichos estratégicos como lo es la industria del turismo con la creación y aprovechamiento de infraestructura adecuada.

Asimismo se dio el compromiso de apoyar a las pequeñas y medianas empresas que son las mayores generadoras de empleo en el país, con un programa de apoyo.

Por lo anterior, es que a Felipe Calderón, al haberse autoproclamado como “el presidente del empleo” las expectativas de su gobierno fueran aún elevadas, pues se esperaba que el supiera manejar un país que se encontraba en una situación de estabilidad económica y pudiera hacerlo crecer con los recursos que poseía en el momento.

De esta manera se puede notar el discurso fiscal en ambas campañas iba orientado hacia lograr un incremento en la capacidad recaudatoria, dándole importancia de manera directa al IVA y al ISR, sin embargo en el discurso manejado no se llegaba a profundizar acerca de la alta dependencia de los ingresos nacionales con variables externas, ni se proponía cambio alguno en el manejo de las finanzas públicas, ante lo cual el comportamiento parecía continuar por el mismo camino en cuestiones estructurales.

Consideraciones finales

En México se ha vivido un proceso de cambios políticos que ha afectado el sistema democrático electoral que ha permitido llegar a una democracia más representativa en los últimos años, dejando clara la importancia que ha tenido para esto la participación de la ciudadanía en el proceso electoral; participación que se ha ido afianzando en los distintos momentos en las elecciones mexicanas y que son una respuesta de la sociedad ante las amplias problemáticas que se acrecientan y han afectado a distintos grupos sociales, los cuales a la vez han ido aumentando y exigiendo una mayor representación a través de diferentes espacios de participación; siendo adoptados así por nuevos partidos políticos que

buscaron representar estos intereses, dando origen así a los partidos de pensamiento comunista y de corriente de “izquierda” y al partido de pensamiento conservador y de “derecha” que es el PAN, el cual llegó a convertirse en segunda fuerza política del país.

De esta manera, los problemas económicos que se presentaron desde la adopción del modelo neoliberal han repercutido en la sociedad, generando una condición de falta de bienestar social, la cual se vio reflejada a través de una mayor demanda de espacios a través de los cuales la población pudiera ser representada y otorgara la legitimidad que el gobierno necesitaba cada vez más, logrando así la creación de reformas electorales e instituciones capaces de funcionar como reguladores del proceso electoral.

Como consecuencia de los recurrentes problemas económicos en la década de los ochenta y la pérdida de bienestar en los noventa a costa de recuperar la economía; la sociedad comenzaba a cuestionar la manera en la que el partido hegemónico del PRI operaba la economía, lo cual sumado a los problemas sociales, dio como resultado un descontento entre los ciudadanos que se reflejó en el Congreso en 1997, cuando el PRI pierde la mayoría en este, así como la capacidad de votar y aprobar cualquier propuesta de reforma sin entablar un proceso de diálogo con las fuerzas opositoras .

Una vez que se presentaron todos los elementos para que el partido hegemónico perdiera la capacidad de gobernar con mayoría absoluta, el partido que se presentaba como la segunda fuerza política del país, el PAN, llegó a las elecciones del año 2000 como la alternativa; el partido de la alternancia; generando así una expectativa de cambio en la economía que no fue capaz de llevar a cabo en la realidad, presentando un resultado decepcionante.

Capítulo 2. Elementos fiscales del gobierno alternativo

En el presente capítulo se comienza estableciendo la base teórica de la política fiscal y su papel como herramienta de la política económica, asentando los elementos que componen a esta herramienta y la importancia que esta tiene para coadyuvar al cumplimiento de las metas de la política económica en relación al crecimiento y desarrollo económico, entre otras más, así como la vinculación que existe entre sus instrumentos para que la política fiscal pueda tener un impacto dentro de las variables reales de la economía.

Quedando establecido el papel que tiene la política fiscal dentro de la política económica, se presentan los Planes Nacionales de Desarrollo elaborados en ambos gobiernos, particularmente en su aspecto económico y haciendo mayor énfasis en sus objetivos orientados hacia las finanzas públicas. Una vez que quedaron establecidas las expectativas generadas para la economía por el gobierno alternativo en el capítulo anterior y se plasmaron en sus PND correspondientes los objetivos en la cuestión de las finanzas públicas; se prosigue a desarrollar las propuestas que presentaron ante el Congreso y precisar si existió una coherencia entre lo prometido, lo establecido y lo que se envió al Congreso en materia fiscal, así como la respuesta del Congreso ante cada propuesta de Reforma que se presentó.

Finalmente, se realiza un diagnóstico de la economía nacional durante el gobierno del PAN, presentando la problemática existente en la cuestión de las finanzas públicas y los efectos que tuvo en el crecimiento económico del país. Se profundiza en la situación de la dependencia petrolera para la obtención de los ingresos, así como la baja capacidad de tributación existente y los problemas que esto genera para una soberanía de las finanzas públicas debido a la volatilidad de los recursos de los que se depende. Se continúa el diagnóstico presentando la composición del gasto público y la disminución de este en los rubros de inversión de capital y variables que son clave para generar el crecimiento económico. Finalmente se presenta la deuda del sector público y se explican las decisiones

que fueron tomadas por el PAN para disminuir la deuda externa y evitar los problemas de la década de los ochenta.

2.1 . Papel de la política fiscal en el crecimiento económico

La política económica es el medio que tiene el Estado para llegar a un fin, el cual suele ser el del bienestar para la sociedad; esta condición de bienestar suele estar vinculada con distintos objetivos los cuales pueden llegar a ser “el crecimiento económico, el logro del pleno empleo, la estabilidad de precios, el equilibrio de la balanza de pagos, una distribución más equitativa de la riqueza, entre los principales” (Cuadrado 2010, 59). Sin embargo para que la política económica funcione, esta consta de distintos instrumentos que le permite al Estado manejar diferentes aspectos de la economía para lograr en conjunto los resultados que se esperan.

Uno de estos instrumentos, es el manejo de la política fiscal, la cual puede abarcar “el gasto corriente del gobierno, las inversiones estatales, los subsidios a las familias, incentivos a la inversión, impuestos directos e indirectos” (Cuadrado 2010, 71) siendo de esta manera que se vinculan con los objetivos de la política económica de fomentar el crecimiento, la creación de empleos y la redistribución de la riqueza.

Para que la política fiscal pueda cumplir con sus objetivos, esta se compone de tres instrumentos que facilitan su accionar, los cuales son:

1. La política tributaria.
2. La política presupuestaria.
3. La política crediticia.

La primera política, hace referencia a la capacidad que tiene el Estado para recaudar recursos a través de los impuestos y así contar con ingresos para el ejercicio presupuestario de cada año; además de que los impuestos juegan un papel importante como medida para generar la redistribución de recursos e incentivar las inversiones. La segunda política, es fundamental como modo que

tiene el Estado para realizar el gasto público a través de la realización de un presupuesto público en el que contempla ingresos y egresos para un ejercicio fiscal anual y de esta manera destinar los recursos de los que dispone para mejorar las condiciones de crecimiento de la sociedad a través de inversión en infraestructura, desarrollo social, educación, salud, entre otras partidas de gasto. Finalmente la tercera política es acerca de la obtención de recursos adicionales a través de la deuda pública para así incrementar la capacidad de obtención de recursos y ampliar las posibilidades de inversión en proyectos de gran impacto.

La importancia de la política fiscal, radica en que es fundamental para la toma de decisiones acerca de la orientación de los recursos públicos a través del diseño del presupuesto público; es decir, a través de la gestión de una política fiscal bien diseñada, es como el Estado puede intervenir dentro del sistema económico y sobre el comportamiento de los agentes económicos al utilizar de manera coordinada y adecuada los instrumentos sobre el ingreso y el gasto, incluso creando incentivos en las tasas impositivas para modificar las condiciones de consumo e inversión, favoreciendo sectores estratégicos para el crecimiento económico según los objetivos establecidos. Con la adquisición de la deuda, se puede llegar a incrementar la capacidad de gasto para proyectos importantes y de largo plazo siempre y cuando se llegue a realizar de manera responsable la contratación de esta y se vincule la capacidad de captación de recursos ordinarios, con una modificación en la elaboración del presupuesto afrontando los intereses de la deuda, sin sobrepasar la capacidad de gasto y que esta se refleje de manera negativa entre la población.

Entre los objetivos principales de la política fiscal, se encuentran principalmente: el ser un instrumento básico para generar el ahorro público que incentive así la inversión pública nacional, también puede ser utilizada para captar recursos de la economía privada y tener ingresos suficientes para soportar ciertos niveles de gasto, una función primordial dentro de la política fiscal es la estabilización de la economía mediante el control de precios y el control financiero, junto con la redistribución del ingreso, para regular y crear una condición de crecimiento

económico y así propiciar el desarrollo económico, pues con un manejo adecuado de las herramientas e instrumentos de la política fiscal se puede llegar a tener manejo de los agentes económicos privados y públicos en diferentes aspectos de sus decisiones y así orientarlos hacia el logro del crecimiento y el desarrollo económico en todo su conjunto.

A través de la política tributaria, se puede llevar a cabo un proceso de redistribución de los recursos financieros disponibles entre todos los elementos y grupos sociales que conforman a la sociedad, llevado a ellos través del gasto público en infraestructura, las transferencias monetarias directas, los programas sociales, el apoyo o incentivos para invertir en ciertos sectores y ramas de la economía a través de la eliminación, disminución de impuestos o la utilización de impuestos correctivos para buscar un cambio en el comportamiento de la sociedad ante ciertas actividades o consumo de bienes y servicios. Todas estas posibilidades, tendrán un impacto directo a nivel microeconómico en la toma de decisiones de los consumidores, a nivel individual y familiar, así como dentro de las empresas al incentivar o desincentivar a través de elevadas o reducidas tasas impositivas la decisión de invertir en algún sector económico, siempre contando con esperanzas de un crecimiento en el futuro.

En lo que respecta al gasto público; su importancia radica en el hecho de que es el Estado quien será el encargado de efectuar el gasto público, el cual debe ser destinado principalmente a la realización de la infraestructura social básica que pueda conducir al desarrollo económico y social, sin embargo, para que pueda existir un gasto público eficiente, es necesario contar con un proceso de planeación a largo plazo y ajustar los recursos disponibles para alcanzar las políticas de desarrollo que se establezcan; puesto que el objetivo del gasto público es cubrir las necesidades de inversión del sector público y así posteriormente poder expandir e incrementar la calidad de los servicios públicos que se ofrecen. Cabe resaltar la importancia de una gestión honesta y que promueva la transparencia desde el momento en que se elabora el presupuesto, hasta el momento en el que se realiza el gasto, así como contar con medidas para vigilar el

cumplimiento de lo establecido por la ley en la cuestión de gasto. De la misma manera, es un elemento importante el buscar la continuidad en el proceso presupuestario, ya que los cambios de gobierno suelen ocasionar modificaciones muy grandes en los ejercicios anteriores afectando los proyectos a largo plazo, ya que ningún gobierno puede manejar sus finanzas con eficacia si el debido proceso se altera constantemente.

La deuda, puede ser interna y externa, y es una manera de cubrir adecuadamente el gasto público, siempre y cuando éste sea orientado hacia la búsqueda del desarrollo nacional y no sea utilizado para el financiamiento del gasto corriente, asimismo vinculado con la planeación del desarrollo nacional, se deben establecer límites a la capacidad de endeudamiento estatal para poder considerar este tipo de deuda como una de las herramientas adecuadas para afectar de manera positiva el crecimiento económico a largo plazo de la economía.

Existen otras situaciones donde la política fiscal puede afectar el comportamiento de la economía nacional, puesto que en periodos de crisis suele optarse por una política fiscal expansiva o restrictiva según las metas que se establezcan, siendo la política fiscal expansiva, aquella que contempla un incremento en los niveles de gasto público y/o una disminución de los impuestos, con el objetivo de estimular de manera positiva variables como la del consumo de las familias y los niveles de inversión, para así poder afectar la demanda agregada y los niveles de producción además de incrementar el empleo, sin embargo las consecuencias del uso de este tipo de política pueden llegar a incrementar los niveles de inflación. Por otro lado la política fiscal restrictiva contempla la disminución del gasto público y/o el incremento de los impuestos con la meta de bajar el consumo y la inversión para disminuir la demanda agregada y la producción, con la finalidad de obtener una baja en el nivel de precios, pero como una consecuencia podría generar una situación de crear desempleo.

2.2. Descripción de la participación de la política fiscal en el crecimiento económico a través del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 y 2007-2012

Una vez que se decretó la victoria del gobierno alternativo en el año 2000, era tarea de este el realizar su Plan Nacional de Desarrollo que se estableciera los ejes centrales del gobierno, a través del cual se podrían comparar las promesas realizadas durante la campaña electoral, con los objetivos planeados durante cada sexenio y si estos seguían un mismo comportamiento o por el contrario presentaban cambios importantes; principalmente en el apartado de las finanzas públicas.

La realización del Plan Nacional de Desarrollo en 2001 se llevó a cabo a través de un proceso de inclusión ciudadana en la cual se realizó una obtención de información y propuestas de la ciudadanía para incluirlas dentro del PND; entre las novedades del proceso se encuentran “encuestas realizadas por correo directo y por internet, reuniones ciudadanas con foros, ponencias, reuniones temáticas y sesiones de planeación” (PND 2001, 8).

Esta modalidad de inclusión ciudadana para la elaboración de los ejes centrales del PND, generó una expectativa positiva que se sumó al proceso de transformaciones sociales y políticas que se presentaban desde años anteriores, generando así un sentimiento positivo hacia el gobierno alternativo y expectativas positivas en los resultados del proceso de globalización en el que México estaba envuelto desde las dos décadas anteriores; proceso a través del cual se logró una mayor apertura de los mercados financieros y una mayor conexión de la economía mexicana con el resto del mundo.

Junto a los elementos anteriores, derivado del cambio democrático vivido en México, la población contaba con una expectativa elevada acerca del papel que podría hacer este nuevo gobierno con los ingresos petroleros que habían comenzado a recuperarse, al mismo tiempo que se incrementaba la confianza depositada en los resultados del TLCAN para continuar atrayendo inversiones del

extranjero, por lo que las expectativas económicas en el gobierno alternativo del año 2000 eran importantes.

El camino que se planeó que tomaría el gobierno del presidente electo Vicente Fox Quesada quedó plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Debido a las crisis de los años previos, el ahorro en el país era escaso y generó un alto costo fiscal para el país, y por lo tanto existía una fragilidad que parecía limitar el comportamiento y accionar del nuevo gobierno.

En primer lugar, como la política fiscal es un instrumento de la política económica, es importante destacar que el objetivo final en materia económica establecido por el gobierno de Vicente Fox, es el siguiente:

“El objetivo de la política económica de la presente administración es promover un crecimiento con calidad de la economía, sostenido y dinámico que permita crear empleos, abatir la pobreza, un crecimiento con estabilidad que permita planear sin sobresaltos, invertir con menor riesgo, baja inflación y un crecimiento que considere el proceso de globalización de la economía mundial y permita que el país se integre a él obteniendo los máximos beneficios posibles” (PND 2001, 39).

Tras haberse establecido el objetivo de la política económica, el camino que seguirán las finanzas públicas para coadyuvar a la consecución de este, era el siguiente:

“Las nuevas herramientas de la política macroeconómica deben incluir también el reconocimiento pleno de pasivos de largo plazo del gobierno, la transparencia de la hacienda pública y un manejo profesional del gasto público” (PND 2001, 40).

El reto a destacar en el discurso plasmado en el aspecto fiscal, está centrado en mantener unas finanzas públicas sanas a través del control eficiente del gasto público, con el objetivo de contar con un blindaje en la economía para años futuros, ante lo cual se establece a la par, el manejo responsable de la deuda

pública para evitar su utilización como medio para solventar el gasto público y evitar nuevamente un pago excesivo de intereses por una deuda elevada.

Asimismo, el diagnóstico que se realiza acerca de las finanzas públicas en el momento en que el gobierno alternativo toma la presidencia es el siguiente:

“La posición actual de las finanzas públicas continúa siendo estructuralmente frágil y un lastre para un crecimiento más dinámico. Si bien el déficit financiero del sector público mejoró moderadamente durante los últimos años, un adecuado reconocimiento de los pasivos contingentes gubernamentales revela un déficit significativamente superior, situación que cuestiona la sustentabilidad de la actual estructura fiscal. Adicionalmente, la dependencia de los ingresos federales de recursos petroleros todavía representa uno de los principales riesgos para el desempeño económico a mediano plazo” (PND 2001, 79).

De manera que en la elaboración del PND 2001-2006 queda claro que se había identificado un problema importante en la capacidad de obtención de los ingresos presupuestarios, los cuales se encontraban seriamente vinculados a factores externos y volátiles.

Para lograr el cambio en las finanzas públicas que condujera hacia la obtención del objetivo económico, se propuso un mejor manejo de los recursos, aumentando la disponibilidad de éstos en los tres niveles de gobierno, reorientando el papel del gasto del gobierno para así poder evitar problemas del pago de intereses de la deuda para las futuras generaciones y para que así el país pudiera crecer con mayor certidumbre en sus finanzas, lo cual se vio reflejado de manera principal al momento de identificar los fallos del sistema tributario que no era capaz de solucionar los problemas de distorsión en materia de equidad⁴ y de eficiencia tributaria⁵, donde las cargas impositivas suelen ser muy diferenciadas; plasmando así la necesidad de:

⁴ Equidad tributaria en el sentido vertical establece que algunos individuos se encuentran en mejores condiciones que otros para pagar impuestos y que deben pagarlos (Stiglitz 2000, 496).

⁵ Eficiencia tributaria entendida como la capacidad de reducir los cambios en la conducta de los individuos por culpa de tasas impositivas muy elevadas que afecten la capacidad de toma de decisiones.

“Llevar a cabo una reforma profunda del marco impositivo que conduzca a la diversificación de los ingresos del sector público, aumentando el financiamiento por medio de recursos tributarios y reduciendo su volatilidad. Al mismo tiempo, debe buscarse una mezcla tributaria más conducente al crecimiento y al ahorro, con una estructura capaz de eliminar distorsiones sectoriales artificiales y de cerrar las fuentes de inequidad existentes” (PND 2001, 80).

Lo anterior se vio plasmado en el objetivo rector número 1 del PND “Conducir responsablemente la marcha económica del país” donde el Ejecutivo Federal tomó la responsabilidad de establecer las condiciones que pudieran conducir al mejoramiento de la calidad de vida de la población, a través de estabilizar las variables macroeconómicas y generar una mayor certidumbre en la economía. Entre las estrategias en materia fiscal, se estableció lo siguiente:

- Coordinación entre la política fiscal y la política monetaria: basado en el potencial que puede tener esto para incrementar el crecimiento, generar las condiciones necesarias de certidumbre y “asegurar una evolución más suave del ciclo económico doméstico frente al internacional” (PND 2001, 81) siendo también fundamental continuar con la tarea de eliminar el déficit fiscal.
- Promover una nueva hacienda pública: Para llevar a cabo el crecimiento esperado, se consideró necesario contar con un nuevo enfoque hacendario que fuera capaz de funcionar como una herramienta que pudiera “ofrecer soluciones simultáneamente en tres aspectos interrelacionados: la mejora en la aplicación del gasto público, del marco tributario que lo sustenta y del sistema financiero que requiere el desarrollo” (PND 2001, 81).

Dicha *Nueva Hacienda Pública* contemplaba un nuevo marco tributario, una reforma presupuestaria y una reforma financiera, todo esto en un contexto de eficiencia, equidad y competitividad, así como mejorar el proceso presupuestario para obtener un ejercicio del gasto público mucho más eficiente y transparente, mientras que la reforma financiera iba orientada como complemento de la tributaria en favor de mejorar las inversiones productivas. Además de lo anterior,

como objetivos a mediano plazo, se estableció el fortalecimiento a nivel estatal y municipal para promover un verdadero federalismo que mejorase la redistribución de los recursos públicos.

El punto fuerte de los cambios propuestos por el gobierno de Fox radicaba en la aplicación de una reforma hacendaria que modificara los impuestos para darle así un mayor peso a los impuestos sobre el consumo y disminuir la carga al impuesto sobre el ingreso.

Una vez finalizado el gobierno de Fox, el PAN logró mantenerse en la presidencia y el entonces presidente electo; Felipe Calderón estableció como parte de su Plan Nacional de Desarrollo, el eje 2 llamado “Economía competitiva y generadora de empleo”. En este eje, se proclamaba una economía con un crecimiento sostenido más acelerado y la generación de empleos formales que ayudaran a mejorar la movilidad social de la población.

Si bien el gobierno de Fox no logro cambiar la estructura hacendaria como se lo proponía, pese a las ligeras modificaciones que se presentaron en la estructura tributaria, la economía mexicana seguía presentando un crecimiento insuficiente para así compensar las carencias sociales y mejorar el nivel de vida de la población; y es debido a estos problemas que el objetivo económico del sexenio de Felipe Calderón estaba centrado en realizar las políticas adecuadas para generar un incremento en el producto y en el empleo formal, a fin de que se pudiera obtener un “crecimiento anual del PIB de 5% para el final del sexenio, en ausencia de cambios importantes, logrando así un crecimiento promedio de 3.5% del PIB por año” (PND 2007, 84) en la economía.

Para cumplir el objetivo de crecimiento que se estableció en el PND 2007-2012, se centraron los esfuerzos en los siguientes elementos:

- Inversión en capital fijo, creando unas condiciones económicas más competitivas, y mejorar las condiciones de la inversión en infraestructura para reducir los riesgos en los proyectos.
- Capacidades de las personas. El objetivo era ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios, en especial los de salud y educación para así

lograr combatir las condiciones de la pobreza y les permitiera mejorar su movilidad social para que se creen mayores oportunidades de crecimiento.

