



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE ECONOMÍA

**IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL EN EL
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL EMPLEO EN
MÉXICO, 2012-2020**

T E S I S

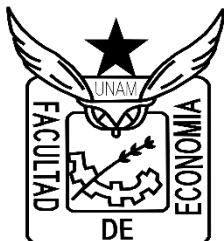
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
L I C E N C I A D A E N E C O N O M Í A

P R E S E N T A

MÓNICA ANDREA SALAZAR PEREA

DIRECTOR DE TESIS:

DR. ARTURO HUERTA GONZÁLEZ



CIUDAD UNIVERTARIA, CD. MX. 2023



Universidad Nacional
Autónoma de México



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

Quiero expresar mi sincero agradecimiento al doctor Arturo Huerta González, quien desempeñó un papel fundamental como director de mi tesis. Por haber dedicado parte de su valioso tiempo cada semana para asesorar mi trabajo y responder a mis preguntas e inquietudes. Además, agradezco la confianza que depositó en mí al permitirme participar en la publicación de su libro, una experiencia que indudablemente ha sido una de las más enriquecedoras en mi trayectoria laboral.

A Fátima Arroyo, una de mis mejores amigas, le agradezco no solo por aceptar la ardua tarea de editar esta tesis, sino también por su maravillosa amistad. Espero que podamos compartir juntas muchas más etapas de la vida.

Por último y más importante, quiero expresar mi infinito agradecimiento a mi mamá, mi papá y mi hermano, quienes me acompañaron en este largo camino hasta su culminación. Su apoyo incondicional fue mi ancla en este proceso lleno de altibajos. En cada tropiezo, en cada caída, ustedes extendieron su mano para levantarme. Cuando dudé de mi capacidad para lograrlo, ustedes me sostuvieron hasta llegar hasta aquí. Sin su apoyo no habría alcanzado mi meta más grande hasta ahora en la vida. Hoy, mi sueño es una realidad.

*Siempre habrá desvíos, vados y baldíos;
el truco está en saber cómo seguir...*

León Larregui – El camino

Índice

Introducción.....	6
Justificación de la investigación.....	8
Hipótesis.....	9
Objetivos.....	9
<i>Objetivo general</i>	9
<i>Objetivos particulares</i>	9
Metodología.....	9
Marco teórico.....	10
Antecedentes.....	13
Capítulo 1. La política fiscal mexicana bajo el enfoque de la teoría neoclásica.....	15
1.1 Trasfondo de las políticas convencionales predominantes en México.....	15
1.1.1 <i>Imposición de política de austeridad fiscal</i>	15
1.1.2 <i>Reducción de la participación del Estado en la economía</i>	17
1.1.3 <i>Canales de transmisión de política fiscal desde la ortodoxia</i>	20
1.2 Política fiscal subordinada a los objetivos de política monetaria.....	25
1.2.1 <i>La tasa de interés en las reglas fiscales</i>	25
1.2.2 <i>Evolución de los precios y estabilidad del tipo de cambio</i>	27
1.3 Ejercicio del gasto público bajo la política de austeridad.....	32
1.3.1 <i>Aprovechamiento de los diferentes tipos de gasto del gobierno</i>	32
1.3.2 <i>Capacidad ociosa y mano de obra disponible</i>	37
1.4 Deuda pública e incertidumbre a su crecimiento insostenible.....	40
1.4.1 <i>Evolución de la deuda pública y su relación con el déficit fiscal</i>	40
1.4.2 <i>El gasto del gobierno y la deuda pública desde la perspectiva de la TMD</i>	46
1.5 Conclusiones.....	47
Capítulo 2. La política fiscal mexicana bajo el enfoque de la Teoría Moderna del Dinero.....	49
2.1 El papel de los impuestos y evolución de la recaudación tributaria.....	49
2.1.1 <i>Planteamiento teórico del papel de los impuestos: teoría neoclásica vs TMD</i>	49
2.1.2 <i>Funciones de los impuestos de acuerdo con la teoría moderna del dinero: México en contexto</i>	51
2.1.3 <i>La importancia de los impuestos en el gobierno mexicano</i>	56
2.2 Abandono del objetivo de pleno empleo.....	60

2.2.1 <i>La estabilidad de precios en el marco de la teoría neoclásica</i>	60
2.2.2 <i>Desempleo e inflación persistentes</i>	61
2.2.3 <i>Violación a los derechos humanos</i>	66
2.2.4 <i>El gobierno como principal creador de empleos</i>	68
2.3 Ausencia de soberanía monetaria	69
2.3.1 <i>Replanteamiento de los conceptos de espacio fiscal y sostenibilidad fiscal</i>	69
2.3.2 <i>El gobierno como emisor monopólico de la moneda</i>	73
2.3.3 <i>Ley Federal de Austeridad Republicana</i>	75
2.4 Conclusiones	77
Capítulo 3: Recomendaciones de política fiscal consistentes con los principios de las finanzas funcionales	79
3.1 Política fiscal expansiva	79
3.1.1 <i>Necesidad de una alternativa en materia de gasto público</i>	79
3.1.2 <i>¿Quiénes han ganado con la actual política económica?</i>	81
3.1.3 <i>¿A quiénes debe responder la política fiscal?</i>	83
3.1.4 <i>Gastar primero para recaudar mejor</i>	86
3.1.5 <i>Reestructuración de la deuda</i>	87
3.1.6 <i>Hacia una reforma tributaria progresiva</i>	88
3.2 Adecuaciones de política fiscal y monetaria	90
3.2.1 <i>Política monetaria compatible con los objetivos de política fiscal</i>	90
3.2.2 <i>Trabajar con tipo de cambio flexible</i>	93
3.2.3 <i>Perseguir la soberanía monetaria</i>	95
3.3 Planteamiento de un programa de Trabajo Garantizado	97
3.3.1 <i>El gobierno como empleador de última instancia</i>	97
3.3.2 <i>El control de la inflación bajo el esquema del TG</i>	99
3.3.3 <i>Diseño fiscal para una política de TG responsable</i>	100
3.3.4 <i>El TG al margen de la justicia social</i>	103
3.3.5 <i>Evidencia empírica alrededor del mundo</i>	108
3.4 Conclusiones	111
Comentarios finales	113
Referencias	115

Introducción

La política fiscal es un elemento fundamental en la gestión económica de cualquier país; es la herramienta clave con la que cuenta el Estado para influir en el crecimiento económico, en la estabilidad macroeconómica y en el bienestar colectivo. En la medida que intervenga el Estado en estos factores, mayor, menor o nulo será su impacto sobre ellos. Por esto, la política fiscal es un tema en constante debate y análisis, ya que su diseño y aplicación pueden acarrear consecuencias tanto positivas como negativas. Sin embargo, y lo que para el gobierno mexicano no ha sido debatible, es el uso activo de dicha herramienta en vista de que el país experimenta cambios significativos en su panorama socioeconómico.

En México, se ha adoptado desde la década de los ochenta un régimen de política fiscal al margen de las finanzas públicas estables, lo que básicamente significa mantener el equilibrio fiscal —e incluso perseguir el superávit—, reducir el monto de la deuda y asegurar los ingresos tributarios. El papel que cumplen las finanzas públicas sanas como el anteriormente descrito —tan solo a nivel macroeconómico— es básicamente el de controlar la inflación y, por defecto, lograr un tipo de cambio apreciado, siendo estos los objetivos principales de política monetaria. Este acatamiento de la política fiscal a la monetaria se debe a varios factores que en la presente tesis se resumen en dos grandes razones.

En primer lugar, que México presenta una alta dependencia a las importaciones y la entrada de capitales debido a que la producción nacional, al nivel actual, no es capaz de reducir por sí sola el déficit de comercio exterior al no haber condiciones de crecimiento endógenas. Por ello, instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI) señalan que México debe asegurar la calificación crediticia más favorable posible para sostener la entrada de capitales y así poder financiar el déficit de comercio exterior. Y, en segundo lugar, en la búsqueda de su estabilidad, seguir percibiendo cuantiosas ganancias y acumular su riqueza, los sectores bancario y financiero requieren de política fiscal y política monetaria restrictivas como medios para el logro de tales intereses.

Bajo esta forma de ejercer la política fiscal, la cual se inserta dentro del enfoque convencional dominante que prioriza menos Estado y más mercado a través del régimen de austeridad republicana y del estricto cumplimiento de los objetivos de política monetaria, se ha

abandonado el objetivo primario por parte del gobierno de apoyar a familias y pequeñas y medianas empresas (pymes) a través del impulso al crecimiento económico y al empleo formal.

Al ajustarse la política fiscal al pensamiento neoclásico descrito en un inicio —conocido también como la ortodoxia económica— el efecto en la tasa de crecimiento económico y el empleo no ha sido favorecedor, pues se cree que al ejercer un gasto público deficitario requerirá incurrir posteriormente en deuda pública, la cual prevén se volverá insostenible y comprometerá a las generaciones futuras con mayores impuestos y restricción del gasto para pagarla. Esta escuela del pensamiento manifiesta que “la sustitución de los impuestos por déficit y viceversa no genera efectos de riqueza agregados” (Barro et al, 1997, pág. 413), expresando un evidente rechazo hacia el ejercicio de una política fiscal expansiva incluso en la fase negativa del ciclo económico.

El planteamiento teórico neoclásico conduce las finanzas públicas de México hacia el equilibrio fiscal, dificultando el aumento del empleo formal y el crecimiento sostenido. De esta manera, la expansión de la política fiscal es vista por la teoría ortodoxa como una medida poco efectiva para favorecer la producción nacional bajo el supuesto de que el aumento del gasto público generará mayor deuda pública que la ciudadanía tendrá que pagar con un aumento futuro de los impuestos. Sin embargo, los resultados de la restricción al ejercicio de la política fiscal no han sido favorables, al contrario, han demostrado que la limitada intervención del Estado en la actividad económica —a través de una rigurosa imposición de política de austeridad fiscal—, ha llevado a la economía a permanecer en un periodo de lento crecimiento y desempleo.

En un contexto de déficit de comercio exterior y menor crecimiento del consumo del sector privado, la austeridad fiscal contrae aún más la actividad económica, por lo que la actual política fiscal se rige de forma procíclica permanente. Al mantener el balance fiscal, el gobierno desatiende las actividades productivas y el sector laboral, frenando la actividad económica del país y cediendo a los objetivos de la política monetaria.

Justificación de la investigación

La elección de hacer un análisis del pensamiento teórico de los hacedores de política fiscal en México, quienes defienden un régimen de austeridad fiscal que ha resultado disfuncional al crecimiento y al empleo, determina la evidente necesidad de cambiar la perspectiva del potencial de los recursos económicos del Estado y dirigirlos a áreas específicas, como al desarrollo tecnológico, política agrícola e industrial y acceso a servicios médicos y educativos de calidad, pero especialmente al aumento de la producción y del empleo, variables principales de la presente investigación.

Como alternativa teórica a la que actualmente se apega la política fiscal en México, se utilizará la Teoría Moderna del Dinero (TMD) para señalar los efectos negativos de mantener una política fiscal procíclica permanente, resaltando el hecho de que la TMD se pronuncia a favor de la expansión del gasto deficitario que promueva el crecimiento económico y genere más y mejores empleos de manera sostenible.

Por otro lado, el periodo de estudio comprendido entre 2012 y 2020 es una etapa relevante para el análisis del impacto de la política fiscal en la tasa de crecimiento económico y el empleo en México. Esta elección se basa en diversas razones que subrayan la importancia de este lapso temporal.

Primero, porque el inicio de este periodo coincide con el inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto. Durante su sexenio, se implementaron reformas sustanciales en el ámbito fiscal, incluyendo cambios en el impuesto sobre la renta y en el Impuesto al Valor Agregado (IVA), reformas estructurales con el objetivo de mejorar la eficiencia del gasto gubernamental y reducir la dependencia de los ingresos petroleros. Segundo, la elección de este periodo permite evaluar la continuidad de la política fiscal, pues en 2018 ocurre la transición hacia la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, quien introdujo un enfoque de política fiscal caracterizado por un estricto régimen de austeridad. Finalmente, este periodo incluye un evento económico atípico a nivel mundial que afectó significativamente al país: la pandemia de COVID-19 en 2020. Dicho evento proporciona un contexto único para evaluar cómo la política fiscal en México, especialmente

en su arraigado enfoque de austeridad, respondió a una situación de crisis y cambios en el entorno económico global.

Hipótesis

La política de austeridad sobre el gasto público en México desalienta el crecimiento económico y el empleo debido a que no es capaz de impulsar condiciones de crecimiento endógenas.

Objetivos

Objetivo general

Describir el impacto de la política fiscal con enfoque particular en el gasto público sobre el crecimiento económico y el empleo en el periodo 2012 a 2020 en México.

Objetivos particulares

- 1) Explicar cómo ha afectado la política fiscal procíclica en la tasa de crecimiento y el empleo en México.
- 2) Hacer una crítica a la política fiscal mexicana con base en los argumentos de la TMD.
- 3) Ofrecer adecuaciones de política fiscal y un programa de empleo para México consistente con los principios de la TMD.

Metodología

La presente investigación se llevó a cabo bajo la metodología del tipo cualitativa, pues partió de un análisis del ejercicio de la política fiscal en México sobre dos de los principales indicadores macroeconómicos: la tasa de crecimiento y el empleo. Posteriormente, por medio del método de trabajo explicativo, se procedió a detallar cómo el régimen de austeridad republicana con enfoque en el recorte del gasto público ha afectado de manera desfavorable la tasa de crecimiento y los niveles de empleo en el caso mexicano y las razones teóricas, dentro del periodo 2012 a 2020.

Para lo anterior, se recolectó información primeramente mediante la revisión documental de diversas fuentes informativas, institucionales y gubernamentales, así como libros, videoconferencias y otros recursos digitalizados. Los datos utilizados para dar sustento a los argumentos proporcionados, los cuales se representaron en su mayoría por medio de gráficas y cuadros, se obtuvieron por medio de las bases de datos públicas de las siguientes instituciones: Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de México (BANXICO), Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP) y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV).

Marco teórico

La primera alusión a la política fiscal se encuentra en la obra más conocida de John Maynard Keynes bajo el nombre Teoría general sobre la ocupación, el interés y el dinero, publicada en 1936. Aunque esta referencia no ofrece una definición precisa de la política fiscal, destaca la necesidad de intervención gubernamental a través de medidas fiscales para estabilizar el crecimiento económico y alcanzar el pleno empleo de los factores productivos. Esto se debe a las limitaciones que enfrenta la política monetaria para lograr estos objetivos.

Al respecto, Levy (2016) resume los planteamientos de Keynes de la siguiente manera: en primer lugar, la intervención gubernamental directa en la economía debe dirigirse al impulso de las actividades privadas. En segundo lugar, la necesidad de la intervención gubernamental continua sobre la economía, recalcando además la importancia de la política fiscal para promover el gasto en inversión pública, pues ello dinamiza, a su vez, el gasto privado de la acumulación. Tercero y último, la importancia de la política fiscal no se concentra en el déficit de la cuenta pública, sino en la composición del gasto público.

El propósito de la política fiscal debe ser la estabilidad de la demanda, mediante la ampliación de la oferta, a través de la inversión productiva, ya sea directamente por el gasto público o por políticas que dinamizan el gasto privado de la inversión. Ello implica una intervención constante en la economía y no únicamente en periodos de recesión. (Levy, 2016, p. 84)

Posterior a 1935, surgieron voces de economistas prominentes que enfatizaban la relevancia de la Teoría General de Keynes y su papel en el debate en oposición a la corriente dominante del pensamiento económico. Según King (2009), tres pioneros en economía, Joan Robinson (1903-1983), Hugh Townshend (1890-1974) y Nicholas Kaldor (1908-1986) sentaron las bases de una corriente de pensamiento que amplió y criticó las ideas originales de Keynes, aportando valiosas contribuciones al estudio de la Teoría General en el ámbito de la economía pública iniciada por Keynes. Esta corriente se conoce actualmente como economía poskeynesiana.

En los años sesenta, Milton Friedman, el fundador más reconocido de la Escuela de Chicago, se convirtió en uno de los críticos más destacados de las políticas de influencia keynesiana. Debido a la difusión de la idea de que la política fiscal había fracasado como impulsora de la reactivación económica, se produjo un punto de inflexión en 1970, donde el enfoque neoclásico, influenciado por la perspectiva monetarista de Milton Friedman, se opuso a la revolución de los poskeynesianos. Con la retirada de Estados Unidos de los acuerdos de Bretton Woods en 1971 y la crisis petrolera de 1973, que provocó inflación y un choque negativo en la oferta, el enfoque neoclásico resurgió, criticando el uso del gasto público deficitario y de políticas fiscales expansivas como las principales causas de la desaceleración económica.

Con Milton Friedman abogando por una política monetaria dominante (conociéndose así la escuela monetarista), la política fiscal quedaría subordinada a los objetivos de la primera. Surge así la Nueva Macroeconomía Clásica (NMC) basada en el análisis de la corriente monetarista de la economía neoclásica. Dicha vertiente concluyó que las políticas fiscales resultan ineficientes y que sólo las siguientes medidas fiscales pueden influir en el crecimiento económico: 1) la producción de bienes públicos, 2) los subsidios y transferencias y 3) el financiamiento de las actividades en Investigación y Desarrollo (Basilio, 2016).

Como contraposición, la Teoría Moderna del Dinero (TMD) se construye en el marco del poskeynesianismo enfocado en el análisis de las economías modernas, proporcionando una visión distinta sobre el papel y las capacidades del gobierno y la política fiscal como su principal herramienta de gestión económica. Dicha teoría se basa en

el Chartalismo, aterrizado por primera vez por el economista alemán Georg Friedrich Knapp en 1895, con la contribución de Alfred Mitchell-Innes.

La TMD se constituye esencialmente de una síntesis de la Teoría del crédito del dinero de Alfred Mitchell-Innes, la propuesta de finanzas funcionales de Abba Lerner (1943), las opiniones de Hyman Minsky sobre el sistema bancario y el enfoque de balances sectoriales de Wynne Godley (1999) (Fullwiler et al., 2012). Actualmente, se considera a Randall Wray, Pavlina Tcherneva, Stephanie Kelton y William Mitchell como los principales responsables de revivir el Chartalismo para la explicación de la creación del dinero por parte del Estado, siendo Mitchell quien acuñaría el nombre de Teoría Moderna del Dinero (*Modern Monetary Theory*).

Una de las ideas más importantes en las que se basa la TMD es la comprensión de que un gobierno soberano que emite su propia moneda no se financia a sí mismo mediante la recaudación de impuestos o la emisión de deuda, sino a través de la creación de dinero. En este contexto, la política fiscal, en especial el gasto público, adquiere un rol central. Desde la perspectiva de la TMD, el gasto público puede ser utilizado de manera activa para alcanzar objetivos macroeconómicos, como el pleno empleo y el crecimiento sostenible. El gobierno tiene la capacidad de aumentar el gasto sin depender de la recaudación de impuestos o de la emisión de deuda, siempre y cuando no genere presiones inflacionarias.

En el marco de la TMD, el énfasis recae en la utilización del gasto público como herramienta para mantener una economía operando a su capacidad máxima, evitando así los niveles de desempleo involuntario. Esto implica que el gobierno puede financiar programas y proyectos que promuevan el bienestar social sin estar limitado por la disponibilidad de recursos fiscales tradicionales.

Desde la perspectiva de la TMD, el gasto público es en una herramienta esencial para alcanzar objetivos macroeconómicos, sin depender necesariamente de la recaudación de impuestos o la emisión de deuda. Esta visión desafía los paradigmas tradicionales y ofrece nuevas perspectivas para el diseño y la gestión de políticas fiscales.

El gobierno monetariamente soberano es el proveedor monopolista de su moneda y puede emitir moneda de cualquier denominación en forma física o no física. Como

tal, el gobierno tiene una capacidad ilimitada para pagar los bienes que desea comprar y cumplir con los pagos futuros prometidos, y tiene una capacidad ilimitada para proporcionar fondos a los demás sectores. Por lo tanto, la insolvencia y el quiebre de este gobierno no es posible. Siempre puede pagar. (Tymoigne y Wray, 2013, p. 5)

Antecedentes

La evolución de la política fiscal en México ha sido moldeada por una serie de acontecimientos históricos y transformaciones económicas a lo largo del siglo XX y lo que va del siglo XXI. Durante el periodo post-revolucionario, se establecieron las bases de un Estado intervencionista, donde la inversión pública y la planificación económica cobraron relevancia. En la década de los 70 y 80, México adoptó una política económica orientada hacia la apertura comercial y la estabilidad de precios, dando lugar a una disminución relativa del peso del gasto público en el PIB. Sin embargo, la crisis de 1994 evidenció la necesidad de reformas en la gestión fiscal para fortalecer la estabilidad macroeconómica.

Desde la década de los ochenta, la economía de México ha invertido un considerable esfuerzo en trabajar con superávit primario para reducir el déficit fiscal y el pago de la deuda bajo el principal objetivo de mantener las finanzas públicas en equilibrio. Para ello, el gobierno, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), bajo el objetivo de política monetaria de control de precios y estabilidad del tipo de cambio, opera de tal manera que no se genere gasto deficitario, lo que afecta principalmente a los consumidores al no contar con políticas públicas que ayuden a impulsar la oferta y demanda agregada.

La entrada del nuevo milenio trajo consigo cambios significativos en la política fiscal mexicana. El gobierno ha ido implementando una serie de reformas para mejorar la eficiencia recaudatoria y la transparencia en el uso de los recursos públicos. Asimismo, se ha buscado en los últimos años una mayor alineación del gasto público con objetivos de desarrollo sostenible y reducción de la desigualdad.

Pero los efectos por lograr la meta del equilibrio fiscal han ocasionado movimientos en muchas de las variables macroeconómicas, principalmente la caída del crecimiento económico y el empleo. A partir de 2020, la pandemia de COVID-19 generó una coyuntura económica sin precedentes, impulsando al gobierno a adoptar medidas de emergencia para

mitigar los impactos adversos. Esto ha desencadenado amplios debates sobre la sostenibilidad fiscal, la efectividad del gasto público en tiempos de crisis y el desempeño del Estado por enfrentar eventos de tal magnitud.

El análisis de la política fiscal enfocado al gasto público en México desde una perspectiva crítica tanto de la teoría como de la realidad brinda elementos esenciales para comprender los desafíos que enfrenta el país sobre la gestión de las finanzas públicas y su impacto sobre el crecimiento económico y el empleo, objetivos macroeconomicos principales de la presenta investigación, así como su contribución al bienestar social y la estabilidad económica del país.

Capítulo 1. La política fiscal mexicana bajo el enfoque de la teoría neoclásica

1.1 Trasfondo de las políticas convencionales predominantes en México

1.1.1 Imposición de política de austeridad fiscal

El objetivo de la política económica no es producir cifras y estadísticas armoniosas sino generar bienestar para la población. Los macroindicadores son un instrumento de medición, no un fin en sí. Retomaremos el camino del crecimiento con austeridad y sin corrupción, disciplina fiscal, cese del endeudamiento, respeto a las decisiones autónomas del Banco de México, creación de empleos, fortalecimiento del mercado interno, impulso al agro, a la investigación, la ciencia y la educación. (Plan Nacional de Desarrollo [PND], 2019, p.9)

El fragmento anterior que describe las bases de una economía para el bienestar, correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo de Andrés Manuel López Obrador, exhibe el apego de la política fiscal mexicana a la teoría económica convencional. Dicha teoría asegura que el gasto deficitario tiene efectos negativos en el crecimiento, perjudicando al sector privado, las relaciones comerciales exteriores y ejerciendo presión sobre las principales variables macroeconómicas: tasa de interés, inflación y tipo de cambio. Sus principios obligan a la política fiscal a trabajar con austeridad para mantener las finanzas públicas equilibradas o sanas¹, garantizando que ello no impedirá el crecimiento económico y que, a su vez, será posible impulsar el resto de las variables que componen la economía.

Este régimen encumbrado por el presidente Andrés Manuel no ha significado otra cosa sino el recorte generalizado del gasto público con el fin de mantener las finanzas públicas equilibradas para contribuir a la estabilidad macroeconómica independientemente de la fase del ciclo económico en el que se encuentre el país, y que hasta ahora ha beneficiado en gran

¹Finanzas públicas equilibradas o sanas: “Significa que el nivel del gasto público deberá guardar correspondencia con el total de ingresos tributarios y no tributarios que recibe el sector público” Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000. (1995). México, Gobierno Federal. Recuperado el 25 de octubre de <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/pndind.htm>

medida a un sector en específico: el sector financiero². Así, el razonamiento del gobierno — expresado muy resumidamente en la cita al inicio— resulta contradictorio en dos aspectos:

En primer lugar, el gobierno dice no concentrarse en generar “cifras y estadísticas armoniosas” (PND, 2019) y a lo largo de la presente tesis se explicará que en efecto sí ejerce un esfuerzo considerable en estabilizar los indicadores macroeconómicos del país. A razón ello, la política de austeridad fiscal constituye la vía clave hacia unas finanzas públicas sanas, donde la deuda pública es baja y el balance primario³ es superavitario. La amenaza que para el gobierno constituye ejecutar una política fiscal expansiva es —de acuerdo con la teoría convencional— que aumenten las presiones inflacionarias y se incurra en mayor deuda. Pero el gobierno —al adoptar este pensamiento— deja de lado la necesidad de estimular el empleo e impulsar el crecimiento, evitando aumentar la inversión pública y el gasto a favor de familias y pequeñas y medianas empresas (pymes), afectando también a los amplios sectores económicos.

En segundo lugar, la promesa de un “crecimiento con austeridad” (PND, 2019). Bajo la teoría convencional, no hay espacio para un déficit público debido a que ello provoca que el gobierno incurra en deuda que después tendrá que compensar con el aumento futuro de los impuestos, lo que se convierte en un lastre para el crecimiento económico y el sector privado. “De hecho, una carga excesiva de deuda termina convirtiéndose en un lastre que reduce el crecimiento, entre otras razones porque dicha carga exige subir impuestos para financiar los pagos pendientes, deprimiendo así la actividad privada” (Alesina et al., 2020, p.3).

Finalmente, el crecimiento económico es posible por medio de la creación de condiciones necesarias y ventajosas que hagan aumentar la oferta agregada. Si la creación de oferta responde a la creciente demanda de bienes y servicios, la adquisición de mayor deuda pública se convierte en una desconfianza injustificada, pues el mismo déficit permitiría impulsar la

² Sector financiero: “Conjunto de entidades o instituciones públicas y/o privadas dedicadas a la actividad crediticia, bursátil y de seguros y fianzas”. Banco de México. (s.f.). *Glosario*. Recuperado el 11 de octubre de 2023, de <https://anterior.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>

³ Balance primario: “El balance primario es igual a la diferencia entre los ingresos totales del Sector Público y sus gastos totales, excluyendo los intereses. [...] el balance primario mide el esfuerzo realizado en el periodo corriente para ajustar las finanzas públicas”. Banco de México. (s.f.). *Glosario*. Recuperado el 11 de octubre de 2022, de <https://anterior.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>

dinámica económica y se compensaría el gasto del gobierno, dando lugar a una actividad económica más fuerte y por lo tanto con mayor nivel de empleo.

El presente capítulo pretende exponer y analizar a través de la presentación de diferentes datos y estadísticas macroeconómicas el desempeño económico de México en sus principales variables de finanzas públicas a merced del régimen de austeridad fiscal.

1.1.2 Reducción de la participación del Estado en la economía

El gobierno mexicano no dimensiona que, al evitar aumentar el gasto para mantener en equilibrio las finanzas públicas, hace que el sector privado gaste más en su propia estabilidad, lo que reitera la limitada participación del Estado en la economía para el rescate de los sectores clave que promete apoyar. La TMD señala que, si el sector privado exige al gobierno procurar el superávit, entonces el mismo sector privado está exigiendo a la vez su propio déficit (Tcherneva, 2010). Aunado a ello, tenemos una balanza comercial deficitaria debido a un mercado nacional que pierde competitividad frente al extranjero gracias, en gran parte, al endurecimiento del régimen de austeridad pese a la necesidad de impulsar el crecimiento interno.

De acuerdo con Kalecki (1956), las relaciones entre los sectores externo, público y privado se pueden resumir en el siguiente modelo simplificado:

$$P = I + Ck + (G > T) + (X > M) - AhWs,$$

donde perseguir el superávit fiscal ($G < T$) disminuye las ganancias (P), ya que el gobierno gasta (G) menos de lo que recauda (T). Lo mismo sucede con las relaciones comerciales con el resto del mundo, en las cuales la economía es susceptible a que las importaciones (M) sean mayores que las exportaciones (X). Por otro lado, habiendo menos inversión (I) y consumo capitalista (Ck), aunado a trabajadores que dejan de consumir por la preferencia al ahorro ($AhWs$) o a pagar sus deudas, las ganancias merman aún más.

Dicho ampliamente, el equilibrio de las finanzas públicas conlleva un gobierno con poca participación en la economía, en vez de un gobierno que repercute en las causas que aseguran las condiciones de ganancia de este. Pero cuando la política económica no trabaja con ese

objetivo, no se incentiva la inversión y la actividad económica permanece en una tendencia decreciente (Minsky, 1986).

El superávit que persigue la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se convierte en el déficit de particulares. Por lo tanto, ni el gobierno ni el sector privado pueden aspirar al superávit simultáneamente; uno de los dos debe caer en déficit y adquirir pasivos para que el otro se mantenga en el superávit. En el caso mexicano, el gobierno aspira al superávit, desalentando la actividad económica y por lo tanto, aumentando los pasivos del sector privado.

Cuadro 1									
Sector privado, público y externo									
(% PIB)									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Crédito interno	26.0	29.0	29.2	31.9	34.0	35.3	34.5	36.6	38.7
Balance primario	-0.6	-0.4	-1.1	-1.2	-0.1	1.4	0.6	1.1	0.1
Balanza comercial	-1.2	-1.1	-1.1	-2.0	-1.9	-1.8	-2.0	-0.2	2.0

Nota: La información como porcentaje del PIB base 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial; ESTOPOR, SHCP y Banco Mundial.

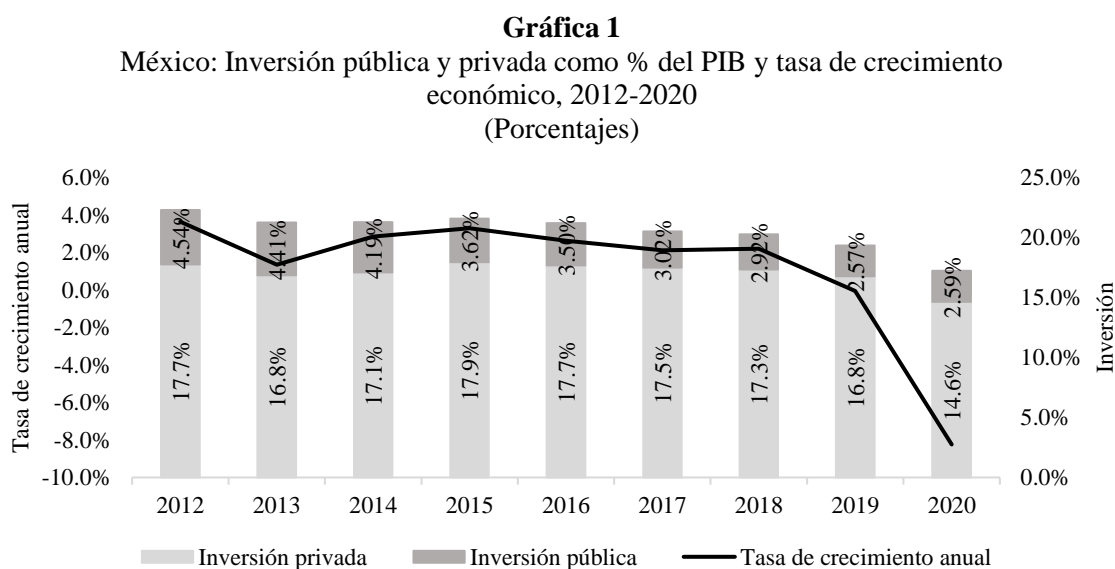
Como se puede observar en el cuadro anterior, el crédito interno al sector privado ha ido en aumento considerable a lo largo del periodo. Por su parte, el balance primario se ha mantenido muy cerca del equilibrio, llegando a ser superavitario en 2017 y hasta el final del periodo. Mientras tanto, el sector externo ha permanecido deficitario casi a lo largo del periodo. Si bien este último mostró recuperación a partir del 2019 y durante el 2020, volvió a ser negativo en los dos años consecutivos, según la última actualización del INEGI. En resumen, mientras las finanzas del sector público son sólidas, el sector privado está incurriendo en deuda y el sector externo es deficitario.