- Crecimiento elevado de la productividad. La manera en que se planeó conseguir esto, era a través de una mayor competencia económica, generando incentivos para la innovación por parte de las empresas.

Para que pudiera cumplirse el objetivo establecido, se debía contar con los recursos necesarios para iniciar los proyectos, por lo cual se estableció nuevamente la aparición de una “Política hacendaria para la competitividad”, establecida en el eje 2.1 del PND 2007-2012, donde se diagnostica que uno de los principales problemas de México, continúa siendo la baja capacidad de recaudación que posee en comparación con otros países con un grado de desarrollo similar. Otro elemento que se vuelve a destacar es la amplia dependencia que las finanzas públicas tienen de los ingresos petroleros, lo que ocasiona una gran incertidumbre en el comportamiento del sector público a largo plazo.

Los retos que se presentaban en relación al gasto público, iban orientados a mejorar los servicios de educación, salud, el abatimiento de la pobreza, desarrollo de infraestructura y mejorar la movilidad de los trabajadores entre los sectores público y privado.

Se consideró necesario realizar un cambio hacendario para así poder hacer frente a la volatilidad de los ingresos públicos, el problema de la escasa recaudación y continuar manteniendo una estabilidad macroeconómica, por lo que el objetivo fiscal trazado en el PND era: “contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica” (PND 2007, 92). Este objetivo, cuenta a su vez con 5 estrategias para llevarlo a cabo, las cuales son las siguientes:

- La primer estrategia (1.1), es el mejoramiento de la administración tributaria al fomentar un cumplimiento equitativo del pago de los impuestos y reduciendo la evasión fiscal, mejorando el proceso del pago de impuestos,

la infraestructura y el personal, así como impulsando un marco jurídico modificado que sea capaz de facilitar el cumplimiento de las responsabilidades fiscales.

- La segunda estrategia (1.2), se basa en el establecimiento de una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, para así poder encontrar fuentes alternativas de ingresos y así contar con un sistema tributario que cumpla con la eficiencia económica, una simplificación tributaria, flexibilidad del sistema, transparencia y equidad. Para lograr esto, el gobierno busca “(...) establecer tasas impositivas comparables a las que prevalecen en los países que compiten con México en los mercados internacionales, simplificar el sistema tributario, desarrollar instrumentos tributarios para promover una mayor inversión productiva, privilegiar el gasto público sobre el sistema tributario como instrumento para apoyar a grupos específicos de la población” (PND 2007, 94).
- La tercera estrategia (1.3) con la que contó el gobierno, fue promover una mayor transparencia en el ejercicio del gasto público y así un mejor uso de estos recursos pudiera incentivar el desarrollo económico, a través de un gasto público honesto, eficiente, eficaz, racional, austero, transparente y con un control y rendición de cuentas, mejorando la calidad del gasto a través de un presupuesto basado en resultados y un permanente “Sistema de Evaluación del Desempeño” en la Administración Pública Federal, así como incrementando el gasto social y en infraestructura, canalizando a través del Sistema de Evaluación del Desempeño los recursos hacia los programas que aporten mayor beneficio social, al mismo tiempo que se fortalecen los procesos de planeación, coordinación y asignación de los recursos para los proyectos de inversión que tengan alta rentabilidad social y económica; también se consideró clave el mejoramiento de los sistemas de transparencia y rendición de cuentas para mejorar los procesos de fiscalización.

- La cuarta estrategia (1.4), contempló una mejor vinculación entre el gobierno federal y las entidades federativas, buscando así un mejor nivel del pacto de fiscal existente. Esta estrategia planeó llevarse a cabo a través de una revisión y modificación del pacto fiscal existente, tomando en cuenta la participación de los estados y los municipios, así como buscar otorgarles mayores potestades tributarias a los gobiernos locales y redefinir la estructura de la repartición de las aportaciones federales a los estados, basándose en incrementos recaudatorios en dichas entidades.
- Finalmente, la quinta estrategia del primer objetivo (1.5) se orientó a “Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros” (PND 2007, 96), lo cual destaca el pensamiento generalizado de finanzas públicas sanas al mantener bajo control los pasivos del gobierno y asegurar una ambiente de estabilidad macroeconómica.

Una vez establecidas las promesas y expectativas de campaña que llevaron a la presidencia a ambos candidatos panistas y presentado el discurso político económico en el que establecieron sus objetivos para el país y el papel que toma la política fiscal para las finanzas públicas como instrumento que coadyuva a la realización del objetivo de crecimiento económico.

De esta manera, también se nota una concordancia en el diagnóstico realizado al inicio de cada sexenio, donde en el tema de los ingresos públicos se acepta el problema de depender en gran medida de los recursos petroleros y contar con una baja capacidad de recaudación tributaria por lo cual se enfatizaba la importancia de realizar una reforma tributaria; mientras que por el lado del gasto, se traza en ambos gobiernos el objetivo de realizar un gasto más eficiente, y mejorarlo para que se vea reflejado en los sectores de salud, educación, infraestructura, desarrollo económico y reducción de la pobreza. Mientras que en la cuestión de la deuda, debido a las experiencias con las crisis recurrentes desde la década de los ochenta, se priorizaba el manejo responsable de esta para contar con una

estabilidad macroeconómica que permitiera generar atracción de los inversionistas externos y así contar con una economía competitiva.

2.3. Características y elementos de las propuestas de las reformas fiscales presentadas entre 2001 y 2012.

Tras establecer cuáles fueron los objetivos publicados, los retos pendientes en las finanzas públicas y las propuestas para cumplir con estos, resulta importante desarrollar los puntos centrales de las propuestas de reformas fiscales que se realizaron en ambos gobiernos y analizar si estas propuestas mantenían coherencia con el discurso elaborado tanto en campaña como al realizar el PND correspondiente.

Nueva Hacienda Distributiva 2001.

Durante el gobierno de Fox, hubo una fuerte insistencia en presentar su proyecto de la “*Nueva Hacienda Distributiva*” ante el Congreso, la cual pese a ser presentada en más de una ocasión, no fue aprobada en su totalidad, sino únicamente algunos puntos y eso tras varias modificaciones.

El 3 de abril de 2001, pocos meses después de tomar posesión, el entonces presidente Vicente Fox Quesada, presentó ante el Congreso de la Unión su primer propuesta de reforma fiscal, llamada “*Nueva Hacienda Política Distributiva*”, la cual presentaba una serie de modificaciones en materia fiscal, presupuestaria y financiera, y de acuerdo con el diario BBC (Navas 2001) podía dividirse en “7 proyectos en materia fiscal, 9 en materia financiera y una serie de reformas constitucionales en el ámbito presupuestario”. De acuerdo con el Ejecutivo, esta iniciativa de reforma estaba orientada hacia la creación de empleos, fomentar la inversión y mejorar la capacidad de ahorro, planteando de manera general los siguientes puntos:

En materia presupuestaria, contemplaba una serie de cambios constitucionales en los tiempos de aprobación del proceso presupuestal, pues presentaba una serie de modificaciones a los artículos 72, 74, 75 y 126 constitucionales, para que de manera general se modificaran los tiempos y procedimientos en lo que respecta a

la presentación y aprobación de las propuestas de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para los ejercicios correspondientes de cada periodo, así como establecer una serie de mayores obligaciones para que el poder Legislativo pudiera realizar modificaciones y adecuaciones en el ejercicio de revisión del presupuesto y teniendo así que justificar los costos y beneficios de cada cambio que realicen a las iniciativas del poder Ejecutivo.

En la cuestión tributaria, debido a la necesidad de contar con mayores ingresos ordinarios para sostener el nivel de crecimiento de la demografía mexicana y poder asegurar las condiciones de crecimiento económico esperadas, así como diversificar las fuentes de ingresos, las modificaciones propuestas se centraron en la ampliación de la base y del objeto tributario, al mismo tiempo que se buscaba una mayor equidad tributaria, la propuesta presentaba lo siguiente:

“El nuevo marco tributario permitirá ampliar los ingresos públicos e imprimirles una mayor estabilidad. Esto nos garantizará la posibilidad de construir la plataforma que requiere un desarrollo sólido, dinámico e incluyente en la forma de una mayor inversión en educación, salud e infraestructura” (Cámara de Diputados 2001).

Las modificaciones legales se presentaban en los siguientes aspectos: la creación de una nueva Ley del ISR y del IVA, una reforma al Código Fiscal de la Federación, una serie de reformas a la Ley del Impuesto Sobre Producción y Servicios (IEPS), reformas a la Ley del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos (ISAN) y reformas a la Ley del Servicio de Administración Tributaria (SAT).

Sin embargo, en los elementos tributarios, se centraba principalmente en los cambios que se querían realizar sobre la Ley del IVA y la Ley del ISR, ya que en la primera, se realizó la propuesta de una “Adecuación del beneficio que significa la tasa cero y las exenciones en el impuesto al valor agregado” (Cámara de Diputados 2001). Lo cual significaba la eliminación de los regímenes especiales del IVA en los bienes gravados con tasa cero y aquellos que estaban exentos de

impuestos en su proceso de producción, basada en una justificación meramente teórica:

“La aplicación de la tasa cero a los alimentos y medicinas, así como las exenciones en el impuesto al valor agregado, han resultado ser un mecanismo ineficiente para apoyar el ingreso de las familias más desvalidas, ya que el subsidio implícito que significa su aplicación, se otorga en forma generalizada y beneficia más a la población de mayores ingresos. Además, con ello se produce un hueco en la recaudación derivado del costo de dichos mecanismos” (Cámara de Diputados 2001).

Estas propuestas llegaron a generar polémica por los efectos que podrían acarrear sobre la población en general, pues esta reforma tenía toda la apariencia de ser de carácter regresivo, ya que busca incrementar los impuestos sobre el consumo que afectan en mayor medida a las personas de los deciles más bajos. Asimismo todo parecía indicar que el objetivo del gobierno con esta modificación tributaria era incrementar la obtención recursos incluso a costa de la condición de la distribución equitativa del ingreso a través de los impuestos; característica que con la que debe contar todo sistema tributario.

El objetivo que se tenía al proponer tales modificaciones al IVA, era el de recuperar el carácter redistributivo del impuesto, debido a que se intentaba justificar que eran aquellos con ingresos mayores los que aprovechaban de mejor manera estas exenciones y tasas impositivas, y por lo tanto el impuesto presentaba un comportamiento regresivo y además generaba un vacío en la recaudación de impuestos y para evitar afectar negativamente a la población en los deciles más bajos, se implementaría una compensación a través de un mayor gasto social en programas de transferencias directas hacia estos hogares para no afectar a este sector de la población, además de elementos de combatir la evasión y elusión fiscal resultaron ser algunos de los medios para intentar justificar esta modificación a la Ley del IVA.

En cuando a las modificaciones a la ley del ISR se plasmó que para:

“Generar la mayor equidad en el gravamen, se requiere que el impuesto sobre la renta no contenga regímenes de excepción que erosionen la base gravable, no mantenga tasas diferenciales por sector de contribuyentes y no brinde múltiples opciones de tributación” (Cámara de Diputados 2001).

Por lo tanto, el objetivo de una nueva Ley del ISR es buscar una simplificación en su esquema para así poder combatir problemas como la informalidad, la evasión y elusión fiscal, otorgar incentivos para afiliarse al SAT, entre otros elementos que permitan la afiliación de los contribuyentes para el cumplimiento de sus obligaciones fiscales y así contribuir a la ampliación de la base tributaria existente y de los recursos que se puedan obtener. Mientras que para las personas físicas, se establecía que:

“Para ser eficiente debe tener una base lo suficientemente amplia y uniforme que permita la aplicación de tasas marginales reducidas, imprimiéndoles un amplio sentido de proporcionalidad. Con ello, se evita se distorsionen las decisiones sobre el esfuerzo laboral y la acumulación del capital humano, al tiempo que se fomentan, por la vía de la desgravación, el ahorro personal y la inversión productiva” (Cámara de Diputados 2001).

A través de los cambios en la Ley del ISR, en la cuestión de personas morales se buscaba reducir la tasa máxima del 40% a un 32% para el año 2002 para fomentar así la inversión y el ahorro, modificación que fue aprobada en 2002, donde se determinó que anualmente la tasa disminuiría un punto porcentual hasta llegar a dicho límite, sin embargo en el cuadro 2.1 se observa el comportamiento que tomó este impuesto una vez que el Congreso aprobó su disminución en 2002, continuó el comportamiento orientado hacia su reducción con la idea que esto incrementaría la inversión y reduciría los niveles de evasión fiscal, pues nuevamente, en la teoría del Gobierno, con la reducción de esta tasa, la recaudación no disminuiría ya que incentivaría a las empresas cautivas.

Cuadro 2.1	
Tasas de ISR para personas morales 2000-2006	
Año	Tasa ISR personas morales
2000	40%
2001	40%
2002	35%
2003	34%
2004	33%
2005	30%
2006	29%

Fuente: elaboración propia con datos de la Ley del ISR.

El principal problema que presentaba esta propuesta de reforma es que perdía su carácter integral, puesto que en el discurso y en el PND 2001-2006 se había diagnosticado que el principal problema de las finanzas públicas era la falta de capacidad de recaudación tributaria sumado a una alta dependencia de los recursos petroleros que resultan ser altamente volátiles y la urgente necesidad de modificar este aspecto; sin embargo en su primera presentación ante el Congreso, la reforma iba encaminada hacia la obtención de recursos sobre la mejora del sistema tributario.

Si bien Fox durante su campaña y en su propuesta presentada al Congreso había sugerido la eliminación de impuestos federales a excepción de aquellos al tabaco y al alcohol, se generaba de esta manera un conflicto entre sus objetivos de incrementar la recaudación tributaria y la eliminación de algunas fuentes considerables de ingresos tributarios, pues de acuerdo con el cuadro 2.2, se puede observar como basado en la Ley de Ingresos aprobada para el año 2000, las propuestas de impuestos que se eliminarían iban a representar una pérdida del 11.8% de los ingresos públicos; con lo cual no se veía una manera en que los ingresos “adicionales” esperados pudieran destinarse hacia el gasto social de los primeros deciles.

Cuadro 2.2		
Impuestos que se suprimirían ante la propuesta de Fox y su impacto en los ingresos totales de acuerdo con la LIF aprobada para 2000		
Concepto	Millones de pesos	% del total de ingresos públicos
Impuestos totales	565,422.30	47.3%
Gasolina y diésel	84,455.80	7.07%
Impuesto al comercio exterior	25,884.90	2.17%
Impuesto al activo	9,765.00	0.82%
Sobre tenencia o uso de automóviles	8,756.90	0.73%
Sobre automóviles nuevos	3,635.10	0.30%
Accesorios	8,528.40	0.71%
Subtotal	141,026.10	11.8%

Fuente: retomada de (Caballero 2000, 23) en *Voz y Voto* No. 91.

Asimismo comparando el cuadro 2.2 con el 2.3, se puede observar como en proporción al PIB, los ingresos tributarios que se restarían, representan 2.69% del PIB, lo cual es algo a tomar en cuenta si se considera que la tasa de crecimiento promedio del sexenio anterior a Fox, fue de 3.29%, además de que el incremento en el gasto que proponía Fox en su PND, contemplaba un 6.43% respecto al PIB; ante esta situación queda claro que había un problema fiscal que solucionar; pues un incremento del 6% en el gasto y un recorte del 2% en los ingresos no concordaba con el discurso establecido ni los objetivos plasmados, además que no concordaba con la condición de unas finanzas públicas sanas y un manejo eficiente de la deuda.

Cuadro 2.3					
Impuestos que se suprimirían y gastos que se incrementarían de acuerdo con la propuesta de Fox (2000-2001)					
Impuestos			Gastos		
Concepto	% del total de ingresos públicos	Como % del PIB	Concepto	% del total de ingresos públicos	Como % del PIB
Decremento de los ingresos tributarios	11.80%	2.69%	Incremento del gasto programable	41%	6.43%
Gasolina y diésel	7.07%	1.61%	Educación	25.20%	3.93%
Impuesto al comercio exterior	2.17%	0.49%	Cuotas al Seguro Social	3.21%	0.50%
Impuesto al activo	0.82%	0.19%	Combate a la Pobreza	6.40%	1.00%
Sobre tenencia o uso de automóviles	0.73%	0.17%	Desarrollo Industrial	6.40%	1.00%
Sobre automóviles nuevos	0.30%	0.07%			
Accesorios	0.71%	0.16%			

Fuente: retomada de (Caballero 2000) en *Voz y Voto* No. 92. Basada en la LIF y PEF 2000.

Reforma Fiscal 2003-2004

Pese al rechazo en lo general que tuvo la *Nueva Hacienda Distributiva* ante el Congreso, en 2003 nuevamente fue presentada una nueva reforma en materia fiscal, aunque esta vez fue nombrada como “*Reforma Fiscal*”, la cual presentaba como eje central los mismos cambios sobre la Ley del IVA, propuesta que tampoco fue aprobada en el Congreso.

Asimismo en 2004, el Ejecutivo presentó como parte de la miscelánea fiscal, una propuesta que rescataba de sus reformas hacendarias, sin embargo en esta ocasión se propuso una reducción del 15% del IVA al 10%, y continuaba sin presentar elementos para compensar a los deciles que se vieran afectados por la eliminación de la tasa cero y bienes exentos del IVA.

El Congreso rechazó nuevamente estos cambios y en su lugar aprobó elementos presupuestarios para mantener la contracción del gasto público, y así tratar de reducir el déficit público hasta llegar a un superávit durante el sexenio de Fox.

La gran reforma hacendaria que el PAN intento presentar durante su primer periodo de gobierno, no se pudo llevar a cabo, en cierta medida por el contexto político, en el cual, el partido de derecha no contaba con una mayoría absoluta en el Congreso, con lo cual su poder de dialogo y de decisión se veía disminuido a comparación de los gobiernos priistas donde se solía tener poco contrapeso en las propuestas que presentaban, pues tal como lo mencionan Méndez y Garduño (2003) "El paquete fiscal del presidente Vicente Fox y su partido, Acción Nacional, que pretendía gravar con IVA alimentos y medicamentos, fue desechado por la mayoría de legisladores del PRI, PRD y PT en la Comisión de Hacienda de la Cámara de Diputados", así que el primer punto de rechazo se debe a la cuestión política, sin embargo no es el único factor que jugo en contra de la propuesta de reforma hacendaria de Fox.

El segundo elemento que jugo en contra de la aceptación de esta reforma hacendaria, resulto en el carácter propositivo de la reforma, ya que los objetivos de su reforma hacendaria iban encaminados hacia la búsqueda de la sencillez del sistema tributario en contra de los elementos de justicia y equidad; para después proseguir con las recomendaciones internacionales de la OCDE, la CEPAL y el FMI que promueven una economía competitiva internacionalmente a través de una disminución en los impuestos directos, y el incremento en los impuestos indirectos, además de mantener una condición de balance fiscal en la economía para evitar caer en los problemas de las crisis latinoamericanas de los ochenta.

Reforma integral de la hacienda pública 2007.

Una vez terminado el gobierno alternativo de Fox, nuevamente el PAN tuvo una oportunidad de seis años para gobernar con Calderón; el cuál de igual manera que su predecesor presento ante el Congreso una propuesta de reforma hacendaria, llamada *Reforma Integral de la Hacienda Pública* la cual tenía como objetivo:

“Contar con recursos que permitan reforzar el combate a la pobreza, mejorarla calidad de la educación, facilitar el acceso a la vivienda, generar

empleos e impulsar la infraestructura para disminuir la desigualdad social”.
(Huerta 2007, 23).

Sin embargo si bien hace mención del combate a estos problemas sociales, contradictorio al discurso político, en ningún punto del PND 2007-2012 se especifica a detalle acerca de algún incremento en las partidas de gasto o de inversión pública, así como tampoco se hace mención de alguna posible reducción de la deuda pública para llevar a cabo dichos objetivos y metas sociales; es decir, nuevamente se está proponiendo un incremento en el gasto público sin explicar de manera profunda de donde se obtendrán los recursos para realizar dichas inversiones, tomando en cuenta que la economía continua con un comportamiento de reducción del déficit público y estabilidad macroeconómica.

En su propuesta, Calderón seguía con la lógica de reducir la carga sobre los impuestos directos como el ISR, si bien no cometió el error de Fox al pronunciarse a favor de incrementar el IVA en alimentos y medicinas así como la eliminación de la tasa cero y bienes exentos; de acuerdo Caballero (2007, Pp. 35-38), la propuesta presentada contenía los siguientes elementos:

- “Convertir el impuesto sobre la renta en un impuesto de tasa única y para cualquier nivel de ingreso.
- La tasa propuesta será menor que la tasa actual mejorando la competitividad de nuestra economía.
- Las personas de menores ingresos no serán sujetos de este impuesto.
- Personas físicas y morales pagarán la misma tasa de impuesto.
- El cumplimiento de esta contribución será extremadamente simple.
- Las ganancias por eficiencia recaudatoria podrán ser utilizadas para disminuir la tasa aún más.”

El Congreso no aprobó en su totalidad la reforma propuesta por el Presidente, puesto que seguían la misma lógica de aquellas que el ex presidente Fox quería realizar y que ya habían sido ampliamente discutidas y debatidas, por lo que estas “nuevas” propuestas del presidente Calderón en lo general no eran tema nuevo y

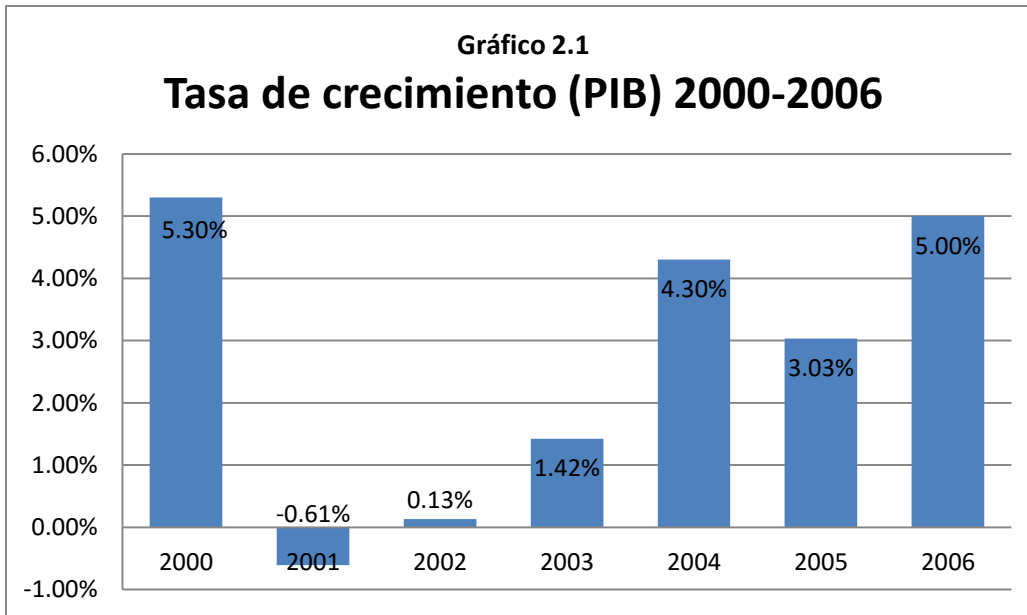
por lo tanto, la lógica se repetía con lo propuesto y rechazado en el sexenio anterior.

Claramente la reforma “integral” de Calderón tenía como eje central el ISR, con el fin de volver más competitiva la economía nacional en el ámbito internacional, sin embargo pese a realizar propuestas de adecuación de este impuesto, no realizaba propuestas de modificación de la estructura recaudatoria ni de la dependencia de recursos petroleros en la economía, por lo que no quedaba clara la manera en que se iban a cumplir sus estimaciones de crecimiento del PIB.

Ambos gobiernos alternativos, llegaron con la intención de realizar un cambio importante en las finanzas públicas mexicanas, al pretender desp petrolizar los ingresos nacionales, sin embargo al momento de presentar sus propuestas hacendarias, no se mantuvo la coherencia con sus discursos y los PND elaborados, ya que no presentaron elementos que modificaran integralmente el sistema fiscal nacional, sino que únicamente se centraron en el aspecto tributario, enfatizando el peso que lleva el IVA y el ISR para modificar los ingresos nacionales sin realizar un estudio completo de lo que sus cambios realizarían en la economía y entre la sociedad.

2.4. Diagnóstico de la estructura fiscal existente y sus resultados

Es claro que el principal problema de las finanzas públicas en el país, se encuentra en la alta dependencia en los ingresos petroleros, lo cuales se ven comprometidos ante los eventos externos con lo cual un tercio de los ingresos nacionales también se encuentran comprometidos ante esta alta volatilidad; por lo que el gobierno panista tuvo la oportunidad de presentar una serie de reformas para cambiar la estructura del sistema fiscal en su totalidad y así modificar la baja capacidad recaudatoria y diversificar los ingresos nacionales para dotar de una mayor autonomía las finanzas públicas; sin embargo las propuestas se realizaron con una perspectiva diferente, perdiendo así el carácter estructural que debían modificar, siendo rechazadas en múltiples ocasiones ante el Congreso.

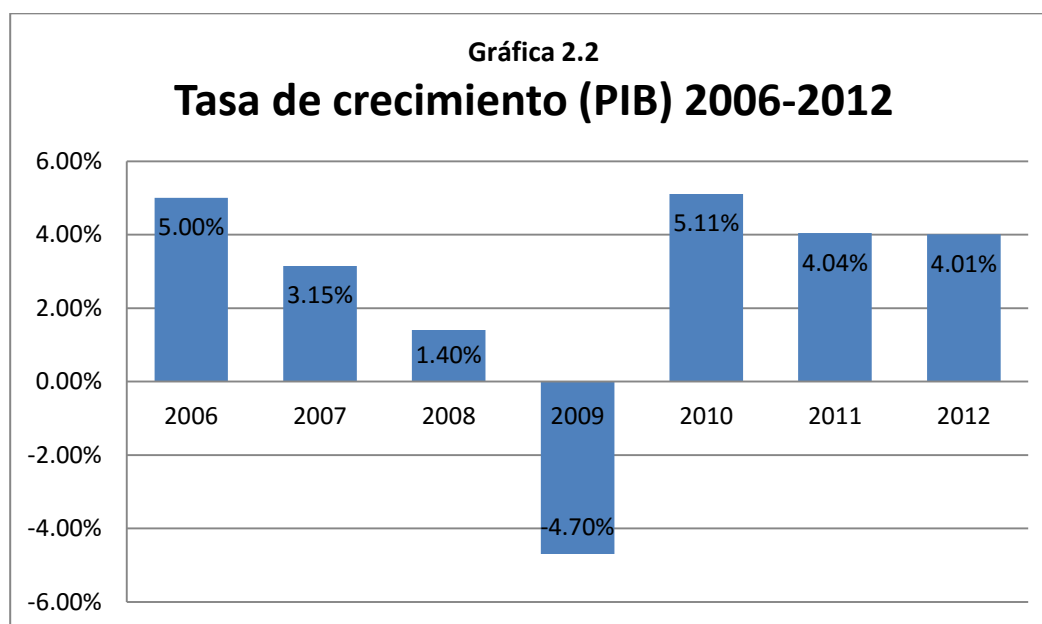


Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP.

Antes de comenzar con el análisis de la estructura fiscal del país, a través de la gráfica 2.1 y 2.2 se pueden observar los niveles de crecimiento que presentaba México durante ambos gobiernos panistas, con los cuales se aprecia un crecimiento que no sigue un comportamiento estable y presenta cambios bruscos de un año a otro, lo cual, si bien tiene múltiples factores que explican el comportamiento, quizá uno de los más destacados se encuentra en la alta dependencia de factores externos, es decir la vinculación de la economía nacional con la economía norteamericana. Si bien durante el gobierno alternativo de Fox, los niveles de crecimiento se vieron reducidos durante 2001 y 2002, esto puede ser explicado por la caída de los ingresos petroleros, y una vez que se recuperaron los precios internacionales, esta petrolización de la economía nacional generó una recuperación en varias áreas de la economía.

Ahora, entre 2006 y 2012 (gráfica 2.2) inicia el gobierno de Calderón con un crecimiento menor a lo esperado, hasta 2008, donde se desencadena una crisis internacional la cual afectará de manera importante a México en el proceso de presupuestación y gasto, que se refleja en 2009, si bien se presentó una recuperación para 2010, esta no llegó a ser completa ni a cubrir en la totalidad la

falta de preparación nacional ante eventos externos, dejando en claro la alta vulnerabilidad nacional en diferentes sectores.



Fuente: Elaboración propia con datos del CEFP.

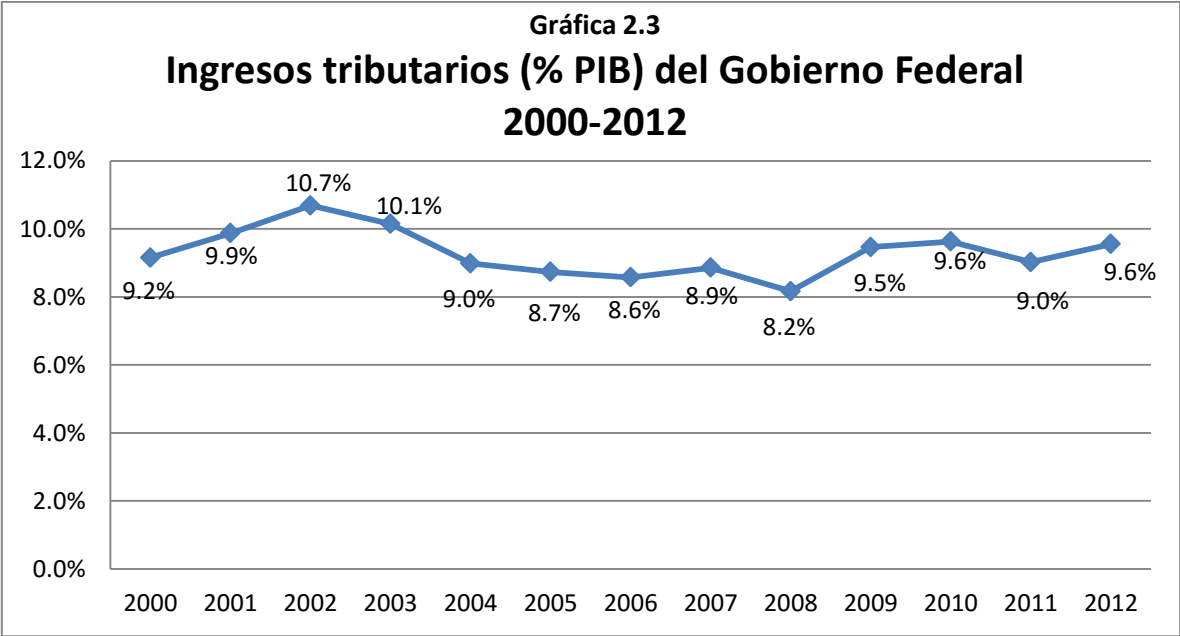
Ante esta situación, es necesario analizar el comportamiento de las finanzas públicas en México durante ambos gobiernos, en la cuestión del comportamiento de los ingresos y el gasto realizado, así como los niveles de la deuda externa y su evolución.

En primer lugar, en la cuestión de ingresos, queda claro que el Estado debe financiar la mayor parte de sus actividades y servicios otorgados a través de recursos propios, siendo lógico que sean los ingresos tributarios aquellos que representen una parte importante de estos ingresos, sin embargo, una de las principales deficiencias que ha presentado el sistema tributario mexicano es la baja capacidad de captación de recursos como proporción del PIB, un hecho que es destacado a nivel internacional por la OCDE (2012, 1):

“La recaudación tributaria en México es la más baja de la OCDE en el 2010, e incluso del promedio en América Latina si no se tienen en cuenta los ingresos de los derechos sobre la producción de hidrocarburos”.

Asimismo, se puede observar en la gráfica 2.3 que los ingresos tributarios representan entre el 9% y 10% del PIB nacional, ante lo cual se nota que no ha existido una evolución favorable en la capacidad recaudatoria durante los 12 años de gobierno del PAN, si bien se generó un incremento de 1.5% entre 2000 y 2002, este no era suficiente para llegar a los niveles promedio de la OCDE, además que este incremento no volvió a repetirse durante el sexenio de Fox, donde para 2004 disminuyó 1.7% la recaudación tributaria en proporción al PIB, comportamiento que se mantuvo los dos años restantes de su gobierno, cuando terminó en 2006 con una recaudación del 8.6% en proporción al PIB; presentando así un promedio de recaudación sexenal entre 2001 y 2006 de 9.5%.

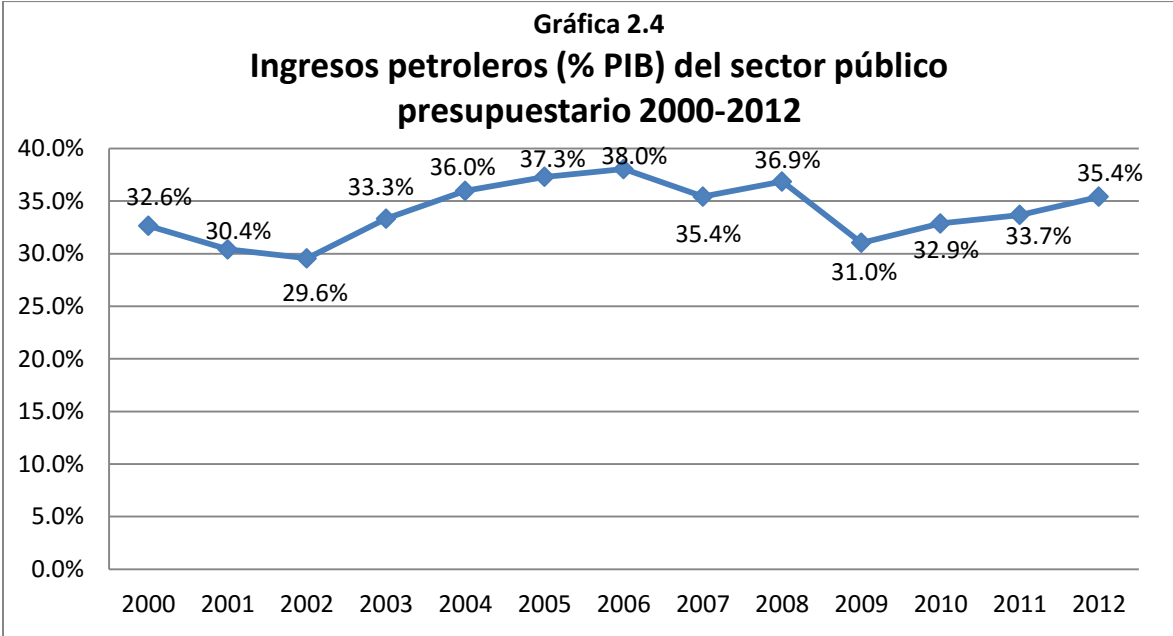
Mientras que en el gobierno de Calderón, el promedio de recaudación tributaria entre 2007 y 2012 fue de 9.1% del PIB, se continuó con un comportamiento recaudatorio que no era constante, y que tendía a disminuir incluso, compensándose a través de un incremento en los ingresos no tributarios, en especial por conceptos relacionados al petróleo.



Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

La baja capacidad de recaudación tributaria que tiene el sistema fiscal nacional, ha llevado a una serie de problemas en diferentes áreas del sector público, pues

como alternativa para compensar los bajos niveles de recaudación y las disminuciones en estos, se ha generado una dependencia importante en los ingresos petroleros, que se han convertido en uno de los pilares fundamentales de la estructura de ingresos del país pese a que su comportamiento se ve afectado por los mercados internacionales, ocasionando que la economía mexicana se vuelva vulnerable ante eventos de gran magnitud internacional en este mercado.



Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

En la gráfica 2.4, se observa en contraste con la gráfica 2.3, en el periodo 2000-2002, los ingresos tributarios tuvieron un incremento de 1.5%, mientras que los ingresos petroleros tuvieron una caída de 3% que si bien los ingresos tributarios no logran compensarla en su totalidad, sirven para mantener cierto nivel de ingresos en la espera de la recuperación de los precios internacionales del petróleo, lo cual se genera a partir de 2002.

El gobierno de Fox, contó con un inicio complicado en la cuestión de obtención de recursos petroleros, sin embargo a partir de 2003 y hasta 2006, se vivió un incremento importante en los precios internacionales (cuadro 2.4) del petróleo, lo que permitió que la elaboración de los ejercicios presupuestarios de los años siguientes contaran con una mayor soltura y así cubrir mejor las obligaciones

fiscales de años pasados, es decir, continuar con la tarea de reducir y eliminar el déficit fiscal.

El gobierno de Calderón, por otro lado, presento una recaudación tributaria volátil, ya que así como se incrementaba, también disminuía en el ejercicio siguiente, sin embargo, el comportamiento durante los doce años de gobierno resulto muy pobre, ya que lo máximo a lo que aspiraba era llegar a un 11% de recaudación, cuestión que no fue posible; asimismo los ingresos petroleros con Calderón resultado demostrar nuevamente la alta volatilidad existente en las finanzas públicas, destacando en 2008 la crisis financiera que altero incluso los precios internacionales del petróleo, situación que claramente afecto los ingresos nacionales y las estimaciones para 2009 y 2010.

Cuadro 2.4			
Precio promedio de petróleo crudo exportado (Dólares por barril)			
2000-2012			
Año	Precio medio en dólares	Año	Precio medio en dólares
2000	\$ 24.79	2007	\$ 61.64
2001	\$ 18.61	2008	\$ 84.38
2002	\$ 21.52	2009	\$ 57.40
2003	\$ 24.78	2010	\$ 72.46
2004	\$ 31.05	2011	\$ 101.13
2005	\$ 42.71	2012	\$ 101.81
2006	\$ 53.04		

Fuente: elaboración propia con base en el anuario estadístico de PEMEX (varios años).

Está claro que uno de los principales problemas de las finanzas públicas en México es la falta de pluralidad en su estructura de ingresos, ya que un tercio de estos provienen de una fuente altamente variable en los mercados internacionales como es el petróleo; sumado a esta dependencia, se encuentra la baja capacidad que tiene el país para recaudar a través de la tributación, puesto que únicamente suele representar entre el 9% y 10% del PIB es obtenido por este medio, destacando así un hueco importante en el sistema tributario que da lugar a la evasión y la elusión impositiva.

El problema principal que ha existido en México en la cuestión de la tributación, es histórico, y no exclusivo del gobierno panista, debido a la amplia aceptación económica de los recursos petroleros y el incremento en los precios internacionales, se ha pospuesto una reforma integral en el apartado tributario para dar lugar a la utilización de los recursos petroleros en la búsqueda de la estabilidad fiscal gracias a los problemas de deuda y los desequilibrios fiscales que ha vivido el país en décadas pasadas, pese a que esto afecta el crecimiento y desarrollo económico, pues Huerta (2007, 25) lo menciona:

“Mientras se mantenga el equilibrio fiscal, la economía no podrá alcanzar un desarrollo sostenible, dado que éste requiere de una política fiscal activa que contrarreste la caída del gasto e inversión del sector privado, así como las exportaciones”.

De esta manera, en la cuestión de obtención de ingresos a través de la vía tributaria, no se había demostrado un cambio real con el comportamiento histórico, mientras que incluso la economía se vio más vinculada con los ingresos petroleros debido a su rápido incremento en los precios durante la década.

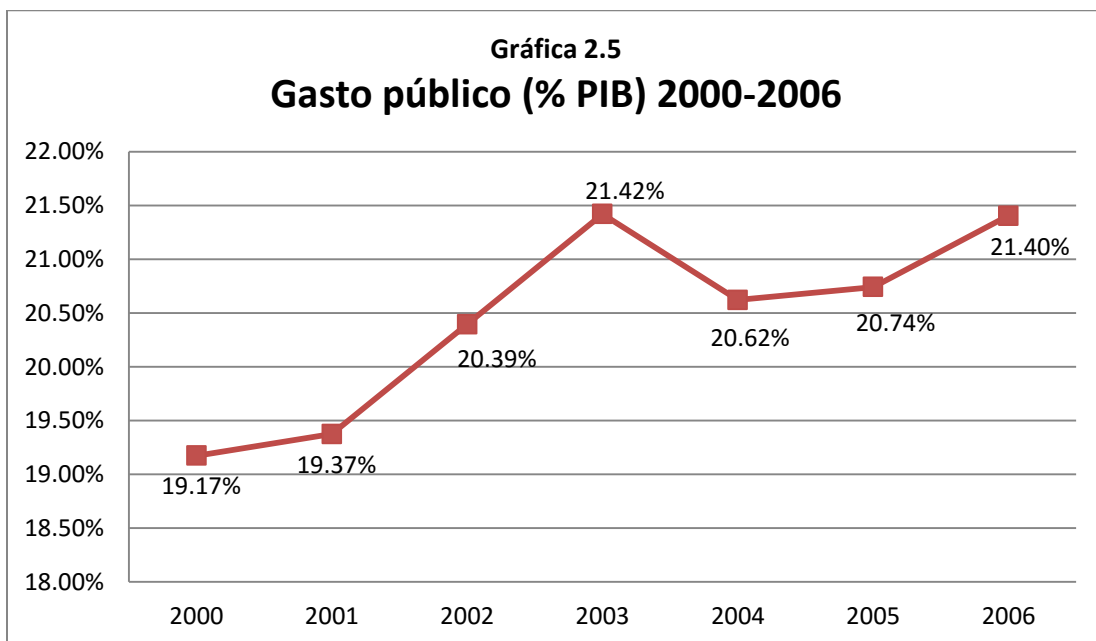
En la cuestión del gasto público, el comportamiento presentado seguía la lógica del modelo neoliberal, el cual era de eficacia y eficiencia, fomentando así la disciplina fiscal, la cual incluye la disminución o eliminación del déficit público, lo cual se logra incrementando los ingresos o disminuyendo los gastos; siendo este último el camino que se seguiría en las finanzas públicas de México.