El mayor crédito adquirido por el sector privado se deriva, en parte, del aumento de su tamaño con los años, así como a la incapacidad de hacer frente a los problemas financieros. Dicho sector se encuentra en un contexto de disminución de demanda e imposibilidad de pagar sus obligaciones tributarias, y ante la presencia de una política de apertura comercial que, además de desplazar a la producción nacional con importaciones, promueve la alta tasa de interés, lo

cual afecta la dinámica del sector privado, llevándolo a en constante endeudamiento para sostenerse dentro del mercado.

Por lo tanto, estamos ante una sustitución de la inversión, es decir, que existe una menor intervención del gobierno en la dinámica económica, a la vez que al sector privado —sobre todo el sector financiero— se le confiere mayor participación en el mismo. Esto sucede por la imposición de la política de austeridad por parte del gobierno para limitar el gasto público, haciendo que el sector financiero invierta en aquellas áreas donde el Estado solía hacerlo.

Sin embargo, este intercambio de papeles no es más que un cambio patrimonial; lo que era responsabilidad del Estado pasó a ser del sector financiero, pero ello no se ha reflejado en mejores resultados. El sector privado en su conjunto ha aumentado su participación en la infraestructura, en la ciencia e investigación, en la industria eléctrica, la petrolera, etc., pero ello no lo convierte en el promotor del crecimiento económico ni generador de empleos.



Nota: La información como porcentaje del PIB base 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos del BIE, INEGI.

Como se puede observar en la gráfica anterior, la inversión total ha ido disminuyendo a lo largo del periodo, pasando de ser 22.2 en 2012 a 17.2 como porcentaje del PIB al final del periodo. En los últimos dos años, la disminución en la inversión total se debió a la pandemia por COVID-19 que agudizó el largo historial de lento crecimiento en México. Por otro lado, la gráfica anterior evidencia la constante disminución de la inversión pública hasta situarse

por debajo del 3% a partir de 2018; tal participación como porcentaje del PIB ha sido la más baja desde la década de los noventa.

El gobierno ha puesto su confianza en la dinámica ortodoxa, manteniéndose ausente en la actividad económica con altas restricciones fiscales y respondiendo a los intereses del sector financiero, más que en atender y fortalecer la esfera productiva:

Si el gasto público deficitario llena las arcas del sector no gubernamental con activos financieros netos, entonces un gobierno responsable lo hace para todos los subsectores privados necesitados y vincula su gasto deficitario con el empleo y la producción reales. (Tcherneva, 2010)

Así mismo, no aumentará el empleo si el gobierno no gasta primero en la creación de condiciones necesarias que incentiven a las empresas a ofertar más y mejores puestos de trabajo. Con todo lo anterior, el fortalecimiento del mercado interno seguirá siendo una meta lejana.

1.1.3 Canales de transmisión de política fiscal desde la ortodoxia

Existen tres canales de transmisión que justifican la posición del consenso macroeconómico sobre el escaso potencial —y hasta perjudicial— de la política fiscal expansiva, los cuales se exponen a continuación:

- 1) La equivalencia ricardiana⁴, en la que un aumento del gasto público financiado con deuda tarde o temprano obligaría al gobierno a aumentar los impuestos para pagarlo.

La lógica de la equivalencia ricardiana consiste en que un aumento del gasto público provocaría que los contribuyentes ahorren sus ingresos adicionales, ya que tienen la expectativa de que en el futuro tendrán que pagar mayores impuestos debido al aumento presente del déficit fiscal cuando este se financia mediante deuda pública. En este sentido, la elección de los hacedores de política pública gira en torno a financiar un déficit fiscal mediante el cobro de impuestos a los contribuyentes hoy o mediante la emisión de deuda, la

⁴ Según Buchanan (1976) la equivalencia ricardiana fue propuesta originalmente por David Ricardo y reinterpretada a la actualidad por Barro (1974).

cual tendrá que pagarse con un aumento en los impuestos del mañana aunado al pago de intereses del futuro.

Para una determinada trayectoria de gasto público, un recorte de los impuestos corrientes financiado por el déficit conduce a impuestos futuros más altos que tienen el mismo valor presente que el recorte inicial. Este resultado se deriva de la restricción presupuestaria del gobierno, que equipara los gastos totales de cada período (incluidos los pagos de intereses) con los ingresos provenientes de impuestos u otras fuentes y la emisión neta de deuda pública que devenga intereses. (Barro, 1989, p.39)

Según esta teoría, los consumidores consideran el gasto público y los impuestos futuros al tomar decisiones de gasto y ahorro, puesto que supone que los agentes se guían por las expectativas racionales. Si el gobierno aumenta su gasto y financia esto mediante el endeudamiento, los consumidores preverán que se necesitarán impuestos más altos en el futuro para pagar esa deuda. Como resultado, los consumidores optarán por ahorrar más y gastar menos en el presente para compensar la futura carga impositiva. De esta manera, el déficit fiscal no se traduce en mayor demanda agregada, lo que significa que tratar de influir en la demanda agregada por medio de la política fiscal no tiene ningún efecto positivo esperado. “la sustitución de impuestos corrientes por un déficit presupuestario (o cualquier otro reordenamiento del calendario de los impuestos) no tiene ningún impacto en la demanda agregada de bienes” (Barro, 1989, p.39).

Sin embargo, con base en la TMD, un gobierno soberano no necesita aumentar los impuestos en el futuro para pagar por el gasto que ejerce hoy, pues el gobierno tiene la facultad de refinanciarse con su propia moneda. Cuando se cuenta con un banco central cooperativo con los fines de la política fiscal, le compra deuda pública al gobierno para refinanciarse: “Todos los recursos movilizados este año para su uso en el sector público se pagan de inmediato, cortando cheques o marcando cuentas bancarias” (Mitchell et al., 2019, p.485).

El aumento del gasto público sí incrementa la deuda futura pero no equivalentemente, pues dicho aumento contribuye a su vez al incremento del PIB. Lo anterior quiere decir que cuando el gobierno gasta más, recauda más, ya que tanto familias como empresas se ven beneficiadas del gasto del sector público para solventar sus gastos en consumo y producción, teniendo así mayores posibilidades de pagar sus obligaciones futuras. Así pues, el gasto del gobierno

lograría asegurar la recaudación tributaria, compensando significativamente el gasto adicional en el que incurrió. Ello no representaría un problema de desbordamiento de la deuda, ya que el gobierno —al gastar primero en la esfera productiva— permite la plena capacidad de cumplir con las obligaciones tributarias.

Ciertamente el déficit fiscal en el que se incurra no debe ser prolongado, sino que como señalaba Abba Lerner (1943), el gasto público deficitario debe ejecutarse sistemáticamente, de modo que se ajuste en tiempos de crisis y en tiempos de bonanza. Incluso Krugman (2008), quien discrepa de las proposiciones aportada por los economistas de la TMD, también abogaba por un déficit fiscal que impulse la demanda agregada pero no como doctrina permanente, pues podría provocar problemas futuros graves para la economía.

- 2) Inflación alta y poder adquisitivo disminuido debido a un aumento del gasto público, ya que se alienta el consumo, pero no la productividad.

En el caso del segundo canal de transmisión, la alta inflación y menor poder adquisitivo —provocados supuestamente por el déficit fiscal— disminuye la demanda agregada. De acuerdo con la teoría dominante, la transferencia de recursos desde el sector privado al público es vista como el pago de impuestos. Dicha transferencia de recursos significa un aumento de los precios en la economía y por lo mismo las personas tienen menos poder adquisitivo para gastar. Por su parte, la TMD defiende la postura de que es la misma austeridad fiscal la que actúa contra las finanzas públicas.

Diferente sería la situación si se lograra reducir la inflación a través del incremento de la productividad, de la capacidad productiva y la reducción del déficit del comercio exterior, pues permitirá compatibilizar baja inflación, estabilidad cambiaria, baja tasa de interés y crecimiento económico. (Huerta, 2019, p.41)

La austeridad fiscal compromete el crecimiento del mercado interno al permanecer los salarios bajos y la desigualdad de ingresos, así como el debilitamiento de la competencia de las empresas tanto dentro como fuera del país y, como resultado, se crea un rezago de productividad en los trabajadores. Pero a través del incremento de la productividad no se tendría que requerir a la regulación de la liquidez en la economía para evitar presiones

inflacionarias cuando no se está en contexto de pleno empleo, lo que significa que existe suficiente capacidad ociosa tan solo en la industria manufacturera.

El aprovechamiento estratégico de la capacidad ociosa y la mano de obra desocupada permitirían incrementar el empleo y la producción nacional. La utilización de la capacidad productiva es una variable endógena ya que depende de la demanda, por lo que al elevarse esta, la utilización de la capacidad productiva aumenta y haciendo uso de los factores productivos ociosos estratégicamente, la productividad y el empleo se elevarían.

Cuando el gobierno gasta más y mejor, el sector privado —sobre todo las pymes— tiene mayor oportunidad para cumplir con sus obligaciones sin grandes pérdidas al encontrarse en un escenario en donde se utilizan eficientemente los recursos disponibles, incluyendo el pleno empleo de la mano de obra y el uso óptimo de los recursos productivos. Pero si el gobierno gasta más allá de la producción del pleno empleo, esto sí generaría presiones inflacionarias.

Sí, gastar demasiado es inflacionario, pero recortar los impuestos o el gasto acreditando cuentas bancarias cuando la economía tiene un exceso de capacidad no generará inflación por exceso de demanda y no conducirá a que un gobierno soberano no cumpla sus promesas. (Nersisyan y Wray, 2010, p. 18)

- 3) Y, por último, el efecto *crowding out* o desplazamiento, en el que se argumenta que el sector privado es excluido de la economía debido a los movimientos que provoca el endeudamiento público en el mercado de capitales.

El efecto *crowding out* es un tema de debate que se remite a casos particulares de desplazamiento del sector privado de la economía. En este caso, la discusión se enfoca en los efectos que tiene la inversión pública sobre la inversión privada, especialmente en si el aumento del primero provoca la disminución del segundo y debido a ello, su desplazamiento de la economía. De acuerdo con Gutiérrez et al. (2021) el efecto *crowding-out* se refiere “al impacto adverso que la expansión del gasto del sector público puede ejercer sobre el gasto privado, sea mediante el freno de su impulso inicial o incluso al provocar su contracción” (p. 1048).

De acuerdo con la teoría convencional, en una situación en la que no hay pleno uso de los factores, el posible impacto del aumento del gasto público —especialmente, en la inversión—

ocurriría en el ámbito crediticio, en donde el aumento del financiamiento para el sector público se reflejaría en el alza de la tasa de interés o en el racionamiento de fondos para el sector privado, siempre y cuando el gasto público se cubra por medio de la emisión de deuda (Gutiérrez et al. 2021). Con el aumento de las tasas de interés, la adquisición de créditos en el sector privado disminuye y, por lo tanto, su inversión también. En resumen, tal planteamiento del enfoque convencional advierte que el aumento de la inversión pública eleva el costo financiero, limitando el acceso al crédito por parte del sector privado y reduciendo sus posibilidades de inversión.

Sin embargo y de acuerdo con Huerta (2019) “la disponibilidad crediticia está en función de las expectativas de crecimiento y capacidad de reembolso de la deuda” (p.108). El aumento del gasto público en realidad le permite a la banca otorgar mayores créditos al sector privado, permitiéndole a las empresas aumentar su oferta a través del incremento de la producción gracias a los créditos y sin que la tasa de interés necesariamente aumente. Por ello es imprescindible una política monetaria cooperativa con la política fiscal. Así, el sector privado ve crecer sus ventas y a su vez sus ganancias debido a que hay mayor demanda agregada.

Por lo anterior, la TMD señala un efecto inclusión o *crowding in* del sector privado en la economía. Un mayor gasto público no limita la disponibilidad de créditos al sector privado, sino al contrario, aumenta su participación en ella, incentivando los medios para ofertar más. Además, el aumento del gasto público tiene otra notable ventaja sobre la participación del sector público en la economía: la inversión en infraestructura, que le permite al sector privado reducir sus costos de producción e inversión en capital fijo. Por ende, las empresas verán aumentar sus ganancias, a la vez que invierten más en otros activos, generando el efecto *crowding in*.

Esta interpretación de la teoría convencional sobre el aumento del gasto público, siguiendo los tres canales de transmisión identificados, incentiva al gobierno a trabajar con finanzas públicas sanas, en donde los ingresos deben igualar a los gastos y, por consiguiente, desestiman el déficit fiscal como una alternativa que impulse el crecimiento económico, ejecutando una política fiscal procíclica permanente.

1.2 Política fiscal subordinada a los objetivos de política monetaria

1.2.1 La tasa de interés en las reglas fiscales

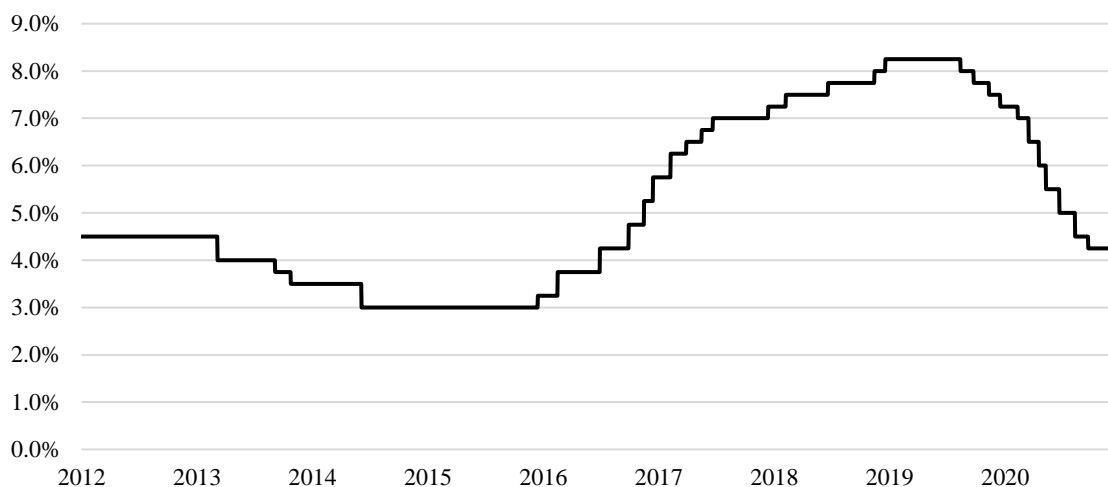
La política fiscal en México se ha ajustado a los objetivos de la política monetaria de metas de inflación y estabilización del tipo de cambio. Pero ¿cómo se ajusta la política fiscal a la monetaria? Conforme a los criterios neoclásicos, el gobierno debe gestionar las finanzas públicas de acuerdo con las siguientes reglas fiscales:

- 1) Consolidación fiscal: el gobierno debe trabajar el balance estructural bajo la igualdad $\text{ingresos} = \text{gastos}$.
- 2) Endeudamiento sostenido: el cual solo debe ejercerse para gastos de inversión.
- 3) Superávit primario: el gobierno debe aspirar al superávit para asegurar las finanzas públicas “sanas”.

Para ello, la política fiscal por medio del régimen de la austeridad se subordina a los objetivos del banco central —principalmente a la baja inflación— dejando de lado los objetivos de crecimiento económico y empleo. Cuando existen presiones sobre los precios, el banco central determina una mayor tasa de interés con el fin de reducir la inflación. Simultáneamente, dicha decisión de política monetaria incrementa las presiones sobre las finanzas públicas, pues una mayor tasa de interés eleva el costo de la deuda.

Con el fin de demostrar cómo la tasa de interés es un instrumento de política monetaria sumamente importante en las decisiones de política fiscal, se expone a continuación los cambios en la tasa de interés objetivo en el periodo 2012-2020.

Gráfica 2
México: Tasa de interés objetivo, 2012-2020



Nota: Meta establecida por el Banco de México para la tasa de interés en operaciones de fondeo interbancario a un día.

Fuente: SIE, Banxico.

De 2012 a 2015 la tasa de interés fue descendiendo por debajo del 4.5%, hasta 2016 que comenzó una trayectoria ascendente que alcanzó su máximo de 8.25% a finales de 2019. A partir de entonces y por el impacto del COVID-19, el Banco de México redujo de forma continua la tasa de interés hasta llegar a 4.25% en 2020 con el fin de proporcionar liquidez a los mercados y mantener los flujos de crédito para no ahondar la crisis sanitaria.

Si bien esa fue la decisión de política monetaria a fin de evitar una caída drástica en el consumo tanto de familias como de empresas durante la crisis sanitaria, la tasa de interés siguió siendo preferencial para el sector financiero al mantenerse por encima del 4%. Si se recorta demasiado el referencial en México se prevé que los inversionistas estarán desalentados ante un menor rendimiento, lo que provocaría una considerable fuga de capitales en la búsqueda de tasas de interés más competitivas en otras economías.

Lo anterior resultaría en un inconveniente para México puesto que es una economía abierta al comercio internacional, cuya estabilidad en el tipo de cambio y la entrada de capitales son indicadores fundamentales que contribuyen a generar confianza en la economía mexicana. De esta manera, los inversores tanto nacionales como extranjeros adquieren mayor seguridad para propiciar la inversión extranjera directa, inversión de portafolio, o préstamos y créditos

internacionales cuando perciben un ambiente económico estable, lo cual es crucial para que el país pueda financiar sus importaciones y equilibrar su balanza de pagos.

Otra consecuencia del incremento de la tasa de interés es el aumento del costo de la deuda. Como México depende de sus ingresos para gastar, al incrementarse tanto la tasa de interés como la deuda más que los ingresos tributarios del gobierno, el gasto público se ve reducido y limitado, lo que a su vez mitiga la inversión pública. Con el aumento de la tasa de interés, aumenta también el costo financiero de la deuda, la cual ha pasado a ser 7.8 en 2012 a 11.4 en 2020 como porcentaje del gasto público neto, lo equivalente a 1.9 y 3.0 como porcentaje del PIB. Estos datos se verán con mayor profundidad más adelante.

La alta tasa de interés también encarece el costo del crédito, por lo tanto, si se desea aumentar la inversión, la ganancia tiene que estar por arriba del costo del crédito (Huerta, 2019). Como el gobierno mantiene la política de austeridad, el mercado interno se reduce y se debilita, haciendo que las ventas e ingresos de las empresas se reduzcan, y con la apreciación del tipo de cambio real, la producción nacional es desplazada por las importaciones. Bajo este escenario, la banca limita la disposición de créditos que las empresas usan para solventar sus gastos y mantenerse en el mercado, empeorando la disposición de las empresas para invertir, lo que a su vez afecta la dinámica económica.

Si bien el propósito principal de reducir o incrementar la tasa de interés es controlar los precios generales, fijando una meta de inflación de 3 por ciento +/- un punto porcentual en México, los precios generales han ido en aumento gradual con el tiempo, a la vez que el tipo de cambio se aprecia más. Como resultado, tanto es caro para los consumidores nacionales comprar en el interior como comprar en el exterior.

1.2.2 Evolución de los precios y estabilidad del tipo de cambio

Con el propósito de exponer la evolución de los precios y el tipo de cambio durante el periodo de estudio, se recurre a la hipótesis de la Paridad del Poder de Compra (PPC), la cual señala que: “el tipo de cambio nominal E_N es meramente un operador que traduce de manera aproximada el índice de precios externos P^* en términos del índice de precios locales P ” (Guerrero et al., 2007, p. 156). Según esto, el tipo de cambio teórico que debería predominar está sujeto a la idea de que dos países comercializan múltiples productos, así que se utilizan

los índices de precios de cada economía y no solamente el de un bien, ubicándose así la ecuación:

$$E_N \approx P/P^* \dots\dots (1)$$

Con el fin de conocer la lógica del tipo de cambio teórico, se procederá a desarrollar la metodología de su obtención. Si se cumple la PPC, entonces el tipo de cambio nominal debería ser igual al tipo de cambio real (e), quedando expresado como:

$$E_N = e \dots\dots (2)$$

Si se sustituye [1] en [2]:

$$e \approx P/P^* \dots\dots (3)$$

Una vez obtenida la identidad, se procede a obtener el tipo de cambio teórico. Para ello se toma un valor de equilibrio del tipo de cambio, que para fines del presente trabajo se toma como base 1996, al que se denominará como E^b . El tipo de cambio teórico se obtiene por medio de la siguiente fórmula:

$$e \approx E^b(P/P^*) \dots\dots (4)$$

Con base en lo anterior, el cálculo final se muestra en el cuadro 2:

Cuadro 2
México: Apreciación del peso mexicano frente al dólar y evolución de los precios relativos, 2012 - 2020

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
INPC EUA 1996=100 (1)	146.38	148.52	150.93	151.11	153.02	156.28	160.09	162.99	165.01
INPC México 1996=100 (2)	303.54	315.09	327.75	336.67	346.17	367.09	385.07	399.07	412.63
México/EUA (2)/(1)	2.07	2.12	2.17	2.23	2.26	2.35	2.41	2.45	2.50
Tipo de cambio nominal	13.17	12.77	13.30	15.87	18.68	18.91	19.24	19.26	21.49
Tipo de cambio teórico ¹	15.76	16.12	16.50	16.93	17.19	17.85	18.28	18.61	19.01
Apreciación ²	19.64	26.27	24.12	6.69	-7.93	-5.60	-4.98	-3.39	-11.58
Inflación ³	3.57	3.97	4.08	2.13	3.36	6.77	4.83	2.83	3.15

Notas:

¹Se refiere al tipo de cambio nominal ajustado a la relación de precios entre México y Estados Unidos, tomando como año base 1996 = 100 debido a que en ese año se presentó un superávit en la balanza comercial.

²Es la diferencia porcentual entre el tipo de cambio nominal y el tipo de cambio teórico.

³Datos de la inflación correspondientes a la segunda quincena de diciembre de cada año.

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial, México ¿cómo vamos? y SIE, Banxico.

En el ejercicio anterior se observa que la apreciación del tipo de cambio se redujo al inicio del periodo, pasando a depreciarse en 2016, lo cual se debe a que, según Guerrero et al. (2007), el peso mexicano ha tendido a sobrevaluarse frente al dólar considerablemente en los últimos años. Se puede observar que, durante el periodo de estudio, los precios de México son más del doble que los de Estados Unidos, tal cual se puede observar en la relación de precios entre ambas economías. Los resultados obtenidos del cálculo de dicha relación nos dicen que los precios de México están aumentando en mayor proporción que los de nuestro principal socio comercial.

Cabe recordar que, a través de la reforma al Artículo 28 de la Constitución que entró en vigor en 1994, se le adjudicó al Banco de México el mandato prioritario de estabilizar los precios a través de la fijación de una meta de inflación y la estabilidad del tipo de cambio. A finales de dicho año, la Comisión de Cambios acordó instrumentar el régimen cambiario del tipo flexible, lo que quiere decir que se determina libremente y de acuerdo a las fuerzas del mercado, es decir a la oferta y demanda de divisas. Sin embargo, dicha flexibilidad del tipo

de cambio no ocurre, más bien al contrario, las autoridades del banco central buscan constantemente estabilizar la paridad cambiaria. Ello impide que baje la tasa de interés y aumente el gasto público debido a la incertidumbre de que se desestabilice el tipo de cambio.

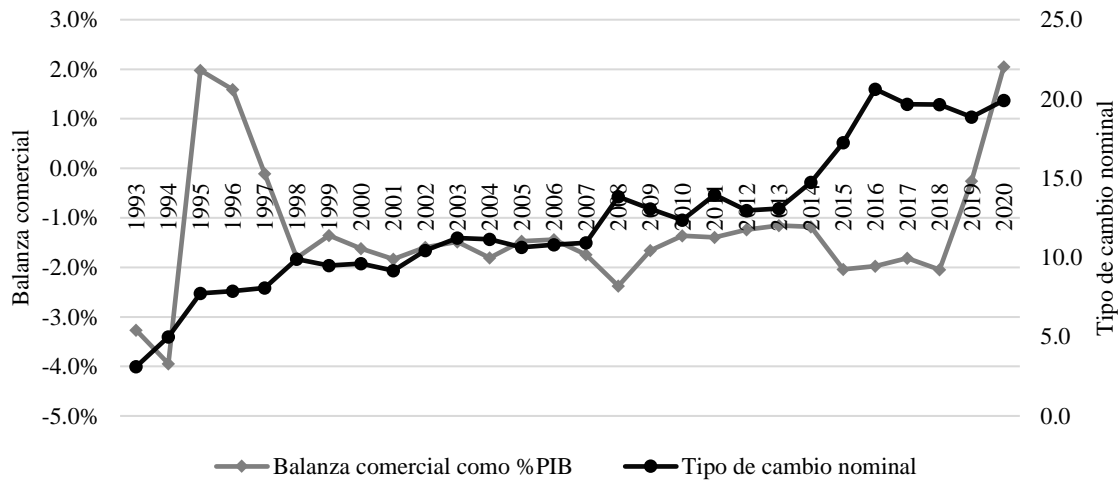
Al someterse a los objetivos de estabilidad cambiaria y libre movilidad de capitales, el gobierno y los hacedores de política del Banco de México mantienen inflexible la política monetaria y, por consiguiente, la fiscal, defendiendo la alta tasa de interés por las razones discutidas en el subtema anterior. Sin embargo, las consecuencias de esa decisión repercuten en otros aspectos de la economía que los hacedores de política no consideran, como la disminución de la inversión pública y con ello, de la actividad económica. Es así que el gobierno deja de invertir en infraestructura, en desarrollo tecnológico, en educación, en el sistema de salud, etc.

Al aumentar la inversión extranjera también aumenta la oferta de dólares, y a su vez las reservas internacionales que estabilizan el tipo de cambio, es decir, apreciando el peso mexicano. Por lo tanto y aunque legalmente el régimen cambiario sea flexible, en los hechos, el Banco de México y el gobierno destinan un gran esfuerzo a evitar esa flexibilidad, incidiendo en la oferta y demanda de divisas.

En un contexto donde México se encuentra en déficit de comercio exterior desde la década de los noventa, el banco central incide en el régimen cambiario teóricamente flexible para mantener la estabilidad del peso-dólar. La sobre apreciación del peso mexicano constituye un inconveniente para los principales socios comerciales de México, pues encarece sus exportaciones, mermando así la competitividad de la producción nacional en el exterior.

Gráfica 3

México: Balanza comercial como % PIB y tipo de cambio nominal, 2012-2020



Fuente: SIE, Banxico.

A su vez, el banco central se ve obligado a atraer la entrada de capitales por medio de una alta tasa de interés que vuelva atractivos los activos financieros, en aras de no perder la calificación crediticia y proteger la inversión extranjera. Tales acciones del banco central han provocado que la apertura comercial se convierta en una actividad riesgosa para México, pues lo vuelve dependiente del comercio exterior.

La disminución de la inversión pública debido a la política de austeridad fiscal ha traído como consecuencia el estancamiento del crecimiento económico; mayor desempleo, menor productividad, privatizaciones, desigualdad en la distribución de la riqueza y escaso acceso a bienes y servicios de primera necesidad. Todo ello con la finalidad de responder a favor de la política monetaria que prioriza la estabilidad del sector financiero y bancario, lo que ha ocasionado mayor dependencia de México al comercio exterior, aun cuando este presenta una larga trayectoria de déficit en la balanza comercial.

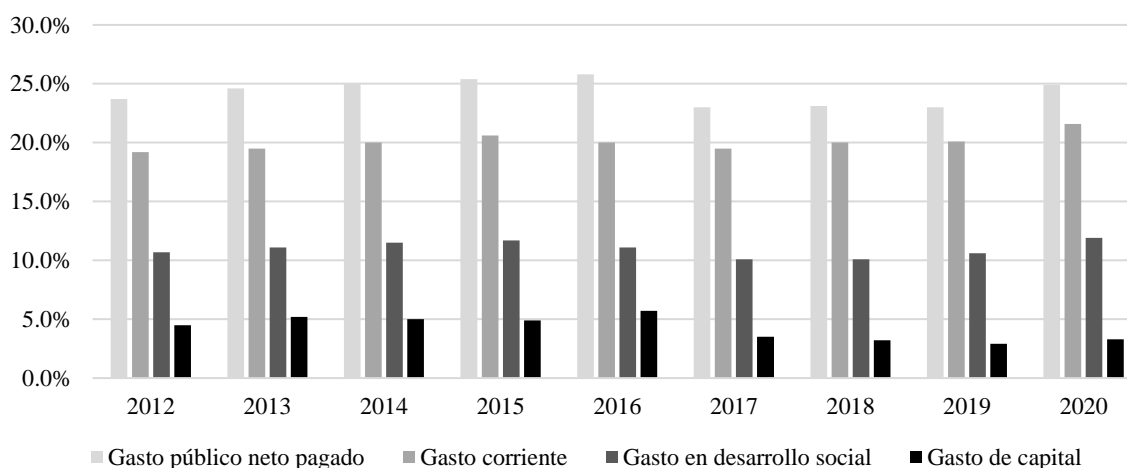
Se ha excluido así la participación del Estado en la actividad económica, sin manejo soberano de la política fiscal y desatendiendo sus funciones de crecimiento y empleo, ocasionando la extranjerización de la economía mexicana al no ser capaz de generar condiciones de crecimiento endógenas de la mano de más y mejores puestos de trabajo formales.

1.3 Ejercicio del gasto público bajo la política de austeridad

1.3.1 Aprovechamiento de los diferentes tipos de gasto del gobierno

La restricción del gasto público afecta más de lo que el Estado dice beneficiar al crecimiento económico y el empleo, pues bajo la imposición de la política de austeridad fiscal, se reduce el presupuesto destinado a inversión en infraestructura y política social. Por ello, se hace énfasis en planificar un aumento del gasto deficitario para destinarlo a aquellas áreas y sectores clave de la economía mexicana. A continuación, se aprecia la evolución de los diferentes tipos de gasto que ejerce el gobierno mexicano y cómo ha sido su desempeño.

Gráfica 4
México: Gastos del sector público presupuestario, 2012 - 2020
(% PIB)



Nota: La información como porcentaje del PIB base 2013.

Fuente: ESTOPOR, SHCP.