En primer lugar tenemos el gasto público respecto al PIB en la gráfica 2.5, se observa para el periodo de gobierno de Fox, como los primeros tres años se generó un incremento en el gasto público, pasando de 19% en 2000 a un 21% en 2003, lo cual no necesariamente refleja un gasto productivo, es decir, es necesario analizar más adelante la composición del gasto público. En un segundo aspecto, se puede observar como a partir de 2003, el gasto disminuyó en un punto porcentual, para mantenerse en 20% en 2004 y 2005, y regresar a 21% en 2006. El comportamiento que exhibe el gasto público no representa una participación

importante del Estado en la economía, pues, de acuerdo con Hernández (2010, 589):

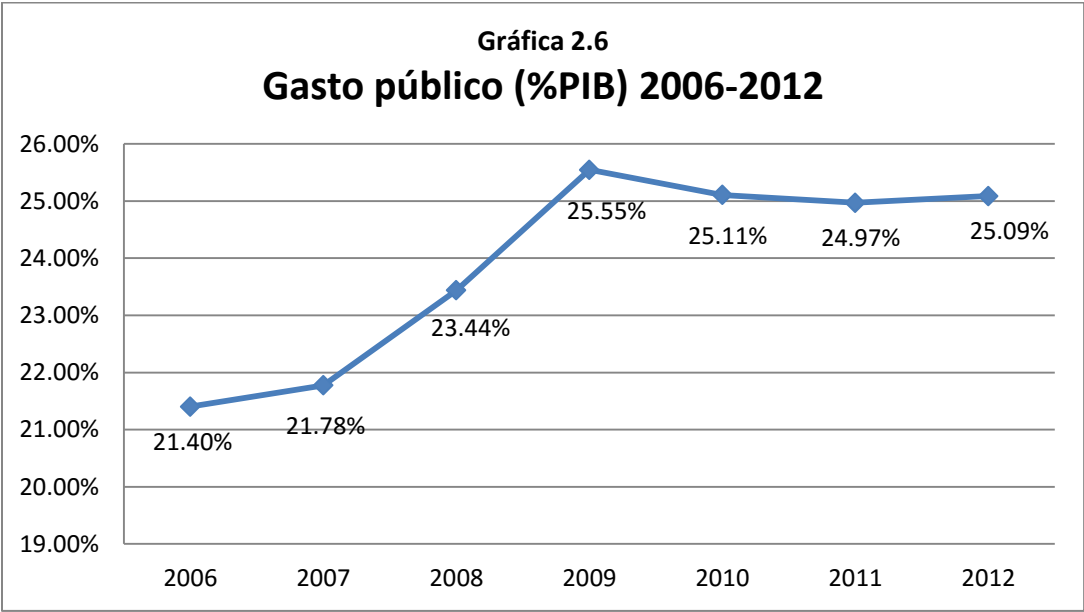
“México sería uno de los países con menor grado de intervención, pues el nivel se ubica en alrededor del 20%. Uno de los países industrializados con menor participación del gobierno en la economía es Estados Unidos con un 25% del PIB. Por su parte, el promedio de Europa Occidental rebasa los 40 puntos porcentuales”.

Asimismo, el incremento presentado del 19% al 21% entre 2000 y 2003 tiene un origen distinto que el interés del gobierno en participar en la economía, pues esto es una respuesta a la desaceleración que estaba presentando la economía estadounidense en 2001, ocasionada por eventos internacionales que propiciaron una disminución en la demanda de petróleo hacia el mercado norteamericano junto a una caída de los precios, afectando de esta manera el crecimiento de México, ante lo cual la respuesta gubernamental consistió en un incremento del gasto público, en espera de una recuperación rápida de las variables anteriores; la cual una vez presentada, permitió modificar el comportamiento del gasto para 2004.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

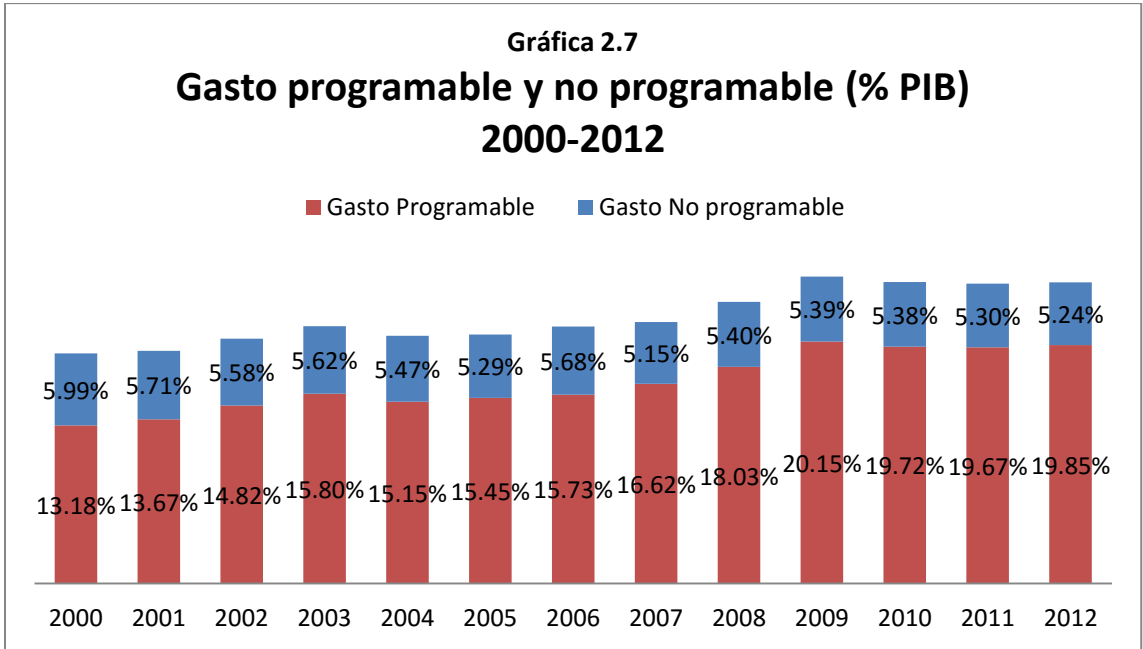
Mientras que en el periodo de Calderón (gráfica 2.6), el comportamiento del gasto presento una conducta más irregular, siendo resultado de la crisis de 2008, si bien quedaba claro la lógica de continuar con una reducción de la inversión estatal, para promover la competitividad en la economía y la inversión del sector privado, las medidas contracíclicas que tuvo que adoptar el gobierno durante diversos momentos, termino por impedir un comportamiento fluido del gasto público, originando así una mayor participación estatal de hasta el 25% del PIB para 2009, porcentaje que se mantuvo el resto del sexenio.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

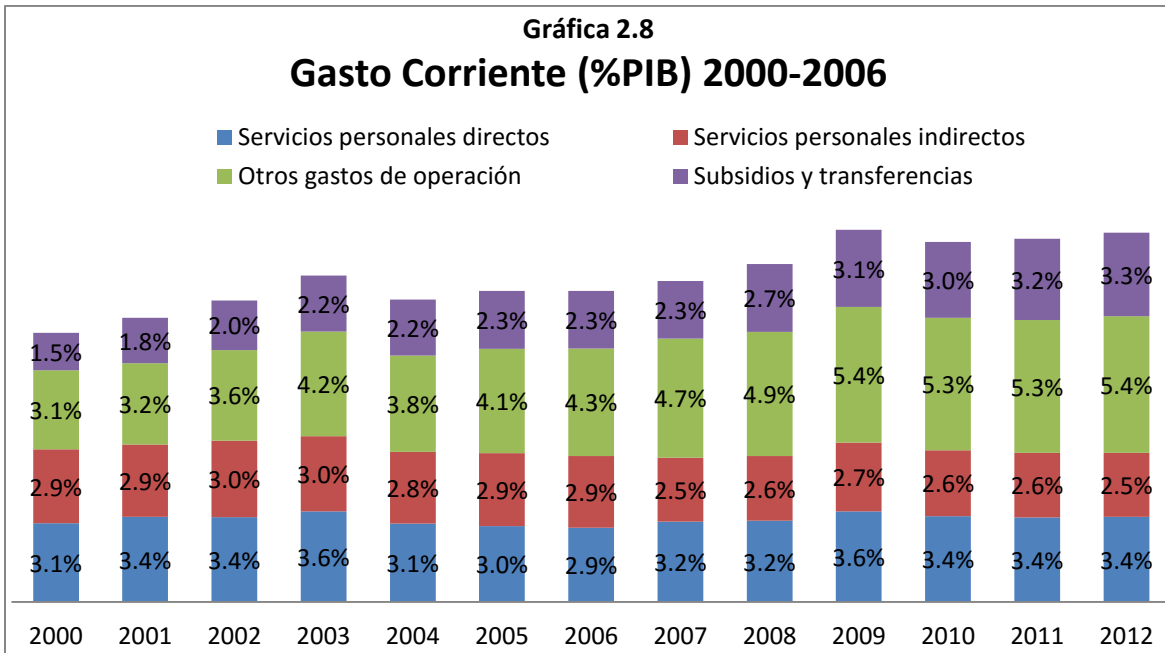
Ya establecido el comportamiento en conjunto del gasto público, es necesario entrar a detalle en la composición de este; pues si bien el gasto público se mantuvo entre un 20% y 21% durante 2002 y 2007, y en 25% de 2009 a 2012; por lo que procede desglosar su composición en la gráfica 2.7, que presenta la distribución entre el gasto programable y el no programable como porcentaje del PIB durante en el periodo 2000-2012. En esta gráfica se observa como el gasto programable representa la mayor parte del gasto público durante todo el periodo, representando casi dos terceras partes del gasto, sin embargo, únicamente en 2009 y como consecuencia directa de la crisis, el gasto programable llego a un máximo de 20% del PIB; asimismo, el incremento de 6% entre 2000 y 2012 es

muy poco, considerando el incremento de la población, así como la necesidad de mejorar las condiciones de bienestar social a través del gasto en infraestructura.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

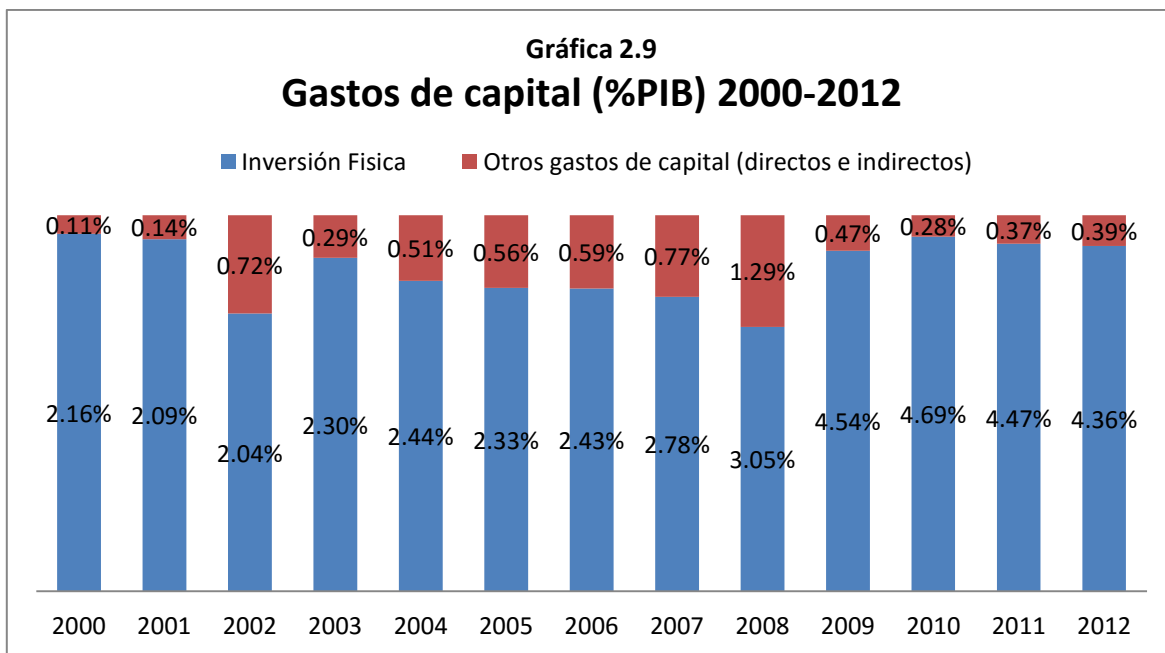
De esta manera, se presenta en la gráfica 2.8 la composición del gasto programable, iniciando con el gasto corriente, el cual se desglosa con los siguientes elementos: servicios personales directos, servicios personales indirectos, subsidios y transferencias y otros gastos de operación. En el cual podemos ver que dentro del gasto corriente, los subsidios y transferencias que representan el eje central de los programas sociales, únicamente tienen entre 1.5% y 3% de gasto del PIB en los doce años de gobierno del PAN, dejando en claro que el gobierno no ha invertido tanto en este tipo de programas como se esperaba para lograr la disminución de la pobreza, mientras que por otro la mayor parte del gasto corriente se concentra en la clasificación llamada “otros gastos de operación” iniciando en 3% en 2000 y subiendo a 5.4% para 2012.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

Mientras que el gasto de capital, en la gráfica 2.9, reflejaba la baja participación del gobierno en el desarrollo de la infraestructura necesaria para el crecimiento y desarrollo económico, pues de 2000 a 2007, la inversión física de capital no represento más de 2% del PIB, pese a que en esta etapa, el gobierno de Fox conto con una abundancia financiera gracias al incremento en los precios internacionales del petróleo, estos recursos no se vieron reflejados en la inversión de infraestructura en su gobierno, pues su punto máximo de gasto de capital en inversión física, fue de 2.44% del PIB en 2004; lo cual es incluso menor, al gasto corriente en servicios personales directos e indirectos de la gráfica 2.8, donde se gastó 3.1% y 2.8% del PIB respectivamente.

De igual manera, durante la gestión de Calderón, el gasto en inversión física únicamente se incrementó a 3% en 2008 y como consecuencia de la crisis, en 2009 volvió a incrementarse, pero no de manera significativa, ya que llego a 4.5% del PIB, para mantenerse en ese rango de 4% el resto del sexenio.



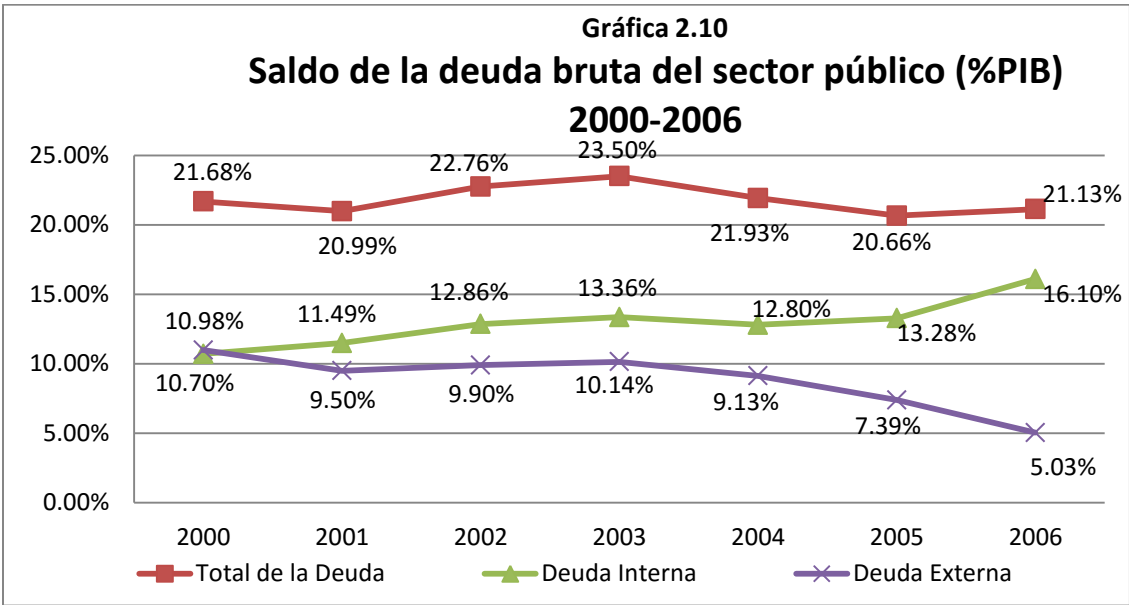
Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

Por otro lado, la deuda en México ha sido un problema histórico, destacándose los problemas que se generaron en el pago de intereses en la deuda externa en la década de los ochenta, por lo que tras haber superado ese episodio, la política neoliberal proclamaba como prioridad económica, la estabilidad de la economía y de los factores macroeconómicos.

Tras establecer el comportamiento económico, hay que tomar en cuenta que Fox logro contar con un excedente en los ingresos petroleros, ya que el precio internacional prácticamente se triplico entre 2001 y 2006, por lo que contaba con un incremento en los ingresos, el cual no era fruto de su manejo de la economía nacional; ahora bien, los recursos excedentes fueron utilizados para resolver la situación del déficit público.

En la gráfica 2.10 se puede observar en primer lugar, que la deuda pública ha mantenido un comportamiento entre el 20% y el 23% respecto al PIB durante los 6 años de gobierno de Fox, es decir no hubo cambios importantes en esta, sin embargo el comportamiento que es interesante de observar es en lo referente a la composición de la deuda interna y externa; como ya se ha mencionado, la corriente neoliberal hace mención a la importancia de contar con unas finanzas

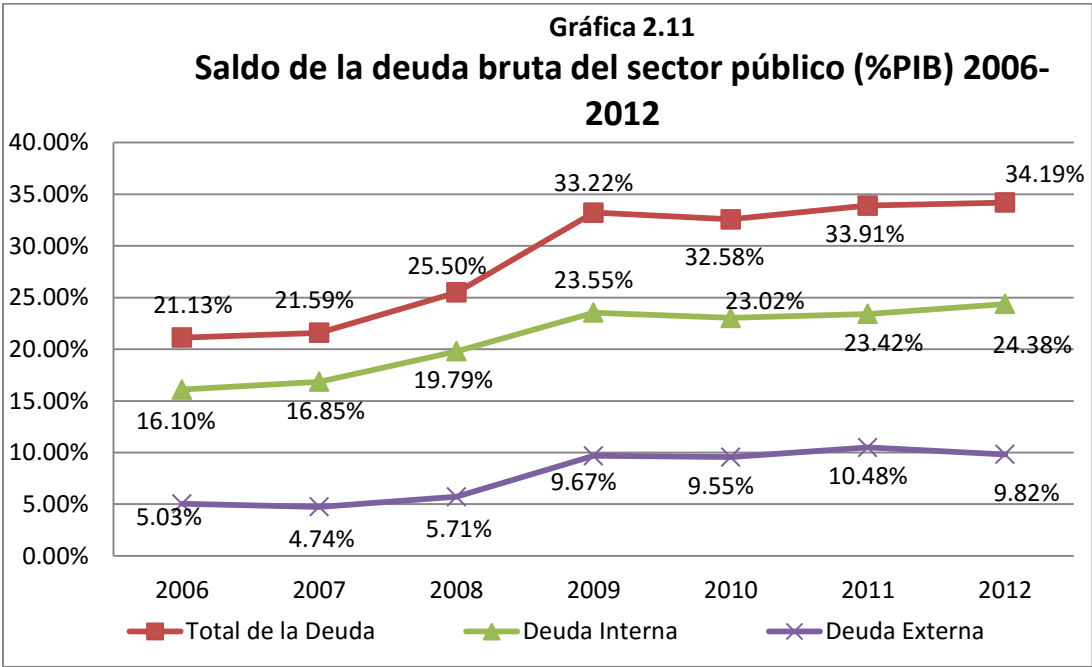
públicas sanas y evitar la cuestión de déficit; ante lo cual, Fox convirtió en prioridad el manejo de la deuda, pues debido a los problemas que se generaron en los ochentas, donde la subida en las tasas de interés ocasiono un incremento considerable en el pago de la deuda externa; el objetivo principal del gobierno alternativo fue la reducción de esta; para evitar que una situación así pudiera repetirse, por lo que se nota la disminución de la deuda externa, la cual inicio en 10.7% en 2000 y para cuando Fox termino su gestión, había disminuido hasta un 5%, dejando en claro que los objetivos de reducción de la deuda externa durante el gobierno de Fox resultado exitosos.



Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

Mientras que en la gráfica 2.11 durante el gobierno de Calderón, los primeros dos años, 2007 y 2008, se mantuvo una política similar en lo que respecta a la deuda externa, manteniéndola entre 4% y 5% respecto al PIB, y el total de la deuda representó hasta un 25% del PIB en 2008, sin embargo debido a los efectos de la crisis en México, a partir de 2008, los niveles de deuda se incrementaron nuevamente, para 2009, el total de la deuda pública había alcanzado un 33%, mientras que la deuda interna, se incrementó cuatro puntos porcentuales respecto a 2008 para colocarse en 23%, cifra de la cual no disminuyó durante el resto del sexenio, asimismo, la deuda externa prácticamente se duplicó desde el momento

en el que inicio el gobierno de Calderón en 2006, hasta 2012, pues al iniciar estaba en 5% y para 2012 llego a 9.8% presentando su incremento más importante, en 2009 ,de igual manera como consecuencia directa de los efectos de la crisis.



Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

Las medidas para controlar las finanzas públicas a través de un manejo eficiente y responsable del gasto y la deuda, durante los gobiernos panistas se vieron alteradas por los eventos externos, dejando en claro que su forma de manejar la economía no presentaba cambio en la estructura ni de ingreso, gasto o endeudamiento, y únicamente buscaron administrar los recursos existentes y mantener estables las variables macroeconómicas, lo cual al presentarse un evento de crisis internacional, dejó al descubierto la fragilidad con la que la economía mexicana se manejaba.

Consideraciones finales

Si bien la política fiscal es un instrumento que tiene el Estado para coadyuvar a los objetivos de la política económica de bienestar entre la población a través del crecimiento y desarrollo económico, para que el Estado pueda llevar a cabo dichos objetivos es fundamental que cuente con recursos propios y la capacidad de manejar estos para distribuirlos de la manera más óptima posible en beneficio de la sociedad; es decir que la capacidad de obtener ingresos y de realizar un gasto eficiente, es imprescindible para el desarrollo del Estado.

Con la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo en 2001 y en 2006, se coincidió en dos problemas principales en la cuestión de los ingresos públicos; siendo estos la dependencia a los recursos petroleros y la baja capacidad de recaudación tributaria como porcentaje del PIB. Estos problemas no son recientes; históricamente México ha asentado su crecimiento a través de los recursos petroleros, dejando de lado el desarrollo de un sistema tributario eficiente que permita diversificar los recursos obtenidos; por lo que si bien el diagnóstico que elaboro el PAN en sus PND no fue desconocido para la economía nacional; presentaron la iniciativa para reformar la estructura tributaria con el fin de cambiar la situación.