De acuerdo con Aschauer (1989) el gasto público tiene un efecto positivo en la inversión privada debido a que impacta sobre el nivel de productividad, pero solo cuando dichos fondos son destinados a la inversión pública y a los gastos de capital, lo que significa ejecutar el gasto en áreas como investigación, carreteras, transporte, infraestructura y proyectos energéticos.

Vaca, Vaca y Mora (2020) aseguran que: “el gasto público no contribuye en gran medida al crecimiento económico de México, porque históricamente el gasto de capital ha sido muy bajo, y sigue siéndolo” (p.187). Por otra parte, CEPAL (2018) asegura la existencia de una

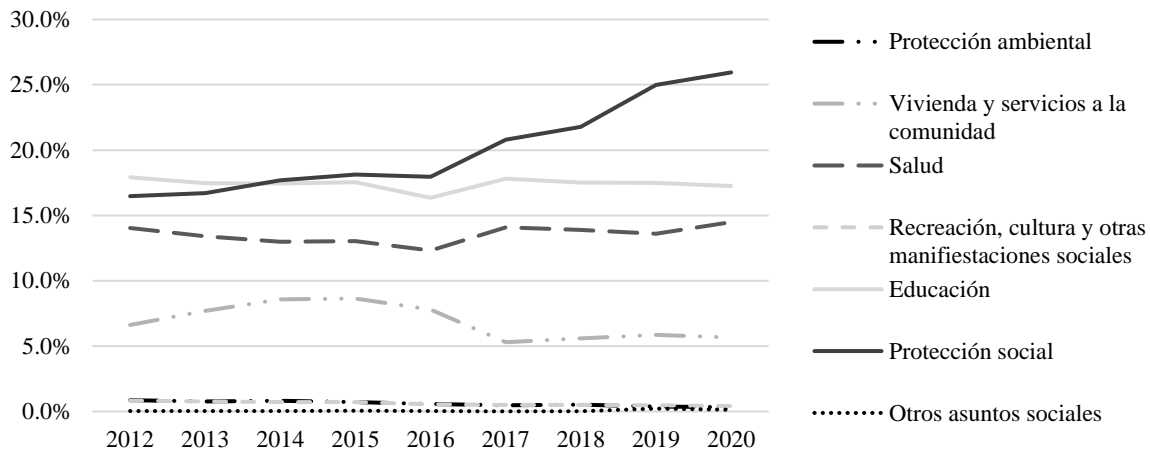
tendencia en México a aumentar el gasto público con una notable preferencia por el gasto social y una constante reducción de los niveles de gasto de capital.

Vaca, Vaca y Mora (2020) afirman que en México se cumple “el precepto económico de endeudarse exclusivamente para realizar inversión pública o gastos de capital, dado que el efecto multiplicador que tienen sobre el crecimiento es mayor que el del gasto social” (p.187) Sin embargo, tanto el gasto de capital como el gasto social han sido bajos y, por consiguiente, nulos al crecimiento económico como consecuencia de la política de austeridad republicana. Dicha política influye en la distribución de los egresos públicos, pues las áreas a las que el gobierno destina los recursos permanecen en los mismos niveles austeros, dejando a la población con un limitado acceso a bienes de primera necesidad y a servicios públicos de calidad.

El monto destinado a capital y a desarrollo social deben incrementar, sí, pero no uno más que el otro, pues ambos son importantes para el aprovechamiento de los ingresos públicos a favor del crecimiento y el bienestar. Sin embargo, ello no debe sustituir la creación de políticas de empleo; se debe poner atención en la disminución del subempleo, los bajos salarios, la informalidad y aquellos aspectos ligados a la precarización laboral.

Por otro lado, el gasto en desarrollo social y de capital es sumamente importante para un país como México que enfrenta grandes desafíos respecto a la accesibilidad de la sociedad a los servicios públicos más básicos, así como la calidad del entorno en el que se desenvuelve. Por esto, el fortalecimiento del gasto en ambos son medios clave para construir una sociedad más justa, equitativa y próspera, pues contribuye al bienestar de sus habitantes y al crecimiento sostenible de largo plazo. Las siguientes gráficas muestran el porcentaje de gasto programable del sector público presupuestario destinado a los componentes del desarrollo social y de capital:

Gráfica 5
 México: Gasto público en desarrollo social, 2012-2020
 (Como % del gasto programable del sector público presupuestario)



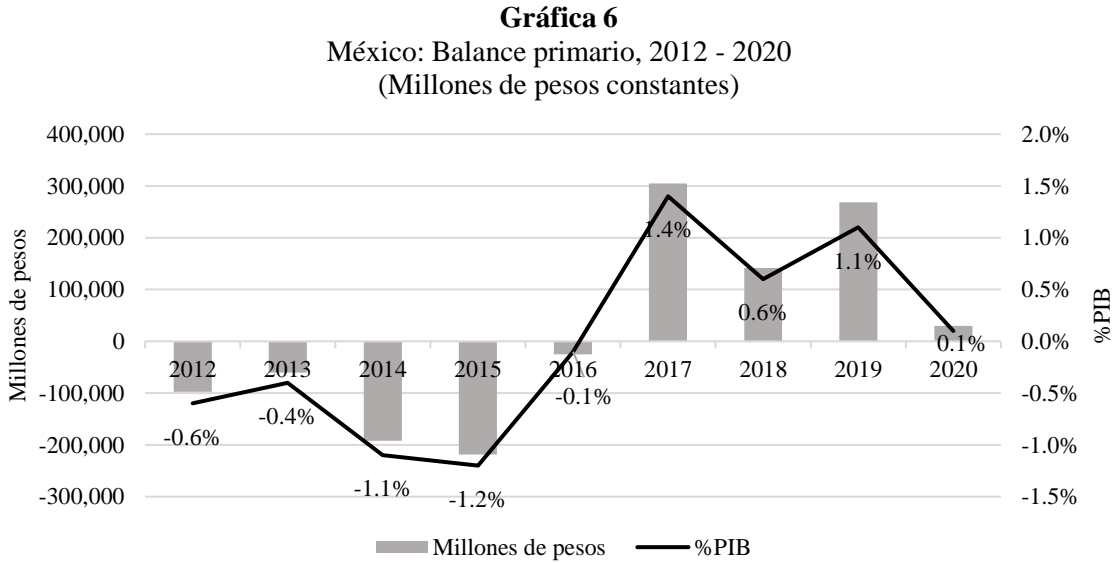
Fuente: Elaboración propia con datos de ESTOPOR, SHCP.

Entre 2012 y 2020, el gasto en desarrollo social como porcentaje del gasto público neto presupuestario ronda entre el 56 y 60%. Cabe mencionar que no parece haber una diferencia en la tendencia de los datos graficados entre un sexenio y otro, pero sí una aparente elección de conservar algunos componentes en el mismo nivel de gasto, algunos de ellos a niveles mínimos como la protección ambiental y la recreación, cultura y otras manifestaciones sociales, las cuales se encuentran por debajo del 1% del gasto público.

Fortalecer el gasto en desarrollo social y de capital es crucial para que el gobierno mexicano pueda comenzar a atender los dilemas particulares de sociedad: desigualdad económica, pobreza y vulnerabilidad, mejora de la calidad de vida, seguridad y cohesión social, conservación del medio ambiente, movilidad social, desarrollo regional equitativo rural y regional, preservación del patrimonio, construcción y mantenimiento de infraestructuras de transporte y fomento de la tecnología e innovación. Pero si el gobierno continúa manteniendo el enfoque de equilibrio en las finanzas públicas, superar estos desafíos se convertirá en una tarea compleja debido a la insuficiencia de recursos económicos ejercidos y la necesidad de una gestión más eficaz de los mismos.

Como se puede observar en la gráfica siguiente, durante el sexenio de Peña Nieto se trabajó con un déficit primario hasta el año 2016. A partir de 2017 se trabajó con superávit primario

e incluso durante la crisis de 2020 provocada por la emergencia sanitaria, lo que ha incitado a que la recuperación económica sea mucho más lenta.



Nota: Millones de pesos a precios constantes de 2013.
 Fuente: ESTOPOR, SHCP.

Durante el sexenio anterior, se alcanzó el déficit primario más alto en el año 2015, siendo de -218,503.5 millones de pesos y de -1.2 como porcentaje del PIB. En ese mismo año, el crecimiento del PIB fue de 3.3% y la tasa de crecimiento de la deuda fue de 17.5% respecto al año anterior. Sin embargo, cuando el superávit primario fue de 304,765 millones en 2017 —el más alto durante el periodo de estudio— el PIB creció apenas 2.1% y la deuda decreció a 4.1%.

Una vez llegada la pandemia a México a inicios de 2020, los efectos negativos no se hicieron esperar. Rápidamente, miles de empresas cerraron sus puertas y disminuyeron o pararon su producción, a la vez que las familias redujeron su consumo y tendieron al ahorro. Las consecuencias fueron evidentes a los pocos meses, pues muchas empresas, en su mayoría pymes, reportaron recorte de personal y hasta quiebre total, devastando directamente a familias que vieron disminuir sus ingresos y por lo mismo sus gastos en la canasta básica.

El crecimiento económico cayó -8.2% en 2020, mientras que la brecha laboral aumentó a 30% al final de ese año y cerró con 23% para el siguiente año. De acuerdo con cifras

proporcionadas por el INEGI⁵ de mayo de 2019 a julio de 2021, el número de establecimiento que cerraron definitivamente a nivel nacional fue de 1.6 millones. De 100 personas que en 2019 estaban ocupadas, alrededor de 20 personas dejaron de trabajar por los establecimientos que murieron en 2020 y alrededor de 27 en 2021.

Incluso con el panorama de desaceleración económica, el gobierno del presente sexenio decidió apearse a su política de austeridad fiscal, con la cual evitó efectuar apoyos de mayor alcance a las pymes e impedir que estas despidieran a su personal o que quebraran. Al contrario, se respetó el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y se evitó incurrir en deuda, alegando que mantener el equilibrio fiscal sostendría las finanzas públicas sanas a favor del crecimiento económico. Evidentemente, ejercer una política fiscal contracíclica no fue una opción.

Cuadro 3									
México: Indicadores del sector público y crecimiento, 2012 - 2020									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Balance primario (% PIB)	-0.6	-0.4	-1.1	-1.2	-0.1	1.4	0.6	1.1	0.1
Gasto público neto (% PIB)	23.7	24.6	25.0	24.5	25.8	23.0	23.1	23.0	24.9
PIB (Tasa de crecimiento anual)	3.6	1.4	2.8	3.3	2.6	2.1	2.2	-0.1	-8.2

Nota: La información como porcentaje del PIB base 2013.

Fuente: Elaboración propia con datos de ESTOPOR, SHCP y BIE, INEGI.

Incluso cuando el gobierno trabaja con déficit este resulta ser demasiado bajo. Durante el sexenio de Peña Nieto sucedió que, ante un balance primario deficitario pequeño, le correspondió un crecimiento por debajo del 3%, a la par de un gasto público neto que se mantuvo prácticamente igual (cuadro 4). Un gasto deficitario apenas visible solo provoca que el impacto esperado sobre la economía mexicana no se traduzca en efectos positivos a largo plazo, aunado al hecho de que la decisión de ejercer un gasto adicional no se dirige a apoyar significativamente a los sectores estratégicos.

⁵ Los datos sobre afectación de empresas derivada de la pandemia forman parte de los resultados obtenidos por el Estudio sobre la Demografía de los Negocios [EDN] 2021.

Un gasto deficitario al nivel en el que con el que se trabajó en el sexenio anterior refleja la aprensión a caer en endeudamiento, lo que sugiere que el gobierno mantiene el balance fiscal para evitar poner en riesgo las relaciones con el sector externo, impidiendo expandir el ejercicio fiscal para apoyar el empleo, la productividad, la demanda, la producción, etc.

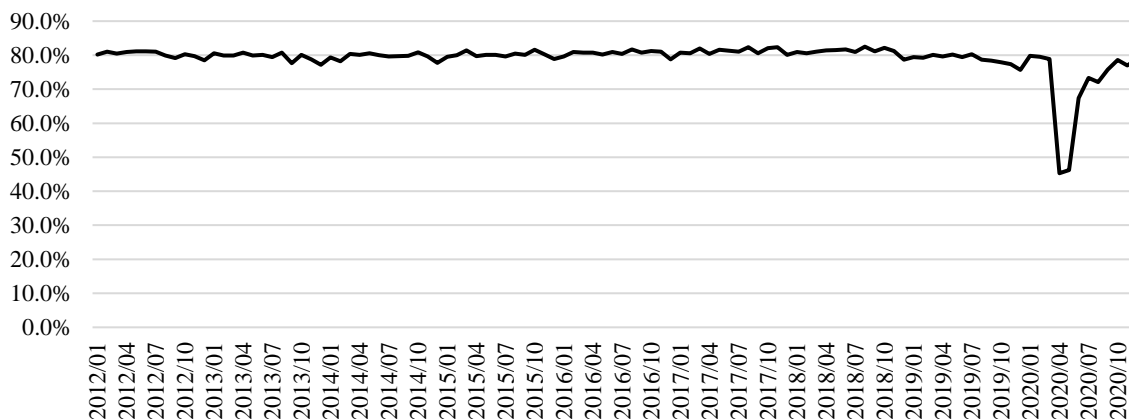
Si bien el sexenio anterior no se caracteriza por un periodo de crisis como la del 2007-2008, o como la ocurrida en 2020 por efectos del COVID-19, sí forma parte de una historia de prolongada desaceleración, pues en lo que va del siglo XXI la tasa de crecimiento promedio de México ha sido alrededor de 1.5%. En un contexto donde se crece cada vez menos y la economía no está cerca del pleno empleo, procurar el equilibrio fiscal no puede seguir sucediendo; el gobierno no está interviniendo a favor de dichos objetivos debido a la creencia de que un alto gasto público ejercerá presión sobre precios. El resultado es una política procíclica aún en tiempos de crisis y desaceleración.

1.3.2 Capacidad ociosa y mano de obra disponible

Diversos sectores de la economía mexicana, —principalmente de la industria manufacturera— han experimentado ciertos niveles de capacidad ociosa. De acuerdo con datos la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM), dicha industria ha experimentado alrededor de 20% de capacidad en la última década, lo cual puede indicar un bajo nivel de utilización de los recursos productivos y una subutilización de la mano de obra debido a inversión insuficiente y/o a una menor demanda agregada en los mercados.

De acuerdo con Huerta y López (2005), aunque existan capacidades ociosas, estas pueden seguir sin uso si la demanda efectiva no estimula la producción, o si alguna otra restricción impide que la demanda se eleve” (p.46). Según el análisis de estos mismos autores, cuyo aporte específico es la argumentación teórica y la demostración empírica de la importancia de utilizar la capacidad ociosa en México, concuerdan en que “resulta eficiente producir usando la capacidad ociosa disponible y la fuerza de trabajo desocupada” (Huerta y López, 2005, p. 60).

Gráfica 7
 México: Capacidad de planta utilizada en la industria manufacturera,
 2012/01 - 2020/12
 (Porcentaje)



Nota: De 2012/01 a 2012/12 se utilizaron los datos de la EMIM base 2008. A partir de 2013/01 a 2020/12, se utilizaron los datos de la EMIM base de 2013.

Fuente: Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (EMIM base 2008 y 2013).

Como se puede observar, solo en la industria manufacturera se tiene una capacidad ociosa de alrededor de 20%. Esto sugiere la oportunidad de fortalecer las políticas y estrategias para estimular la inversión y la demanda en la economía, pues la capacidad ociosa puede estar limitando el crecimiento económico potencial del país y su competitividad en el exterior. Esta posible explicación implica que no se están aprovechando al máximo los recursos disponibles, por lo que las empresas pierden eficiencia y competitividad en el mercado externo.

Por el lado de la mano de obra disponible, el desempleo ha sido históricamente variable y sensible a factores como la coyuntura económica y eventos inesperados como el sucedido recientemente por la pandemia de COVID-19. Además, México padece de un serio problema de desempleo estructural, que hace referencia a una falta de correspondencia entre las habilidades y calificaciones de los trabajadores y las demandas del mercado laboral, esto ha llevado a altas tasas de subempleo y personas que no encuentran trabajo acorde a su formación.

El sistema capitalista tiene diversas implicaciones en la capacidad productiva y la mano de obra; en el caso de la economía mexicana, la competencia y eficiencia, los ciclos económicos, la innovación y la tecnología y la productividad son algunas de las más importantes, pues

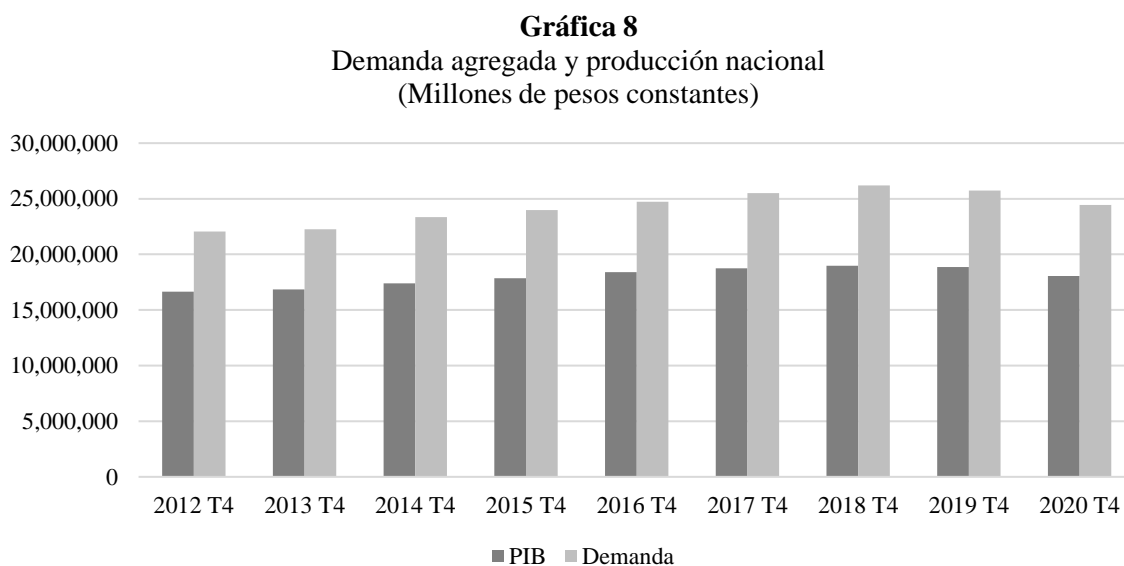
plantean desafíos en la regulación de dicho sistema en México y en la forma de ejercer la política fiscal como una de las herramientas principales. “Como se sabe, el principio formulado por Keynes y Kalecki implica que una economía capitalista no tiende espontáneamente a aprovechar todos sus recursos disponibles, y en particular la fuerza de trabajo y el equipo de capital” (Huerta y López, 2005, p. 60).

Es menester enfatizar en que el problema que se discute en este trabajo acerca del impacto de la política fiscal en el empleo en México, no solo se concentra en el nivel de desempleo reciente como uno de los principales retos que enfrenta el país y la correspondiente respuesta de política fiscal para superar dicho reto, sino también en el tipo de trabajos que se están creando para contrarrestar el nivel de desempleo, pero no el de la precariedad laboral.

El problema en torno al desempleo y precariedad persiste y se ha disfrazado en forma de discurso político de supuesto éxito, como sucedió en la administración anterior, pues a finales del sexenio presidencial de Peña Nieto, este se adjudicó la disminución del nivel de desempleo, y aunque las cifras cuadran con esa aseveración, la realidad es que dicha creación de trabajos estuvo sujeta a la precariedad. Del primer trimestre de 2013 al primer trimestre de 2018, se crearon 4 millones 676,314 empleos asalariados con remuneraciones entre uno y dos salarios mínimos, y al mismo tiempo, se perdieron 2 millones 348,898 trabajos cuyos salarios rondaban entre dos y más de cinco salarios mínimos (Universidad Iberoamericana [IBERO], 2018). Durante el sexenio de Peña Nieto, “la precariedad en las condiciones laborales, con población sin seguridad social, contratación no permanente y sin prestaciones, se vio acompañada de creación de puestos de trabajo con menores salarios y destrucción de empleos con mayores remuneraciones” (Universidad Iberoamericana [IBERO], 2018).

Aún hoy en día las irregularidades del campo laboral se deben, en gran parte, a escasos impulsos fiscales para incentivar la contratación dentro del marco legal, a la desregulación de la formalidad en el sector privado y a problemas en la demanda para acceder equitativamente a los distintos bienes y servicios nacionales. Este último factor es consecuencia de que una gran parte de la población cuente con ingresos medios y por debajo de la línea de bienestar, además de la preferencia por bienes extranjeros a menores precios debido a la falta de políticas de autoconsumo y sustitución de importaciones en México. Esto

se observa en la gráfica siguiente, donde la demanda agregada está claramente por encima de la producción nacional.



Nota: Millones de pesos a precios de 2013. Cifras correspondientes al cuarto trimestre de cada año.

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

En resumen, el gobierno debe considerar comenzar a aprovechar la capacidad ociosa y la mano de obra disponible simultáneamente como alicientes para el crecimiento económico y del empleo en México. La política fiscal es una herramienta clave, pues si se ejerce adecuadamente se puede fomentar el aumento de la inversión en infraestructura, la promoción de los sectores estratégicos, la formación y desarrollo de habilidades e incluso facilitando el acceso al financiamiento a aquellas pymes que deseen expandirse o modernizar sus operaciones.

1.4 Deuda pública e incertidumbre a su crecimiento insostenible

1.4.1 Evolución de la deuda pública y su relación con el déficit fiscal

La aversión a incurrir en deuda insostenible ha sido constante y característico del gobierno mexicano desde la década de los ochenta, sumiendo a la política fiscal en una permanente restricción presupuestaria que limita el crecimiento económico y el derecho de familias y empresas a ofertar y demandar empleos formales. El gobierno mexicano ha concentrado sus esfuerzos en mantener un balance fiscal equilibrado, evitando desatar las múltiples

consecuencias a nivel nacional que la ortodoxia advierte alrededor de la adquisición de deuda. “La aprobación puntual de grandes desembolsos públicos puede generar un exceso de endeudamiento que resulta difícil de compensar incluso en un contexto de expansión económica” (Alesina et al., 2020, p. 3).

Derivado de que el gasto público se rige con austeridad, la actividad económica es baja y el gobierno recauda menos, por lo que cae más fácilmente en déficit, lo que a su vez implica recurrir continuamente a la deuda. En el gobierno actual, el esfuerzo se ha concentrado no solo en adquirir menos deuda, sino en disminuir el monto de esta, lo que también ha significado un bajo costo financiero de la deuda del sector público⁶.

Debido a la pandemia por COVID-19 en 2020 y la necesidad del gobierno de atender la emergencia sanitaria, la deuda pública federal aumentó 7 puntos porcentuales en 2020 con respecto al año anterior; a su vez, el 52.1% de deuda adquirida significó el 3% del PIB como el costo del servicio de esta deuda. A pesar de la depreciación del tipo de cambio en los últimos años y del repunte de las tasas de interés, el costo financiero de la deuda se ubica en el mismo nivel que a principios del siglo y muy abajo de lo observado hace 20 años (Casar, 2017).

Cuadro 4
México: Deuda pública y costo financiero del sector público, 2012 – 2020
(% PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Deuda pública	33.8	36.5	39.7	43.9	48.2	46	46	45.1	52.1
Costo financiero de la deuda	1.9	1.9	2.0	2.2	2.4	2.4	2.6	2.7	3

Nota: La información como porcentaje del PIB base 2013.

Fuente: ESTOPOR, SHCP.

El cuadro anterior muestra que durante el sexenio de Peña Nieto, la deuda del sector público fue en aumento, empezando con 33.8% del PIB en 2012 para terminar con 46% en 2018, lo que se traduce en un aumento de 12.2 puntos. En el caso del sexenio de Andrés Manuel, la

⁶ Costo financiero: “Se constituye por los intereses, comisiones u otros gastos, derivados del uso de créditos constitutivos de deuda pública; así como las erogaciones correspondientes al saneamiento financiero y de apoyo a ahorradores y deudores de la banca”. Centro de Estudios de Finanzas Públicas. (2018). *Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública*. Recuperado el 11 de octubre de 2023, de <https://cefp.gob.mx/cefpnew/buscador.php>

deuda pública aumentó 6 puntos porcentuales de 2018 a 2020, a lo que diversos medios de comunicación advierten que una deuda del 52% es lo suficientemente alta como para poner en riesgo el equilibrio de las finanzas públicas, siendo aún menos posible ampliar el gasto público para perseguir los objetivos de pleno empleo y crecimiento económico.

Por su parte, Casar (2017) señala que tal nivel de deuda no es alarmante y no se considera un obstáculo para el uso de una política fiscal expansiva, por lo que conviene dejar de calificar la deuda pública como excesiva y que atenta contra las finanzas públicas, y comenzar a considerar la capacidad de pago de las deudas contraídas. Para ello, propone un posible indicador para evaluar la capacidad de pago de la deuda pública a largo plazo (pues la mayor parte de ella está contratada a largo plazo), que es la relación entre dicha deuda y los ingresos tributarios corrientes del Estado⁷.

“[los ingresos tributarios corrientes del Estado] representan el flujo de ingreso permanente asociado a la actividad económica general que cabe esperar al margen de las vicisitudes de factores temporales como los precios y la producción de petróleo y del cual habrá que echar mano para saldar el servicio de la deuda”. (Casar, 2017, p. 241)

Casar (2017) concluye que la capacidad de pago de la deuda de México ha mejorado considerablemente desde los noventa hasta 2016, periodo dentro del cual de 2006 a 2012 dicha capacidad se deterioró ya que los ingresos tributarios permanecieron estancados alrededor de 8 y 9 como porcentaje del PIB nominal. En adelante, los datos muestran una mejora notoria dentro del periodo de estudio de la presente investigación, lo cual se podrá apreciar en el cuadro 5.

⁷ Ingresos tributarios: “son los que obtiene el gobierno federal como resultado de las imposiciones fiscales”. Reyes, T. (2000). *Estructura de los ingresos federales en México* (p.7-9). México: Cámara de Diputados. Recuperado de: <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-11-2000.pdf>
Los ingresos tributarios incluyen principalmente el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto especial sobre la producción y servicios (IEPS), el impuesto a la importación y otros impuestos.

Cuadro 5

México: Principales ingresos tributarios del sector público, 2012 – 2020
(% PIB nominal)

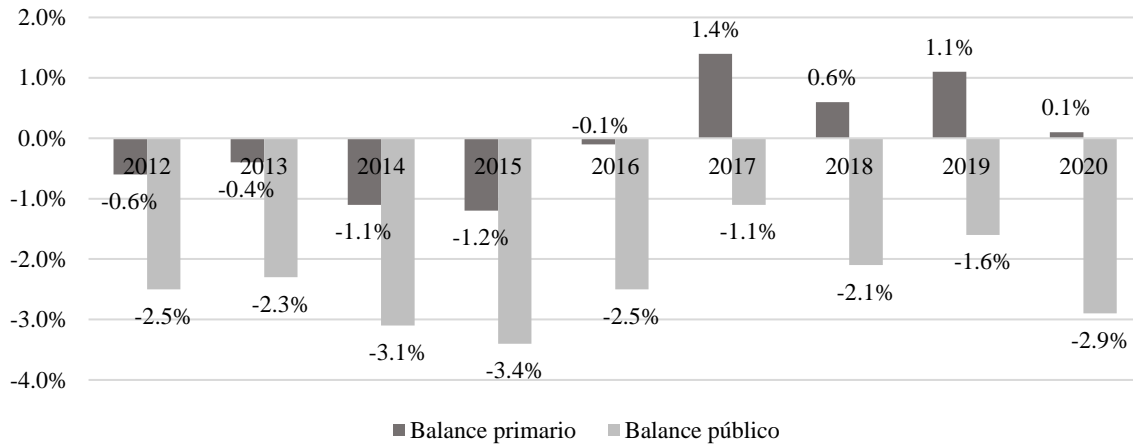
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ingresos tributarios	8.3	9.6	10.3	12.7	13.5	13.0	13.0	13.1	14.4
Impuesto sobre la renta (ISR)	5.1	5.8	5.5	6.6	7.1	7.2	7.1	6.9	7.6
Impuesto al valor agregado (IVA)	3.7	3.4	3.8	3.8	3.9	3.7	3.9	3.8	4.3
Impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS)									
IEPS gasolinas y diesel	-1.3	-0.5	-0.1	1.2	1.4	1.0	0.8	1.2	1.3
IEPS distinto de gasolinas y diesel	0.5	0.5	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7	0.7
Impuesto a la importación	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.3	0.3	0.3
Otros impuestos	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	0.3

Fuente: Elaboración propia con datos de BIE, INEGI y ESTOPOR, SHCP.

Diversos medios de comunicación señalan que el incremento de la deuda es consecuencia del gasto público deficitario y que por ello el gobierno debe ser precavido en sus propuestas de egresos. Sin embargo, el aumento de la deuda se debe en parte a los incrementos en la tasa de interés, aunado al hecho de que se destina parte del presupuesto público al pago del costo financiero de la deuda y a reducir el monto de la deuda pública de largo plazo.

Respecto al gasto deficitario que los medios señalan, cabe resaltar que su monto conforma un porcentaje mínimo del PIB, a penas menor a -2%. A partir de 2017 se alcanzó el superávit primario, incluso durante la emergencia sanitaria por COVID-19, lo que quiere decir que el gobierno ha logrado posicionarse muy cerca del equilibrio fiscal a pesar de la magnitud de este evento inesperado, como se podrá ver a continuación.

Gráfica 9
 México: Balance primario y balance público, 2012 - 2020
 (% PIB)



Nota: La información como porcentaje del PIB base 2013.

Fuente: ESTOPOR, SHCP.

Durante los sexenios pasados se incurrió en más deuda pública que en lo que va del sexenio actual, derivado del hecho de que la inversión pública ha permanecido baja y no hubo crecimiento económico. Sucede que, al disminuir el gasto público, se contrae la actividad económica, pues los gobiernos en turno no son capaces de crear condiciones suficientes para incentivar la actividad económica y, por lo tanto, incrementar los ingresos públicos, por lo que se incurre en deuda con el fin de contrarrestar dicha situación.

El principal argumento para evitar el endeudamiento durante una recesión se basa en la creencia generalizada de que un aumento del gasto público provocará un alto costo en el futuro, como el aumento de impuestos: “El endeudamiento de hoy habrá que pagarlo más tarde” (Esquivel, 2020, p.40). Además, se teme que esto provoque presiones sobre el sector externo como el aumento de la inflación, de la tasa de interés y del tipo de cambio, además de desconfianza en la economía mexicana que provocaría una mayor adquisición de deuda y un efecto *crowding out*, lo que a su vez restringirá la inversión.

Los hacedores de política no toman en cuenta que la política fiscal tendrá un impacto considerable en la economía si el gasto público se destina a impulsar la actividad económica, incluso si dicho gasto llega a ser deficitario. Desde una perspectiva poskeynesiana, es fundamental reconocer que las decisiones financieras y monetarias juegan un papel crucial en la dinámica económica. La incertidumbre y el comportamiento real de los consumidores

pueden influir de manera significativa en la inversión y el consumo. Por lo tanto, si se decide apoyar a la esfera productiva mediante la creación de empleos y el estímulo al sector privado, no solo se estaría impulsando la demanda agregada, sino también generando condiciones favorables para que los consumidores tomen decisiones financieras y de inversión más positivas. Esto puede tener un efecto multiplicador en la economía, potenciando la producción y el empleo. Asimismo, al fortalecer la actividad económica y la distribución del ingreso, se crearía un entorno propicio para que los contribuyentes cuenten con mayores ingresos, lo que, en última instancia, beneficiaría al sector público al incrementar la recaudación fiscal y evitar posibles tensiones alrededor del gasto y la deuda.

Es importante destacar que únicamente la deuda denominada en moneda extranjera plantea un problema significativo. Esto conlleva la necesidad de que las economías mantengan niveles elevados de superávit en el comercio internacional para hacer frente al servicio de la deuda en una divisa distinta a la nacional. En el caso más desfavorable, donde no se el escenario de superávit no ocurre, el gobierno pertinente se ve compelido a continuar endeudándose y/o fomentar una mayor entrada de capitales para cumplir con el servicio de la deuda. Este asunto será abordado en detalle más adelante.

Por otro lado, debido a la pandemia por COVID-19, los preceptos de la escuela neoclásica sobre el riesgo a adquirir deuda pública tomaron más fuerza en el caso particular de México, haciendo que las autoridades correspondientes pusieran sus esfuerzos en evitar expandir el gasto deficitario y no sobre endeudarse. Tal fue así, que el gobierno aplicó un estímulo fiscal escaso para enfrentar la crisis del COVID-19, en aras de mantener la actual política conservadora y apeándose a la estabilidad de las finanzas públicas.

La SCHP (2021) celebró que: “México es uno de los países emergentes cuya posición fiscal es más sólida y con menores incrementos en los niveles de endeudamiento en la etapa pos-COVID, lo cual ha sido reconocido por instituciones financieras internacionales e inversionistas internacionales”. También reportó que: “durante 2020 no se utilizó endeudamiento adicional al aprobado por el Congreso y la crisis del COVID-19 no modificó la trayectoria descendente de la deuda” (2021). Sin embargo, en ese año la deuda representó el 52.1% del PIB, un incremento anual de 7.2%. La SHCP explica que dicha variación en el nivel de la deuda se debió a la contracción económica de -8.2% y al incremento promedio

del tipo de cambio de las monedas en que se encuentra denominada la deuda externa. Estos sucesos provocaron un efecto de valuación sobre el saldo de la deuda externa. De ahí el aumento en la deuda pública total.

Ejercer una política fiscal expansiva, específicamente por el lado del gasto, no ha sido opción alguna para los hacedores de política económica, pese al contexto de desempleo, subempleo y crecimiento económico en desaceleración, pues se insiste en seguir la senda de las finanzas públicas prudentes. Consideran que México es un país sin espacio fiscal y con poca holgura para llevar a cabo una expansión fiscal (Esquivel, 2020), por lo que proponen seguir persiguiendo el equilibrio —incluso alcanzar el superávit— a través del régimen de austeridad, sin dejar de lado el cumplimiento del pago de la deuda a fin de no comprometer a los contribuyentes ni a las finanzas públicas en el futuro.

1.4.2 El gasto del gobierno y la deuda pública desde la perspectiva de la TMD

De acuerdo con Mitchell (2009) y la óptica de la TMD, la ampliación del gasto público no tiene sentido si gran parte se destina al pago de la deuda pública, dado que esto solo beneficia al sector financiero y sus intereses de inversión en áreas que no fomentan el crecimiento económico. El gobierno debe gastar primero con el fin de estimular al sector privado, de tal manera que propicie mayor demanda y por tanto mayores ingresos. De esta manera, dicho sector se encontraría en condiciones de cumplir con sus obligaciones tributarias, lo que se traduciría en mayor recaudación para el Estado, permitiéndole así reducir el déficit fiscal. No obstante, en el contexto mexicano, se continúa desestimando el potencial del gasto público por temor a incurrir en deuda adicional que comprometa la estabilidad macroeconómica.

En pocas palabras, el gobierno no tendría que verse en la necesidad de emitir deuda para financiar el déficit fiscal, ya que el gasto deficitario estaría dirigido a favorecer la producción nacional, la productividad, la capacidad productiva, el empleo y el desarrollo tecnológico, área de la economía que sí propician el crecimiento económico, una mayor oferta de trabajos formales y, consecuentemente, el bienestar social.

Cabe resaltar que la deuda emitida por el gobierno, siguiendo el enfoque de la TMD, tiene una función específica, pues se utiliza para regular la liquidez y drenar el exceso de reservas bancarias que genera el incremento del gasto público, esto con el fin de evitar presiones a la

baja en las tasas de interés de un día y mantenerlas positivas y no para financiar el déficit público (Wray, 2006). Y aunque el gobierno se viera en la necesidad de adquirir deuda, esta solo puede crecer por arriba de la actividad económica siempre y cuando se destine a los sectores antes mencionados. La adquisición de deuda interna solo representa un problema cuando el costo crece en mayor medida que el ingreso nacional y la recaudación y por lo tanto, de la capacidad de pago (Huerta, 2019). Es menester recordar, como se ha dicho anteriormente, que diferente es la situación cuando se recurre a deuda en moneda extranjera.

Con un gobierno soberano que controla la moneda, la deuda interna no sería una limitante para el gasto y por lo tanto, no existiría una crisis de la deuda interna, pues el gobierno tiene el poder de reestructurar su pago. Sin embargo y como ya se ha mencionado, México cuenta con numerosas restricciones fiscales —típicas de un país altamente dependiente tanto del sector privado como externo— que le impiden hacer un uso efectivo del gasto público, esto debido a la teoría convencional que domina las decisiones de los hacedores de política en el país, lo que advierte una fuerte tendencia a prevalecer el mismo manejo de la política fiscal por mucho tiempo más.

1.5 Conclusiones

El hecho de que el gobierno siga concentrando sus esfuerzos en lograr y mantener el equilibrio fiscal conlleva inevitablemente a que desvíe su atención de los objetivos principales de la política fiscal, que es fortalecer el crecimiento económico y disminuir el desempleo. Tales objetivos difícilmente serán posibles si se persigue el camino de la austeridad, elección de política pública que mantiene restringido el gasto e impide el impulso de los sectores clave de la economía, perpetuando la desaceleración económica y el alto desempleo.

México se caracteriza cada vez más por sus finanzas públicas sanas, gracias a su política de austeridad fiscal que ampara las decisiones del banco central, el cual prioriza la estabilidad del sector financiero desregulado y promueve la dependencia del país al comercio exterior. Así, se está apostando por un crecimiento hacia afuera en vez de crear condiciones de crecimiento endógenas. De esta manera, queda reducido el papel de la política fiscal en la

economía mexicana, pues se teme que la ampliación del gasto público afecte la estabilidad macroeconómica.

En el siguiente capítulo, se continúa analizando el dominio de la teoría neoclásica sobre la política fiscal mexicana reciente, resaltando su disfuncionalidad como teoría y sus efectos sobre el crecimiento y el empleo, abriendo paso a la crítica de sus preceptos que han consolidado una política fiscal consistente con las sanas finanzas públicas. Para ello, la TMD protagonizará los argumentos que señalen los efectos de la restricción fiscal, mostrando la necesidad de introducir una nueva guía macroeconómica para México.

Capítulo 2. La política fiscal mexicana bajo el enfoque de la Teoría Moderna del Dinero

2.1 El papel de los impuestos y evolución de la recaudación tributaria

2.1.1 Planteamiento teórico del papel de los impuestos: teoría neoclásica vs TMD

De acuerdo con la teoría neoclásica, los impuestos proporcionan ingresos al gobierno para poder gastar, asegurando que se debe recaudar más para gastar más, lo que en pocas palabras significa que el gasto del gobierno está restringido por sus ingresos. Mitchell et al. (2019) recogieron la concepción *mainstream* sobre las tres formas de financiamiento señaladas por la teoría convencional, y las expresaron en la siguiente ecuación:

$$G + iB = T + \Delta B + \Delta M_h,$$

donde G es el gasto del gobierno; iB el pago de intereses de la deuda pública existente; T los ingresos tributarios; ΔB es el préstamo basado en la venta de bonos del gobierno; y ΔM_h es la creación de dinero.

De acuerdo con la interpretación convencional de la restricción fiscal, si el gobierno tiene un déficit fiscal, entonces tendrá que pedir prestado (ΔB) vendiendo deuda pública y/o creando una base monetaria adicional (ΔM_h). Por lo tanto, se alega que la restricción fiscal del gobierno representa una restricción *ex ante* del gasto público. En otras palabras, si el resultado fiscal se conociera de antemano, la ecuación anterior sería una guía sobre cómo podría financiarse el gasto.

La economía *mainstream* usa el marco de referencias presupuesto del gobierno limitado (PGL) para analizar tres formas de financiamiento público: 1) Elevando impuestos; 2) Vendiendo deuda pública que devenga intereses al sector privado (bonos); y 3) Emitiendo dinero de alto poder que no devenga intereses (creación de dinero). (Mitchell, 2009)

La aceptación de este marco de referencia lleva a creer que, si el gobierno imprime dinero para poder gastar más, esto causará presiones sobre precios, por lo que termina recurriendo a la vía de aumentar los impuestos o vender bonos para obtener ingresos. Sin embargo, la

impresión de dinero causa inflación porque —desde el enfoque neoclásico— se parte del supuesto de que la economía se encuentra en el pleno empleo, por lo que tendrá que aumentar los impuestos para disminuir demanda y que no aumenten los precios, ya que mediante esa vía se restringe la demanda del sector privado.

Cabe aclarar que en la realidad, la economía no se encuentra en contexto de pleno empleo, por lo tanto, el gasto del gobierno no podría generar presiones inflacionarias si hay capacidad ociosa, la cual se puede aprovechar para aumentar la producción y satisfacer la mayor demanda, que es generada por un aumento inicial del gasto público.

Por otro lado, el enfoque convencional reitera que, si el gobierno aumenta su déficit fiscal, entonces está aumentando su adquisición de deuda o imprimiendo dinero para compensar ese déficit, lo cual consideran indeseable pues aseguran que la emisión de deuda deberá compensarse con un alza prolongada de los impuestos (Barro, 1997). Como se está partiendo del contexto convencional, la mayor demanda del gobierno por deuda genera presiones sobre la tasa de interés y un efecto *crowding out* que excluye al sector privado de préstamos.

En la realidad, la banca presta en función de la capacidad de reembolso que tengan los deudores, y el gobierno puede emitir deuda sin necesidad de aumentar la tasa de interés (Huerta, 2019). La TMD argumenta que es el gasto público el que le proporciona los ingresos al sector gubernamental y no gubernamental, permitiéndole al primero recaudar lo que gasta y, al segundo, cubrir sus obligaciones tributarias. Por lo tanto, los fondos necesarios para el pago de las obligaciones tributarias se proporcionan al sector no gubernamental ejerciendo primeramente el gasto público.

Desde esta perspectiva teórica, los impuestos no son una fuente de financiamiento del gasto público, sino que más bien “crean demanda de gasto público para poner a disposición la moneda necesaria para pagar los impuestos” (Mitchell et al., 2019, p. 318). Es decir, que el establecimiento de impuestos y de bonos no es para financiar el gasto, sino para drenar liquidez de la economía, los cuales se pagan con la moneda nacional y crean demanda para esa moneda.

Los impuestos liberan recursos reales de la economía (trabajo y capital) que de otro modo habrían sido utilizados por el sector no gubernamental para fines privados. Por

lo tanto, permiten que el gobierno gaste sin enfrentarse a la restricción inflacionaria que se crearía una vez que todos los recursos se utilicen por completo. (Mitchell et al., 2019, p. 323)

Los impuestos solo pagan el gasto público cuando se trata de gobiernos locales y aquellos estados que no emiten su propia moneda; de aquellas naciones que adoptan una moneda extranjera, que vinculan la suya al oro o a una paridad nominal fija. Si se trabajara con tipo de cambio flexible, se podría incrementar el gasto público, pero no la aumentan porque las autoridades se comprometen a estabilizar el tipo de cambio que favorece al sector financiero. Para no generar presiones sobre dicha variable, se trabaja con austeridad fiscal para mantener su estabilidad.

Dicho así, la TMD sugiere pensar en un papel completamente diferente de los impuestos en el cual no se les atribuya como fuente de financiamiento del gasto del gobierno, lo cual implica que el gasto público está enteramente limitado, sino en uno que sea congruente con una política fiscal que esté alienada con las finanzas funcionales, lo cual se verá más a detalle en el siguiente subtema.

2.1.2 Funciones de los impuestos de acuerdo con la teoría moderna del dinero: México en contexto.

Se precisan a continuación tres funciones que desempeñan los impuestos vistos desde la perspectiva teórica de la TMD y su contraste con el caso mexicano:

- 1) Los impuestos permiten que los contribuyentes vendan bienes y servicios al gobierno con el fin de que adquieran la moneda que emite el mismo, de tal manera que puedan cumplir con sus obligaciones.

Esta primera función de los impuestos se refiere a que el establecimiento de impuestos conlleva que los contribuyentes acepten la moneda nacional ya que con ella se pagan todas las contribuciones. Lo anterior implica que todo aquel recurso no gubernamental que se encuentre disponible en su moneda pueda ser utilizado a través del gasto del gobierno. El gobierno puede gastar en todo aquello que se venda en su moneda, reemplazando la compra de bienes importados ya que ahí necesita divisas.

Con la transferencia de recursos del sector no gubernamental al sector gubernamental, se requiere de impuestos para que los contribuyentes estén en disposición de vender sus bienes y servicios, con el fin de hacerse con la moneda nacional que les permita pagar sus impuestos. Sin embargo, para que los contribuyentes puedan cumplir con el pago de sus obligaciones es necesario que el gobierno —antes de recaudar impuestos y emitir deuda— gaste primero. Dicho ampliamente, el gobierno ejerce el gasto con el objetivo de impulsar la actividad económica, ocasionando que el poder adquisitivo de los contribuyentes aumente y se vean posibilitados al pago de sus obligaciones. Por lo tanto, si no se expande el gasto público el ingreso nacional disminuirá y la recaudación será menor.

En el caso de México sucede que el gobierno no controla la moneda debido a la autonomía del banco central, el cual tiene como objetivo principal el control de la inflación y la estabilidad del tipo de cambio —aun cuando el régimen cambiario es flexible— lo que hace que el gobierno se vuelva dependiente de los impuestos para financiar el gasto. No obstante, nos encontramos en un contexto donde la recaudación tributaria es baja debido, en primer lugar, a que el gobierno gasta poco. Si la recaudación es baja es porque el gasto público es bajo, y al gastar poco se frena la actividad económica del país al desalentar la participación tanto de individuos como empresas. Según la OCDE (2023), México es de los países que menos recaudan como proporción del PIB.

En el 2014 entró en vigor la Reforma Hacendaria como parte de la propuesta de Peña Nieto de aumentar los ingresos tributarios, esto con el objetivo de ampliar y dinamizar el gasto público, pues este sería el motor del crecimiento. Si bien el SAT se mantuvo riguroso en su objetivo, logrando así ampliar la base gravable, como se observa en el cuadro anterior, esto no se reflejó en un aumento del gasto público como se había previsto y no hubo crecimiento económico significativo. En el caso del desempleo este sí disminuyó, pero esto no quiere decir que la nueva ocupación se haya dado en condiciones de formalidad y remuneraciones justas.

Como parte de las medidas impulsadas por el SAT para aumentar la recaudación, una de ellas fue imponer multas a las empresas que —por una u otra razón— no podían pagar sus impuestos, por lo que, para mantenerse al margen de la ley muchas empresas disminuyeron su inversión. Tal fue así, que la inversión privada se vio afectada por la misma razón y se

mantuvo estancada alrededor de 17% durante el sexenio anterior, mientras que la inversión pública no compensó este efecto y disminuyó su participación en el PIB por debajo del 3% una vez implementada la Reforma Hacendaria (véase gráfica 1).

La recaudación tributaria es baja también debido a la alta evasión y elusión fiscal. Según estimaciones realizadas por Buehn y Schneider (2016) la evasión fiscal como proporción del PIB en México durante el período 1999-2010 alcanzó un nivel de 7.7% y disminuyó a 6.2%. Por su parte, las estimaciones de San Martín et al. (2017) señalan que la evasión fiscal como porcentaje del PIB en México en el período 2005-2016 comenzó con 5.2% y terminó en 2.6%; la diferencia promedio entre ambas estimaciones fue de 1.5 puntos porcentuales del PIB.

De acuerdo con Tello (2021), la baja recaudación también se debe a la concentración de la riqueza en el decil X, aunado al hecho de que las utilidades derivadas de la inversión en México no se reinvierten, sino que se acumulan cada vez más, por lo que la riqueza se ha ido concentrado en los deciles más altos. Por su parte, Ríos (2021), estimó que alrededor del 1% de la población mexicana que alberga a los estratos más altos evade más impuestos que los estratos más bajos; estos últimos lo hacen más por el lado del IVA. Estimó que anualmente se evaden 948 mil millones de pesos, en donde el 64% se explica por lo que dejan de pagar los primeros, mientras que los segundos evaden a lo mucho el 2%.

Una razón más por la que la recaudación tributaria es baja es debido a un sector financiero desregulado que disminuye su participación en la recaudación tributaria. Con una alta tasa de interés predominante, el más beneficiado es el sector financiero al verse encarecido el costo del crédito y de la inversión, pues así obtienen más rendimiento. Tal situación limita aún más el gasto del gobierno que utiliza los ingresos tributarios como principal fuente de financiamiento.

Con un gasto público reducido debido a la baja recaudación, el pago de las obligaciones financieras es insuficiente y el gobierno se ve obligado a pedir deuda. Y si el gobierno acude a los mercados internacionales por créditos —deuda externa—, estos aumentan la tasa de interés porque el país no tiene condiciones de pago y las calificadoras reducirán su grado crediticio, mientras que la deuda interna la puede refinanciar. Pero como el banco central mantiene alta la tasa de interés para volver atractiva la inversión, empeora la capacidad de

pago de la deuda interna, llevando a México a un escenario de menor crecimiento ante una política fiscal débil.

- 2) Los impuestos racionalizan la cantidad de dinero en circulación, influyendo en la actividad económica y, en concreto, sobre la salud pública.

Esta segunda función de los impuestos que sirve de regulador de la cantidad de dinero circulando en la economía le permite al gobierno tres cosas: 1) disminuir la capacidad de gasto del sector privado —especialmente el financiero—, 2) restringir la demanda para evitar inflación y 3) reducir el consumo de bienes específicos que atentan contra la salud pública. Ahora se explicarán estos puntos más a detalle.

Primeramente, cuando el gobierno recauda impuestos está retirando dinero de la circulación en la economía, lo cual reduce la cantidad de dinero disponible para el gasto y puede ayudar a moderar la demanda agregada. Cuando la demanda es menor, se reduce la presión sobre los precios, contribuyendo a controlar la inflación.

En segundo lugar, la recaudación tributaria en general tiene la capacidad de disminuir la demanda y la producción específicamente en el sector económico donde recaigan, ya que se tiene menos dinero para gastar. De acuerdo con Huerta (2019), es preferible que los impuestos recaigan en aquellos sectores de altos ingresos para restarles capacidad de inversión especulativa, pues distorsionan el funcionamiento de la economía. Así, el gobierno tendría mayor control del dinero en poder de los privados cuando estos están inmersos en actividades especulativas.

Por último, a través de la imposición de impuestos, se reduce el poder adquisitivo de los sectores sujetos de impuestos con el objetivo de restringir la alta demanda que provoca inflación o limitar el acceso a bienes específicos de carácter nocivo en beneficio de la salud pública. Este último tipo de gravamen es conocido como impuestos pigouvianos⁸ y tienen como propósito “corregir ‘externalidades’ o ‘fallas de mercado’ que derivan del consumo de bienes que se asocian con daños a la salud como tabaco, alcohol y bebidas azucaradas” (Instituto Nacional de la Salud Pública [INSP], 2020). Así, el gobierno interviene para

⁸ Nombrados así gracias a la contribución del economista inglés Arthur Pigou en su artículo *The Economics of Welfare*, 1920.

desincentivar el consumo de estos bienes cuando se tiene: 1) información incompleta, pues la población conoce parcial o totalmente los daños a la salud debido al consumo de estos bienes, 2) externalidades negativas, que implica elevados costos para el sector salud y pérdida de productividad y 3) bienes que causan adicción o que se asocian con problemas de autocontrol o compulsividad (INSP, 2020).

En México, el impuesto aplicado a bienes como los mencionados previamente, está respaldado principalmente por la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), la cual regula la imposición del impuesto sobre la producción y venta de ciertos bienes y servicios, y define los productos que están sujetos a este gravamen, incluyendo aquellos que tienen un impacto negativo en la salud pública. Además de la Ley del IEPS, existen otras leyes y regulaciones que respaldan medidas específicas para proteger la salud pública, como la Ley General para el Control del Tabaco y la Ley General de Salud.

- 3) Los impuestos expanden el espacio de gasto del gobierno al restarle capacidad de gasto al sector sujeto de impuestos con el fin de que el gobierno comience a gastar donde el sector sujeto solía hacerlo.

Esta tercera función de los impuestos no quiere decir que estos financien el gasto del gobierno, sino que, al restarle poder adquisitivo al sector sujeto de impuestos, el gobierno dirige el gasto público hacia aquellas áreas donde el otro sector lo hacía. Bajo la perspectiva de la TMD, un gobierno emisor de la moneda nacional no se financia directamente a través de la recaudación de impuestos o de la emisión de deuda, como tradicionalmente se ha entendido, sino que crea su propia moneda y puede gastar en ella de manera soberana (Mitchell et al., 2019).

Como se ha mencionado antes, México es un país que no posee el control absoluto de su moneda, lo que hace que dependa de los impuestos para gastar. Como la recaudación tributaria ha sido baja, el gasto público se ve limitado, por lo que el gobierno depende de la recaudación tributaria como principal fuente de ingresos para gastar. Caso contrario al de un país que sí controla la moneda, pues siguiendo el enfoque de la TMD, las economías con soberanía monetaria tienen la capacidad de seguir gastando independientemente de la autonomía del banco central.

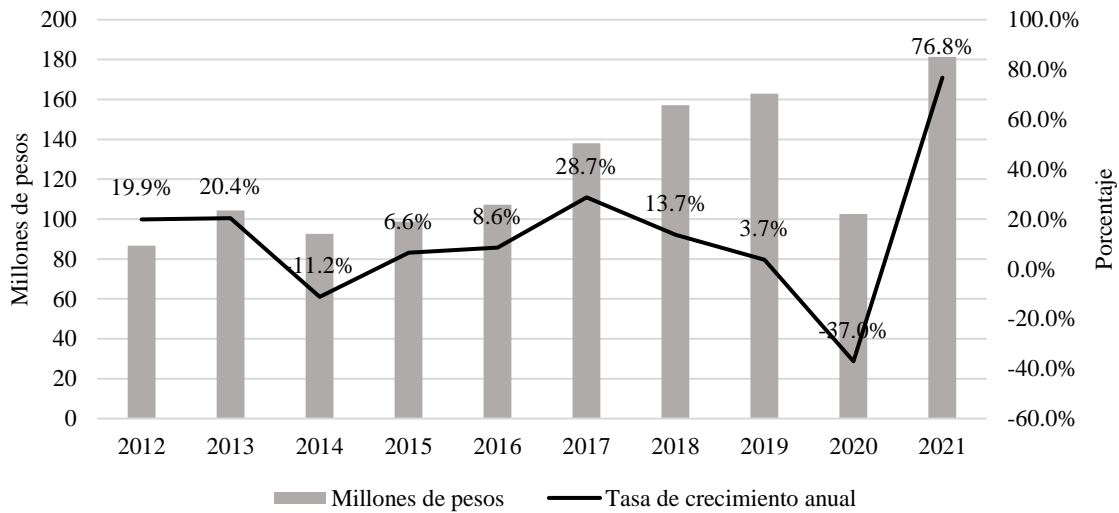
Diariamente, el Banco de México y la SHCP interactúan para regular la liquidez de la economía, las reservas bancarias y mantener la tasa de interés objetivo. El gobierno puede gastar depositando en la cuenta de aquellos que le venden bienes y servicios y esos depósitos bancarios incrementan las reservas bancarias. Para que tal incremento de las reservas bancarias no baje la tasa de interés, el banco central emite deuda la cual compra la banca comercial, de esta forma el banco central retira las reservas bancarias y mantiene regulado el sistema financiero. Por lo que, a pesar de que el gobierno mexicano no tiene soberanía monetaria completa, puede seguir gastando, sin dejar de lado que el límite del gasto público son los recursos reales con los que cuenta la economía.

2.1.3 La importancia de los impuestos en el gobierno mexicano

La SHCP se ha conformado con una miscelánea fiscal anual que solo plantea cambios mínimos de sus versiones anteriores, sin que ello logre incrementar sustancialmente el ingreso del gobierno para incrementar el gasto y así impulsar el crecimiento y el empleo del país. La política fiscal en México está arraigada al régimen de austeridad que mantiene el presupuesto público estrictamente limitado.

Es menester que el gobierno acentúe sus esfuerzos en gravar a los sectores bancario y financiero, quienes resultan ser los más beneficiados al priorizarse las políticas orientadas a la macro estabilidad del país. Esta llamada macro estabilidad se explica por una deuda pública baja, sin una expansión replanteada del gasto público e incremento de la entrada de capitales, además de una alta tasa de interés que ayuda a reducir y controlar la inflación y preservar la estabilidad del tipo de cambio. Estas políticas —basadas en la ideología neoclásica— no han actuado a favor de los objetivos de crecimiento y empleo, sino más bien en *pro* de la estabilidad del sector bancario-financiero.

Gráfica 10
México: Utilidades de la banca comercial, 2012-2021



Fuente: Elaboración propia con datos de la CNBV.

Como se puede observar en la gráfica anterior, las utilidades de la banca comercial se han mantenido altas y estables a lo largo del periodo a excepción del 2020, cuando la pandemia por COVID-19 llevó a la economía mexicana a una situación crítica. En ese año, las utilidades de dicho sector se vieron disminuidas drásticamente al presentar una caída de -37%. Sin embargo, el impacto de la crisis sanitaria fue efímero, pues para el 2021 la banca comercial tuvo una utilidad de 182,000 millones de pesos, lo que se traduce en 65.7% más que los 102,000 millones obtenidos en el 2020.

De acuerdo con Juárez (2022) en el repunte de 2021 influyó:

Una disminución importante en las estimaciones preventivas para riesgos crediticios, ello, luego de que en el 2020 los bancos realizaran reservas adicionales para enfrentar posibles impagos por la crisis económica derivada de la pandemia; pero también menores gastos por intereses y otros ingresos.

Como se ha visto, la política económica mexicana actual se ha apegado a las normas y disposiciones de los organismos y calificadoras internacionales, con el fin de que el sector financiero no pierda su confianza y continúen siendo candidatos a altos flujos de capital extranjero. He ahí que la macro estabilidad del país sea importante para los sectores bancario

y financiero, al punto de que el Estado se subordina a los intereses de dicho sector, dejando en segundo plano sus compromisos para con la sociedad y la meta del crecimiento.

El ajuste fiscal por el que opta el gobierno para aumentar sus ingresos —sin que esto afecte a los privados de alto ingresos— es la disminución de la inversión pública, recortes de plantillas de servidores públicos, presupuesto limitado y reasignación de éste a programas sociales, a lo que este último se ha utilizado como un marcado acto de clientelismo político⁹ como parte de las campañas electorales de los distintos partidos políticos. Tal es así, que el 4 de enero de 2023, el presidente Andrés Manuel declaró abiertamente durante su mañanera que “ayudando a los pobres va uno a la segura”, pues según él: “cuando se necesite defender, en este caso, la Transformación, se cuenta con el apoyo de ellos”, concluyendo así que “no es un asunto personal, es un asunto de estrategia política” (Andrés Manuel López Obrador, 2023, 1:42:31). Estas prácticas cotidianas “generan acciones como el fraude, la malversación de fondos, estafas y prácticas tales que lesionan seriamente, además de la economía, la credibilidad ciudadana y, con ello, a las instituciones” (Audelo, 2004, p. 140).

Por otra parte, las autoridades hacendarias descartan un ajuste fiscal orientado a recaudar más del sector bancario-financiero, el cual se encuentra altamente desregulado. No obstante, en el marco de la TMD y bajo el supuesto de un gobierno soberano, ni los impuestos ni la venta de bonos son necesarios para financiar el gasto del gobierno, más bien que el gasto se financia a través de la creación de moneda fiduciaria, la cual es aceptada porque existe una obligación tributaria. Los impuestos, de acuerdo con Wray (2006), son fundamentales para el gobierno no para financiar el gasto, sino para crear una demanda por la moneda que emite el gobierno, ya que la requieren para cubrir sus obligaciones tributarias.

Pero recordemos que el gobierno mexicano no tiene el control total de la moneda, por lo que el sector financiero y el de altos ingresos deben ser sujetos de un gravamen más alto para financiar el gasto e inversión del gobierno, a fin de que se pueda potenciar el crecimiento económico y la generación de empleo. La aplicación de impuestos a estos sectores no

⁹ Audelo (2004, p.127) define el clientelismo como: “aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una amistad instrumental, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos”, en las cuales señala que: “existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio servicios personales, lealtad, apoyo político o votos”. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/417/41751459004.pdf>

afectaría sus ganancias ya que las reinvierten en el mismo sector especulativo que les genera grandes fortunas y acumulación.

Cabe resaltar que tal incremento de impuestos al sector no financiero no es opción viable cuando la economía está en la parte negativa del ciclo económico, pues ello contribuiría a la reducción de los ingresos de las familias, ya que provoca que se gaste menos y que la demanda agregada se contraiga. El segundo principio de las finanzas funcionales de Abba Lerner dicta que “el gobierno debe pedir prestado dinero sólo si es deseable que el público tenga menos dinero y más bonos del gobierno” (Lerner, 1943, p. 40).

La verdadera política efectiva para reactivar la economía no es una política de reducción de impuestos, sino la expansión del gasto público. La reducción de impuestos no necesariamente incentiva la inversión privada, pues las empresas no siempre reinvierten el excedente que perciben cuando pagan menos impuestos, sino más bien lo canalizan al pago de sus deudas o la compra de acciones de su empresa para ampliar su control sobre ella (Huerta, 2019).

Tampoco habrá impacto positivo de dicha política si el aumento del gasto del gobierno — derivado del incremento de sus ingresos por la mayor recaudación tributaria— se dirige al pago del servicio de la deuda, pues nuevamente se beneficia al sector financiero al contribuir a la estabilidad de este, misma que las instituciones internacionales imponen. Por lo tanto, el aumento de los ingresos del gobierno —gracias a una mayor recaudación tributaria— no se canaliza a los sectores clave de la economía. En cambio, la expansión del gasto público genera efectos multiplicadores al incrementar directamente la demanda agregada, lo que estimula a su vez la producción y por lo tanto el empleo.

Es así como el gasto del gobierno no está restringido por sus ingresos tributarios ni por la adquisición de deuda, ya que solo gasta abonando en las cuentas bancarias de quienes le venden bienes y servicios, sino por los recursos reales con los que cuenta la economía Wray (2006). A continuación, se explica el por qué en la creencia generalizada del aumento de la inflación como consecuencia de un incremento en el gasto público y la demanda agregada, y cómo la credibilidad en esta teoría afecta las decisiones en materia de políticas públicas.