Sin embargo, las reformas presentadas no seguían la lógica que había llevado al PAN a la presidencia en el 2000, ni mantenían coherencia con lo que establecieron en sus PND, pues las reformas propuestas no cambiaban la estructura del problema de la dependencia en los ingresos, pues en primer lugar, los puntos fuertes de la reforma hacendaria de Fox, eran modificaciones en el IVA que convertiría al impuesto en uno altamente regresivo, afectando principalmente a las personas con menores ingresos, mientras que la homologación del ISR terminarían por beneficiar mayoritariamente a las personas con mayores recursos económicos.

De igual manera, la propuesta presentada por Calderón tenía el mismo comportamiento de reducir el peso sobre los impuestos directos para trasladarlo a

los indirectos, dejando en claro que pese a tener una alta repercusión social, la prioridad era seguir las recomendaciones del FMI, la OCDE y el Banco Mundial de hacer una economía más competitiva y atrayente hacia las inversiones extranjeras al facilitar las condiciones de entrada en el mercado; sin embargo Calderón se vio afectado por la crisis de 2008 que ocasiono un cambio importante en el apartado del gasto público; una cuestión que se detallara en el siguiente capítulo.

El gobierno alternativo, no presento los elementos necesarios para realizar un cambio en la estructura de las finanzas públicas para llegar a superar los problemas reconocidos desde décadas anteriores, únicamente se dedicaron a continuar con la política de estabilidad macroeconómica que el PRI instauró desde la crisis de la deuda, dejando en claro que no iban a modificar la estructura de los ingresos, mientras que por el lado del gasto, este tendría que reducirse para compensar y evitar caer en el déficit público, asimismo la deuda externa continuaría siendo controlada para evitar la repetición de una situación como en los años ochenta.

Debido a la falta de iniciativa del gobierno panista por alterar la estructura tributaria con el fin de incrementar y diversificar los ingresos, así como mantener una política de estabilidad macroeconómica como prioridad, la economía nacional continuo con una alta vulnerabilidad en sus ingresos debido a la petrolización de las finanzas, que dejaban en una alta vulnerabilidad ante los factores externos, la capacidad de presupuestación del gobierno, lo cual quedo en claro tras la crisis de 2008, que condiciono el gobierno de Calderón y ocasiono un ajuste en las finanzas públicas para 2009 que se reflejó durante el resto del gobierno, lo cual se detallara en el siguiente capítulo.

Capítulo 3. Impacto de la crisis de 2008 en la política fiscal nacional

Gracias al proceso de globalización y la evolución de los mercados mundiales, la relación entre los diferentes sectores de las economías se ha vuelto más intensa y estrecha, así, como consecuencia de esta compleja relación mundial entre los mercados financieros, los problemas que se pueden presentar han ido evolucionando hasta el punto de poder ser exportador a una mayor velocidad y con una facilidad sorprendente; a comparación con los problemas financieros de las décadas anteriores; pues al existir un mayor dinamismo entre las naciones, los problemas económicos que se exporten afectaran la capacidad de los gobiernos para actuar con el fin de salvaguardar su estabilidad económica y el bienestar social ante los embates internacionales.

En octubre de 2008 se desato una crisis financiera en Estados Unidos, la cual termino afectado a México en 2009 a través de diferentes canales de contagio, que alteraron el comportamiento de la economía nacional en distintos sectores; ante lo cual el gobierno de Felipe Calderón tuvo que enfrentarse a este problema de carácter exógeno que repercutía en diferentes componentes de la economía y por lo tanto en los niveles de crecimiento.

El objetivo del presente capítulo está orientado hacia exposición general de los orígenes y efectos de la crisis de 2008 en América Latina como región, y la manera en la que esta pudo responder y los elementos que necesito; para así continuar en el apartado 3.3 y 3.4 a revisar la situación de México, y las medidas que el gobierno de Felipe Calderón aplico para reducir el impacto negativo de esta crisis dentro de las variables reales de la economía, presentando de esta manera el comportamiento de distintos componentes claves en las finanzas públicas.

Finalmente, se presenta el resultado que tuvieron los efectos tanto de la crisis como de las medidas aplicadas por el gobierno a través de la presentación de diferentes componentes claves para el funcionamiento de la economía y que son palanca para el desarrollo social, enfatizando el comportamiento en el periodo post crisis.

3.1. Panorama general de la crisis de 2008.

La crisis del año 2008, fue una crisis de tipo financiera, la cual surgió en Estados Unidos, donde la “causa inmediata de la crisis es el colapso del mercado *subprime* que lleva a la crisis bancaria que se convierte en la crisis de crédito que detona en la crisis de 2008” (Obregón 2011, 26) y es debido a la enorme interacción entre los sistemas financieros y bancarios de Estados Unidos con el resto del mundo, esta crisis pudo contar con un canal de transmisión especialmente profundo. Según Marichal (2010, 275):

“En septiembre de 2008, el hundimiento de la firma Lehman Brothers, que tenía vínculos con millares de financieras, tuvo efectos devastadores, y generó una ola de pánico que provocó un congelamiento de los mercados de crédito a corto plazo. El colapso en Nueva York y Londres cimbró a todas las plazas, con lo que se inició una secuencia de pánicos bursátiles y bancarios totalmente inesperada. Los rumores de posibles quiebras de una serie de grandes bancos en Estados Unidos y Gran Bretaña fueron seguidos en las semanas de septiembre y octubre por las noticias del hundimiento de algunos bancos en Alemania, Bélgica, Holanda, Francia y de casi todo el sistema bancario de Irlanda y de Islandia”.

Es a raíz de la expansión del sistema neoliberal en las últimas décadas que se le ha dado prioridad al capital financiero por encima de las inversiones productivas, comportamiento al que hace mención Huerta (2010, 61):

“Ha sido a través de la innovación financiera y la consecuente expansión de los mercados financieros a nivel internacional que se ha ampliado la fuente de recursos y se ha contrarrestado las menores ganancias que se han presentado en ciertos sectores productivos, por ser menos competitivos”.

Gracias a este comportamiento, se ha ido generando una globalización financiera que ha derivado en un proceso de liberalización financiera el cual ha significado que las políticas adoptadas por los tomadores de decisiones macroeconómicas van enfocadas hacia la atracción del capital especulativo y de carácter volátil,

donde en casos de problemáticas en el panorama financiero, es mucho más fácil permitir la salida de los capitales, dejando así a la economía receptora con problemas que suelen conllevar a condiciones de crisis, por lo que resulta más fácil la transmisión de estos eventos financieros a lo largo de los mercados mundiales.

Si bien estas crisis pueden tener un origen en un solo sector de la economía, donde el Estado puede no tener un control completo en la evolución y las dinámicas presentadas dentro del sector, está dentro de las tareas del Estado y de aquellos que toman las decisiones de política económica el ajustar las expectativas de lo que se va desarrollando en los sectores de la economía y considerar si podría haber afectaciones importantes dentro de la economía en caso de que se originen problemas especulativos, para así actuar si se identifica algún síntoma de crisis económica que pueda llegar a desatarse; ya que en casos donde se omite la actuación o esta resulta tardía, puede desembocar en lo que es una crisis sistémica como se dio en 2008. Una crisis sistémica se puede definir como “aquella que involucra a una nación, a un conjunto de naciones o al mundo en general” (Obregón 2011, 31) y si llega a pasar por este tipo de crisis, entonces se terminan generando costos para los contribuyentes, pues para cuando se identifican, es el Estado el que debe comenzar a involucrarse para así evitar caídas en los niveles de crecimiento y en los niveles de bienestar social si es que no se han presentado aún, con el uso de los recursos públicos para controlar el comportamiento de variables como el empleo, el gasto público, incentivar la inversión o el manejo de los impuestos entre otras acciones posibles.

El papel del Estado dentro de este tipo de crisis está orientado hacia la toma de decisiones de la política económica, ya que cuando estas crisis se han expandido entre naciones, es de suma importancia la capacidad de reacción que se pueda tener, ya que la visión sobre el futuro que estimen los hacedores de la política económica condicionara los resultados de desarrollo y crecimiento económico y se reflejara en los momentos de la crisis; pues una reacción tardía así como una

omisión de acciones pueden llegar a ser más perjudiciales en la economía que los efectos de la crisis.

La crisis de 2008 tuvo una característica interesante puesto que surgió directamente dentro de Estados Unidos, es decir dentro de una economía desarrollada sin los problemas característicos que tenían las naciones que en los ochenta y noventa presentaron problemas como el pago de su deuda, condiciones de hiperinflación, y fuga masiva de capitales por expectativas negativas en la economía. Sin embargo, eso no evito que la crisis financiera consiguiera expandirse por el mundo a través de los distintos canales financieros existentes y cada vez más intercomunicados, y es por esto que gracias a la gran importancia de que tiene la economía de Estados Unidos con el resto del mundo, esta crisis logro expandirse de manera considerable y directamente con las naciones que contaban con mercados financieros igual de desarrollados que el estadounidense e incluso entre algunas de las economías emergentes.

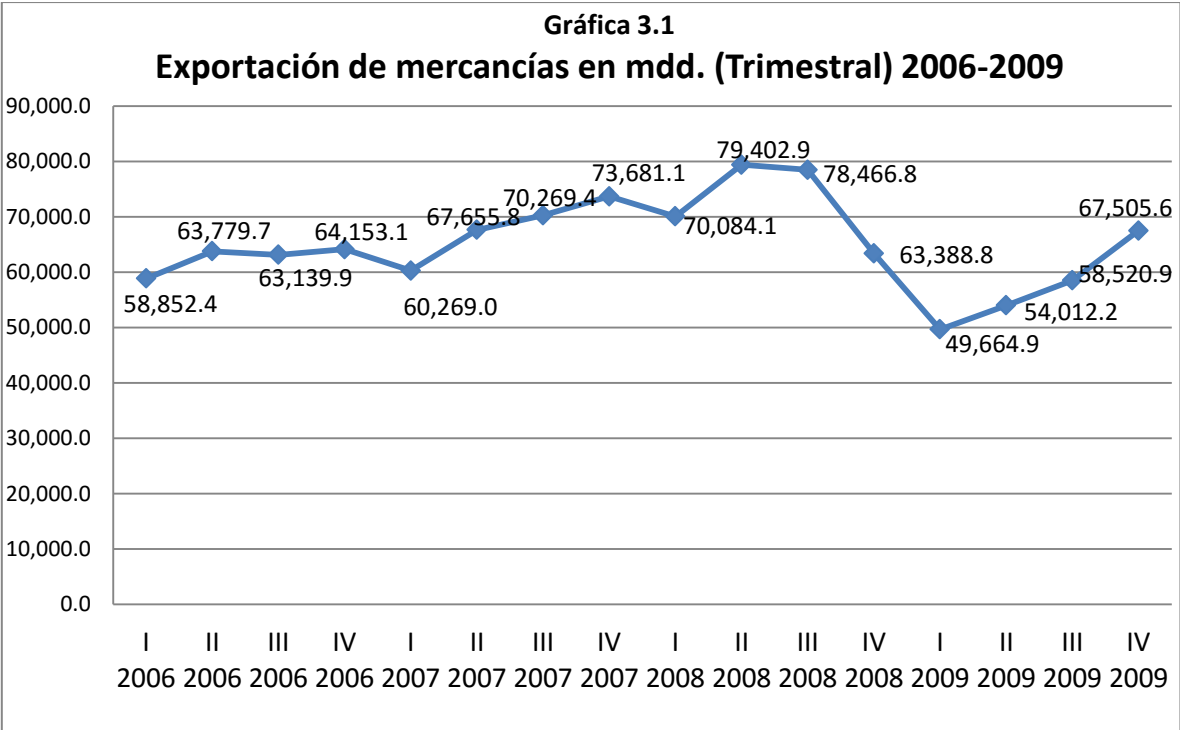
El caso de México y la mayoría de los países de América Latina fue diferente, ya que no contaban con un mercado financiero tan desarrollado como el de Estados Unidos o los países de la Unión Europea por lo que la crisis de 2008 no tuvo un impacto directo dentro del sector financiero, pero aun así la crisis representaba problemas dentro de estas economías ya que afectaba a otros sectores en sus economías como consecuencia del modelo económico que se ha estado siguiendo, donde en el caso mexicano, se generó un impacto directo en las variables externas como lo son las exportaciones, las remesas y la inversión extranjera directa.

De igual manera, en los países en vías de desarrollo, la crisis represento una amenaza aún mayor a lo que se esperaba, en gran medida debido a una mala visión sobre el futuro que derivó en una falta en las toma de decisiones de política económica, puesto que algunos países incluyendo a México, no adoptaron políticas contracíclicas y confiaron en una pronta recuperación de la economía estadounidense, dejando en claro la alta dependencia existente con la economía norteamericana.

En el caso mexicano, se generaron problemas directos en las exportaciones debido a la gran relación comercial existente con Estados Unidos, pues la economía mexicana se vio afectada según lo menciona Huerta (2010, 92):

“No obstante sus exportaciones petroleras y de manufactura de maquila, enfrenta déficits comerciales externos manufactureros y agrícolas superiores al superávit petroleros y de las maquilas, que lo coloca en un contexto de alta vulnerabilidad externa y limita sus márgenes en el manejo de la política macroeconómica”.

Lo anterior se puede ratificar al observar el comportamiento de las exportaciones en los momentos previos a la crisis y su evolución durante esta, al medirse de manera trimestral las variaciones que se generaron en la gráfica 3.1.

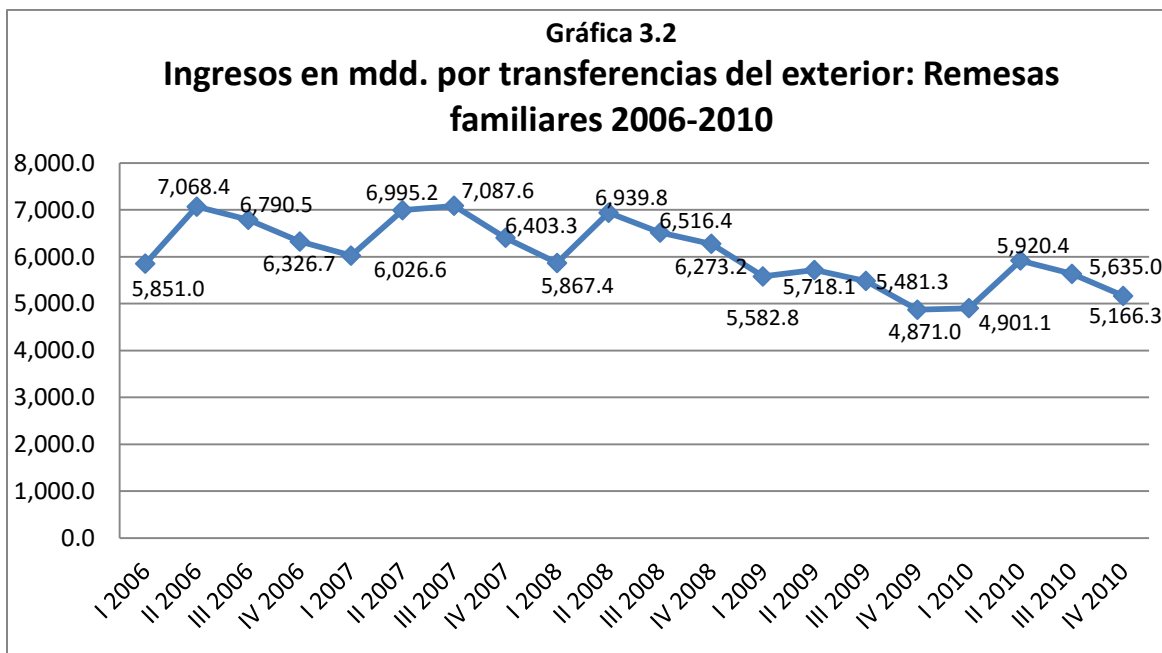


Fuente: Elaboración propia con base en datos de la Balanza de Pagos 1980-2015I en CEFP.

Gracias a la gráfica 3.1 se puede observar que a lo largo del año 2006, el volumen de las exportaciones era constante, el promedio de exportaciones durante dicho año represento un valor de \$62,481.3 millones de dólares, durante el primer trimestre del 2007 presento una pequeña caída en el volumen, se recuperó en el

resto del año generando así un promedio de exportaciones de \$67,968.8 millones de dólares para 2007; y pese a que también el primer trimestre de 2008, inicio con un retroceso en el valor de las exportaciones de 4.88% respecto al último trimestre de 2007, para el segundo trimestre de 2008 las exportaciones tuvieron un incremento importante que incluyó también al tercer trimestre, sin embargo, con el estallido de la crisis en septiembre de 2008, el último trimestre represento claramente la situación que se avecinaba, pues represento una caída de 19.22% del valor de las exportaciones respecto al trimestre anterior; caída que se prolongó en el primer trimestre de 2009 y que finalmente afecto el comportamiento del sector durante todo el año 2009, pese a que para el segundo trimestre de dicho año ya se presentó una recuperación, no se llegó a los niveles que se habían alcanzado antes de la crisis hasta finales del 2010.

Es debido a la importante relación que mantiene México con la economía estadounidense, que los ingresos obtenidos por las remesas familiares se vieron considerablemente disminuidos, así la información de dichos ingresos se presenta en la gráfica 3.2, elaborada con los datos obtenidos de la serie histórica de balanza de pagos de 1980 al primer trimestre de 2015 por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP):



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la balanza de pagos 1980-2015I de CEFP.

La importancia de las remesas para la economía nacional radica en que es la segunda fuente de ingresos externos en el país, solo por detrás de los ingresos por la exportación de petróleo, por lo tanto, la desaceleración que sufrió la economía estadounidense entre 2008 y 2009 se vio reflejada en los ingresos de los migrantes mexicanos en Estados Unidos y por lo tanto en menores remesas enviadas hacia sus familiares dentro de las fronteras mexicanas, pues en la gráfica 3.2 se puede notar una caída importante a partir del segundo trimestre de 2008 y a pesar de que en el segundo trimestre de 2009 presentó una ligera recuperación, esta no fue suficiente para regresar a los niveles previos a la crisis y además no se sostuvo la recuperación en el trimestre posterior; por lo que la caída se prolongó hasta el primer trimestre de 2010, donde comenzó una lenta recuperación a lo largo de dicho año, asimismo, esta caída en la entrada de remesas hacia los hogares mexicanos, se vio reflejada en una baja en las condiciones de bienestar para muchas familias, lo cual se verá más adelante.

El principal problema que se presentaba a nivel mundial, destaca nuevamente Huerta (2010, 90) se encontraba en:

“La contracción de la esfera productiva de los Estados Unidos, que afectaría a los aspectos de la macroeconomía y el empleo, considerando así una caída en la exportaciones, pues habría un derrumbe en los precios, de los *commodities* y un menor número del volumen exportando hacia Estados Unidos por sus socios comerciales”.

Lo anterior repercutió de manera directa a México, ya que al contraerse el volumen de las exportaciones hacia el principal socio comercial del país e incrementarse el desempleo en Estados Unidos, las remesas que los connacionales enviaban a México disminuyeron de manera considerable y los ingresos por exportaciones también afectaron de manera directa la economía nacional ya que estas dos son las principales fuentes de ingresos externas después del petróleo, por lo que se nota la alta dependencia existente en relación con las finanzas públicas y como estas caídas tuvieron que generar una serie de medidas como respuestas para ajustar el tema presupuestal para los años siguientes al inicio de la crisis y evitar que la población sufriera directamente los efectos de esta crisis en todo lo posible.

3.2. Respuestas fiscales de las economías latinoamericanas

En el contexto internacional, a medida que avanzaba la expansión de la crisis y los países desarrollados presentaban los mismos síntomas en sus mercados financieros, se encontraba el caso de la región de Latinoamérica y el Caribe, que si bien no cuenta con países tan desarrollados en cuestiones financieras, lo cual se debe principalmente por sus problemas históricos de crisis de distintos tipos, etapas de inflación e hiperinflación y las famosas crisis de las décadas de los ochenta y noventa que se vivieron; es a finales de los noventa y principios del nuevo milenio que la economía latinoamericana estaba presentado una etapa de crecimiento, desarrollo y estabilidad en su conjunto, pues en los años previos a la crisis de 2003 a 2008 “la región latinoamericana creció a un tasa media del 5% anual, con un crecimiento del PIB por habitante superior al 3% anual” (CEPAL 2010, 7).

Si bien los efectos de inestabilidad y volatilidad que se vivieron a finales de 2008 y durante el 2009 afectaron de manera importante el comportamiento de algunas variables reales de la economía latinoamericana, esto tuvo como explicación un fallo histórico, en el que algunos países de manera individual continuaron dependiendo en sus finanzas de los ingresos obtenidos por el comportamiento de variables externas como lo era la dinámica de las exportaciones y la atracción de la IED, con lo cual ante los efectos de la crisis, estas variables se vieron comprometidas y en algunos casos se llegó a desincentivar la inversión física y se restó solidez y credibilidad a varias instituciones económicas y financieras, afectando así el nivel de desarrollo y crecimiento dentro de las economías que no impulsaron su mercado interno y conllevaron a la adopción de la deuda lo cual afectó negativamente la política de estabilidad en las finanzas públicas que suelen tener las economías latinoamericanas.

Sin embargo, lo anterior no debe considerarse como la totalidad de la situación latinoamericana durante la crisis, puesto que hay que tener en cuenta la etapa de desarrollo y crecimiento que tuvieron antes de 2008, donde gracias a estos recursos, la región en su conjunto contaba con un margen de maniobra bastante cómodo para reaccionar ante los embates internacionales, esto debido a una serie de medidas macroeconómicas adoptadas con anterioridad, las cuales señala la CEPAL fueron una serie de procesos y reformas las que mejoraron la cuestión de las finanzas públicas latinoamericanas, pues en primer lugar en lo que respecta a los ingresos fiscales, se buscó llegar a tener una menor dependencia de los ingresos obtenidos por el comercio exterior y así se pudieran difundir y fortalecer los ingresos obtenidos por impuestos como el IVA. En segundo lugar, en la cuestión del gasto:

“Se consolidó la reducción de las funciones de los sectores públicos en la provisión de bienes y servicios públicos, incluyendo la incorporación de capital privado en el desarrollo de infraestructura de servicios públicos” (CEPAL 2010, 18).

Asimismo, otro de los procesos que se implementaron en la región, fue el de reasignar el papel y funciones de los gobiernos locales y subnacionales, otorgándoles así mayores responsabilidades y fortaleciendo la relación entre estos y los gobiernos centrales.

De esta manera, se puede percibir que en términos generales, la región trató de diversificar las fuentes de ingresos fiscales y recuperar las responsabilidades de rendición de cuenta pública para los gobiernos locales y subnacionales con sus territorios para así no depender totalmente de un gobierno central, asimismo, se comenzó un proceso de repensar el gasto público y se ampliaron las inversiones en cuestión de infraestructura.

Por lo anterior, aunque América Latina no se vio exenta de vivir los efectos de la crisis mundial que se estaba desatando, si contaba con cierto margen de maniobra debido a los ahorros acumulados durante los años de crecimiento que tuvieron, con lo cual sus posibilidades de flexibilizar el gasto aumentaba y con ello, se presentó una mejora en muchos casos en las capacidades para contraer deuda con organismos internacionales.

Sin embargo, por los efectos internacionales de la crisis y el problema que resultaba estimar la duración que esta podría llegar a tener, fue necesaria la actuación de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional para intentar contener los daños entre los países miembros, poniendo cierta atención especial dentro de las economías emergentes. En 2009 el FMI respondió a través de:

“La creación de un cortafuegos frente a la crisis, el incremento del crédito para enfrentar la crisis, con la asistencia para los más pobres del mundo, la agudización del análisis y el asesoramiento de política económica del FMI y una reforma de la estructura de gobierno del FMI”. (FMI, 2015)

Por lo que a grandes rasgos, la respuesta del Fondo Monetario Internacional se basó en incrementar su capacidad de otorgar préstamos a los países miembros en el corto plazo a través de la disminución de las políticas y condiciones para

acceder a ellos de acuerdo con las necesidades de los países, beneficiando de esta manera a los países que cuentan con ingresos bajos haciendo un hincapié en incrementar el gasto social para así tener una red de protección social entre la población.

Dentro de la región latinoamericana, como ya se mencionó; la respuesta que se tuvo a crisis de 2008 se desarrolló de manera diferente al resto del mundo, debido a que una parte importante de las economías de la región, (Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) contaban con una solidez fiscal que les permitía tener un margen muy amplio para maniobrar como respuesta ante los ajustes que tuvieron que realizarse. En gran parte el superávit de ingresos que tenían se debía a los elevados precios de las materias primas que comercializaban en el exterior y a las experiencias de crisis vividas en las décadas anteriores que reforzaron una posición de ahorro dentro de esta región.

América Latina, incluyendo México, han tenido un historial de aplicar medidas procíclicas debido a los ciclos económicos que se han vivido en la región, pues han sido recurrentes las etapas de crisis en la balanza de pagos y la consecuente reducción del gasto público por la aplicación de los distintos programas de estabilización adoptados como medidas de solución.

La adopción de medidas contracíclicas en 2009 permitió evitar pérdidas mayores en el PIB de los países de la región latinoamericana, asimismo fue posible lograr un incremento en el gasto público al contar los países con los ahorros e ingresos obtenidos por los préstamos otorgados por los organismos internacionales y al buen manejo de la política fiscal que tenían los países de la región para poder así flexibilizar el manejo de sus presupuestos y del gasto de manera que fue posible la creación y ampliación de las redes de protección social, mejorando así la focalización de los recursos hacia los grupos sociales más vulnerables.

3.3. Respuesta fiscal nacional ante la crisis de 2008

Si bien la crisis internacional tuvo un impacto diferente en la región latinoamericana en relación a lo ocurrido en Estados Unidos y en Europa, lo que determinó el comportamiento de los efectos de la crisis en las diferentes regiones del mundo, fueron las condiciones de desarrollo de estas; en Europa afectó principalmente al sector financiero que estaba más desarrollado y vinculado con el estadounidense, mientras que en América Latina y México se vieron afectadas directamente las variables reales de la economía, ocasionando una disminución importante del comercio internacional, los precios de los *commodities* e incrementando los problemas de desempleo por la desaceleración económica mundial; sin embargo en conjunto, América Latina contaba con un excedente de recursos que supo administrar de manera correcta para contrarrestar los efectos negativos totales de la crisis, cosa que México no logró realizar cuando contaba con los recursos de los excedentes petroleros y continuó con una finanzas públicas inestables por los eventos internacionales.

Ahora, los efectos de la crisis de 2008 son importantes de analizar a través de la visión de la política fiscal, ya que este suceso internacional condicionó de manera importante el gobierno del presidente Calderón, pues obligó a cambiar el comportamiento del gasto público y a la adopción de medidas contracíclicas para evitar los efectos negativos más graves en la economía y entre la sociedad, por lo que se alteró la lógica de las finanzas públicas sanas con el fin de responder ante este evento externo.

Entre 2008 y 2009, el crecimiento económico de México se contrajo, de acuerdo con la CEPAL (2008, 119):

“A causa de un debilitamiento generalizado de la demanda interna que se combinó, sobre todo en el segundo semestre del año, con una fuerte disminución del dinamismo de las exportaciones. El consumo privado enfrentó restricciones crediticias debido a la política monetaria ligeramente restrictiva del primer semestre; además disminuyó el ritmo de expansión de la masa salarial real, cayeron las remesas de los trabajadores migrantes y,

en general, se deterioraron las expectativas a causa del paulatino agravamiento de la crisis financiera internacional, lo que perjudicó la inversión”.

En México, la crisis de 2008 afectó a las variables reales de la economía en las exportaciones, la entrada de remesas y la inversión extranjera directa (IED) principalmente, estas afectaciones resultaron la consecuencia de la respuesta estadounidense a la misma crisis, buscando fortalecer su mercado interno y con lo cual se vio afectada la economía mexicana a través de los canales existentes en las relaciones comerciales entre ambos países.

La industria manufacturera nacional se vio afectada debido a una disminución en sus exportaciones hacia Estados Unidos que es el principal socio comercial del sector y debido a esta caída en las exportaciones, se presentó una contracción del mercado interno nacional, un menor otorgamiento del crédito y una reducción en las inversiones extranjeras directas, por lo que para el año 2009 se esperó la consecuente caída en el PIB. Asimismo, como se observa en la gráfica 3.3 el comportamiento de la industria manufacturera comenzó a ser negativo para México desde mayo de 2008, mientras que Estados Unidos comenzó un mes antes, si bien la crisis estalló en octubre de 2008 en Estados Unidos, es para enero de 2009 que se ve una contracción en la producción manufacturera de México a consecuencia de esta crisis, continuando con un comportamiento negativo en el sector que duró hasta finales de 2009, mientras que Estados Unidos no comenzó con una recuperación real en el sector hasta prácticamente 2010, lo cual seguía siendo un problema para el sector exportador mexicano.



Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

Hay que destacar que de acuerdo con Huerta (2010, 200-201) la crisis de 2008:

“Ha sido precedida del boom petrolero, de la gran entrada de recursos por concepto de remesas, como por la inversión extranjera y gran liquidez en los mercados financieros internacionales. Tales recursos impulsaron el mercado de capitales y permitieron gran disponibilidad crediticia, crecimiento de demanda y de productos importados, que aumentaron el déficit de comercio exterior y una vez que dejaron de operar los factores externos que permitieron estas condiciones de crecimiento, la economía entro en una fase de crisis”.

Lo anterior permite observar con claridad el comportamiento del gobierno panista con los recursos petroleros, pues a pesar de haber contado con una fase de auge petrolero y de amplia disponibilidad de crédito y captación de IED, los recursos con los que contaba el gobierno de Calderón fueron usados de una manera que no se relacionó con el objetivo de la política económica establecida, pues no se generaron condiciones en el gasto que favorecieran la creación de empleos, ni el desarrollo del mercado interno ni en infraestructura para captar una mayor inversión; lo cual derivó en la aparición de mayores efectos negativos de la crisis

en el país, principalmente dirigidos hacia la población, pues ya lo menciona Huerta (2010, 212):

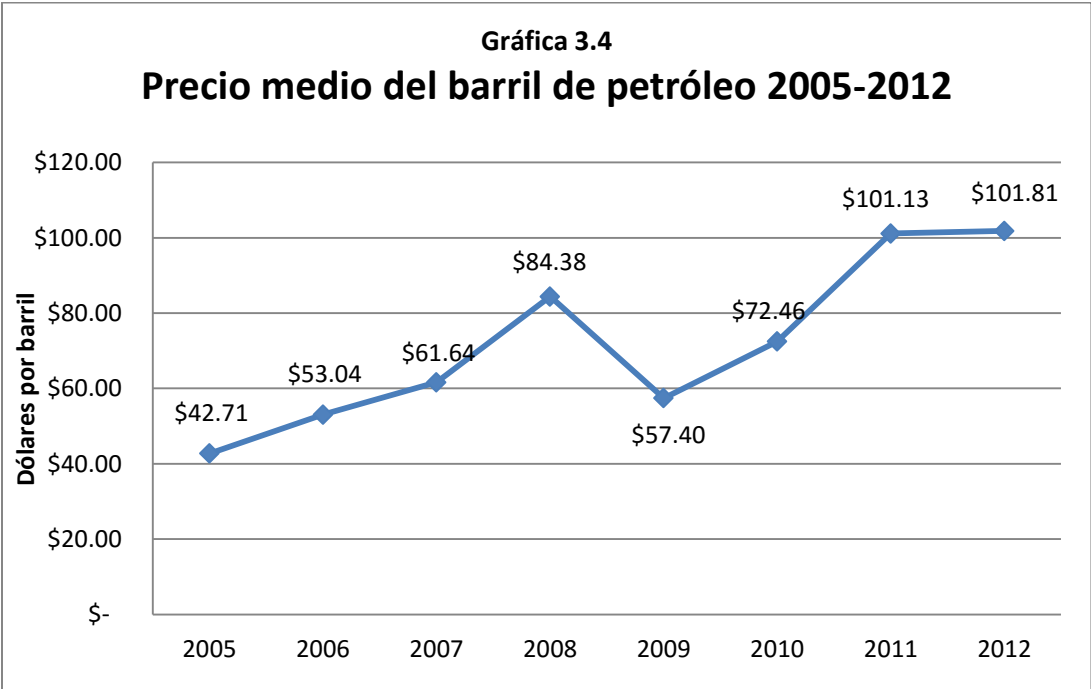
“Las presiones sobre la economía no solo se dan por la desaceleración de las exportaciones y del valor de las mismas, sino también por la vulnerabilidad de los mercados de capitales, la menor entrada de capitales y una salida de estos. Ello presiona sobre el tipo de cambio, lo que obliga a mantener altas tasas de interés y la política fiscal restrictiva, por lo que no se tiene política contra cíclica”.

En un comienzo, cuando la economía estadounidense presentaba una desaceleración, el gobierno del Calderón continuó “aplicando con una política pro cíclica de presupuesto equilibrado y tasas de interés relativamente altas” (Caballero 2008). Esta política se mantuvo hasta que se presentó la disminución de algunas de las fuentes importantes de ingresos externos del país, lo que obligo a recurrir a la adquisición de deuda externa para mantener los niveles de movilidad de capitales y mercancías, pese a que este comportamiento contradecía los rasgos de las finanzas públicas sanas que se habían manejado durante los años previos; también fue necesaria la modificación del presupuesto de egresos para el año 2009, ajustándolo así a las expectativas de crecimiento y de ingresos por la crisis, por lo que las modificaciones que se presentaron en el paquete económico para 2009 fueron las siguientes:

“Se estimó una reducción de los ingresos presupuestarios de 27.6 mil millones de pesos, resultante de los siguientes rubros: ingresos petroleros, 3.5 mil millones de pesos; ingresos tributarios no petroleros, 18.1 mil millones de pesos, y otros ingresos (no tributarios y de entidades distintas de Pemex) 6 mil millones de pesos”. (Caballero 2008)

Las reducciones anteriores, se basaron en una disminución del precio de venta del petróleo, el cual paso de 84 dólares en 2008, a 57 dólares por barril en 2009, lo cual fue incluso menor a la estimación a la baja que se había calculado, la cuál era de 75 dólares para 2009. Así, como se observa en la gráfica 3.4, el comportamiento a la alza que habían presentado los precios del petróleo, tuvo su

punto máximo en 2008, lo cual hizo pensar al gobierno que este comportamiento continuaría, sin embargo, la dinámica internacional del mercado hizo que se tuvieran que ajustar los precios a la baja para 2009 con el consecuente reajuste del Presupuesto de Egresos, tanto para 2009 como para 2010, ya que fue hasta 2011, donde realmente se recuperó e incrementaron los precios del petróleo y a su vez los ingresos del gobierno; sin embargo esto dejaba en claro la dependencia de esta *commoditie* para la elaboración del ejercicio presupuestario de cada periodo.



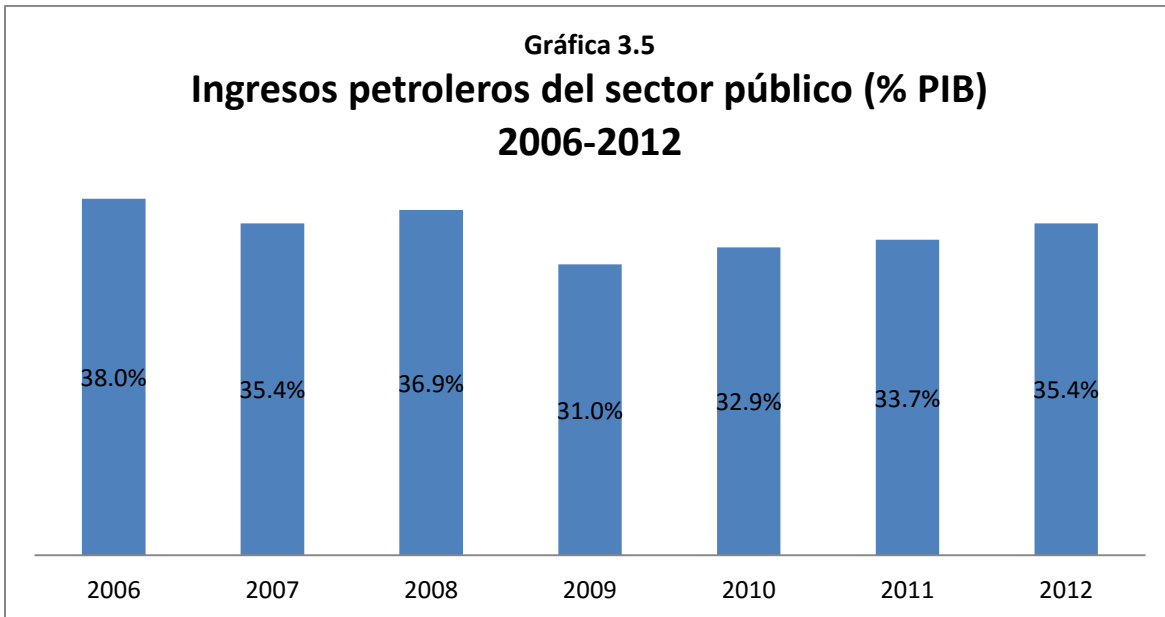
Fuente: Elaboración propia con base en el anuario estadístico de PEMEX (varios años).

Como respuesta al ajuste presupuestario que se debía realizar, el Congreso aprobó un incremento en la capacidad de endeudamiento de la economía, con lo que los ingresos presupuestarios lograron incrementarse para el ejercicio de 2009 y así contrarrestar la reducción que iban a sufrir por la baja en los ingresos petroleros, así como en los ingresos tributarios.

Si bien el gobierno de Calderón decidió aplicar una política contracíclica, únicamente se llevó a cabo como respuesta tardía a los efectos internacionales de la crisis, puesto que no se anticipó el desenlace de la desaceleración de la

economía estadounidense y los efectos que tendría en la economía nacional, sumado a esto se encontraban las limitantes que presentaban las medidas de contención adoptadas, ya que la obtención de préstamos internacionales no iba a ser suficiente para compensar la menor recaudación tributaria, la baja de ingresos petroleros, las alteraciones en el tipo de cambio y los efectos que la desaceleración económica tanto estadounidense como mexicana tendrían dentro del mercado interno nacional.

Ahora bien, la importancia que tienen los ingresos petroleros para la economía y por qué la baja en los precios internacionales del petróleo afecta de manera tan importante a las finanzas mexicana no es casualidad, ya que este efecto se ha presentado de manera histórica, por lo que en la gráfica 3.5 se presenta el comportamiento de los ingresos petroleros, pues al momento de tomar la presidencia en 2006, estos representaron un 38% del PIB, para 2007 llegaron prácticamente a un 37% y tras los efectos de la crisis y el comportamiento de los mercados internacionales, la caída del precio a 57 dólares por barril, contrajo un 6% los ingresos petroleros para 2009, que si bien aún representaban un tercio de los ingresos del gobierno, la disminución de 6% de los ingresos en relación al PIB, es demasiado para una economía que suele crecer un entre 2% y 3% anual, sin embargo una vez que los precios se recuperaron e incluso se incrementaron para 2011 y 2012, las finanzas públicas volvieron a mostrar el mismo comportamiento dependiente a estos ingresos.



Fuente: elaboración propia con datos del CEFP.

La reducción del 6% en esos ingresos, afecta de manera considerable la posibilidad de presupuestar y de asignar recursos con los que se suelen contar de manera “fija” al estar acostumbrados a una economía que se sostiene con recursos petroleros para sostener la baja capacidad en la recaudación tributaria.

Tomando en cuenta estos problemas para la elaboración del presupuesto y los ajustes que se le debían realizar como respuesta a los sucesos internacionales, sumado a los problemas de dependencia y falta de diversidad en las finanzas públicas que ha mantenido México durante décadas, se presentaba un reto aún mayor, pues se debían adecuar los problemas históricos estructurales de las finanzas públicas al contexto internacional de crisis y desaceleración económica mundial, para lo cual México no estaba preparado, pues un mercado interno debilitado y una política fiscal que no había sido capaz de cumplir con los objetivos teóricos de coadyuvar a redistribuir los recursos públicos en función de fomentar el crecimiento económico y mejorar los niveles de inversión en infraestructura, así como lograr la obtención de mayores recursos tributarios.

Lo anterior resulto ser evidencia de que el gobierno del PAN, en ocho años no había logrado establecer las condiciones necesarias para lograr un crecimiento

económico a través de los objetivos que establecieron para las finanzas públicas, a lo que se le sumó a finales de 2008 los problemas de la crisis, que se reflejó principalmente entre la sociedad, acrecentando los niveles de desempleo, pobreza y desigualdad social, presentando un panorama similar al vivido en la década de los noventa; un gobierno en problemas económicos que se veía reflejado en una condición de falta de bienestar entre su población.

Es claro que México ha tenido un comportamiento de estricta disciplina fiscal desde la crisis de la deuda en la década de los ochenta, este comportamiento no se modificó, incluso en los años 2008-2009, pues como menciona Gaona *et al.* (2012, 112):

“Se aplica una política fiscal inflexible, en virtud de conservar la disciplina en el gasto público y modificaciones a la Ley de Ingresos, a fin de que el sistema de tributación mejore los niveles de recaudación”.

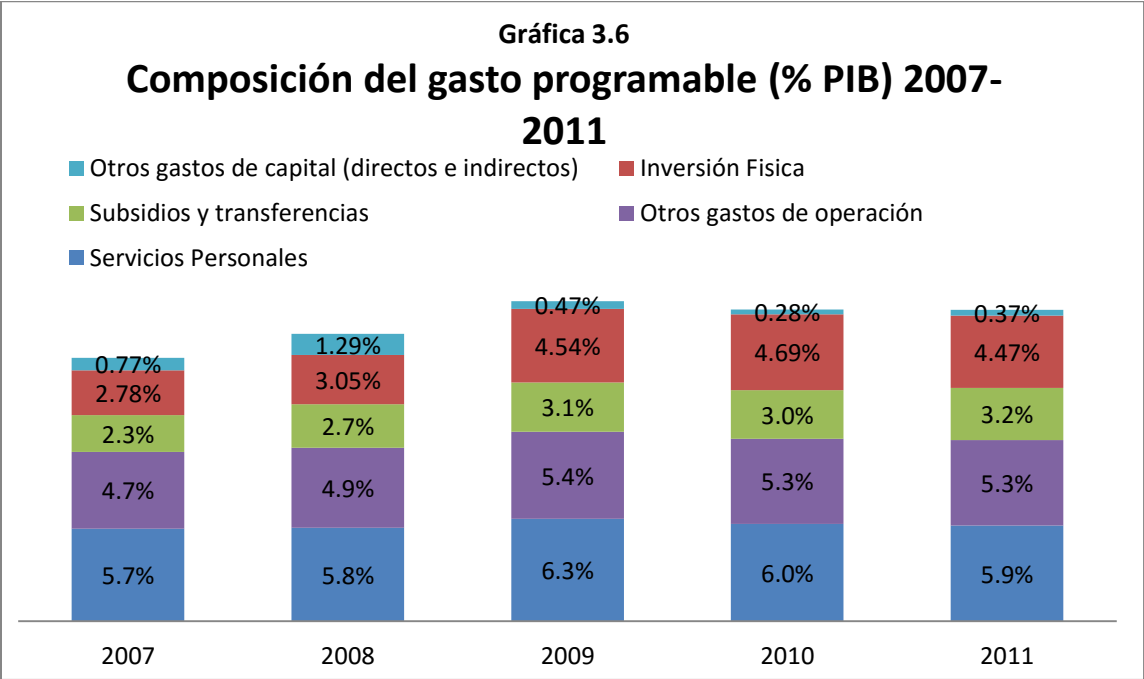
Es decir que incluso en una situación de crisis y disminución de los recursos públicos, se optó por conservar la disciplina fiscal, esperando que unas modificaciones en la Ley de Ingresos en un momento de crisis; solucionaran un problema histórico que no se logró modificar en condiciones de estabilidad económica, momento en el que las finanzas públicas se veían limitadas en su accionar, buscando nuevamente la posibilidad de una mayor recaudación dentro del contexto de desaceleración en la economía mexicana, mientras se controlaba el gasto público.