2.2 Abandono del objetivo de pleno empleo

2.2.1 *La estabilidad de precios en el marco de la teoría neoclásica*

El enfoque de la política fiscal en México está inclinado a coadyuvar al logro de la meta de inflación establecido por la política monetaria, convirtiéndose también en un nuevo objetivo de gobierno. Sin embargo, es necesario considerar que este cambio de enfoque puede comprometer uno de los desafíos más significativos del país: la aproximación al pleno empleo. Si bien el control de la inflación es esencial para preservar el poder adquisitivo, lo que contribuye a la confianza de la población, es crucial reconocer que el pleno empleo es un objetivo sumamente valioso y necesario para el desarrollo económico y social.

Con el fin de alcanzar un nivel de inflación estable, los gobiernos se conducen bajo el régimen de la tasa natural de desempleo, conocida como NAIRU (*Non-accelerating inflation rate of unemployment*, por sus siglas en inglés). Bajo dicho régimen, la inflación es controlada por medio de una política monetaria y fiscal restrictiva, donde la primera aumenta la tasa de interés para inhibir el acceso al crédito, y la segunda reduce el gasto con el fin de disminuir el exceso de demanda agregada. El resultado final es baja inflación a costa de un alto desempleo. Este tipo de política económica es consistente con la curva de Phillips, la cual enuncia un alto costo de elección entre baja inflación y pleno empleo.

La decisión de política monetaria del Banco de México es clara, pues se deja recaer sobre los trabajadores el costo de una baja inflación. Bajo este mismo fin el banco central, para cumplir con su meta de inflación de 3 por ciento +/- 1, abandona cualquier obligación de apoyar un entorno político que logre y mantenga el pleno empleo. Su enfoque se ha dirigido casi exclusivamente a lograr la estabilidad de precios sobre la ideología NAIRU, reflejando el abandono del objetivo del pleno empleo por parte del Estado.

Esta elección de régimen monetario mantiene austera la política fiscal con el fin de contribuir a dicho objetivo y evitar más presiones sobre los precios. Por consiguiente, el gobierno ha dejado de ser el principal creador e impulsor de puestos de trabajo y tampoco coopera con el sector privado a ofertar empleos formales, patrocinando una economía que tolera los

mercados de trabajo estrechos y altas tasas de subutilización laboral, lo que incita consecuentemente al incremento de la informalidad.

El desempleo persistente, además, genera una gran pérdida de producción real, lo que impacta directamente en el crecimiento económico nacional. A la vez, la menor capacidad productiva se ha traducido, en los últimos años, en escasez de productos que presiona sobre la inflación, además de profundizar los rezagos productivos, empeorar el déficit de comercio exterior y, finalmente, seguir manteniendo alto el desempleo.

2.2.2 Desempleo e inflación persistentes

La formulación de la política económica en México se ha basado en la perspectiva ortodoxa, la cual no ha proporcionado resultados positivos y sostenibles de manera equitativa, especialmente alrededor del fenómeno del desempleo y sus diversas manifestaciones. En ese sentido, la política fiscal es una herramienta clave para reformular el gasto público y redefinir los objetivos de éste a fin de que el empleo se sitúe como uno de sus objetivos centrales, mismo al que se le debe reconocer con los adjetivos de seguro, decente y digno para cualquiera que se encuentre en búsqueda activa de trabajo.

Sin embargo, las diferencias y desigualdades que existen en términos de acceso a empleos de calidad, salarios justos, oportunidades de crecimiento y condiciones laborales es cada vez más grande, aspectos que han sido difíciles de reconocer y corregir por parte del Estado. Diversos artículos y publicaciones le adjudican a la administración de Peña Nieto el sexenio de mayor creación de empleos, pero como se mencionó en el subtema 1.3.2, estos se caracterizaron por la precariedad, las bajas remuneraciones y la continuidad de la informalidad. Durante dicho sexenio se mantuvo la regla de la austeridad republicana, lo que impidió expandir el gasto para apoyar debidamente los mercados de trabajo, de ahí que el gasto público orientado a fortalecer dicho mercado debe dirigirse específicamente a crear puestos de trabajo dignos y mejor remunerados, corrigiendo las barreras que impiden o dificultan el acceso a éstos.

La informalidad no cesa ante los prolongados episodios de desempleo o subempleo al que los trabajadores se enfrentan, pues la movilidad laboral es limitada y el sector formal estrecho. Debido a esto, un escenario de aproximación al pleno empleo no es posible cuando el principal benefactor de un mercado de trabajo amplio —el Estado— se limita

constantemente, pues la política de austeridad fiscal encomendada a contribuir al objetivo del Banco de México de bajar la inflación disminuye las presiones de demanda sobre precios y refuerza a su vez las presiones a la baja de los salarios.

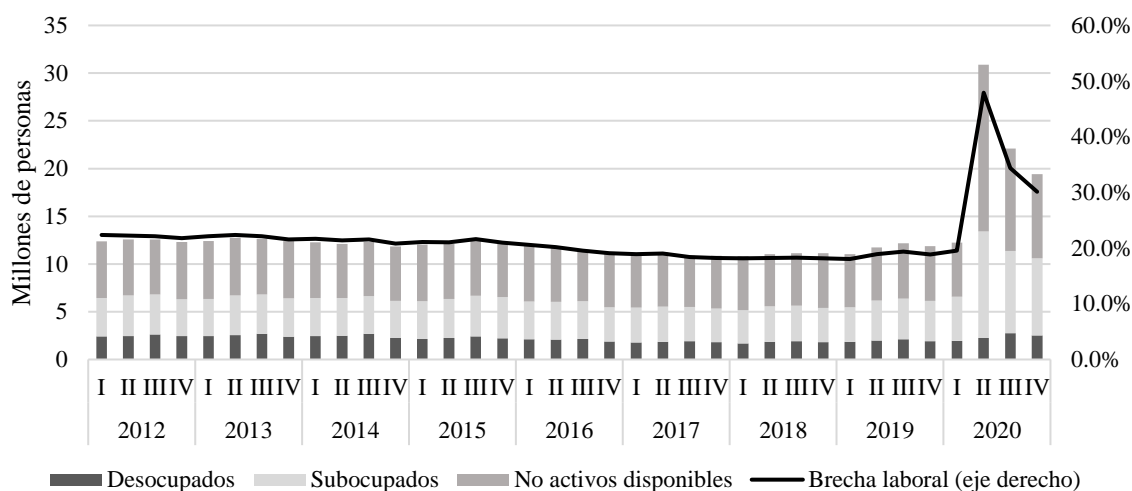
Por otra parte, a medida que una economía sale de la crisis y se busca aumentar el empleo, las empresas acuden a una reserva de desempleados —sabiendo que gran parte de quienes lo conforman están dispuestos a aceptar condiciones de precariedad laboral por necesidad— para aumentar la producción y recuperarse económicamente, quitándole a los futuros trabajadores y a los actuales, poder de negociación de sus condiciones de trabajo y salarios en medio del lento crecimiento económico.

Con base en lo que se ha discutido hasta ahora en materia de desempleo y pobreza laboral en el caso de México, se optó por calcular la brecha laboral y discutir sus resultados para el presente subtema, pues es “el indicador más amplio para expresar las necesidades reales del país que enmascara la baja tasa de desempleo” (Cordera, 2021, p. 25), ya que considera a las personas desocupadas, a las inactivas disponibles¹⁰ y a las subocupadas¹¹.

¹⁰ Población no económicamente activa disponible: “Personas de 15 y más años de edad que en la semana de referencia únicamente realizaron actividades no económicas y no buscaron trabajo” (banxico, s.f.). Recuperado el 20 de octubre de 2023, de <https://www.banxico.org.mx/TablasWeb/informes-trimestrales/abril-junio-2021/1AD68A04-F466-4F14-83E4-3D3F83C7B0FE.html>

¹¹ Población subocupada: “Personas de 15 y más años de edad que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite. (INEGI, s.f.). *Glosario*. Recuperado el 20 de octubre de 2023, de <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15>

Gráfica 11
México: Población desocupada, subocupada y no activa disponible,
2012- 2020



Nota del INEGI: A partir de la contingencia sanitaria, el levantamiento de información fue suspendido en abril del 2020, por lo que los resultados de la ENOE fueron suspendidos. Con la finalidad de ofrecer información relevante para monitorear la situación de la ocupación y empleo en el periodo de contingencia, el INEGI diseñó una estrategia mediante entrevistas telefónicas a través de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE). El 17 de julio de 2020, se reactivaron de manera gradual operaciones en campo, lo que representó el inicio del regreso de actividades a la tradicional ENOE, así que a partir de julio la información mensual considera entrevistas cara a cara en su mayoría, pero también entrevistas telefónicas. Por esta razón, la publicación de resultados a partir del tercer trimestre de 2020 será denominada como ENOE Nueva Edición (ENOE-NE).

Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2012 I-2020 I, Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE) 2020 II y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOE-NE) 2020 III-IV.

Conforme a la gráfica anterior, la brecha laboral parece haber tenido una tendencia descendente, pues inició con 22.4% hasta alcanzar su punto más bajo justo al comienzo de la pandemia —el primer trimestre de 2019, para ser exactos— con 18%. Durante los trimestres posteriores la brecha laboral incrementó como consecuencia de la emergencia sanitaria, alcanzando su máximo en el segundo trimestre de 2020 con 47.9%.

Este pico en la brecha laboral puede explicarse por el cambio en la dinámica de medición de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) del INEGI, pues se recurrió a llamadas telefónicas para la obtención de los datos correspondientes a ese trimestre por medio de la Encuesta Telefónica de Ocupación y Empleo (ETOE). Sin embargo, una vez retomada la dinámica original bajo el nombre Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo Nueva Edición (ENOE-NE) el trimestre inmediato, la brecha laboral seguía siendo mayor al 35%.

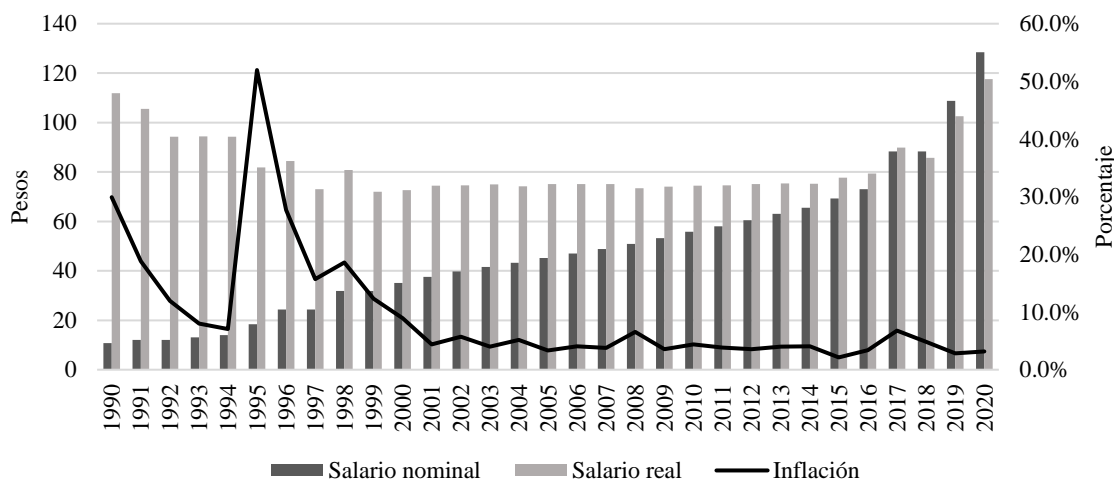
La brecha laboral, históricamente hablando, no ha presentado mayores cambios. Con base en los datos disponibles del INEGI a partir de 2005 para el cálculo de la brecha laboral, esta se ha mantenido casi invariable desde ese año hasta el 2023, pues ronda entre el 17 y 22% a lo largo de ese periodo. Dicho esto, no se puede asegurar que existe una tendencia clara de aumento o disminución, exceptuando el periodo de la pandemia por COVID-19 donde las cifras claramente y por razones ya abordadas, la brecha laboral se disparó por arriba del 30%.

Por otro lado, México ha experimentado fluctuaciones en los niveles de inflación entre 2012 y 2020. Ciertamente hubo periodos en los que la inflación superó las metas establecidas por el Banco de México, principalmente debido a factores como la volatilidad en los precios de los energéticos y la depreciación del peso frente al dólar. En cuanto a los salarios, ha habido una tendencia de estancamiento o crecimiento insuficiente en relación con la inflación y el costo de vida. Esto provoca que muchos trabajadores enfrenten dificultades para cubrir sus necesidades básicas, y en algunos casos se ven obligados a recurrir a empleos adicionales o fuentes de ingresos alternativas para mantener un nivel de vida adecuado.

Si se observan detenidamente los datos graficados a continuación, se puede ver que la inflación se ha mantenido en niveles cercanos a la meta establecida por el Banco de México a partir de 2001, con notorias excepciones en algunos años. Por otro lado, se aprecia una tendencia contraria entre los salarios reales y los nominales, cuya relación se comporta de manera perpendicular.

Gráfica 12

México: Evolución del salario mínimo vs inflación, 1990-2020



Nota: Base segunda quincena de julio de 2018.

Fuente: Elaboración propia con datos de CONASAMI y México ¿Cómo vamos?

A pesar del incremento sostenido de los salarios nominales, los salarios reales se han mantenido estancados por casi dos décadas, con un periodo a la baja durante los noventa y un leve incremento a partir del 2015. En términos del salario real, los trabajadores tienen casi el mismo poder adquisitivo de 1990, siendo en este año de: \$111.91 y de: \$117.52 para el 2020. Lo anterior quiere decir que los salarios han tenido casi la misma capacidad de compra durante décadas, a pesar del aumento constante y aun así insuficiente de los salarios nominales.

Cabe añadir que —de acuerdo con datos del INEGI— en 2012 la participación de las remuneraciones de los asalariados en el PIB fue de 27%, mientras que en el último trimestre del 2020 la cifra se incrementó a 28%. Según el último dato disponible, en el tercer trimestre del 2022 el dato correspondió a 27.8%. En resumen, la participación de los salarios en la economía mexicana solo ha aumentado un punto porcentual en una década.

Los datos presentados indican que los salarios han permanecido estancados por décadas y en gran parte reprimidos debido a la creencia generalizada de que un incremento significativo provoque el aumento de la inflación, cuando en la realidad —dentro del campo de investigación económica— se ha debatido ampliamente que los reajustes salariales debidamente planeados no afectarían gravemente ni la inflación ni la dinámica de acumulación de las empresas como la teoría convencional señala. Tan solo en el tercer

trimestre del 2019, las ganancias empresariales tuvieron una participación en el PIB de 44.4%, mientras que, en el mismo trimestre del 2022, la cifra aumentó a 47%, a pesar de que, dentro de este intervalo de tiempo, estuvo presente la emergencia sanitaria.

Sabemos que los trabajadores siempre buscarán enfrentar el alza continua de precios con un aumento de sus salarios nominales. Suponiendo que su poder de negociación es fuerte, el gobierno puede plantearse tales demandas y aumentar los salarios nominales, aun cuando la inflación parece estable. Sin embargo, ante el contexto actual de alto desempleo, subempleo, informalidad y precariedad laboral, el poder de negociación para ajustar sus salarios al nivel de precios es bajo “las empresas siempre pagan por debajo de ese óptimo teórico [el salario óptimo de equilibrio] porque tienen más poder de negociación” (Munguía, 2021). Los trabajadores no son libres de elegir dónde trabajar, negociar su salario y/o mejorar sus condiciones de empleabilidad.

Habiendo un gran sector de desempleados y subempleados, además de la creciente informalidad que no contribuye a la producción nacional y, por tanto, ralentiza el crecimiento, se desacata cualquier definición razonable de estabilidad macroeconómica. Esta misma, a los ojos de los hacedores de política económica, solo se traduce en la estabilidad de los indicadores clave del pensamiento ortodoxo: tasa de interés, tipo de cambio, inflación, deuda pública baja, etc. Quedan en segundo plano los niveles de desempleo que actualmente enfrentan los trabajadores — los cuales conforman más del 50% de la población mexicana— y todo aquel indicador relacionado al bienestar y desarrollo económico.

La intervención del Estado en la promoción del empleo y mejores salarios es esencial para el desarrollo y crecimiento económico sostenible. A través de políticas efectivas, el Estado puede jugar un papel fundamental en la creación de un entorno propicio para la prosperidad y el bienestar de la sociedad en su conjunto. “Proteger el empleo y el ingreso es, debe ser, herramienta fundamental de las políticas públicas para impedir que el país ingrese en un tobogán de desocupación, subocupación y empobrecimiento” (Cordera, 2021, p. 25).

2.2.3 Violación a los derechos humanos

“El desempleo es como muchas violaciones flagrantes de los derechos humanos, ya que es un precio que una élite gobernante o incluso la mayoría de la población está dispuesta a pagar

periódicamente para lograr otros fines” (Siegel, 1994, p.4). Bajo la perspectiva de la guía macroeconómica tradicional, en la que se asegura que el desempleo funciona como contrapeso del alza de precios, se incurre en costos no solo económicos como la disminución de la producción y, por consiguiente, del crecimiento, sino también de índole social. Entre ellos se cuentan la pérdida de ingresos familiares que les aproxima a la línea de pobreza, desaliento y desmotivación; daño sobre la salud mental, reducción de la expectativa de vida y exclusión social, lo que en ocasiones propicia la adopción de una vida delictiva.

Asimismo, el desempleo puede tener un impacto negativo en la dignidad y la autoestima de las personas, lo que puede llevar a la exclusión social, desarrollo de problemas psicológicos o padecimientos mentales y la disminución de su participación activa en la sociedad. Estos aspectos del impacto del desempleo prolongado en la vida personal de quienes viven dicha situación se verán más a detalle en el capítulo 3.

De esta manera, no solo múltiples trastornos de la salud mental, sino también el inicio de diversas actividades ilícitas, pueden estar asociadas con el desempleo crónico¹². “El desempleo provoca un deterioro urbano arraigado y delitos económicos. Hay un componente cíclico en la actividad delictiva vinculado a los cambios en el desempleo” (Tcherneva, 2017, p.11). Por tanto, es responsabilidad de los gobiernos tomar medidas para abordar el desempleo y garantizar que todas las personas tengan la oportunidad de acceder a un empleo digno y a condiciones de vida adecuadas. Esto no solo es una cuestión económica, sino una obligación ética y legal en el marco de los derechos humanos.

El desempleo tiene una estrecha relación con los derechos humanos ya que afecta fundamentalmente el acceso a condiciones de vida dignas y a una serie de derechos sociales y económicos reconocidos internacionalmente. Así, un largo periodo de desempleo viola algunos de los derechos humanos más básicos establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos:

- Artículo 13: derecho a la libertad de movimiento
- Artículo 17: derecho a la propiedad

¹² El desempleo crónico se refiere a un periodo de desempleo prolongado de 27 semanas o más. U.S. Bureau of Labor Statistics. (2022). *Dictionary*. Recuperado el 5 de noviembre de 2022, de <https://www.lawinsider.com/dictionary/chronic-unemployment>

- Artículo 16: derecho al matrimonio y a fundar una familia
- Artículo 23: derecho al trabajo
- Artículo 25: derecho a un nivel de vida adecuado
- Artículo 27: derecho a la vida cultural, artística y científica

Es menester puntualizar que la concepción de los artículos previos se limita exclusivamente a una fracción de la población, específicamente al sector empleado que, en menor o mayor medida puede hacer valer sus derechos gracias al pago que reciben de su trabajo. En cambio, aquel segmento de la población que no puede ingresar al campo laboral queda automáticamente relegado del ejercicio de los derechos establecidos.

A pesar de que el 30 de noviembre del 2012 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma laboral, en la cual se modificó la Ley Federal del Trabajo de 1970 con el objetivo de que dicha reforma aumentaría la creación de empleos con la inclusión de jóvenes y mujeres al mercado formal de trabajo, esto no se ha visto reflejado en el cálculo de la brecha laboral y los niveles de formalidad. Tan solo de 1950 a 1981 la tasa de crecimiento promedio anual del PIB per cápita fue 3.15%; de 1982 al 2000, 0.64%; y de 2001 a 2021, 0.36%.

El desempleo es una condición que no solo viola los derechos humanos enlistados, sino que también impacta negativamente en el desempeño económico del país al generar subocupación y mayores tasas de informalidad. Se explicará cómo es que el gobierno es el único ente que tiene la facultad de garantizar el trabajo a gran escala, por medio de una política fiscal expansiva enfocada a este objetivo, recordando que el límite del gasto público son los recursos reales de la economía y gastar más allá de la capacidad productiva con la que cuenta el país es lo que generaría inflación.

2.2.4 El gobierno como principal creador de empleos

Como se mencionó anteriormente, el gobierno es el único ente que puede garantizar el derecho al trabajo. Los mercados no han podido operar en nada que se acerque al pleno empleo real de manera constante sin apoyo a gran escala por parte del gobierno, pues las empresas privadas solo contratan la cantidad de mano de obra necesaria para llevar su producción al nivel al que se proyecta vender y a un precio que les retorne la ganancia

esperada. En ese sentido, solo el gobierno puede crear una demanda de mano de obra infinitamente elástica al ofrecer contratar a todos los que no pueden encontrar trabajo, gracias a su capacidad para gastar en su propia moneda (Minsky, 1986).

Esto no ocurre en el caso mexicano, pues una de las tantas restricciones para ampliar el gasto a favor del empleo es que el gobierno no es soberano; el gobierno mexicano no tiene control total de la moneda nacional por las razones ya mencionadas, lo que le impide desempeñar el papel de principal creador de puestos de trabajo y responder al interés público, dejando al país en una fuerte injusticia social. Aunado a esto, se restringe el gasto público para que las calificadoras internacionales otorguen una calificación crediticia favorable al país y para coadyuvar a los objetivos de política monetaria.

Si bien la estabilidad de precios —en contexto de crecimiento económico— es un factor altamente deseable al resultar beneficioso para la población, pues le permite satisfacer necesidades y vivir con mayor o menor holgura, este escenario no ocurre en la realidad, pues se está en contexto de desaceleración, desempleo y pobreza laboral. Defender la estabilidad de precios tanto o al mismo grado que el derecho al trabajo y al goce de los derechos humanos que solo el acceso al mercado laboral otorga, no es equiparable. Aun en un escenario de inflación estable a la par del desempleo como ancla —que es lo que ocurre mayormente en México— ello no tiene más beneficios como los que se tendrían al priorizar el pleno empleo.

De acuerdo con Mitchell et al. (2019), una política gubernamental que no necesariamente implique aumentar el empleo a costa de una alta inflación debe ser el objetivo clave de la política macroeconómica. El modelo del Trabajo Garantizado es un ejemplo de un tipo de enfoque político que, a diferencia de la curva de Phillips a la cual se apegan las políticas públicas recientes, promueve el pleno empleo y la estabilidad de precios simultáneamente, mismo que se abordará concretamente en el capítulo 3.

2.3 Ausencia de soberanía monetaria

2.3.1 Replanteamiento de los conceptos de espacio fiscal y sostenibilidad fiscal

El espacio fiscal se refiere a la “disponibilidad de margen presupuestario que permite a un gobierno proporcionar recursos para un propósito deseado sin perjuicio de la sostenibilidad

de la posición financiera de un gobierno” (Heller, 2005, p.3), Dicho concepto¹³ se asocia comúnmente al poder monetario que tiene el gobierno para implementar políticas públicas una vez que a los ingresos públicos les son descontados los gastos de carácter irreductible sin que ello signifique incurrir en deuda (Cantillo, 2020).

Esto quiere decir que el concepto de espacio fiscal es un marco conceptual utilizado por las instituciones financieras —y hasta por el mismo gobierno— para asegurar que existen límites financieros a la capacidad de los gobiernos emisores de moneda para incurrir en déficit fiscal, a la vez que centra su análisis de la sostenibilidad fiscal en la dinámica de sostenibilidad de la deuda pública, como se leerá a continuación.

De acuerdo con el FMI, el concepto de sostenibilidad fiscal se asocia a la “capacidad de los gobiernos para continuar con el pago del servicio de su deuda sin tener que recurrir a correcciones agresivas de sus balances de ingresos y gastos” (Rosales y Del Río, 2018, p.16). Simultáneamente, Pérez (2018) define dicho concepto como la “situación en la que los gobiernos cuentan con suficientes ingresos presentes y futuros para enfrentar los gastos actuales y los esperados, sin incurrir en un continuo incremento de la deuda pública en relación con el PIB”. Por último, el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP, 2007) menciona que la sostenibilidad fiscal significa que “los ingresos públicos netos sean suficientes para, por lo menos, cubrir los intereses que la deuda pública genera”.

Como se pudo apreciar, la versión dominante de la sostenibilidad fiscal se basa en la premisa de que los gobiernos emisores de moneda tienen recursos financieros limitados y deben mantener una postura política que apacigüe a los prestamistas del mercado de bonos. Pero cabe recordar que, si es deuda interna, el gobierno tiene la capacidad de gastar en su moneda y la puede refinanciar internamente (Huerta, 2019).

Pero el razonamiento de ambos conceptos —espacio y sostenibilidad fiscal— que domina el pensamiento detrás de las decisiones de los hacedores de política pública, no es aplicable a los gobiernos soberanos, pues de acuerdo con Mitchell et al. (2019) en un sistema monetario

¹³ El espacio fiscal, de acuerdo con el CIEP (2019) se calcula restándole al total de los ingresos los gastos comprometidos; el resultado de la resta es el espacio fiscal. Los ingresos se componen de: ISR, IVA, resto de los ingresos tributarios y no tributarios. Los gastos comprometidos se componen de: participaciones y aportaciones, pensiones, deuda pública, PEMEX, CFE e ISSSTE.

fiduciario —como lo es la economía mexicana— el concepto de espacio fiscal dominante ignora dos puntos clave:

- 1) “Un gobierno soberano no tiene restricciones de ingresos, lo que significa que el espacio fiscal no puede definirse en términos financieros.
- 2) La capacidad del gobierno soberano para movilizar recursos depende únicamente de los recursos reales (mano de obra, recursos naturales y capacidad productiva) disponibles para la nación”. (p. 353)

Bajo la lógica de la TMD —a diferencia del pensamiento dominante visto— la única manera significativa en la que los conceptos de espacio fiscal y sostenibilidad fiscal pueden entenderse es en términos de disponibilidad real de recursos. Ambos conceptos deben ser compatibles con el objetivo de pleno empleo, y no con las usuales restricciones financieras como la insolvencia del gobierno y el aumento de la deuda. Dicho así, el déficit fiscal en el que se incurra para obedecer a estos conceptos solo deberá ser consistente con el nivel necesario al que se alcance el objetivo del pleno empleo y estabilidad de precios.

Por lo mismo, el concepto de espacio fiscal con el que la TMD compatibiliza es aquella que se refiere a “la extensión de los recursos reales disponibles que el gobierno puede utilizar en la búsqueda de su programa socioeconómico” (Mitchell et al., 2019, p. 127). La TMD enmarca el concepto de espacio fiscal “en términos de los recursos reales ociosos que se pueden utilizar productivamente a través de un mayor gasto público y/o una reducción de los impuestos” (Mitchell et al., 2019, p. 130). En pocas palabras, la disponibilidad de los recursos reales constituye el verdadero espacio fiscal.

Así mismo, sostiene que “el concepto de sostenibilidad fiscal implica una conceptualización de un gobierno que está libre de restricciones financieras y tiene una gama de posibilidades que no están disponibles para ninguna entidad no gubernamental” (Mitchell et al., 2019, p.354), sin dejar de lado que “debe relacionarse con las tasas de utilización de los recursos reales” (Mitchell et al., 2019, p.356).

Como vemos, la TMD a diferencia de la ideología ortodoxa proporciona una condición coherente de déficit fiscal orientada al pleno empleo, objetivo que un gobierno responsable debería perseguir en primer lugar, pues si para alcanzar dicho objetivo se requiere un déficit

mayor, no debería ser una limitante para el gobierno. Sin embargo, en el escenario actual donde la teoría convencional domina las decisiones de política fiscal, el gobierno usa el poder fiscal como anclaje para bajar la inflación a costa de sacrificar los objetivos de crecimiento y empleo, pues se rige bajo los supuestos de la curva de Phillips.

Marx y Keynes, en su momento, lograron demostrar que las economías podían descansar en niveles muy altos de desempleo y permanecer en ese estado por largos periodos a menos que se movieran mediante una intervención, es decir, un estímulo de política fiscal. Por lo tanto, si el primer objetivo de gobierno fuera el pleno empleo, entonces se debe cumplir la condición de aumentar el gasto público para crear empleos y mejorar las condiciones de empleabilidad, aunque ello requiera caer en déficit fiscal. Como se mencionó anteriormente, esto no debería ser de preocupación para un gobierno soberano.

En el caso mexicano, el espacio fiscal se ha ido reduciendo drásticamente en los últimos años como consecuencia de la política de austeridad fiscal. Bajo dicha imposición gubernamental, los recursos para ejercer políticas públicas que respondan a las necesidades de la población son cada vez más reducidos. Según datos del CIEP (2021), una fuente que adoptó en sus análisis el concepto de espacio fiscal y su medición, caracterizada a su vez por una marcada inclinación ortodoxa, informó que tan solo en 2016 el espacio fiscal se estimó en 6.2%, pasando a cerrar con un 2.0% en 2020. La capacidad presupuestaria para otorgar bienes y servicios públicos en este último fue la más baja de los últimos 15 años (Cantillo, 2020).

El reciente ejercicio del poder fiscal acontece así porque responde a intereses particulares de la banca, de las calificadoras internacionales, de los inversionistas y hasta a intereses de clases, quienes reconocen la inconveniencia de que el gasto público aumente y afecten las variables macroeconómicas en su contra, tal como lo son la tasa de interés, la inflación, la deuda pública, etc. Sin embargo:

El concepto de sostenibilidad fiscal en el caso de un gobierno soberano no incluye ningún reconocimiento de la legitimidad de estas restricciones voluntarias. Estas restricciones significan esencialmente que la responsabilidad del gobierno nacional de buscar el pleno empleo está subyugada a cumplir con restricciones financieras sin sentido. (Mitchell et al., 2019, p. 354)

Desde el enfoque de la TMD, un gobierno que es emisor de la moneda no tiene las mismas restricciones financieras que una empresa o una familia, pues a diferencia de estos, el gobierno tiene el poder de gravar y emitir dinero. A continuación, se abordará con mayor amplitud este argumento.

2.3.2 El gobierno como emisor monopólico de la moneda

Como se menciona en el subtema anterior, un gobierno emisor de la moneda tiene el poder de gravar y emitir dinero. Con el poder de gravar, el gobierno no necesita vender productos, ni percibir ingresos como las empresas y los hogares lo hacen. Con el poder de emitir moneda puede realizar compras utilizando su propia moneda, pues posee el monopolio del dinero. Pero al no controlar la moneda, tal cual es el caso mexicano, el gobierno ve reducida su capacidad de gasto y depende de los impuestos para gastar, haciendo que la política fiscal tenga un impacto menor.

Como se mencionó brevemente en el capítulo anterior, un gobierno emisor soberano de la moneda siempre paga la deuda en su moneda, pues el gobierno acepta su propia obligación, la que él mismo emite (Wray, 2013). Dicho ampliamente, un gobierno soberano puede gastar cuando lo desee y sin la restricción de tener que buscar fondos del sector no gubernamental para facilitar ese gasto, a diferencia de las entidades no gubernamentales que utilizan la moneda de emisión. Estas entidades solo pueden gastar después de obtener ingresos, agotar ahorros, prestar y/o vender activos, lo que quiere decir en resumidas cuentas que no es posible incurrir en déficits permanentes porque solo pueden hacer uso del dinero disponible. Es menester hacer hincapié en que el único límite del gasto son los recursos reales con los que cuenta la economía.

El gobierno, como se mencionó, no posee las mismas restricciones que una empresa o familia, pues siendo soberano tiene el poder de emitir la moneda, la cual es aceptada por medio de la imposición de impuestos, ya que con la moneda que emite el gobierno se pagan todas las contribuciones. Esto se vio ampliamente en el subtema 2.1.2. No obstante: “Observamos múltiples casos de diversos grados de soberanía, donde los estados se imponen voluntariamente diferentes restricciones monetarias o abdican por completo de su soberanía monetaria” (Tcherneva, 2016, p.17). Incluso los regímenes monetarios totalmente soberanos

tienen peculiaridades institucionales: leyes y prácticas que pueden restringir el gasto público de acuerdo con algunas reglas autoimpuestas.

Este es el caso de México, que a pesar de clasificarse en el régimen de moneda soberana de flotación libre no convertible —como la mayoría de los países del mundo—, invierte un gran esfuerzo en mantener el tipo de cambio fijo, además de no poseer el libre manejo de la moneda, lo cual evita que el gobierno caiga en déficit con el objetivo de preservar la estabilidad macroeconómica.

Un sistema monetario donde el gobierno es el emisor monopolista de la moneda que permite su libre flotación en los mercados de divisas, no tiene la necesidad de aumentar los impuestos o caer en mayor deuda pública para hacer frente a sus necesidades de gasto (Mitchell et al., 2019). En primera porque los ingresos no determinan el gasto del gobierno cuando éste es el emisor único de la moneda, ya que el gasto es el que impulsa la actividad económica que permite a empresa y hogares pagar sus impuestos, viéndose así incrementado el ingreso nacional y a su vez reducido del déficit fiscal que, de primera instancia, permitió impulsar el crecimiento. En pocas palabras, el gobierno requiere gastar primero para después recaudar más. Y en segunda, no es susceptible de caer en el compromiso de la deuda con altos impuestos posteriores para su pago, pues el gobierno simplemente paga el servicio de la deuda acreditando en las cuentas bancarias, y en caso de que emita deuda, el banco central puede comprarla sin necesidad de aumentar la tasa de interés.

Se reitera el hecho de que lo que realmente limita el gasto de un gobierno soberano que sí tiene el control de la moneda es la falta de disponibilidad de recursos productivos que satisfagan la demanda, la cual es generada por el aumento del gasto público. Sin embargo, cualquier aumento del gasto, ya sea público o privado, puede originar inflación si no hay un nivel de producción que satisfaga esa demanda generada. En otras palabras, si no hay capacidad productiva que cubra la demanda, habrá inflación (Huerta, 2022), ya que el nivel de recursos reales disponibles con los que cuenta la nación no es suficiente para absorber el aumento de la demanda (Mitchell, 2010).

En México el límite del gasto público ha sido impuesto por el mismo gobierno mexicano a través de una rigurosa política de austeridad fiscal, misma que le brinda confianza al capital extranjero, a los bancos y en general, el sector financiero la seguridad de que el país no

incurrirá en deudas con el fin de defender la estabilidad macroeconómica que a las instituciones internacionales les interesa, a fin de calificar favorablemente las finanzas públicas del país.

De esta manera el gobierno expide, reforma y se ajusta a la Ley Federal de Austeridad Republicana (LFAR) para mantener al margen las erogaciones y eficiencia del gasto público federal con el fin de elevar el ahorro del gobierno y alcanzar el superávit fiscal, lo que para el mismo gobierno es significado de finanzas sanas.

2.3.3 Ley Federal de Austeridad Republicana

Con la entrada en vigor de la nueva LFAR publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de noviembre de 2019, el presidente Andrés Manuel López Obrador reafirmó su postura y fidelidad hacia las finanzas equilibradas y la estabilidad macroeconómica. Con una serie de reformas y adiciones a dicha ley, el gobierno desasiste cada vez más a los sectores que ocupan mayores recursos para garantizar su eficiencia, reajustando el presupuesto público, específicamente recortando el gasto corriente y de capital, con el objetivo de hacer más con menos.

La realidad fuera del análisis convencional al que el gobierno se ha arraigado es que la eficiencia de los servicios públicos y la solidez de los sectores clave de la economía, solo pueden garantizarse con una política fiscal expansiva, significado de un gobierno presente en la economía que tiene como objetivos básicos impulsar el crecimiento y el empleo. De acuerdo con la LFAR, para cumplir con los fines establecidos en dicha ley, se estipulan todas las obligaciones que los entes públicos deben cumplir para maximizar el ahorro del Estado y ser destinado conforme a lo estipulado en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente, que es básicamente dirigir el ahorro obtenido al cumplimiento de las necesidades generales de la población.

Como argumento, la política de austeridad se orienta bajo el lema: “coadyuvar a que los recursos económicos de que se dispongan se administren con eficacia, eficiencia, economía, transparencia y honradez” (LFAR, 2019, p. 1), política que se ha convertido en el “valor fundamental y principio orientador del servicio público mexicano” (LFAR, 2019, p. 1). Pero

a merced de este discurso, el gobierno mexicano precariza los recursos de los que dispone, debido a que prioriza el ahorro nacional para echar a andar los sectores clave de la economía, frenando así el crecimiento y alentando el desempleo.

El ahorro interno bruto ronda entre el 20 y 25% del PIB a lo largo del periodo de estudio, lo que demuestra el esfuerzo de las autoridades por preservar el superávit fiscal. Los resultados obtenidos de encaminar la gestión pública —de acuerdo con los preceptos de las sanas finanzas según los comunicados de la SHCP— son satisfactorios gracias a la política de austeridad republicana impuesta en las últimas décadas, política que se ha convertido en la clave principal de la estrategia de gobierno actual, donde el gasto es moderado, el tipo de cambio es estable y el coeficiente de deuda es bajo.

Sin embargo, tanto el desempleo como el crecimiento se encuentran paralizados, pues las políticas públicas recientes no se replantean al grado necesario, ni tienen la base fiscal suficiente para provocar un impacto más agresivo. El lento crecimiento económico, el desempleo y las pobres condiciones laborales que ha venido sufriendo el país son resultado de políticas públicas débiles consecuentes de la misma estrategia de gobierno —la ya arraigada política de austeridad republicana— respaldada por una ley que lleva su mismo nombre e instituciones que anteponen la estabilidad macroeconómica antes que a las necesidades básicas de la población, siendo una de las principales la creación de empleos formales, como se puede apreciar en el siguiente cuadro:

Cuadro 6								
México: Empleos formales generados, 2012 - 2020								
(Miles de puestos de trabajo)								
2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
711,708	463,018	714,526	644,446	732,591	801,831	660,910	342,077	-647,710

Fuente: México ¿Cómo Vamos? con datos de los trabajadores asegurados en el IMSS, Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Excluye los grupos de seguro facultativo, estudiantes y continuación voluntaria.

Dicha ley pretende que los recursos públicos resultantes del ahorro se usen con “eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez”, y que los mismos sean dirigidos a la “satisfacción de necesidades generales” (LFAR, 2019, p.1-2). Dentro de esto no parece figurar la creación de empleos formales, misma que se ha convertido en una exigencia de primer orden para la población mexicana. A la vez, el PIB parece ser un indicador cada vez

más difícil de impulsar, y con un gobierno que se aprieta el cinturón en materia fiscal, el crecimiento económico parece cada vez más lejos de lograr.

Si bien la ley señala que la austeridad republicana es aquella política de Estado que tiene como fin: “combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia y el despilfarro de los bienes y recursos nacionales” (LFAR, 2019, p. 2), el gobierno mexicano se ha encontrado en la última década lejos de alcanzar tal escenario, más ahora si el pilar de su estrategia es la restricción de la política fiscal que para nada combatirá los problemas más arraigados en la historia de este país.

Para erradicar los problemas mencionados por la misma ley, la reducción del gasto no es la vía única ni la clave para dicho fin, sino un mecanismo de defensa contra un problema que viene de raíz, como lo es la corrupción y la mala gestión de los recursos. La austeridad no solo es una política ineficaz contra dichos problemas, sino que también atenta sobre el crecimiento y afecta los intereses públicos, como lo son la reducción de la desigualdad, mayores y mejores oportunidades laborales, acceso y calidad de la salud, educación, preservación del medio ambiente, etc.

Respaldata por una ley y protegida por el gobierno, la política de austeridad fiscal impone un límite a las condiciones de calidad de los factores anteriores, condiciones que solo mejorarán con el aumento del gasto e inversión pública dirigida a tales áreas, asegurando con ello su calidad y apertura a la población.

2.4 Conclusiones

Como se ha visto, la incorporación del régimen de austeridad republicana no es reciente, aunque ha cobrado más fuerza y reconocimiento durante la administración de AMLO que en los gobiernos anteriores. Con la apropiación de los principios neoclásicos, los rezagos en la economía mexicana difícilmente podrán repararse, más aún con leyes defendiendo una política fiscal restrictiva que ha resultado deficiente para los propósitos señalados en la presente investigación: el crecimiento económico y el empleo.

Con enfoque en la TMD, para ejercer políticas públicas de alto impacto sobre los sectores vulnerables e impulsar el crecimiento y el empleo a la par, el gobierno de México necesita

dejar de lado la administración pública basada en el ahorro del gobierno y emprender hacia la expansión de la política fiscal, específicamente el gasto; dejar de circunscribir la gestión de los recursos con base en la teoría neoclásica en apego a la equivalencia Ricardiana y ampliar la gestión fiscal hacia el marco poskeynesiano de la TMD.

Capítulo 3: Recomendaciones de política fiscal consistentes con los principios de las finanzas funcionales

3.1 Política fiscal expansiva

3.1.1 Necesidad de una alternativa en materia de gasto público

A lo largo de este trabajo se ha demostrado que las recientes prácticas gubernamentales en México han traído como consecuencia una política fiscal que ha abandonado su papel como motor del crecimiento económico y principal impulsor del empleo. Su desempeño se ha ido mermando a tal grado que, en todo este tiempo, ha respondido primordialmente a los requerimientos de los sectores bancario y financiero de baja inflación y tipo de cambio estable, para promover la libre movilidad de capitales en el país. Este actuar del gobierno refleja que la política fiscal ha pasado a convertirse en una variable financiera clave para el cumplimiento de tales requerimientos, subordinándose a la política monetaria que obliga al gobierno a trabajar con austeridad. Dicho régimen de austeridad está encaminado a reducir el tamaño y la participación del Estado en la actividad económica, cediendo en su lugar mayor participación al capital tanto nacional como extranjero, abogando por la estabilidad del tipo de cambio para favorecer la entrada de capitales.

Sin embargo, para las necesidades básicas de la población y el rescate de los sectores clave, la ampliación del gasto no ha tenido lugar ante el escepticismo convencional. Todos los planes dirigidos a atender las necesidades básicas de la población trabajadora de medios y bajos ingresos, que es a la vez la más expuesta a cualquier fenómeno económico, son insuficientes y no otorgan soluciones a largo plazo, pues se construyen en el marco de la disciplina fiscal.

En ese sentido, el gobierno limita el uso de la política fiscal a gastos de transferencia en apoyos económicos a la sociedad que no tienen mayor impacto en el bienestar ni son generadores de trabajo, en lugar de crear una verdadera política de empleo, industrial y agrícola para el largo plazo que —de la mano de cierta variedad de apoyos sociales— contrarresten los problemas de desempleo, subempleo e informalidad laboral. Básicamente, el gobierno sigue negándose a la creación de tales políticas porque forzosamente se tendría

que aumentar el gasto público en su ejecución, asumiendo que ello genera inflación y desestabilización del tipo de cambio. Tal decisión de aumentar el gasto público implicaría mayor participación del Estado en la actividad económica, lo que actuaría en contra de los intereses del sector financiero de altos ingresos que requieren que el Estado supla sus requerimientos de macro estabilidad, restringiendo el gasto público y la inversión en las áreas que sí constituyen un beneficio público.

De tomarse en serio los problemas que aquejan a la sociedad y menoscaban el crecimiento económico, los tomadores de decisiones tendrían que desertar de su actual doctrina ante la evidente necesidad de cambio, pasando a ampliar y reorientar el presupuesto público y con ello establecer como uno de sus principales objetivos, el incremento del empleo formal y el crecimiento sostenido simultáneamente.

Por lo mismo, las recomendaciones en materia fiscal —especialmente, el gasto— a proponer en el presente y último capítulo son posibles en gran medida, con una ampliación y mejor gestión de los recursos gubernamentales, de tal manera que la nueva política fiscal actúe en función de la dinámica de acumulación de la economía, justo como se abordó en el modelo simplificado de las relaciones entre sectores propuesto por Kalecki (1956) en el capítulo 1.

Con la intención de que el sector privado no incurra en déficit para pagar sus deudas y mantenerse a flote, debe tener la capacidad de ahorrar, y para ello es necesario que el gobierno trabaje con gasto deficitario dirigido a enfrentar los rezagos productivos que ocasiona el déficit de comercio exterior y, a su vez, le permita al sector privado ahorrar y enfrentar sus obligaciones. Así mismo, “una vez que el sector no gubernamental ha tomado sus decisiones de gasto y ahorro con base en sus expectativas del futuro, el gobierno debe asegurarse de que esas decisiones sean consistentes con el objetivo del pleno empleo” (Mitchell et al., 2019, p. 353). Esto se ha visto ampliamente en el capítulo 2.

Los tomadores de decisiones deben dejar atrás el tabú que encierra al país en una realidad absurda e inclinarse hacia un cambio de ideología encaminado a apoyar primero a los sectores clave; a la clase trabajadora y el crecimiento económico y no solo a las grandes fortunas que ganan con las finanzas públicas equilibradas. El papel de la política fiscal no debería medirse en torno al equilibrio o superávit fiscal, sino en torno al papel que desempeña en la economía (Mitchel, 2019). Tal y como lo dijo Lerner (1943): “El principio de juzgar las medidas

fiscales por la forma en que funcionan en la economía lo podemos llamar *Finanzas Funcionales*” (p.39).

3.1.2 ¿Quiénes han ganado con la actual política económica?

Como se ha visto, la política fiscal en México se circunscribe en los principios de la teoría neoclásica, la cual dicta el actuar del gobierno frente a los fenómenos que se presentan en los distintos sectores del país, así como su rol en la gestión de las políticas públicas. Esta elección de régimen fiscal ha traído como resultado varias constantes en la práctica gubernamental: superávit fiscal y deuda pública baja para preservar las sanas finanzas y el equilibrio macroeconómico, así como tasa de interés alta y tipo de cambio estable para promover la entrada de capital extranjero, incentivar grandes flujos de inversión privada y, como fin último, asegurar las condiciones de ganancia del sector financiero.

Con lo anterior dicho sector ha ganado terreno en la economía mexicana e invierte aún más de lo que el gobierno lo hace, gracias a que la política de austeridad le abre espacio de inversión a las grandes empresas privadas. Como resultado, se tiene un sector financiero desregulado que persigue sus ganancias por medio de una política fiscal adaptada a este interés y que simultáneamente le permite la ampliación de su frontera de inversión, de ahí que dicho sector pase a invertir donde el gobierno deja de hacerlo (Huerta, 2019).

Con el fin del periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) que comprendió los años 1960 a 1982, México experimentó un periodo de desregulación, globalización y financierización, que inició con la crisis financiera de 1982 y la recesión económica de 1983, abriendo un periodo de fragilidad financiera junto con tasas de crecimiento muy bajas (Levy, 2016). Es a partir de la década de los ochenta que comienza a tomar fuerza el régimen de austeridad republicana por medio de estrictas reglas fiscales, como la restricción del gasto público, el pago de la deuda y el logro del superávit fiscal, con el fin de contener las presiones sobre las finanzas públicas y abrirle paso a la extranjerización de la economía. Durante esta década, considerada como el primer periodo de la era neoliberal, la tasa promedio anual apenas alcanzó el 0.9%, de ahí que se le denominara la década perdida, caracterizada también por la transición del modelo de acumulación basada en el ISI hacia un modelo globalizado.

A la vez, el gobierno también dedicó un gran esfuerzo en estabilizar el tipo de cambio a través de la venta de empresas públicas (Levy, 2016). Tan solo de 1982 a 1988 se vendieron más de 150 empresas de participación estatal mayoritaria al sector privado y/o al sector social (SHCP, 1994, como se citó en Sacristán, 2006). Esto pone en evidencia que la política económica se instrumenta en la perspectiva de promover la inversión extranjera directa, a través del aumento de la tasa de interés y la venta de empresas públicas, lo que hace aumentar las reservas internacionales y estabilizar el tipo de cambio a costa de no tener política económica para el crecimiento.

Posterior a este primer ciclo de un largo proceso de privatización, la economía mexicana no tuvo un desempeño económico significativo. Durante los noventa México creció 3.1%, década en la que se padeció la gran recesión de 1995 y que provocó una caída en el producto de aproximadamente 6%; seguida de una desaceleración entre 2000 y 2013 de 2.2% como promedio anual, periodo en el que aconteció la recesión económica de 2009 que trajo una caída en el PIB de 4% (Levy, 2016). En adelante, el crecimiento económico mostró un evidente estancamiento, pues de 2014 a 2020 el crecimiento promedio anual fue de 0.2%, aunándose la pandemia por COVID-19 que ocasionó una caída del -8.2% al final del periodo.

En este contexto la economía crece mucho menos una vez que el gobierno se reduce en tamaño, haciendo que cada vez haya menos gobierno y más extranjerización a la par de un sector financiero desregulado. Sin un Estado interventor, el sector privado es incapaz de crear por sí solo condiciones de crecimiento sostenido, y se sigue priorizando el interés financiero. En cambio, cuando se tiene un Gran gobierno se está en posibilidad de subordinar el sector financiero a lo productivo (Minsky, 1985), y no al revés como ha venido sucediendo.

Cuando los sectores bancario y financiero ven amenazada su estabilidad en contexto de crisis, la política fiscal se flexibiliza para su rescate y protección aumentando el gasto deficitario y la deuda pública, permitiéndole a dichos sectores recuperarse rápidamente. Sin embargo, difícilmente la política fiscal se flexibiliza de igual manera a favor del crecimiento y el empleo ante la dependencia de capital extranjero debido a la gran apertura comercial, que ha llevado a que las importaciones crezcan más que las exportaciones, haciendo que la economía dependa de la entrada de capitales. Para asegurar este flujo se prioriza el alza de la tasa de interés y la estabilidad fiscal, que consecuentemente afectan la actividad económica ya que

encarece los créditos y desincentiva la inversión pública, a la par de un alto el desempleo y bajos los salarios.

Este régimen cambiario con el que los hacedores de política en México han decidido trabajar, el cual está lejos de ser flexible, pues ha determinado el proceder de la política fiscal que, junto con la monetaria, se han encaminado a asegurar la estabilidad del tipo de cambio. La política monetaria, por un lado, aumenta continuamente la tasa de interés para mantener atractiva la inversión financiera y evitar la salida de capitales, lo que intensifica la financierización de la economía, además de reducir la demanda y los salarios que provocan presiones sobre precios. Y la política fiscal, por otro lado, prioriza la austeridad republicana para evitar presionar más los precios y al sector externo, además de limitar la participación del Estado en la actividad económica.

3.1.3 ¿A quiénes debe responder la política fiscal?

La responsabilidad de los tomadores de decisiones en materia fiscal para con la población trabajadora y las pymes, no debe estar sujeta a alcanzar el equilibrio o superávit fiscal ni a la reducción de la deuda pública, sino a contrarrestar los efectos que arrastra consigo un periodo de estancamiento o crisis prolongada; efectos que recaen sobre los sectores vulnerables.

La flexibilización de la política fiscal debe aludir al rescate y defensa del sector productivo. Para un país como México donde ya se resienten los efectos de ignorar la política fiscal como herramienta preventiva después de los ochenta, los daños a reparar requieren un cambio total de perspectiva, donde se abandone el principio de las finanzas sanas y el equilibrio macroeconómico y sean, en cambio el crecimiento y la generación de empleos los fines prioritarios de la política fiscal:

La política debe apuntar a objetivos económicos importantes como el pleno empleo, la estabilidad de precios, el alivio de la pobreza, la reducción de la desigualdad de ingresos, la estabilidad financiera, la sostenibilidad ambiental y el nivel de vida en general. (Mitchell et al., 2019, p. 333)

A su vez, estas mismas políticas económicas deben encaminarse a impulsar el mercado interno y la esfera productiva, lo que incitará la reducción del déficit de comercio exterior y la disminución de las importaciones. Impulsar el crecimiento de la inversión privada nacional

e internacional no solo tiene como resultado inmediato la reactivación de la economía, sino un efecto multiplicador interno a favor del empleo, las empresas y las familias, quienes verán mejor sus ingresos y reducir sus niveles de endeudamiento. “La política económica democrática debe responder a las grandes mayorías de la población que reclaman empleo digno, bien remunerado y no seguir con una política fiscal que favorece al sector financiero y a la cúpula empresarial” (Huerta, 2019, pág. 94).

Es necesario reorientar la perspectiva desde la que se ejercen las decisiones de gasto público, en la cual se antepone las decisiones de política monetaria y de los organismos internacionales por medio de la imposición de la austeridad y de las altas tasas de interés. Bajo esta dinámica, la economía mexicana se circunscribe en políticas que impulsan la apertura total del mercado, volviéndola dependiente de la entrada de capitales, de las exportaciones y de la inversión privada y extranjera.

En su lugar, el ejercicio de la política fiscal debe enfocarse en propiciar el crecimiento económico por medio del fortalecimiento del mercado interno. Para ello se debe retomar la política agrícola e industrial con el fin de reanimar los sectores productivos que han permanecido estancados. Es menester mencionar que, con una política fiscal más relajada se está en posibilidad de concentrar los esfuerzos en el desarrollo de la región sur del país y volverla un área prioritaria donde invertir los recursos adicionales del país, lo cual generaría un fuerte impulso al proceso del crecimiento y ayudaría a reducir las desigualdades regionales (Ros, 2013, p. 138).

Entonces, ¿cuáles serían las condiciones para aumentar el gasto público? La política fiscal tendría que dejar de actuar a favor del sector financiero para comenzar a hacerlo a favor de las familias y trabajadores que conforman el pilar del crecimiento del país. Se tendrían que dejar de priorizar las políticas neoliberales predominantes de austeridad fiscal y libre comercio que solo benefician a los más ricos del país, para pasar a incrementar el gasto público a favor de la producción nacional que genera puestos de trabajo, sin las restricciones políticas antes mencionadas.

Implementar medidas de impulso a la producción interna permitiría satisfacer la demanda con una mayor oferta de bienes y servicios de origen nacional, para lo cual se crearían más y mejores empleos sin la incertidumbre a caer en una espiral inflacionaria. Pero para que este

escenario sea posible, es necesario que el gobierno retome su papel como principal impulsor de la economía invirtiendo más allá del 2% del PIB, lo cual trae como consecuencia su propio desplazamiento de la economía al ceder su papel a los sectores privado y externo.

Así mismo, el desarrollo en Ciencia, Tecnología e Innovación (CTI), sector que permanece paralizado desde hace décadas, también requiere de política fiscal activa. De acuerdo con el artículo 119 de la Ley General de Educación, el Estado deberá destinar “al menos el 1% del producto interno bruto al gasto para la educación superior y la investigación científica y humanística, así como al desarrollo tecnológico y la innovación en las instituciones públicas de educación superior”. De acuerdo con el Instituto para las Estadísticas de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Cultura y la Ciencia (UNESCO), México invierte alrededor del 0.4% del PIB en dicho sector, mucho menos que el promedio de los países que integran la OCDE que es del 2.4% anual.

En este país la ciencia y la tecnología no están al servicio de los mexicanos. La investigación en el desarrollo y avances tecnológicos han quedado limitados a alcanzar su máximo potencial en estudios de posgrado y doctorados que se sostienen, en su mayoría, a través de becas. Ante las insuficientes condiciones laborales en dichas áreas, la población joven adulta difícilmente ejerce sus altos niveles de estudios y de preparación profesional, por lo que la ciencia y la investigación no tienen mayor alcance en el país.

El gobierno debe reconocer que, con menos de la mitad del presupuesto que debería otorgar por ley en materia de CTI, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT) — nuestro principal instituto responsable de promover el avance en materia de ciencia, investigación y desarrollo de la tecnología en México— no puede garantizar el cumplimiento de sus propósitos siendo extremadamente complicado impulsar uno de los principales recursos humanos: los estudiantes, de quienes depende el futuro de la sociedad. Por ello, “urge adoptar políticas adecuadas a corto, mediano y largo plazo, que consideren a la ciencia como una prioridad nacional, donde el acceso al conocimiento generado sea un derecho humano y el Estado sea el principal gerente y promotor” (Andrade, 2017).

Para el logro de estos objetivos es necesario que el gobierno reanalice el grado de aprovechamiento de los recursos destinados al desarrollo en CTI, de tal manera que la

ampliación del presupuesto de egresos en dicho rubro tenga un mayor impacto, a fin de que su mejoría juegue un rol activo y desaliente la fuga de cerebros del país.

Es por todo lo anterior que una política fiscal que responde a sus obligaciones con la población no es aquella que se mantiene sana o sólida en sus finanzas a fin de amparar la estabilidad macroeconómica —sinónimo a su vez de restricción en *pro* del convencionalismo teórico— sino aquella que es expansiva con miras a los efectos positivos que ocasiona sobre el crecimiento y el pleno empleo.

3.1.4 Gastar primero para recaudar mejor

A lo largo de la presente investigación, se ha puesto en evidencia que la austeridad republicana actúa en defensa de los intereses del sector financiero incluido en el 1% de la población con los ingresos más altos de este país, y que a la vez actúa como principal factor paralizador de la actividad económica, pues reduce la participación del Estado en ese su deber, y quien lo suplanta son los sectores de altos ingresos con sus propios intereses y los del extranjero. Al priorizar tales intereses como lo son la entrada de capitales, altas tasas de interés y baja inflación acompañada de alto desempleo, se perpetúa el proceso de privatización y extranjerización de la economía mexicana.

Esta imposición de política es un acto de indiferencia hacia la población, misma que se compone de familias trabajadoras de clase media y baja. Bajo medidas fiscales que restringen la capacidad de acción del gobierno, la gestión de los recursos públicos conlleva resultados de bajo impacto en todos aquellos ámbitos que influyen directamente en el desarrollo humano y su bienestar. Y para cambiar esta situación es necesario ejercer medidas correctivas. La más importante en el marco del presente trabajo es el replanteamiento del régimen de austeridad fiscal en México, el cual ha convertido la actual política fiscal en una política financiera que reduce el papel del Estado en la economía y le cede espacio al sector financiero y bancario.

Para suprimir los efectos que dicho régimen trajo consigo, el gobierno debe comenzar por ampliar sus propuestas de egresos y replantear sus estrategias de planeación del gasto a los sectores clave, pues son fundamentales para el crecimiento y desarrollo del país. Para lograr estos objetivos, más ahora que México transita por un periodo de lento crecimiento cada vez más difícil de superar, es necesario que el gobierno esté presente en la economía, retomando

su papel como promotor del crecimiento y creador de empleos; usando la política fiscal expansiva como su principal herramienta de acción.

Así también se ha argumentado con sustento en la TMD, que el aumento del gasto del gobierno —mediante la planeación estratégica para una mejor orientación de los recursos— propicia el incremento de los ingresos públicos, pues permite la reactivación de la actividad económica y crea las condiciones adecuadas para que el gobierno genere empleos de mejor calidad. Cuando la actividad económica repunta y se incrementa la oferta de empleos formales y bien remunerados, familias y empresas ven mejoradas sus condiciones tanto de ingresos como de pagos, lo que les permite cumplir con sus obligaciones tributarias.

Una política gubernamental responsable no espera demasiado a que la economía se recupere para ver mejorado el empleo, sino que actúa inmediatamente en la creación de puestos de trabajo. La ausencia de medidas de tal índole es significado de un gobierno que no se toma en serio su responsabilidad con las familias. Si bien los subsidios son un apoyo al desempleo, son solo una medida temporal, pues lo que la población quiere es trabajar (Tcherneva, 2010).

3.1.5 Reestructuración de la deuda

Como se explicó en los capítulos pasados, el argumento del gobierno para evitar aumentar el gasto es la incertidumbre a caer en déficit fiscal, que después presionará sobre los precios y, por tanto, también sobre la tasa de interés. Desde este enfoque propio del convencionalismo, se estipula que, para que el gobierno pueda solventar el gasto deficitario tarde o temprano se incurrirá en deuda que se volverá insostenible (Barro, 1989). Sin embargo, la única deuda en la que el gobierno no debe incurrir es aquella que no se emite en su moneda, la cual sí representa un lastre para la economía mexicana. Pero cuando la deuda está en su propia moneda la puede refinanciar con ayuda del banco central, quien le compra la deuda a una tasa de interés baja, misma que a la vez no debe situarse por encima del crecimiento económico (Mitchell, 2010; Huerta, 2019).

Para efectos del presente gobierno y su ambición por disminuir el monto de la deuda, necesariamente tiene que gastar más, pues ello eleva la actividad económica ya que provoca un efecto multiplicador interno. En otras palabras, el gasto del gobierno propicia el aumento del ingreso de los contribuyentes, de tal manera que son capaces de cumplir con sus

obligaciones (Mitchell et al., 2019). Así, el gobierno recaudará más y habrá una mejoraría de las finanzas públicas a un menor costo de deuda.

Además, para el pago del servicio de la deuda externa se requiere contar con superávit de comercio exterior. Como México no ha sido capaz de generar tal superávit, este elige crear condiciones que permitan atraer capitales que ayuden a cubrir ese pago como: mantener alta la tasa de interés —que encarece el costo del crédito, limita el consumo y aumenta la morosidad— y el peso apreciado —que hace que el mercado nacional pierda competitividad, abaratando las importaciones y reduciendo las exportaciones—, con el fin de obtener una calificación crediticia favorable. Tales condiciones atentan contra la esfera productiva, pues el mercado interno se reduce ante la masiva entrada de bienes importados, gracias a que se ha logrado mantener apreciada la moneda nacional, acrecentando el déficit de comercio exterior. Todo esto en suma dificulta la capacidad de pago aún más.

El gasto del gobierno encaminado a sustituir importaciones y aumentar el valor agregado nacional de las exportaciones disminuiría el déficit de comercio exterior, ya que estaría impulsando el mercado nacional frente al extranjero. A su vez, el mayor gasto público impactaría directamente en el crecimiento, los ingresos de familias y empresas y su acceso a una gama más amplia de bienes y servicios de origen nacional. Con esto, se reducirían los requerimientos de entrada de capitales y alta tasa de interés, disminuyendo las presiones sobre las finanzas públicas y ayudando a reducir el monto tanto de la deuda externa como interna.