El principal problema de la política adoptada por el gobierno de Calderón, recaía en que no se especificaba de donde se obtendrían esos ingresos que compensarían el entorno externo negativo, pues la falta de cambio en la estructura del sistema tributario no parecía ser la respuesta inmediata a los problemas en el corto plazo de las finanzas públicas.

Una de las respuestas que presentó la política fiscal durante la crisis, fue a través del uso de los estabilizadores automáticos para así amortiguar los efectos de la crisis sobre ciertas variables de la economía, asimismo, “se promovieron una serie

de programas de apoyos gubernamentales y medidas de emergencia” (Palacios 2009), entre los programas que se destacan se encuentran el Fondo Nacional de Infraestructura, el Programa de Apoyo Alimentario Vivir Mejor, el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo y; el Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo. Estos programas tenían como objetivo el crear una red de seguridad para la población y evitar así impactos profundamente negativos entre la población vulnerable y que ya presentaban carencias sociales importantes.

Sin embargo para llevar a cabo estos programas sociales y mantener los ya existentes ante una situación de disminución de los ingresos nacionales, requería una mejora en la capacidad del gasto público, pues es claro que si no se cuentan con mayores ingresos, y se quiere mantener un control de la deuda, la única alternativa es el “gastar mejor”; sin embargo, como se pudo observar en el capítulo anterior, durante este periodo de crisis, se incrementó 4% en proporción al PIB el gasto público entre 2007 y 2009, sin embargo, este gasto respondió en parte a la creación de nuevos programas sociales, por lo que es el gasto programable el que presento un incremento en la partida presupuestaria.



Fuente: elaboración propia con datos de Banxico.

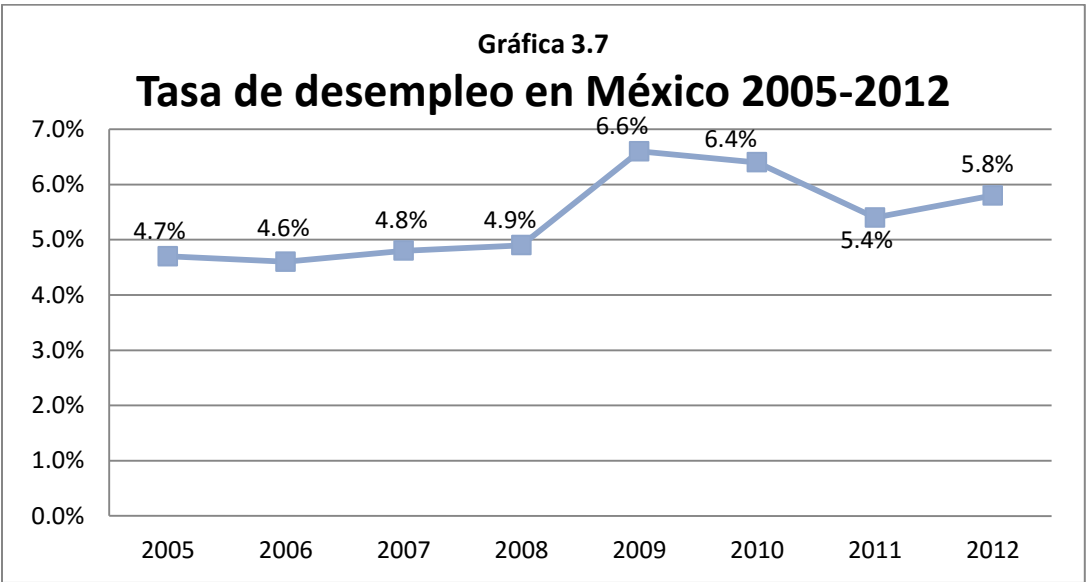
Pese a presentarse un incremento en el gasto programable, esto no era sinónimo de una mejoría en la capacidad de gasto del gobierno, pues como se observa en la gráfica 3.6, el gasto corriente que representaban los servicios personales y otros gastos de operación, resulto ser de entre 10% y 11% del PIB, dejando el gasto en subsidios y transferencias que debían ser clave para sostener el niveles de bienestar de la población con un gasto de 3% durante los años siguientes a la crisis, a lo cual se le debía sumar una mayor repartición de recursos debido a la creación de los nuevos programas sociales. Asimismo, si bien en lo referente al gasto de capital, la inversión física tuvo un incremento del 2% del PIB tras los efectos de la crisis en 2009 en comparación de 2007, esto parece que únicamente resulto ser efecto de las medidas contracíclicas para contener las tasas de desempleo que iban en aumento,

El papel del gasto público debe tener como finalidad el desarrollo del país, sin embargo las presiones externas como la crisis de 2008, e incluso los conflictos políticos en el Congreso y entre partidos, obligaron al gobierno de Calderón a reorientar el gasto público hacia programas sociales así como el desarrollo de mayor infraestructura que permitiera emplear a la población desocupada en el corto plazo para reducir la pérdida del bienestar por estos efectos externos, sin tener un plan claro que permitiera la creación de infraestructura para el crecimiento y desarrollo económico a largo plazo.

3.4. Resultado de las respuestas en la economía nacional

Como resultado de las medidas adoptadas para contener la crisis, el gobierno del Calderón tenía la esperanza en que estas reflejaran resultados en favor del bienestar de la población, sin embargo una de las problemáticas principales durante todo el gobierno de Calderón se reflejó en la falta de empleos, lo cual se acrecentó con la crisis, quedando plasmado en el diario “La Jornada”: “entre noviembre y diciembre de 2008 se perdieron 400 mil empleos, entre permanentes y eventuales, siendo así el mayor desplome de empleos formales ocurrido en los últimos 3 gobiernos neoliberales” (Cardoso 2009).

La declaración anterior, se puede corroborar con la gráfica 3.7, donde se observa en primero lugar que el gobierno de Fox, dejó una tasa de desempleo estable del 4.6% en 2006, la cual continuo en ese margen de 4% hasta 2008, donde, nuevamente al presentarse la crisis internacional, se esperarían efectos importantes en México para 2009, y en este indicador no fue diferente, ya que los niveles de desempleo llegaron a un máximo de 6.6% en 2009, y no regresaron a los niveles del 4% en el resto del sexenio; lo cual es un reflejo del incremento de la condición de perdida de bienestar entre la población, lo cual se reflejaría a su vez en una contracción en el crecimiento económico.



Fuente: Elaboración propia con datos de la CEPAL.

Asimismo, a esta condición de creciente desempleo, se le debe sumar el movimiento migratorio, pues al contraerse la actividad económica en Estados Unidos, la comunidad migrante que residía en dicho país, opta por retornar a un México que no contaba con las condiciones suficientes para albergar a una población creciente que buscaba empleos estables, generando así un incremento en las tasas de desempleo e incluso incrementos en las tasas de trabajo informal, lo que se reflejó en una mayor demanda de servicios públicos, pero una evasión tributaria que afectaba aún más los ingresos públicos en una situación de crisis económica.

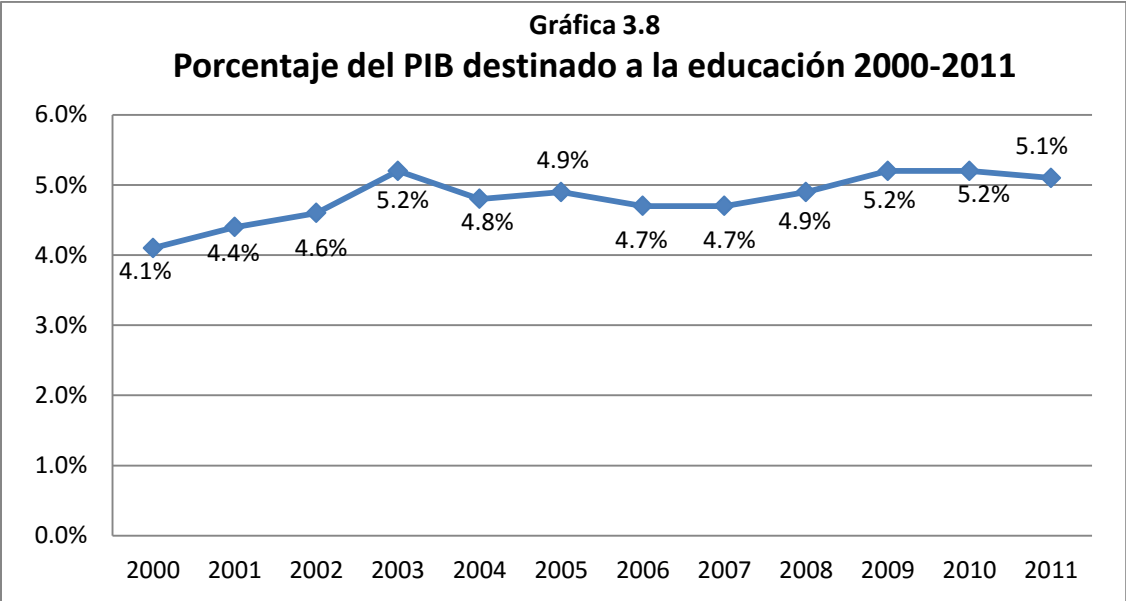
La situación que vivía la economía mexicana era de amplia vulnerabilidad ante los cambios externos que se presentaran en mercados mundiales donde el país estaba inmerso, ejemplo claro es en el mercado del petróleo; además debido a su vinculación comercial con Estados Unidos, cuando el vecino del norte presentaba problemas, estos no tardaban en aparecer en México, por lo que el crecimiento del PIB se vio muy afectado tras la crisis de 2008.

“La economía mexicana entró en recesión a partir del último trimestre de 2008, lo que puso de manifiesto sus insuficiencias estructurales, su vulnerabilidad frente a los choques externos y la debilidad y escasa resiliencia del aparato productivo, así como el reducido margen de maniobra de la política pública para contrarrestarlos”. (CEPAL 2009).

Esta alta dependencia a las variables externas se reflejaron en el PIB del país de manera muy clara durante el gobierno de Calderón como ya se vio en el capítulo anterior en la gráfica 2.2, donde hubo una contracción en la economía de 4.6% del PIB en 2009, y si bien la recuperación se presentó en 2010 con un crecimiento del 5% y en 2011 y 2012 con 4%, estos niveles no llegan a compensar las fracturas que la economía mexicana ha tenido históricamente. Hay que dejar en claro que no se puede atribuir el bajo nivel de crecimiento del gobierno de Calderón como un efecto de la crisis de 2008, ya que en general, el gobierno del PAN, no logro reflejar el crecimiento económico que México esperaba desde el momento que el partido alternativo llego al poder; pese a contar primero Fox con un excedente en los ingresos petroleros, este se utilizó para promover la estabilidad macroeconómica y no para el desarrollo del mercado interno, presentando tasas de crecimiento en su gobierno muy variantes de un año a otro, lo cual continuó durante el gobierno de Calderón hasta 2009 que los efectos de la crisis solamente acrecentaron los problemas sociales ya existentes en el país.

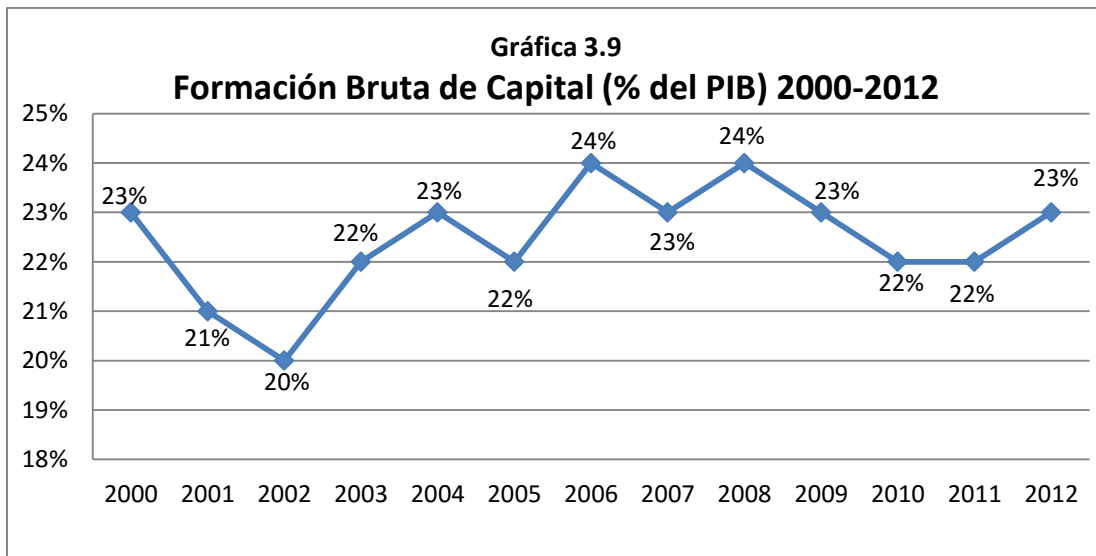
Los problemas sociales y económicos que ya existían, se notaban en los rubros en los que el gobierno alternativo invirtió, en primero lugar, se encuentra la educación; en la gráfica 3.8 se observa el comportamiento de este componente. Fox había prometido incrementar el gasto en educación, lo cual únicamente duro

un par de años, pues paso de 4.4% en 2001 a 5.2% en 2003, donde fue el máximo de su sexenio, e incluso del gobierno alternativo en su conjunto; ya que en los años restantes hasta 2008, la educación como porcentaje del PIB se mantuvo en el rango del 4% y comenzó a incrementarse 0.3% a partir de 2009, sin embargo un incremento que no parece una inversión a largo plazo.



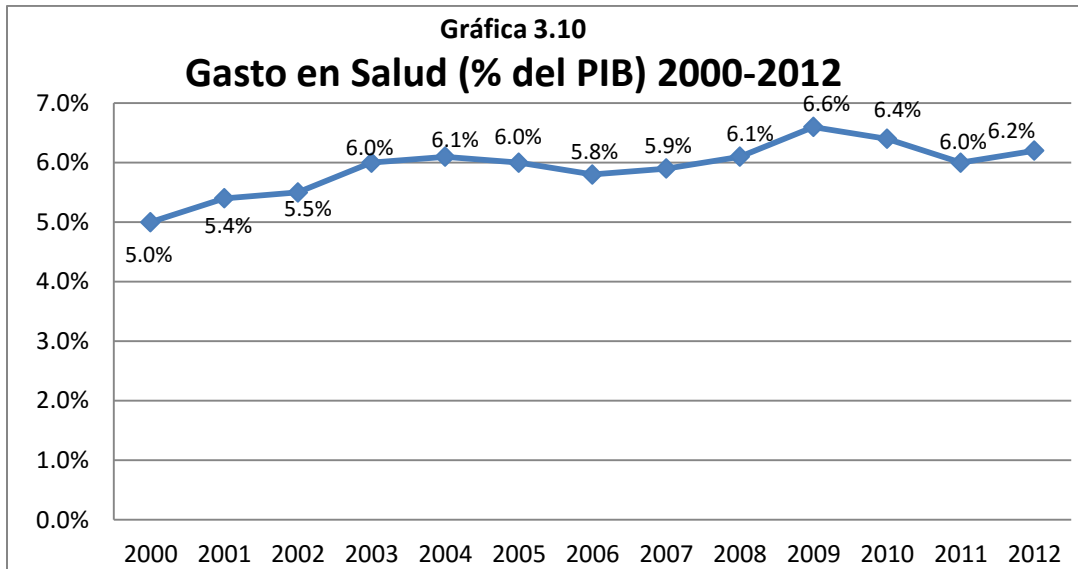
Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial.

Con este comportamiento se puede deducir que la educación no fue un tema prioritario durante los gobiernos panistas, pues el incremento de un punto porcentual de un PIB irregular durante doce años de gobierno no solucionaba el incremento de la demanda de espacios educativos, ni de infraestructura capaz de soportar el incremento demográfico. Sin embargo este problema no resulto ser únicamente del PAN, ya que la inversión en educación es algo que va a generar resultados después de varias décadas, por lo que es un problema desde la gestión del PRI, que permitió la evolución de este problema, mientras que el PAN no logró aprovechar su oportunidad en el gobierno para realizar cambios importantes en la inversión en este sector estratégico de desarrollo de capital humano.



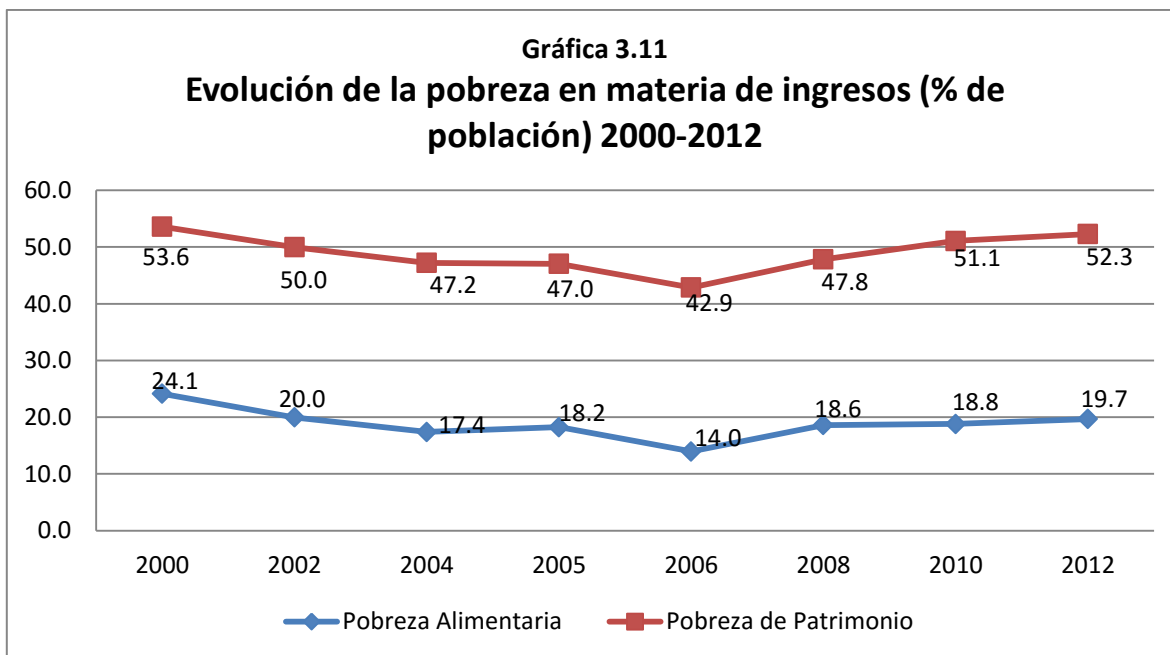
Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial

Asimismo, en lo que respecta a la formación bruta de capital (gráfica 3.9) se observa que nuevamente el gobierno panista logró incrementar la inversión entre uno y dos puntos porcentuales respecto al PIB durante su gobierno, sin embargo esta inversión no se mantuvo constante y presentaba caídas y subidas de igual manera entre 1 y 2 puntos porcentuales, iniciando en 23% del PIB en 2000 pasando a 24% en 2006 y terminando en 23% en 2012 al momento de finalizar el gobierno alternativo, ante lo cual se puede apreciar que este gobierno no se destacó por realizar cambios trascendentales en la cuestión de inversión en infraestructura.



Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial.

Otro aspecto relevante del comportamiento del gobierno del PAN, se encuentra en el gasto en salud, el cual presentó un incremento de 2000 a 2004 de 1.1% del PIB el cual está sujeto al programa de Seguro Popular, el cual en grandes rasgos estaba destinado a otorgar el acceso a la seguridad médica a las personas de escasos recursos y personas que no contaran con prestaciones sociales a través de los empleos formales; es decir en gran medida este programa estaba destinado hacia la población desempleada y que trabajaba en la informalidad, para lo cual utilizaría la infraestructura del IMSS. Asimismo, este fue un gasto que se mantuvo durante todo el gobierno panista, pues el 6% del PIB fue constante durante el resto del sexenio, e incluso llegó a tener incrementos, debido a la subida de la tasa de desempleo, las personas buscaban afiliarse a este programa para contar con acceso a los servicios de salud, sin embargo esto no resultaba suficiente para cubrir el grueso de la población que cada vez incrementaba sus condiciones de pobreza, desempleo y de vulnerabilidad.



Fuente: elaboración propia con datos de CONEVAL.