3.1.6 Hacia una reforma tributaria progresiva

La evasión fiscal es una violación a la ley¹⁴ que refiere al ocultamiento de ingresos o al falso reporte de gastos y pérdidas para pagar menos o no pagar impuestos. Y aunque la elusión no es necesariamente ilegal, —ya que se hace mediante la explotación de las áreas grises entre leyes y huecos en el código fiscal— se requiere de conocimientos altamente especializados de despachos contables exclusivos, servicios a los cuales solo las personas de mayores

¹⁴ Código Fiscal de la Federación [CFF]. Artículos 108 y 109. 12 de noviembre de 2021 (México).

ingresos acceden (Ríos, 2022, p. 127). De acuerdo con el Rastreador de vulnerabilidades de flujos financieros ilícitos (2021):

México pierde más de 9 mil millones de dólares en impuestos cada año debido al abuso fiscal global, es decir, 6.4 por ciento de los ingresos fiscales que recauda el país y que equivale a la pérdida de 73 dólares por miembro de población (como se citó en Guzmán, 2021).

Por lo anterior, se debe exigir a las autoridades la revisión exhaustiva de aquellos espacios vacíos en todas las leyes que impliquen el aprovechamiento para la evasión y elusión fiscal, así como la modificación de esas mismas leyes a fin de generar ingresos públicos que posibiliten una mejor redistribución de la riqueza. El objetivo de una reforma tributaria no es financiar el gasto del gobierno para cubrir las obligaciones que tiene con la sociedad, sino más bien el de ser una herramienta redistributiva de los ingresos de los altos estratos. El fin es lograr una repartición más justa de la renta en un país con alta desigualdad y pobreza y evitar la concentración de la riqueza en unos cuantos.

Es claro que no es suficiente combatir la evasión y elusión fiscal. México necesita comenzar a gravar más de lo que grava actualmente a los altos estratos por sus ingresos, pero no con el objetivo de financiar al gobierno, pues en el esquema de las finanzas funcionales de Abba Lerner (1943), los impuestos no tienen la función de solventar el gasto fiscal, sino de disminuir el poder económico de la minoría empresarial para que el gobierno vuelva a invertir donde los otros dejan de hacerlo, y de contribuir a una mejor distribución del ingreso y de la riqueza. “Los impuestos deben gravar a los sectores de altos ingresos, como los sectores bancario y financiero, que son los que han ganado con las políticas económicas predominantes” (Huerta, 2019, p. 121).

Son las mismas reglas fiscales que dirigen el actual esquema de tributación las que hacen posible que la población más rica continúe pagando impuestos a un nivel que no le corresponde. Para ello, el gobierno podría crear un nuevo impuesto especialmente diseñado para la población con mayores fortunas, incluyendo al sector bancario y financiero dado que han sido los sectores más favorecidos con las elecciones de política fiscal predominante. Por lo mismo, se debe evitar que el aumento de impuestos a dichos sectores se traslade hacia los

consumidores, por medio del incremento en las comisiones que suelen cobrar diversas instituciones financieras por sus servicios.

Por otro lado, el aumento de impuestos no debería afectar las ganancias ni la reinversión del sector financiero, ya que los ingresos que perciben son lo suficientemente altos como para verse seriamente afectados (véase gráfica 10). El consumo de estos sectores tampoco se vería perjudicado ya que solo representa un pequeño porcentaje de su riqueza.

El aumento de impuestos o creación de uno nuevo para el sector bancario y financiero tiene mayor cabida si la tasa de interés continúa al alza, como ha venido sucediendo recientemente. Esta medida de política monetaria beneficia específicamente las ganancias de dichos sectores, quienes continúan acumulando su riqueza y ganando terreno sobre la economía. Con un nuevo impuesto o aumento de este, se reduciría considerablemente su tamaño y participación en la actividad económica, brindando la oportunidad de planear un mejor aprovechamiento y redistribución de los recursos públicos.

3.2 Adecuaciones de política fiscal y monetaria

3.2.1 Política monetaria compatible con los objetivos de política fiscal

Bajo el régimen de metas de inflación, el Banco de México dirige la política monetaria con el propósito de estabilizar los precios y fortalecer la apreciación cambiaria. No obstante, la política fiscal, al adscribirse a estos objetivos de estabilidad macroeconómica, ha relegado sus objetivos originales de promoción del crecimiento económico y la plena ocupación. Fundamentando sus acciones en los principios teóricos de la NAIRU, la política monetaria utiliza el alto desempleo persistente como ancla de la inflación para moderar las presiones salariales y, por ende, para desincentivar la demanda.

Durante la mañana del 23 de enero de 2023 el presidente Andrés Manuel mencionó que “si tenemos que optar entre inconvenientes, decimos baja inflación [...] porque eso yo creo que es el impuesto más oneroso que hay, eso es carestía” (Andrés Manuel López Obrador, 2023, 3:13:40), pronunciándose así a favor de la decisión del Banco de México de subir la tasa de interés. Sin embargo, el alza para contrarrestar el aumento de los precios acarrea más

consecuencias que beneficios sobre las mayorías, sobre todo en aquel fragmento de la población que busca mejorar sus condiciones laborales y los que demandan trabajo.

El desempleo persistentemente alto no solo socava el bienestar de los afectados limitando el goce de sus derechos humanos, sino que también ralentiza la tasa de crecimiento de la economía por debajo de su potencial. El desempleo disminuye la demanda, por lo tanto frena la producción, y para poder crecer debe haber una mejor redistribución del ingreso a través del empleo justamente remunerado, pero al haber una gran cantidad de desempleados en la economía, reducción de la demanda y salarios pobres, la actividad económica se paraliza, pues no hay condiciones que alienten la producción nacional. Un bajo crecimiento económico acompañado de altos niveles de desempleo se traducirá, eventualmente en una etapa de estancamiento con hondos daños estructurales, mismos que México supera con dificultad ya que no es capaz de crear condiciones de crecimiento endógenas.

El aumento de la tasa de interés tiene otras implicaciones de política fiscal que presionan sobre las finanzas públicas, las cuales se abordaron en el capítulo 1. En resumen, se argumentó que el uso de dicho instrumento de política monetaria para minimizar las presiones sobre precios tiene un impacto directo sobre la gestión de la política fiscal, pues el alza de la tasa de interés aumenta el costo de la deuda, provocando que el gobierno incurra en más deuda. Es el alto costo de ésta lo que aumenta más su monto y no únicamente por el incremento del gasto e inversión pública, que de acuerdo con la teoría neoclásica es lo que genera presiones sobre precios, y obliga al gobierno a trabajar con austeridad.

Sin embargo y como se abordó en el subtema 3.1.5, la reestructuración de la deuda puede y debe ser un fin coordinado entre el Banco de México y el gobierno que posibilite al primero comprar deuda pública en forma directa al segundo a una baja tasa de interés. Aun así, recordemos que la deuda interna existente no es un obstáculo para que el gobierno gaste ya que está en su propia moneda. Por eso, es importante asumir el concepto de la soberanía monetaria al amplio ejercicio del gasto público con el que el gobierno puede trabajar.

Por otra parte, las altas tasas de interés encarecen el crédito y la inversión, por lo que, para que la inversión sea mayor la ganancia tendría que estar por encima del costo del crédito. Aunada la austeridad fiscal, la inversión dirigida a impulsar el desarrollo tecnológico y la ciencia es escasa, provocando que se acentúe aún más la desindustrialización, el

debilitamiento de los sectores agrícolas y en general, el empobrecimiento de los sectores productivos.

Para evitar la persistencia de esta situación en el país, tanto la política monetaria como la fiscal deben actuar de manera coordinada. El banco central puede facilitar las labores del gobierno en beneficio de la sociedad, permitiendo así una mejora en la gestión de las finanzas públicas. Esto implica planificar un aumento en el gasto público y promover la inversión con fines productivos. En cuanto al empleo, uno de los objetivos principales de esta tesis, el banco central debe buscar una armonización entre su meta de baja inflación y el fomento del empleo, comenzando por la reducción de la tasa de interés.

Se deben readecuar los fines que persigue la política monetaria para que ésta deje de ser mayoritariamente funcional a los sectores de altos ingresos tanto nacionales como extranjeros. Se deben empezar a coordinar esfuerzos con la política fiscal que permita apostar por estrategias que encaucen al fortalecimiento del mercado interno y la esfera productiva. Esto no solo retrocedería la extranjerización de la economía y la privatización de las empresas del Estado, sino que también se lograría satisfacer la demanda que provoca la inflación, y para esto, es necesario echar a andar los recursos ociosos disponibles y emplear a la mano de obra desocupada disponible para trabajar.

Sobra decir que los nuevos puestos de trabajo que se generen deben proporcionar al menos la calidad de vida justa a un nivel básico, lo que implica salarios por arriba del umbral de la pobreza, incluso si esto ejerce alguna presión sobre los precios. De cualquier modo, “no hay problema si el incremento de salarios genera algo de inflación. El problema es la baja inflación sustentada en la austeridad fiscal, en alta tasa de interés y en bajos salarios”. (Huerta, 2019, p.106).

Con una población que percibe mejores salarios, incluso si ello conlleva a un eventual aumento de los precios, la población sería capaz de enfrentar mucho mejor un escenario de alta inflación. Como se dijo antes, la economía nacional tiene capacidad productiva ociosa y mano de obra desocupada, consecuencia de la austeridad fiscal y la amplia apertura comercial —que desplaza la producción nacional— que pueden utilizarse para incrementar la producción y satisfacer la demanda agregada. Como lo mencionó Minsky (1984) “La inflación es el precio que se paga por el éxito en evitar grandes depresiones” (p.3-4).

Por último, el diseño de la dinámica de cooperación entre política monetaria y política fiscal debe ser cuidadosamente supervisado por las instituciones y especialistas pertinentes, de modo que se incrementen las posibilidades de éxito de dicha cooperación, sin dejar de lado la constante evaluación y crítica de su desempeño.

3.2.2 Trabajar con tipo de cambio flexible

Con el cambio de la producción nacional a la preferencia por el mercado internacional se ha mantenido una considerable demanda de bienes importados que ocasiona que la economía mexicana dependa de flujos financieros externos. Por ello, la política económica trabaja diariamente en tratar de reducir las barreras a la entrada de capitales, que básicamente consisten en equilibrar las finanzas públicas, aumentar la tasa de interés y estabilizar el tipo de cambio. El problema es que esas medidas han atentado contra el crecimiento económico y la generación de empleo.

No se puede sostener una política económica que prioriza la estabilidad de las esferas financieras —que acumulan riqueza y se encuentran altamente desreguladas— y esperar que esta dinámica sea sostenible para el resto de la sociedad y sectores clave. La política económica debe atender en primer lugar las necesidades de los extensos sectores que generan riqueza que son fuentes de productividad sin las cuales el capital no podría mantenerse. En este sentido, las autoridades pertinentes deben asegurarse de alinear los procesos a través de los cuales implementan la política fiscal y monetaria, de manera que ambas permitan promover el crecimiento económico y la creación de empleos formales.

Cuando el gobierno opta por trabajar con un equilibrio fiscal, expande la frontera de inversión tanto para la élite empresarial nacional como para la extranjera. Como resultado, se requieren tasas de interés elevadas para aumentar la rentabilidad en el país. Esta situación tiene un impacto directo en el mercado interno, el cual se ve desplazado debido a la predominancia de empresas extranjeras y a la preferencia por las importaciones. En última instancia, esto conduce a un déficit en la balanza comercial y a un sector privado cada vez menos competitivo.

Bajo el régimen de austeridad republicana que reduce el papel del Estado, se atenta todavía más contra la esfera productiva y los niveles de productividad llevando nuevamente al déficit

de comercio exterior. Por esto es importante que se aseguren condiciones de rentabilidad en el sector productivo, que consisten principalmente en impulsar una política agrícola y política industrial acompañadas de otorgamiento de subsidios que incentiven la producción en tales áreas, así como la flexibilización de políticas crediticias con tasa de interés baja en función de la situación económica del país. Debido a ello, es necesario implementar “Instrumentos de política crediticia que conduzcan los recursos financieros hacia actividades prioritarias, particularmente en apoyo del desarrollo industrial, en las cantidades y términos convenientes”, así como la “Coordinación de políticas y programas que fomenten el desarrollo industrial, la creación de infraestructura, innovación tecnológica, investigación científica y educación” (Sala de Videoconferencias IIEc UNAM, 2023, 4hrs).

Mientras se siga promoviendo la entrada de capitales que requiere de un tipo de cambio estable no será posible disminuir la tasa de interés para aumentar el gasto público ni trabajar con tipo de cambio competitivo, ya que se prevé que el capital se desplazará hacia otras economías que ofrezcan mayor rentabilidad. Por lo tanto, el objetivo de estabilizar el tipo de cambio es lo que obliga al gobierno a operar con austeridad, de ahí la importancia, una vez más, de proporcionar condiciones de rentabilidad en el sector productivo para fomentar la inversión y evitar la fuga de capitales.

Adicionalmente, se pueden considerar políticas proteccionistas, como la sustitución de importaciones y el aumento de aranceles con el fin de influir positivamente sobre el comercio exterior. La instrumentación de políticas arancelarias impulsaría la producción interna, la productividad y la capacidad productiva, reduciendo así las presiones sobre el sector externo, los requerimientos de entrada de capitales y, en general, la dependencia a la inversión extranjera.

Si bien la balanza comercial de México con Estados Unidos se mantiene superavitaria, reportando un saldo de 130 millones de dólares en el 2022, el saldo de la balanza comercial con el resto del mundo ha sido deficitario desde 1998. A pesar de que en 2019 y 2020 la balanza volvió a ser positiva después de doce años, México regresó rápidamente a su tendencia en 2021 con un saldo de -10 millones de dólares hasta caer drásticamente a -26 millones de dólares para el siguiente año, de acuerdo con datos del INEGI.

En resumen, para reducir la dependencia del país de la entrada de capitales y de la necesidad de mantener una estabilidad cambiaria, es fundamental que se logre disminuir el déficit en el comercio exterior. Esto se puede lograr mediante el estímulo a la esfera productiva nacional, la implementación de políticas proteccionistas y la adopción de un tipo de cambio competitivo. Todas estas medidas mejorarían de manera significativa la posición del mercado nacional frente a las importaciones.

Sin embargo, para llevar a cabo estos objetivos es esencial que la política monetaria reduzca la tasa de interés, lo que permitiría aumentar el gasto público y la inversión en sectores productivos. También sería necesario trabajar con un régimen de tipo de cambio flexible. Esto configuraría una posición competitiva para la producción nacional, evitando así la continua canalización de la demanda agregada hacia las importaciones.

Con todas estas medidas en marcha, México tendría la capacidad de orientar la política económica en favor de los objetivos nacionales abordados en esta tesis: el crecimiento sostenido y el pleno empleo. Sin embargo, mientras se siga dando prioridad a la estabilidad cambiaria y a la austeridad fiscal, el gobierno no podrá flexibilizar la política económica para alinearla con los mencionados objetivos.

3.2.3 Perseguir la soberanía monetaria

El gobierno de México no ha sido capaz de retomar el control de la moneda para impulsar la actividad económica como solía hacerlo anterior a la década de los ochenta, pues entre 1950 y 1980 se logró una tasa de crecimiento promedio anual mayor al 6%, mientras que la inversión pública alcanzaba el 10%. Desde entonces, el país ha padecido un largo periodo de lento crecimiento en el que se le ha cedido al sector privado la tarea de inducir la recuperación económica.

A partir de los ochenta el gobierno mexicano recurrió a diversas reformas que le cedieron el terreno de acción al sector financiero y al capital extranjero, siendo algunas de ellas: la continua privatización de las empresas paraestatales, la firma del TLCAN —ahora T-MEC—, la liberación de la banca y la independencia del Banco de México (Kehoe y Meza, 2013), siendo este último el que le cedería el mandato prioritario de mantener el poder adquisitivo de la moneda nacional al Estado en 1994.

Como consecuencia de esta pérdida de soberanía y de una política fiscal acorde a los objetivos del banco central, el gobierno ha disminuido considerablemente su obligación a apoyar a los sectores clave mediante política de empleo, agrícola e industrial, entre otros gastos que mejoren la calidad y extensión de áreas como la educación, la salud, la ciencia y tecnología, etc. Lo anterior implicaría aumentar el gasto público hasta un nivel deficitario considerable, lo cual no está a discusión para las autoridades correspondientes, bajo el argumento de que ejercer un fuerte gasto público provocaría inflación y originaría presiones sobre el déficit de comercio exterior y desestabilización del tipo de cambio.

Es menester puntualizar que lo anterior depende de a donde se canalice el gasto público deficitario. Si se canaliza a aumentar la producción agrícola e industrial, así como al desarrollo tecnológico, al incremento de la productividad y la capacidad productiva, no se genera inflación ni déficit de comercio exterior, pues orientar el gasto a lo productivo aumenta la oferta por medio de mayor producción interna que satisface la alta demanda —y la necesidad de generar más empleos— sin crear presiones inflacionarias (Mitchel et al., 2019). La TMD hace hincapié en que gastar más allá de los recursos reales de la economía y del pleno empleo es lo que genera inflación.

Es de suma importancia que el gobierno mexicano retome la soberanía monetaria, pues teniendo el control de la moneda puede ampliar el gasto en las actividades y sectores productivos; impulsar la actividad económica y aumentar su participación en la economía, sin que ello implique caer en déficit, deuda e inflación. Un gobierno soberano que controla la moneda y trabaja con tipo de cambio flexible no presenta problemas de financiamiento pues puede financiarse a sí mismo (Wray, 2006). En el caso de que un gran gasto genere presiones inflacionarias, se vuelve a emitir deuda para regular la liquidez de la economía y evitar presiones sobre precios o sobre el sector externo, por eso la importancia de que el gasto público se canalice a favor del sector productivo y haya oferta para satisfacer la demanda (Huerta, 2022).

Pero al no tener control de la moneda el gasto del gobierno depende enteramente de sus ingresos, como si de cualquier familia o empresa se tratase, cuyos gastos sí dependen de sus ingresos. Sin embargo, los impuestos y la emisión de deuda no son los ingresos que financian el gasto del gobierno, sino que sirven esencialmente para regular la liquidez de la economía

(Wray, 2006). Un gobierno que tiene soberanía monetaria no tiene necesidad de hacer recortes presupuestales al margen de la austeridad, pues simplemente no hay restricción, por lo que su inversión y gasto podrían aumentar a favor del crecimiento y la generación de empleos. Relacionado con este último objetivo, la propuesta que está por verse conlleva una menor inflación sin el enorme coste social del desempleo.

3.3 Planteamiento de un programa de Trabajo Garantizado

3.3.1 El gobierno como empleador de última instancia

El enfoque del fondo de reserva de estabilización de empleo, que en la literatura poskeynesiana se denomina Trabajo Garantizado (TG), es definido por Mitchell et al. (2019) como: “un marco de políticas en el que el gobierno opera una reserva de estabilización de empleo para absorber a los trabajadores que no pueden encontrar trabajo en el sector privado” (p. 301). Dicha propuesta de política económica fue originalmente esbozada por el economista poskeynesiano Hyman Minsky (1986) y posteriormente desarrollada con amplitud por los autores Randall Wray (1998) y William Mitchell (1998).

Dentro del esquema del TG el Estado actúa como un empleador de última instancia, mejor conocido como *Employer of Last Resort* (ELR por sus siglas en inglés) pues se compromete a ofrecer empleo en condiciones dignas y con salario fijo socialmente aceptable a todo aquel que desee trabajar. A diferencia del enfoque de la curva de Phillips, el programa TG ofrece una solución sostenible al problema dual entre la inflación y el desempleo, mismo que se abordará a profundidad más adelante.

Con un programa de TG, el gobierno se compromete a mantener “una demanda de mano de obra infinitamente elástica a un piso o salario mínimo que no dependa de las expectativas de ganancia a corto y largo plazo de las empresas” (Minsky, 1986, p. 346). De forma aplicada, el gobierno abriría puestos de trabajo en todo el territorio nacional, especialmente para aquellos dispuestos a trabajar por un salario nominal que se convertiría en el nuevo salario mínimo del país (Sovilla et al., 2021, p. 19).

Bajo este esquema el Estado asume un papel de ELR en el que “actuará como estabilizador fiscal automático de control de la inflación a medida que el TG crece en la recesión y se

reduce en la expansión económica, contrarrestando las fluctuaciones de empleo del sector privado” (Wray, 2009, p. 8). En este sentido, el TG estaría cumpliendo una función de absorción, pues reduce los costos asociados al *statu quo* del sector privado.

El objetivo del TG es reemplazar el desempleo, el empleo precario, informal y/o mal remunerado —provocados por las desestabilizaciones del sector privado — en un empleo con salario fijo, ya sea a tiempo parcial o completo en el sector público. Incluso un TG más ambicioso puede incluir una variedad de beneficios sujetos a aprobación, que podría incluir atención médica, cuidado de niños, pago de impuestos de seguridad social, vacaciones habituales y/o licencia por enfermedad (Wray, 2009).

Con la implementación de un programa TG se pretende que los trabajadores desplazados de sus puestos en el sector privado no esperen a que mejoren las condiciones económicas para volver a buscar trabajo, teniendo que mantenerse a flote durante este periodo por medio de algún beneficio por desempleo o, en el caso de aquellos puestos más calificados, con una liquidación o alguna otra compensación por despido para sobrellevar el periodo de desempleo. Con un programa TG actuando como estabilizador automático, las personas desplazadas podrán elegir emplearse en un puesto TG en el sector público temporalmente. Cuando la actividad económica se recupere, las empresas ofertarán nuevamente puestos de trabajo fuera del programa TG por lo que los trabajadores se trasladarán nuevamente al sector privado. Así, “el gasto del gobierno en TG se movería en forma contra cíclica, lo que ayudaría a estabilizar el empleo, la demanda, los ingresos y la producción agregados” (Mitchell et al., 2019, p. 301).

Los trabajadores con puestos más calificados pueden pensar que un puesto de TG poco calificado constituye un atraso profesional, por lo que es muy probable que gran parte de este grupo elija esperar a que las circunstancias mejoren. Sin embargo, se asume que el resto de la población preferirá emplearse bajo el esquema de TG que permanecer desempleados por un lapso indefinido.

En resumen, un programa de empleo como el que ofrece el TG representa una opción viable de empleo temporal para los trabajadores más vulnerables ante las fluctuaciones del sector privado y para aquellos que necesiten seguir percibiendo un salario, pues para una gran mayoría, el trabajo es su único y/o principal fuente de ingresos.

3.3.2 El control de la inflación bajo el esquema del TG

Ya se ha visto cómo, desde la perspectiva de la política monetaria actual, se utiliza el desempleo como medio de estabilización de la inflación, disciplinando las demandas salariales de los trabajadores que ejercen presiones sobre los precios y salarios. El banco central utiliza el ejército industrial de reserva como una herramienta política para controlar la inflación cuando la presión sobre los precios y los salarios se eleva. A continuación, se analizará el escenario de la implementación de un programa del tipo TG y sus efectos sobre la inflación.

Primeramente, Mitchel et al. (2019) definen el *Buffer Employment Ratio* (BER por sus siglas en inglés) o índice de empleo estabilizador como $BER = JGE/E$, donde JGE es el empleo total en la reserva de estabilización de trabajo garantizado (*Job Guarantee*) y E es el empleo total en la economía (*Employment*). En esta relación, el BER aumenta cuando el grupo JG se expande y cae cuando el grupo JG se contrae. A diferencia del enfoque de la NAIRU, en donde se crea un sistema de existencias estabilizadoras de desempleo, en la que se manipula el nivel de desempleo cuando existen presiones sobre precios y salarios, en el enfoque TG el Estado manipula el BER.

Sucede comúnmente en etapas de crisis que, cuando el nivel de actividad del sector privado cae y el conflicto distributivo son tales que se forman presiones sobre precios y salarios, el gobierno configura la política fiscal y la política monetaria de forma restrictiva para reducir el nivel de demanda originado en el sector privado. Pero con la introducción del programa TG, la mano de obra se transferirá del sector privado al sector público con un salario fijo, haciendo que el coeficiente del BER aumente.

La transferencia de trabajadores de un sector inflacionario a un sector que cuenta con un piso salarial aliviaría las presiones sobre los salarios, ya que éste se consideraría socialmente justo. Sin embargo, todavía surgirán presiones sobre precios ya que, con una población plenamente empleada a un piso salarial formidable, la demanda agregada aumentará porque habrá mayor dinero en poder de los trabajadores. En este caso, una opción es que las empresas utilicen la capacidad ociosa para aumentar sus volúmenes de ventas, en lugar de arriesgarse a perder su participación en el mercado aumentando excesivamente sus precios. Mientras que el

gobierno aumenta el gasto deficitario en el programa TG, el sector privado estará satisfaciendo el deseo de ahorro neto que le permitirá enfrentar mejor la crisis. Con el consecuente aumento de la demanda agregada, se estimulará el empleo en el sector privado para aumentar la oferta, reduciendo paulatinamente el empleo y el gasto en TG. De acuerdo con Mitchel et al. (2019), “no puede haber presiones inflacionarias que surjan directamente de una política en la que el gobierno ofrece un salario fijo a cualquier trabajo que otros empleadores no deseen.” (p. 304). Esto solo estaría transfiriendo la mano de obra de un sector a otro a un salario parejo.

Mientras que en el contexto de la curva de Phillips se tiene una NAIRU que se define por una reserva reguladora de desempleo asociada con una inflación estable, en el entorno TG se tiene un índice BER que da como resultado una inflación estable, denominada como tasa de empleo amortiguadora no acelerada de la inflación, o también *Non-Accelerating Inflation Buffer Employment Ratio* (NAIBER por sus siglas en inglés). En ese sentido la NAIBER es un nivel de TG en estado estacionario del pleno empleo que permite una inflación estable gracias a la redistribución de trabajadores provenientes del sector privado inflacionario hacia el sector TG a precio fijo. Aunque el banco central y el gobierno dedican grandes esfuerzos en tratar de estimar la NAIRU, Mitchel et al. (2019) consideran que “no valdría la pena tratar de estimar o apuntar a una NAIBER en particular. El punto es que el objetivo de la política sea emplear plenamente la mano de obra mientras se mantiene la estabilidad de precios” (p.304).

3.3.3 Diseño fiscal para una política de TG responsable

Hasta ahora, podría pensarse que el gobierno necesitaría gastar ampliamente en diferentes materiales y suministros de trabajo para hacer eficientes las actividades laborales en el TG, haciendo que el gasto total en este programa sea mayor a la suma de los salarios que se gastarían en los trabajadores del programa TG, por lo tanto, la demanda agregada será más alta. Wray (2009) argumentan que la implementación del TG permitirá cierta reducción en gasto corriente, pues los recursos absorbidos en la ejecución de los programas de desempleo se trasladarían al nuevo programa de empleo, usando esos recursos para el suministro de los medios de trabajo.

Sin embargo y a la fecha, México no cuenta actualmente con políticas o programas nacionales de seguros de desempleo a nivel federal. Algunos estados y alcaldías ofrecen programas locales de apoyo temporal al desempleo, pero su disponibilidad y alcance varían ampliamente. El único programa vigente que se tiene de este tipo a nivel estatal —residentes de la Ciudad de México— es el Seguro de Desempleo¹⁵ a cargo de la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE), misma que estima un alcance máximo de 13 mil 470 personas con base en un presupuesto de 200 millones de pesos asignado para 2023.

Para la implementación de una política de TG y asegurar tanto su cobertura como su efectividad en México, así como en el suministro necesario de bienes e infraestructura, es necesario ejecutar un fuerte gasto por parte del gobierno. Sovilla et al. (2021) determinaron que el costo de un programa de TG en México generado con gasto deficitario es del 3.6% del PIB, mientras que en un segundo programa de TG más ambicioso el costo no sería superior a 5.1% tomando en cuenta los medios de trabajo básicos necesarios.

Ciertamente, cuando la economía se encuentre en declive los ingresos fiscales caerán debido al proceso de decrecimiento de la economía, por lo que el gasto del gobierno en recuperación será altamente deficitario. Sin embargo, el gobierno tendrá listo un programa de TG lo suficientemente firme para absorber los efectos inmediatos de la crisis, como lo son el desempleo, la pérdida de ingresos individuales y el desplome de la producción. Una vez recuperándose el sector privado, el gasto en TG disminuirá y dicho programa se contraerá actuando de forma contra cíclica.

La TMD considera que el TG es un estabilizador automático superior a cualquier otro sistema de beneficios por desempleo, ya que los ingresos individuales se mantendrán en un mínimo aceptable y el impacto en la producción real será mayor que en el caso donde el gobierno simplemente despliega programas sociales de menor impacto y que solo brindan apoyo una vez que las consecuencias se han hecho presentes. Incluso Sovilla et al. (2021) aseguran que la implementación del TG generará ahorros fiscales de aproximadamente 0.2% del PIB con

¹⁵ El Seguro de Desempleo para residentes de la Ciudad de México, de acuerdo con la Secretaría del Trabajo y Fomento al Empleo (STyFE, s.f.) es “un programa de transferencia monetaria que buscará dentro de este sector de desocupación laboral estimular y promover la incorporación de las personas a un empleo, coadyuvando en la salvaguarda del derecho humano al trabajo, de conformidad con la Ley de Protección y Fomento al Empleo para la Ciudad de México”. Recuperado de https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/programa_sociales_y_servicios/seguro-de-desempleo

base en el PEF 2019, esto al remplazar algunos de los programas sociales asistencialistas y de apoyos económicos limitados en el país.

Con base en lo anterior, estos mismos autores recomiendan conservar únicamente los programas de Seguro de Vida para Jefas de Familia, Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores, y la Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente, ya que son grupos específicos que de otra manera no perciben ingresos fácilmente. De acuerdo con datos del PEF 2023, estos dos últimos programas recibieron un mayor aumento en términos reales, siendo de 36.6% y 16.4% consecutivamente como porcentaje del presupuesto asignado a la Secretaría de Bienestar, correspondiente a 408 mil 290 millones de pesos, el más alto de todas las Secretarías.

Para que cualquier programa orientado a reducir los efectos negativos del desempleo pueda cumplir su fin y a la vez no sustituya las funciones de una verdadera política o programa de empleo, debe tener continuidad y ser constantemente evaluado por las instituciones competentes, como el CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social), IMCO (Instituto Mexicano para la Competitividad), el CEFP (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas), por mencionar algunas. El gobierno debe ser un motor de creación de empleos que es posible lograr con una mejor planeación de los recursos públicos basado en estadísticas y estudios de investigación que expliquen la situación actual de la población trabajadora, de tal manera que se pueda brindar una firme estrategia contra el desempleo, subempleo e informalidad.

Por otro lado, es importante destacar el tipo de trabajos que un programa de TG puede introducir en el país. Siguiendo las recomendaciones de Tcherneva (2018) las principales labores a realizar estarían encaminadas a la protección de áreas naturales y de uso común como son: la prevención y preparación de desastres naturales, la renovación de bienes comunitarios, apoyo a los sectores agrícolas, entre otros servicios de construcción y mantenimiento de infraestructura pública. Otro tipo de empleos que se pueden ejecutar en el esquema TG son aquellos relacionados a la educación y asistencia a la población de la tercera edad, que serían principalmente el apoyo al aprendizaje para jóvenes, cuidado de niños y ancianos, y programas de necesidades especiales para jóvenes en riesgo y exreclusos. Incluso se considera la promoción de las artes, como la música, teatro y otras disciplinas artísticas.

Un programa de TG que emplee a cualquiera que esté listo y dispuesto a trabajar, según Mitchell et al., (2019) es un tipo de programa único que puede garantizar que el derecho humano al pleno empleo se cumpla. Si el salario que acompaña a dicho programa es lo suficientemente justo, es posible que se garanticen los derechos humanos más básicos que el acceso a un trabajo digno implica, mismo que se enlistaron en el subtema 2.2.3.