Los elementos anteriores se vieron reflejados en la gráfica 3.11, donde se observa de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) la evolución de la pobreza de patrimonio y alimentaria desde el año 2000, la pobreza de patrimonio abarcaba a la mitad de la población al momento en que Fox llegó al poder, y en cuestión de un sexenio logró reducirla prácticamente 10.6%, a través de los programas sociales utilizados, asimismo logró disminuir en 10% la población en situación de pobreza alimentaria para 2006, sin embargo, esta información se debe leer con precaución, ya que CONEVAL no fue creado sino hasta 2005, con lo cual la forma de medición previó a esta institución siempre generara controversia, si bien ya en 2008 CONEVAL comenzó a establecer los mecanismos de medición para los distintos tipos de pobreza y el establecimiento de una línea de bienestar mínimo, es el sexenio de Calderón el que se vio analizado de forma más estricta, pues de acuerdo con esta institución que goza de autonomía técnica; durante este sexenio, la pobreza de patrimonio llegó nuevamente a niveles del 50% de la población, lo cual significaba que cerca de 50 millones de habitantes en el país carecían de un ingreso suficiente como para adquirir la canasta básica de alimentos y cubrir sus necesidades de salud, educación vivienda, vestido y transporte, asimismo durante

su gobierno un 18% de la población no podía acceder a la canasta básica de alimentos incluso haciendo uso de todo su ingreso disponible, asimismo a partir de 2008, CONEVAL introduce la medición de la pobreza multidimensional, a través de la cual utiliza diferentes parámetros para calcularla; ante lo cual vemos que el gobierno de Calderón culminó su gestión con un 52% de la población en una situación de pobreza por ingresos, mientras casi un 20% de la población no contaba con los recursos para poder adquirir una canasta alimentaria.

Finalmente, de acuerdo con los resultados obtenidos en la economía por el gobierno panista durante sus doce años de gobierno, es claro como estos pasaron por amplios problemas en la cuestión social, los cuales estallaron durante el gobierno de Calderón debido a las presiones externas ocasionadas por la crisis de 2008.

La preocupación principal de este gobierno resultó ser el tema de la obtención de recursos, pues durante los doce años de gobierno se mantuvo el mismo comportamiento dependiente en las finanzas públicas de recursos externos, los cuales se vieron altamente comprometidos tras la desaceleración económica de Estados Unidos y la crisis en 2008, lo cual claramente terminó repercutiendo en las variables reales de la economía mexicana afectando de esta manera el bienestar de la población e incrementando los niveles de desempleo y pobreza.

La política económica adoptada por el PAN durante el sexenio de Calderón no resultó ir orientada hacia los objetivos establecidos por el Ejecutivo en el PND, de igual manera, su manejo de las finanzas públicas no fue enfocado en hacia el crecimiento económico, ya que al principio de su gobierno continuó el comportamiento de mantener la estabilidad macroeconómica y bajos niveles de deuda como prioridad, por lo que se sacrificó el crecimiento real y por ende el desarrollo social y económico en pro de las políticas neoliberales de estabilidad.

Mientras que tras la crisis de 2008, se condicionó la actuación del gobierno Calderonista hacia la realización de ajustes presupuestarios para tratar de mantener los niveles de bienestar y crecimiento; lo cual no tuvo mucho éxito,

dejando en claro que la economía mexicana continuaba siendo dependiente de factores externos y aún tras dos gobiernos alternativos, no se realizaron los cambios esperados dentro de la estructura de los ingresos públicos, ni se modificó el comportamiento del gasto público en pro de realizar inversiones en el largo plazo para el desarrollo social y de capital humano; por lo que el gobierno del PAN, no generó los cambios que se esperaban, ni los que habían establecido tanto en campaña como en su PND; resultando así fallida su gestión en la presidencia en términos de rendición de cuentas.

Consideraciones finales

La crisis de 2008 surgida en Estados Unidos logró demostrar con rapidez la fragilidad que tiene la economía mexicana y lo altamente ligados que están varios sectores de la economía nacional con el comportamiento del mercado estadounidense, pues la desaceleración que presentó la economía estadounidense terminó por afectar al sector manufacturero y a los niveles de exportaciones que disminuyeron, asimismo, al haber menor cantidad de gente empleada en Estados Unidos, las remesas hacia México disminuyeron, afectando así los ingresos de las familias mexicanas y el bienestar de una parte considerable de la población.

México ha compartido problemas financieros con la región latinoamericana desde la adopción del modelo neoliberal, y no fue diferente cuando la crisis internacional de 2008 se desató, sin embargo en esta ocasión la región latinoamericana había realizado lo que México no pudo; con los excedentes de sus *commodities* lograron desarrollar una política económica que fuera capaz de fortalecer su mercado interno y generar un superávit financiero que les diera mayor margen de maniobra ante los efectos de la crisis, reduciendo de esta manera su dependencia en ingresos públicos hacia los mercados internacionales, pues a diferencia de México, lograron adentrarse al proceso de globalización y diversificar sus socios comerciales en el mundo y con ello reducir los efectos de la desaceleración económica de Estados Unidos.

Mientras Latinoamérica contaba con recursos para manejar los embates internacionales de la crisis; México opto por mantener la política de un presupuesto equilibrado hasta que llego el punto donde el crecimiento de las tasas de desempleo y la caída en los ingresos del sector público llevaron a la decisión de aplicar la política contracíclica a la vez que se caía nuevamente en la contratación de deuda para sostener el gasto necesario para que se vieran resultados en la economía.

La manera en la que México respondió resulto ser tardía e ineficiente, pues quedo claro que incluso en una situación de posible contagio de la crisis, la política del gobierno de Calderón se mantenía en promover la estabilidad macroeconómica y no fue hasta que la crisis llego que se comenzaron a adoptar las medidas contracíclicas, sin embargo estas únicamente tenían como objetivo contener los efectos negativos de la crisis y no se generarían las condiciones para una recuperación económica en el corto plazo, ni un intento de modificar la estructura que llevo a agravar la condición de falta de bienestar.

Finalmente, quedo claro que las medidas adoptadas durante el gobierno de Fox y que se mantuvieron durante el gobierno de Calderón, no iban orientadas hacia el desarrollo de la economía, pues sectores que son claves para el crecimiento económico y el desarrollo social y económico en el largo plazo no tuvieron una participación importante en relación al PIB, lo cual se acrecentó durante la crisis, generando un incremento en la población con pobreza de patrimonio, así como las tasas de desempleo y dejando en claro que la población estaba perdiendo aceleradamente la condición de bienestar; estableciendo de esta manera que la política económica manejada por el PAN durante la crisis de 2008 no fue orientada hacia la resolución de los problemas económicos que fracturaban la estructura económica del país.

CONCLUSIONES Y OBSERVACIONES

Los problemas económicos, sociales y políticos que ocasionaron la salida del PRI de la presidencia, llegaron a originar una serie de expectativas de cambio en los apartados sociales y económicos que recaían en el partido alternativo del PAN, pues al haber logrado llevar a cabo el proceso de transición política, la ciudadanía esperaba al mismo tiempo un cambio en la estructura de la economía y que este cambio se reflejara en los niveles de bienestar de la sociedad.

En la cuestión económica, una vez en el poder, el PAN intento realizar una reforma hacendaria, la cual no seguía la lógica de las propuestas que llevaron al partido a ganar las elecciones en el año 2000, pues esta serie de propuestas de reforma hacendaria que presentaron ante el Congreso estaban orientadas hacia sumarle peso a los impuestos indirectos, y reducir las tasas de los impuestos directos, intentando fomentar de esta manera una economía competitiva y que atrajera los capitales extranjeros. Este tipo de propuesta dejaba en claro su carácter regresivo, pues perjudicaría a la población de más bajos ingresos, además que generaría problemas en la cuestión presupuestaria, al disminuir una parte de ya bajos ingresos tributarios.

Sumado a los cambios propuestos en materia tributaria, se encontraba la política de estabilidad macroeconómica al buscar mantener la deuda externa en el mínimo posible y un gasto público controlado; y este comportamiento se hubiera mantenido todo el sexenio de Calderón de no haberse presentado un suceso externo como la crisis de 2008, que afectó variables reales de la economía y forzó al gobierno panista a la adopción de medidas contracíclicas para disminuir los efectos sobre la economía; sin embargo, esto había demostrado y dejado en claro que la economía mexicana se encontraba vulnerable ante los embates de sucesos internacionales, y que la alta dependencia de recursos vinculados a los mercados estadounidenses afectaba de manera importante los ingresos del gobierno y limitaba la capacidad de ejercer el gasto.

Es claro que el gobierno alternativo llegó con muchas fuerzas al poder y levantó una variedad de expectativas acerca de cómo se manejaría en el gobierno a nivel Federal, sin embargo en el momento en que ejerció su gobierno, la política económica y en particular, las finanzas públicas continuaron con el mismo comportamiento que había manejado el PRI en sexenios anteriores, donde se priorizaba la estabilidad macroeconómica, unas bajas tasas de inflación y un déficit público controlado. El manejo de la política fiscal durante los dos gobiernos panistas pretendía ser una herramienta fundamental para promover la competitividad en la economía y la atracción de capitales extranjeros; sin embargo, este papel se olvidaba completamente del elemento redistribuidor del sistema tributario.

Los gobiernos alternativos no lograron presentar elementos claros para solucionar los problemas estructurales en las finanzas públicas y su paso por el poder Ejecutivo ha sido fallido, al iniciar con una cantidad importante de recursos por el incremento en los precios del petróleo, y no saber utilizar dichos recursos para intentar cambiar la estructura dependiente de las finanzas públicas, y por tener una respuesta tardía durante la crisis de 2008, que acabó costando en términos de bienestar social.

Se puede aceptar la hipótesis planteada al principio de la investigación, pues el gobierno del Partido Acción Nacional no logró generar las condiciones de crecimiento económico que el país necesitaba, y el uso de la política fiscal como instrumento para llevar a cabo esto no fue utilizado correctamente, ya que no se plantearon modificaciones en la estructura de captación de ingresos y se continuó dependiendo de recursos externos altamente volátiles, el gasto público continuó un comportamiento de control y reducción de este; mientras que la deuda externa se redujo bajo las recomendaciones de organismos internacionales como CEPAL y Banco Mundial, es decir, el gobierno panista no modificó el comportamiento del sistema fiscal respecto a lo que los gobiernos del partido hegemónico hacían. Debido a su falta de capacidad para llevar a cabo los cambios estructurales que se necesitaban en el apartado fiscal, la economía de México continuó por el mismo

rumbo de tasas de crecimiento bajas y frágiles ante las desaceleraciones económicas que presentaran los mercados y la economía estadounidense, así como una falta de inversión en sectores clave para el desarrollo de capital humano, pues los recursos obtenidos se destinaron hacia la estabilidad macroeconómica y no hacia la búsqueda del crecimiento económico en el largo plazo.

Finalmente, entre las recomendaciones y observaciones generales, lo primero que México requiere en beneficio de sus finanzas públicas, es diversificar sus fuentes de ingresos, pues quedó demostrado que este es un problema histórico, que ha ocasionado que falta de maniobrabilidad en los momentos donde se presentan disminuciones en los mercados internacionales de donde México espera la obtención de recursos importantes.

Al diversificar las fuentes de ingresos, también se deben incrementar los ingresos tributarios, mejorando el sistema tributario al buscar generar una mayor sencillez administrativa para el pago de los impuestos, fortaleciendo las leyes para evitar la evasión y elusión de los impuestos, disminuir el carácter regresivo de aquellos impuestos que lo sean para así incrementar la equidad en el pago de estos; este debería ser el objeto de la reforma hacendaria que se busque realizar en la economía.

Otro elemento a considerar es la capacidad del gasto público, pues se deben fortalecer las instituciones que evalúan el ejercicio del gasto por parte del gobierno y exigir por parte de la ciudadanía más transparencia en el ejercicio de este; pues en el corto plazo si México no logra modificar e incrementar sus fuentes de ingreso, lo que se debe realizar es un proceso de mejorar el gasto, es decir “gastar mejor” para que los recursos con los que cuenta el gobierno resulten invertidos en sectores que fomenten el crecimiento y el desarrollo.

Asimismo, es necesario asegurar la sustentabilidad fiscal y la disciplina del presupuesto, el gasto debería tener un comportamiento a la alza en los problemas de salud y educación para que estos servicios cuenten con una mejora en su

calidad y amplíen la posibilidad de acceso de la población, con lo cual disminuirían los niveles de pobreza multidimensional e incrementaría las posibilidades de movilidad social entre los deciles de la población, lo cual se reflejaría en una recuperación y mejor actuación de la economía.

En cualquier caso, la disciplina presupuestaria necesita ser reforzada, y reintegrar las reglas fiscales en alguna forma. Existen áreas; especialmente la educación, el bienestar y salud pública; donde las externalidades requieren involucrar a los niveles más altos de gobierno, dentro de los estados, alguna redistribución del ingreso, tal redistribución es por mucho la parte débil, en particular dentro de los estados. Esto implica comparativamente una alianza cercana entre obtención de poder de ingreso y asignación del gasto, con ganancias concurrentes en la responsabilidad de cada nivel de gobierno. Cuando las relaciones fiscales a través de los niveles de gobierno sean así, producirán resultados positivos generales, habiendo espacio para la mejora.

Finalmente se puede notar la importante relación que existe entre la política y la economía mundial, sin embargo para México, al final del día la aparición de un partido alternativo en el Ejecutivo y doce años de gobierno no resultaron ser tan determinantes para la economía nacional como resulto la dependencia a los recursos externos, puesto que en cuanto se presentó la crisis, el gobierno panista tuvo que alterar de manera importante su plan de trabajo y presentar nuevos elementos para contener estos embates hacia el bienestar de la sociedad.

Lo anterior ha dejado en claro que la falta de propuestas de los distintos partidos políticos al momento de buscar el poder Ejecutivo ha ocasionado que se mantenga la vulnerabilidad de la economía ante los recursos del exterior, y que en México, la política ha resultado ser más un juego de poder que de capacidad de gestión, pues se ha demostrado que pese a una composición diversa en el Congreso, el objetivo político no suele ser el diálogo y negociación entre partidos, sino una competencia por “no dejar hacer” al partido en turno, lo cual incluso se ha observado en elecciones más recientes, como en 2012 y 2016; donde la política ha jugado en un ámbito diferente al de la economía y al final del día se necesita

recuperar la vinculación entre ambas para que los cambios que se presenten en el Congreso por cualquier partido; sean realmente estudiados y analizados y busquen modificar la estructura dependiente y frágil de las finanzas públicas mexicanas y de la economía en su totalidad.

Bibliografía

Caballero U, E. (2000a). 'Reforma tributaria'. *Voz y Voto*. Número 91. Septiembre. Pp. 20-27.

Caballero U, E. (2000b). 'Cuánto y en qué gastar'. *Voz y Voto*. Número 92. Octubre. Pp. 10-15.

Caballero U, E. (2008). 'Crisis y presupuesto'. *Voz y Voto*. Número 189. Noviembre. Pp. 57-60.

Cámara de Diputados. (2001). 'Exposición general de la propuesta de la nueva hacienda pública distributiva'. *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*. [en línea]: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/58/2001/abr/Inis/ExpoM.html>

Cárdenas E. (2010). *La economía Mexicana en el dilatado siglo XX 1929-2009*. En Kuntz S. (Coord.). "Historia económica general de México: De la colonia a nuestros días". Pp. 503-548. Distrito Federal, México: El Colegio de México: Secretaría de Economía.

Cardoso V. (2009). 'se perdieron 400 mil empleos entre noviembre y diciembre' [en línea]. *La Jornada*. 12 de enero de 2009. Consultado en febrero de 2016 en: <http://www.jornada.UNAM.mx/2009/01/12/index.php?section=economia&article=018n1eco>

Celasun O, Grigoli F, Honjo K, Kapsoli J, Klemm A, Lissovolik B, Luksic J, Moreno-Badia M, Pereira J, Poplawski-Ribeiro M, Shang B y Ustyugova Y. (2015). *Política fiscal en América Latina: lecciones y legados de la crisis financiera mundial*. Fondo Monetario Internacional. Documentos de análisis del personal técnico. Abril. Pp. 1-40.

CEPAL. (2008). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. País México [en línea]: <http://www.cepal.org/es/balance-preliminar-de-las-economias-de-america-latina-y-el-caribe>

CEPAL. (2009). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. País México [en línea]: <http://www.cepal.org/es/balance-preliminar-de-las-economias-de-america-latina-y-el-caribe>

Cuadrado R. J. (2010). 'Objetivos, instrumentos y políticas: un marco conceptual básico'. *Política económica. Elaboración, objetivos e instrumentos*. Cuarta edición McGraw-Hill. Pp. 49-77

Fernández S. J.F. (2013). *La democracia como forma de gobierno*. Cuadernos de divulgación de cultura democrática #3. Instituto Nacional Electoral. Consultado el

30 de julio de 2016 en:
http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Cuadernos_de_divulgacion/

FMI. (2015). *Ficha técnica: La respuesta del FMI a la crisis financiera*. 30 de abril de 2015. [en línea]. Consultado el 14 de marzo de 2016.
<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/changings.htm>

Fuentes, M. L. & Lumbreras, J. (1996). *La reforma del Estado mexicano en el contexto internacional*. En “La reforma del Estado mexicano en los nuevos escenarios internacionales”. Pp. 294-348. México: Editorial Diana.

Gaona Montiel F., Morales Calderón J.R. y Martinelli J.M. (2012). Presupuesto público e impuestos: una evaluación de las políticas fiscales en México. En *Políticas públicas en México. Régimen político, finanzas y políticas sectoriales*. Pp. 111-130.

Gobierno Federal. (2001). Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, [en línea]:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Gobierno Federal. (2007). Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 [en línea]:
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/compila/pnd.htm>

Gutiérrez Garza Esthela [et al.]. (2009) *México Democracia, participación social y proyecto de nación*. Universidad Autónoma de Nuevo León: Siglo XXI.

Hernández T. F. (2010). *Las finanzas públicas en el México posrevolucionario*. En Kuntz S. (Coord.). “Historia económica general de México: De la colonia a nuestros días”. Pp. 573-601. Distrito Federal, México: El Colegio de México: Secretaría de Economía.

Huerta G. A. (2007). ‘Debilidades de la reforma hacendaria’. *Revista Memoria*. Julio-agosto. Número 221. Pp. 22-26.

Huerta G. A. (2010). *La crisis en EUA y México: la dificultad de su salida*. Primera edición, Facultad de Economía: UNAM.

Instituto Nacional Electoral. (2015). *Estadística de las Elecciones Federales de México 1997*. [en línea]. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. Consultado el 26 de julio de 2015.
http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-10e32028af8e5010VgnVCM1000002c01000aRCRD/

Loeza S. (1994). *La lenta construcción del pluralismo mexicano*. En Couffignal G. (Compilador). "Democracias posibles: el desafío latinoamericano". Pp. 167-181. Buenos Aires, Argentina: Editorial Fondo de Cultura Económica de Argentina.

Marichal C. (2010). *Nueva historia de las grandes crisis financieras: Una perspectiva global 1873-2008*. Barcelona.

Méndez y Garduño. (2003). 'Con tortuguismo, panistas intentaron atajar a diputados opositores al IVA' [en línea]. *La Jornada*. 22 de diciembre de 2003. Consultado en julio 2016 en: <http://www.jornada.unam.mx/2003/12/22/003n3pol.php?origen=index.html&fly=1>

Navas M.E. (2001). 'México: Fox presenta su reforma fiscal' [en línea]. *BBC News*. 04 de abril. Consultado el 22 de noviembre de 2015 en: http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1261000/1261024.stm

Obregón C. (2011). 'Crisis financieras y la magnitud de la crisis de 2008'. *La crisis financiera mundial: perspectivas de México y de América Latina*. Siglo XXI. México. Pp. 15-39.

OCDE, CEPAL, IDB, CIAT. (2012). *Estadísticas tributarias para América Latina y el Caribe 1990-2010*. México. [en línea]: https://www.oecd.org/ctp/tax-global/Mexico%20country%20note_final.pdf

Palacios O. (2009). "Impulsos fiscales y política contra cíclica en México". *Finanzas públicas*, Vol. 1, número 2. (Segundo semestre 2009). México: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados. Pp. 95-98.

Redacción El Universal. (2006). 'Compromisos y frases del presidente Calderón' [en línea]. *El Universal*. 04 de diciembre. Consultado el: 12 de octubre de 2015, <http://archivo.eluniversal.com.mx/notas/391796.html>

Ruíz del Castillo, R. (2010). 'Sobre la evolución del gasto público social en América Latina y su papel para la estabilización económica'. Abril. Serie: macroeconomía del desarrollo. CEPAL. Santiago de Chile.

Sartori G. (1992). *Partidos y sistemas de partidos*. Alianza Editorial. Madrid.

Silva-Herzog, M. J. J. (1996). *Esferas de la democracia*. Cuadernos de divulgación de cultura democrática #9. Instituto Nacional Electoral. Consultado el 08 de octubre de 2015 en: http://www2.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Cuadernos_de_divulgacion/

Sotelo V. A. (2014). *México (re)cargado Dependencia, neoliberalismo y crisis*. Editorial Itaca. México.

Tello M, C. (2014). 'De 1982 a 2000: cambio de rumbo, el programa neoliberal' (Pp. 625-716) y 'de 2000 a la fecha: los años recientes' Pp. 717- 750. En *estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México: Facultad de Economía. UNAM.

Tello M. C. (2015). 'Sobre la baja y estable carga fiscal en México'. En *Serie estudios y perspectivas*. CEPAL. Pp. 1-27.

Valenzuela F. J. (1991). 'Sobre el Estado y su papel económico subsidiario'. En "*Crítica del Modelo Neoliberal: El FMI y el cambio estructural*". (P. 25). México: Facultad de Economía. UNAM.

Woldenberg J. (1999). 'La Transición a la Democracia'[en línea]. *Nexos* no. 261. 1 de Septiembre. Consultado el 04 de agosto de 2015: <http://www.nexos.com.mx/?p=9383> .

Woldenberg J. (2007). *El cambio Político en México*. Serie "cuadernos de divulgación". Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. El Colegio del Estado de Hidalgo. Pp. 1-52.

Woldenberg J. Salazar P. Becerra R. (2011). "*La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*". México: edición Cal y arena.