Cabe aclarar que el programa del tipo TG no debe ser un reemplazo de las funciones de la política fiscal para el logro de los objetivos socioeconómicos, pues la implementación del TG por sí solo no resuelve los problemas de pobreza que acontecen sobre la población más vulnerable. El TG tiene que ir acompañado de una gama de mejoras —infraestructura, calidad, accesibilidad, por mencionar algunos— a los sectores más amplios y a quienes más población comprenden como lo son la educación pública, servicio médico, etc.

3.3.4 El TG al margen de la justicia social

Los esquemas gubernamentales de creación de empleo en México, a diferencia del TG, por lo general no brindan la posibilidad de obtener un empleo, pues como se dijo anteriormente, su cobertura se limita a apoyos económicos dirigidos a grupos particulares, como los trabajadores rurales (Crédito Ganadero a la Palabra, Sembrando Vida, Producción para el Bienestar), jefes de hogar (Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños Hijos de Madres Trabajadoras), y la población joven (Jóvenes Construyendo el Futuro, Jóvenes Escribiendo el Futuro). Si bien los economistas generalmente se enfocan en el multiplicador económico, también existen multiplicadores sociales asociados con la creación de empleo. A continuación, se resumen algunos de los beneficios que acompañan a la implementación del TG:

- Obtención de una renta de subsistencia disponible

Los trabajadores ocupados en el programa TG recibirían un salario más justo; un salario que posibilite la existencia social y material adecuada al margen de los derechos humanos básicos en vez de permanecer desempleados hasta que las condiciones del sector privado mejoren. Este punto es particularmente relevante en una economía en desarrollo como lo es México, donde una gran parte de la población percibe salarios por debajo del umbral de la pobreza.

Según un reporte de Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2023), 4 de cada 10 personas con trabajo formal registradas en el IMSS no les alcanza para comprar dos canastas básicas, y solo 2 de cada 10 tienen un salario digno o alto que se considera superior a los 20 mil pesos al mes. Debido a los efectos de inflación, en enero de 2023 el CONEVAL ajustó al alza en 11.05% el valor monetario mensual de la canasta básica de la línea de pobreza extrema por ingreso para lugares de residencia urbanos a 2 mil 143.72 pesos mensuales, mientras que para residencias rurales el alza se ajustó en 11.01%, quedando en un valor monetario de mil 644.23 pesos mensuales.

Estos datos representan apenas una leve disminución en la proporción de los trabajadores formales que carecen de salario suficiente —como resultado de los recientes incrementos al salario mínimo que ha impulsado la administración de Andrés Manuel— y por las amplias transferencias en ayudas sociales. Sin embargo, aún queda una gran brecha entre los trabajadores con remuneraciones considerablemente dignas y aquellos quienes, por las características de su trabajo y sus correspondientes remuneraciones, se encuentran por debajo del umbral y viven en situación de pobreza multidimensional¹⁶.

Es por lo anterior que se hace hincapié en la relevancia que cobra contar con un piso salarial dentro del programa TG, puesto que solo el incremento del salario mínimo no es suficiente para mejorar las condiciones de vida y las características de los mercados de trabajo en México. En primer lugar, porque el ritmo de incremento de los salarios reales en México se ha mantenido estancado desde 1990 y a pesar de que desde 2015 han tenido un ascenso considerable, se tiene casi el mismo poder adquisitivo de hace más de veinte años (véase gráfica 12). Y en segundo lugar, porque muchos de los trabajadores más pobres ni siquiera perciben un salario puesto que son cuentapropistas; los asalariados más pobres están comúnmente empleados en la economía informal, donde no existe un contrato laboral formal y el salario mínimo establecido por ley no funciona como referente para la determinación de los salarios en general (Sovilla et al., 2021, p. 31).

¹⁶ De acuerdo con el CONEVAL, “los pobres multidimensionales son quienes presentan al menos una carencia social y cuyos ingresos son inferiores a la Línea de Bienestar Económico (LBE), la cual especifica el ingreso necesario para adquirir las canastas alimentaria y no alimentaria de bienes y servicios” (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social [CONEVAL], s.f.). Recuperado de: <https://www.coneval.org.mx/InformesPublicaciones/FolletosInstitucionales/Documents/Medicion-multidimensional-de-la-pobreza-en-Mexico.pdf>

El salario TG define el piso salarial básico y socialmente aceptable, enfocado sobre todo a los sectores de la población más desfavorecidos, sirviendo como un estabilizador automático de la economía:

“El salario mínimo no debe estar determinado por la capacidad de pago del sector privado. Debe ser una expresión de la aspiración de la sociedad en términos del nivel de vida aceptable más bajo. Cualquier operador privado que no pueda pagar el mínimo debería salir de la economía.” (Mitchell et al., 2019, p. 302).

- Conservación de las habilidades y formación laboral

Emplearse temporalmente en el esquema TG reduce la pérdida de habilidades que un prolongado periodo de desempleo comprende. Después de una recesión prolongada, la reserva de estabilización estará compuesta por una proporción significativa de desempleados de larga duración que no son efectivos para el renaciente mercado laboral, ya que es probable que hayan sufrido pérdida de habilidades junto con tiempo de experiencia laboral desaprovechado. Incluso cuando las causas de tales fenómenos han sido superadas, es probable que, debido a la debilidad de los mercados laborales, una considerable parte de la población siga desempleada. A este tipo de situaciones se les denomina histéresis¹⁷, misma que se vivió recientemente debido a la pandemia por la crisis sanitaria en el 2020.

Pero en el caso de un programa TG hipotético, los trabajadores muy probablemente mantendrían —y tal vez hasta ganarían— habilidades relevantes en el TG. Por lo tanto, es de esperarse que un empleador considere con mayor posibilidad a un trabajador proveniente del programa TG que a un desempleado de larga duración.

De acuerdo con Mitchell et al. (2019), los cuellos de botella de habilidades generados por un desempleo crónico se pueden evitar más fácilmente con la implementación de un esquema TG que con una reserva de estabilización de desempleados, pues los aspectos cualitativos

¹⁷ “En Economía, la histéresis es un efecto que se produce sobre el mercado de trabajo en el que el paro sigue siendo muy alto cuando aquello que ha producido su crecimiento ha dejado de existir” (Rodríguez, 2020). Recuperado de <https://www.elindependiente.com/economia/2020/11/06/histeresis-la-enfermedad-economica-que-amenaza-al-empleo-en-espana/#:~:text=En%20Econom%C3%ADa%2C%20la%20hist%C3%A9resis%20es,crecimiento%20ha%20dejado%20de%20existir.>

laborales tienden a deteriorarse entre más tiempo permanezcan a la espera de la recuperación de la economía, haciendo que su transición de regreso a la fuerza de trabajo sea más complicada. Mientras tanto, quienes se emplean en el grupo TG de forma inmediata, conformarían incluso un sector terciario más fuerte y receptivo al mantener sus habilidades generales activas.

Además, mantenerse laboralmente ocupado permite experimentar no solo la conservación de habilidades relevantes para un próximo puesto de trabajo —incluso más ambicioso—, sino también la sensación de realización y superación personal que un trabajo digno otorga en tiempos de recesión. Esto como parte de los efectos secundarios psicológicos que trae consigo el permanecer largos periodos desempleado. “Sentirse útil para con la sociedad, aprender nuevas habilidades y conocimientos, socializarse, entretenerse, viajar, etc, son otros beneficios que otorga el TG” (Garzón, 2014).

- Reducción de otros males asociados al desempleo crónico

Emplearse en el programa TG en vez de permanecer desempleado por un periodo indefinido impide que la población caiga —o permanezca— en alguna o varias de las carencias sociales determinantes de la pobreza multidimensional que son: 1) rezago educativo, 2) falta de acceso a los servicios de salud, 3) falta de acceso a la seguridad social, 4) vivienda de calidad inadecuada o de espacios insuficientes, 5) indisponibilidad de algún servicio básico en la vivienda y 6) falta de acceso a la alimentación.

Además de la pobreza, Tcherneva (2018) identifica algunos otros males sociales ligados al desempleo, como el deterioro urbano, la reincidencia y la delincuencia. En el caso de México, algunos autores han demostrado, con base en estimaciones econométricas, que el desempleo, junto con otros determinantes como el ingreso, es estadísticamente relevante en el crimen contra la propiedad (Espinoza et al., 2009; Vázquez y Lozano, 2019).

Por lo tanto, ingresar al programa TG en épocas de recesión donde el sector privado se ve incapaz de ofertar puestos de trabajo hasta que recupere su rentabilidad, reduciría el consumo de sustancias ilícitas asociado a la reducción de estabilidad emocional que conlleva un despido por razones ajenas al individuo, y que un juicio laboral no podría compensar debido a que las empresas están evitando la quiebra total. Del mismo modo la criminalidad se

reduciría, pues siempre habría una vacante disponible para todo aquel que esté listo y dispuesto a trabajar.

Por otro lado, la seguridad de un empleo —aunque de forma temporal— se contrapone a los efectos secundarios que provoca el desempleo sobre la cohesión familiar y las relaciones sociales. Por consiguiente, emplearse en el programa TG evitaría en gran medida la ruptura familiar y el rompimiento de lazos socioafectivos que ocasiona la falta de ingresos o escasez de estos debido a la cooperación monetaria entre individuos de una misma unidad doméstica y el limitado acceso a actividades recreativas o de índole cultural.

Así mismo, la empleabilidad en TG disminuye el riesgo a caer en otros males psicológicos asociados a largos periodos de inactividad, como la pérdida de autoestima y reducción del bienestar subjetivo, que se resume como la tendencia a caer en cuadros depresivos. Algunas investigaciones realizadas en México (Acosta et al., 2011; Tejeda y Burgos, 2021) demuestran que las personas empleadas o realizando estudios profesionales reportan mayores niveles de bienestar o satisfacción en sus vidas que las personas desempleadas.

En conclusión, el TG por sí solo no puede acabar con la discriminación y el abuso de sustancias ilícitas que perjudican la salud física y hasta mental, pero se reconoce que el empleo es una herramienta importante en la lucha por la igualdad al haber una distribución más igualitaria del consumo, los ingresos, la riqueza y el poder, además de proporcionar seguridad económica en periodos de inestabilidad. Como hemos visto, "no existe una sola política que lleve consigo más beneficios potenciales que el verdadero pleno empleo, o un trabajo garantizado para todos los que estén listos y dispuestos a trabajar" (Forstater, 2006: Diapositiva 2).

Como se dijo anteriormente, los problemas de desempleo, subempleo e insuficiencia salarial se combaten con políticas de empleo de la mano de cierta variedad de programas sociales y apoyos. Estos deben incluir tanto iniciativas privadas como públicas. Sin embargo, el sector privado no podrá brindar empleo pleno, productivo y digno para todos, incluso con un apoyo sustancial del gobierno a través de la promoción de la creación de empleo en el sector privado. La introducción de una red de seguridad como la sugerida por el TG puede proteger el derecho humano al empleo y sus correspondientes efectos en la calidad de vida.

3.3.5 Evidencia empírica alrededor del mundo

A lo largo del siglo pasado y en el presente, se han implementado diversos programas tanto de base amplia como corta para la creación de empleo al rededor del mundo, diseñados a la medida de cada economía y que impidieron —y siguen impidiendo— que el desempleo se profundice durante las fases críticas de la economía. Estas experiencias han sido rescatadas por diversos autores partidarios de la Teoría Moderna del Dinero con el fin de aportar evidencia concisa sobre la viabilidad en la ejecución de un programa de empleo del tipo TG en otros países. A continuación, se resumen los casos más sobresalientes de programas TG llevados a cabo en diversos países.

- **Plan Jefes y Jefas de Hogar – Argentina**

A raíz de la crisis económica en 2001 en Argentina, se creó vía decreto presidencial el Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJyJHD), el cual entró en vigor en abril de 2002. Este plan tuvo como objetivo garantizar un trabajo para los jefes de hogar con hijos menores de 18 años o con alguna discapacidad a cualquier edad, o una jefa de hogar o cónyuge en estado de gestación, todos ellos desocupados y residiendo permanentemente en el país. El pago sería de 150 pesos mensuales por tres meses inicialmente al jefe de hogar por un mínimo de cuatro horas diarias de trabajo. Las actividades para desempeñar se enfocaron en servicios comunitarios para microempresas agrícolas, servicios de limpieza y pequeñas actividades de construcción o mantenimiento, como mejoramiento de los sistemas de alcantarillado y drenaje de agua, mientras que otros proyectos de infraestructura a gran escala se dirigieron a la reparación de carreteras y puentes. Incluso muchos participantes fueron enviados a campañas de capacitación que incluyeron el término de la educación básica (Tcherneva y Wray 2005).

Tan sólo a cuatro meses de la implementación de dicho programa, las tasas de indigencia entre los hogares participantes habían disminuido casi un 25%, además de brindar trabajo a 2 millones de trabajadores alrededor del 5% de la población. El PJyJHD “no solo proporcionó empleo e ingresos para las familias pobres, sino que también brindó servicios necesarios y bienes gratuitos a vecindarios pobres” (Wray, 2009, p. 9).

Para 2005 el gasto total del gobierno argentino en PJyJHD alcanzó alrededor de 1.6 millones de pesos (menos del 1% del PIB), sin embargo, el gobierno financió no más del 80% de los

diversos proyectos de jefes de hogar, pues se operó en coordinación con municipios, algunas ONG y organizaciones sin fines de lucro, lo que aumentó la participación política y la democracia en beneficio de los grupos tradicionalmente marginados (Tcherneva y Wray 2005).

El economista argentino Neffa (2009) realizó un amplio estudio del caso; para el año en que redactó su artículo dicho programa seguía vigente, por lo que concluyó que el PJyJHD tenía gran potencial al ser uno de los programas de empleo con mayor cobertura impulsados en ese entonces. Consideró pertinente reevaluar su diseño y llevarlo hacia un camino ambicioso, extendiéndolo hacia una política de empleo de última instancia con base en la propuesta de Minsky (1986), es decir, ampliarlo a un programa de empleo público abierto a todos los desempleados e incluso a todas las personas que deseen incorporarse a este tipo de empleos.

- Ley de Garantía Nacional de Empleo Rural Mahatma Ghandi – India

El *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* (MNREGA) es un programa impulsado en India y promulgado por ley el 25 de agosto de 2005, vigente al día de hoy. Dicho programa consiste en “proporcionar una garantía legal de 100 días de empleo en cada año fiscal a los miembros adultos de cualquier hogar rural que deseara hacer trabajo no cualificado de obras públicas por el salario mínimo obligatorio de 100 rupias diarias” (Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos [CISDPDH], 2018).

Bajo esta ley, el gobierno se compromete a proporcionar empleo en proyectos de obras públicas a un miembro de cada hogar que viva en alguno de los 200 distritos seleccionados del país, con la pretensión de que en los siguientes años se extienda a más distritos. El MNREGA está perfilado esencialmente a trabajos intensivos en mano de obra dentro del campo de la conservación y restauración ambiental, lo que implica obras públicas como el desarrollo de cuencas hidrográficas, regeneración de tierras, prevención de la erosión del suelo, construcción de depósitos de agua y creación de otros recursos de propiedad comunitaria.

Con el transcurso de los años el MNREGA se ha ampliado considerablemente, pues aumentó los días de trabajo de 100 a 180; extendió el alcance de dicho programa a otros distritos

rurales e incrementó el monto del beneficio a las áreas más alejadas. Para 2010 se calcula que 481,912 hogares recibieron la tarjeta de desempleo de la MNREGA tan solo en el distrito de *Bhilwara*, y 386,734 personas ya habían obtenido empleo gracias al programa. De ellas, 116.095 completaron 100 días de trabajo durante ese año fiscal (CISDPDH, 2018). Así, el MNREGA ha sido posible en gran medida por la financiación directa del gobierno y el apoyo de algunas ONG para desarrollar la ley y mejorar el diseño y ejecución del programa. Para esto, se destinaron 39,100 rupias (8,000 millones de dólares USA), monto que ha ido aumentando proporcionalmente desde 2006.

De acuerdo con el análisis de Kaboub (2007), el MNREGA es un primer paso hacia un programa de ELR completo, demostrando que los esquemas de este tipo no son exclusivos de países ricos, pues los países en desarrollo también son capaces de implementar políticas de empleo de gran escala.

- New Deal – Estados Unidos

En la década de los treinta se llevó a cabo en Estados Unidos el *New Deal* por parte del presidente Roosevelt como estrategia para enfrentar los efectos de la Gran Depresión. Uno de sus objetivos fue sostener a los sectores más pobres de la población a través de programas de trabajo moderadamente inclusivos, entre los que destacan el *Civilian Conservation Corp* y el *Works Progress Administration*, siendo este último el más grande de entre todos sus programas de empleo impulsados debido a que se estima que 13 millones de trabajadores participaron en él (Tcherneva, 2018).

A esta estrategia se le atribuye la creación directa de empleo por parte del gobierno, orientada principalmente a la construcción de infraestructura que apoyara el esfuerzo bélico y el auge de la posguerra, no obstante, también comprendió programas de asistencia social urgente e incluso labores dentro del sector agrícola. Tales programas proporcionaron ingresos y empleos a los trabajadores temporalmente, ayudando a elevar la productividad de la nación, y heredándole a la población edificios y construcciones públicas que aun hoy en día cumplen su función para con la sociedad (Wray, 2009).

Aunque la política del *New Deal* fue completamente experimental para aquel entonces, pues apuntaba a una mejoría en el corto plazo mediante intervenciones agresivas, dejó un

importante legado en la construcción de un estado de bienestar en el país, y un significativo acercamiento a políticas de empleo de largo plazo y gran alcance.

3.4 Conclusiones

En la perspectiva de incrementar la producción, cubrir la demanda y generar nuevos empleos —sin incurrir en graves presiones sobre precios— el programa de TG es una propuesta que satisface estos requerimientos, permitiendo superar con mayor eficacia las fases de crisis, empleando a la población que depende enteramente de un sueldo o salario. Es claro que esta propuesta de empleo no germinará de una política fiscal administrada con austeridad, como se ha venido haciendo.

Conforme a los argumentos brindados por la TMD —donde la expansión y redirección del gasto público es un elemento primordial hacia el crecimiento sostenido y el pleno empleo— es de suma importancia que el Estado retome su papel interventor en la economía para alinear la política fiscal a estos objetivos. El gobierno requiere coordinarse con la política monetaria de un modo distinto al que se ha venido haciendo, en el que las restricciones de política monetaria y fiscal sean replanteadas para pasar a facilitar los procesos por medio de los cuales el gobierno puede hacer un mejor aprovechamiento de los recursos públicos.

Además, el gobierno de México debe reconsiderar su enfoque ante las crisis que afectan al país, y que repercuten especialmente sobre la población trabajadora. Concretamente, dejar de financiar los actuales programas sociales impulsados como medidas activas y correctivas, que bajo impacto han tenido para reducir el subempleo y desempleo junto con los problemas sociales que de ellos se derivan, y comenzar a concebir nuevas estrategias activas que enfrenten los niveles de desempleo y subempleo, y se prevengan los problemas típicos asociados a la reducción parcial o completa de los ingresos privados.

Para que el gobierno pueda financiar una propuesta de programa de TG, el presupuesto dirigido a financiar los programas sociales existentes —a excepción de cierta variedad de programas que abarquen a grupos específicos que de otra manera no perciben ingresos fácilmente¹⁸— se podría canalizar a todos aquellos elementos necesarios que den paso a su

¹⁸ Revisar 3.3.3 Diseño fiscal para una política de TG responsable.

ejecución. Lo anterior para que el programa de empleo, durante su curso, otorgue las herramientas de trabajo necesarias, haya un puesto disponible para todo aquel que acuda y se pague el salario fijo acordado mientras las personas permanezcan empleadas en dicho programa.

Con las experiencias del mundo real descritas y los argumentos planteados por la TMD se espera alcanzar un doble fin: contribuir al acervo bibliográfico de TG apenas existente en México, y proporcionar amplio terreno fértil para la implementación de una política o programa de empleo que se aproxime al modelo de TG en el país.

Comentarios finales

A partir de los datos y hechos proporcionados se concluye que la hipótesis planteada al inicio de la presente investigación es verdadera: el régimen de austeridad fiscal desalienta el crecimiento económico y el empleo. Debido a que dicho régimen tiene por objeto "regular y normar las medidas de austeridad que deberá observar el ejercicio del gasto público federal" (LFAR. p. 1), el gobierno no es capaz de generar condiciones de crecimiento endógenas, ni de remediar los efectos socioeconómicos que del lento crecimiento y el desempleo se desprenden. Conforme al objetivo general establecido, se describió la ineficiente capacidad de los recursos del sector público mexicano para impulsar el crecimiento económico y el empleo, tanto dentro como fuera del periodo de estudio y hasta nuestro presente.

Adicionalmente se puso en evidencia que el régimen de austeridad fiscal en nuestro país no es compatible con una de las necesidades mayoritarias de la sociedad como fin máximo: mayor empleo formal y digno con crecimiento económico sostenible, pues pasó a responder a los objetivos de la política monetaria de baja inflación y tipo de cambio estable. En segundo plano han quedado todas aquellas obligaciones que ataban al Estado al cumplimiento de sus quehaceres para con los estratos sociales más bajos de la pirámide debido a la rigidez de la política fiscal (objetivo particular 1).

Por otra parte, se demostró que en México no hay espacio para el debate en materia de política fiscal por parte del Estado; los hacedores de política se han sumido a los dictámenes del convencionalismo teórico, que se pronuncia por un actuar procíclico de la política económica. En la perspectiva de que esta imposición de austeridad empatiza con los intereses de los sectores bancario y financiero, la contención del ejercicio del gasto público al margen de las finanzas públicas equilibradas fue esencialmente el objeto de crítica de la presente investigación, realizada con sustento en los argumentos y análisis planteados por la TMD (objetivo particular 2).

Finalmente, se precisó el hecho de que la responsabilidad del gobierno no debe ser trabajar con equilibrio fiscal para satisfacer los requerimientos de la macroestabilidad, sino más bien usar la política fiscal en coordinación con la política monetaria como herramienta para contrarrestar los efectos que el déficit de comercio exterior y la dependencia a éste generan

sobre la economía mexicana. Dicho esto se hizo hincapié en que, de la mano de la expansión del gasto público, deben llevarse a cabo las adecuaciones necesarias que faciliten la creación de condiciones endógenas de crecimiento, principalmente mejores condiciones de trabajo, mayor inversión en capital humano, progreso tecnológico, investigación y desarrollo y creación de política agrícola e industrial (objetivo particular 3).

México necesita dejar atrás el convencionalismo teórico que ha llevado a la política fiscal a funcionar como herramienta financiera para cumplir las metas del banco central. Es imprescindible que se reconsidere el régimen de austeridad actual que atenta no solo contra el crecimiento económico y el empleo, sino contra todo aquel objetivo a favor del bienestar social, mismo que es posible si se conduce, en su lugar, una política fiscal propia de un Estado benefactor que hace valer los derechos humanos. Los argumentos de la TMD resultan una alternativa considerable para alcanzar estos objetivos, brindando amplias bases teóricas para la puesta en marcha de un Estado de carácter interventor basado en las finanzas funcionales. Pero de seguir por el mismo régimen fiscal restrictivo, difícil seguirá siendo la resolución a los problemas señalados en la presente investigación.

Referencias

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza. (febrero de 2023). TRABAJOS FORMALES SIN SALARIO SUFICIENTE. Análisis de salarios de trabajo formales registrados en el IMSS a enero de 2023. *Serie: Salarios bajo la lupa*. <https://frentealapobreza.mx/doc43/>
- Acosta-Rodríguez, F., Rivera-Martínez, M., y Pulido-Rull, M. A. (2011). Depresión y Ansiedad en una Muestra de Individuos Mexicanos Desempleados. *Journal of Behavior, Health & Social Issues*, 3(1), 35-42. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=282221799004>
- Alesina, A., Favero, C., y Giavazzi, F. (2020). *Austeridad: cuándo funciona y cuándo no*. Deusto.
- Andrade, S. (26 de abril de 2017). Ciencia en México y la reducción de becas CONACYT. *Animal Político*. <https://www.animalpolitico.com/zoon-peaton/ciencia-mexico-la-reduccion-becas-conacyt/>
- Andrés Manuel López Obrador. (4 de enero de 2023). *Fertilizantes para el Bienestar llegarán a todo el país durante 2023*. Conferencia presidente AMLO. [Archivo de video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=UneN1hDr4x0&ab_channel=Andr%C3%A9sManuelL%C3%B3pezObrador
- Andrés Manuel López Obrador. (23 de enero de 2023). *Tren Maya es una hazaña del Gobierno de la Cuarta Transformación*. Conferencia presidente AMLO. [Archivo de video]. YouTube. https://www.youtube.com/watch?v=Dz3kGAiqHxo&ab_channel=Andr%C3%A9sManuelL%C3%B3pezObrador
- Aschauer, D. (1989). Is public expenditure productive? *Journal of Monetary Economics*, 23(2), 177-200. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304393289900470>
- Audelo Cruz, J. M., (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 12(24), 124-142. <https://www.redalyc.org/pdf/417/41751459004.pdf>
- Banco de México. (s.f.). *Glosario*. Banco de México. <https://anterior.banxico.org.mx/divulgacion/glosario/glosario.html>
- Banco de México. (s.f.). *Algunos conceptos sobre el mercado laboral*. Banco de México. <https://www.banxico.org.mx/TablasWeb/informes-trimestrales/abril-junio-2021/1AD68A04-F466-4F14-83E4-3D3F83C7B0FE.html>
- Barro, R. (1989). The Ricardian Approach to Budget Deficits. *The Journal of Economic Perspectives*, 3(2), 37–54. <http://www.jstor.org/stable/1942668>
- Barro, R., Grilli, V., y Febrero, R. (1997). *Macroeconomía teoría y política*. McGraww Hill.
- Basilio, E. (2016). El nuevo consenso monetarista y los poskeynesianos. El modelo de metas de inflación y la política fiscal. En E. Basilio Morales (Coord.), *La controversia teórica sobre la política fiscal. El ciclo económico y los estabilizadores automáticos en México* (pp. 47-81). México: Instituto de Investigaciones Económicas.

- Buehn, A. y Schneider, F. (2016). Size and Development of Tax Evasion in 38 OECD Countries: What do we (not) know? *Journal of Economics and Political Economy*, 3(1). https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2181359
- Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf>
- Cantillo, P. (7 de septiembre de 2020). Espacio fiscal: el más bajo en 15 años. *Dinero en Imagen*. <https://www.dineroenimagen.com/empresas/espacio-fiscal-el-mas-bajo-en-15-anos/126476#:~:text=El%20espacio%20fiscal%20es%20el,de%20car%C3%A1cter%20irreductible%20como%20el>
- Casar, I. (2017). Deuda pública y política fiscal en México. *Revista de Economía Mexicana*, 233-264. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/3528>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2007). *Sostenibilidad de las finanzas públicas en México (1997-2007)*. <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp1042007.pdf>
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. (2018). *Glosario de Términos más usuales en materia de Ingreso, Gasto y Deuda Pública*. CEFP. <https://cefp.gob.mx/cefpnew/buscador.php>
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria. (16 de marzo de 2021). *Evolución del espacio fiscal. 2016 – 2021*. <https://ciep.mx/evolucion-del-espacio-fiscal-2016-2021/>
- Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos. (19 de marzo de 2018). *Ley nacional de Garantía del Empleo rural Mahatma Gandhi*. <https://www.uclgcisd.org/es/actualidad/noticias/ley-nacional-de-garant%C3%ADa-del-empleo-rural-mahatma-gandhi-andhra-pradesh>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (2014). Medición multidimensional de la pobreza en México. *El trimestre económico*, 81(321), 5-42. <https://doi.org/10.20430/ete.v81i321.151>
- Cordera, R. (2021). Coordinadas para el debate del desarrollo. En R. Cordera, y E. Provenio (Coords.), *¿Rumbo a un mundo posneoliberal?*, (pp. 15-23). Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM. <http://www.pued.unam.mx/opencms/publicaciones/IDM.html>
- Cruz, J. M. A. (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales. Revista de alimentación contemporánea y desarrollo regional*, 12(24), 124-142. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=41751459004>
- Espinosa, A., Hernández, J., Leal, R., y Ramos, G. (2009). Las determinantes del crimen en México. *Revista estudiantil de economía*, 1(1), 1-20. https://repositorio.tec.mx/bitstream/handle/11285/570780/DocsTec_11676.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Esquivel, G. (2020). Los impactos económicos de la pandemia en México. *Economía UNAM*, 17(51), 28-44. <https://doi.org/10.22201/fe.24488143e.2020.51.543>
- Forstater, M. (2006). Working for a Better World: The Social and Economic Benefits of Employment Guarantee Schemes. *Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City and the Levy Economics Institute of Bard College*.

- https://www.economistsforfullemployment.org/knowledge/presentations/Session1_Forstater.pdf
- Fullwiler, S., Bell, S., y Wray, L. R. (2012). *Modern Money Theory: a response to critics*. Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2008542>
- Garzón, E. (13 de agosto de 2014). Siete argumentos contra la Renta Básica Universal y a favor del Trabajo Garantizado. *La Marea*. <https://www.lamarea.com/2014/08/13/siete-argumentos-en-contra-de-la-renta-basica-universal-y-favor-del-trabajo-garantizado/>
- Gobierno de la Ciudad de México. (s.f). *Seguro de Desempleo*. Secretaría de Trabajo y Previsión Social. https://www.trabajo.cdmx.gob.mx/programa_sociales_y_servicios/seguro-de-desempleo
- Guerrero, C., y Urzúa, C. M. (2007). Reflexiones sobre la política cambiaria en México. En J. L. Calva (Coord.), *Macroeconomía del crecimiento sostenido, Agenda para el Desarrollo*, (Vol. 4, pp. 155-168). UNAM-Miguel Ángel Porrúa. <https://core.ac.uk/download/pdf/6944576.pdf>
- Gutiérrez, F., Moreno, J.C., y Sánchez, J. (2021). Inversión pública y privada en México: ¿motores complementarios del crecimiento económico? *El Trimestre Económico*, 88(352), 1043-1071. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i352.1357>
- Gutiérrez Cruz, F. S., Moreno Brid, J. C., y Sánchez Gómez, J. (2021). Inversión pública y privada en México: ¿motores complementarios del crecimiento económico? *El Trimestre Económico*, 88(352), 1043–1071. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i352.1357>
- Guzmán, K. (31 de marzo de 2021). México ocupa el lugar 31 entre los paraísos fiscales del mundo. *Milenio*. <https://www.milenio.com/negocios/paraisos-fiscales-mexico-en-el-lugar-31-en-el-mundo>
- Heller, M. (2005). *Understanding fiscal space*. International Monetary Fund.
- Huerta, R., y López, J. (2005). Restricción externa, ventajas comparativas y crecimiento económico de México. *Economía: Teoría y práctica*, (22), 43-62. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=281122873002>
- Huerta, A. (2019). *La austeridad fiscal: causas y consecuencias*. UNAM.
- Huerta, A. (2022). *La economía mexicana en la trampa de la continuidad neoliberal*. UNAM.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (21 de diciembre de 2020). *EL INEGI PRESENTA RESULTADOS DEL ESTUDIO SOBRE LA DEMOGRAFÍA DE LOS NEGOCIOS 2021* [Comunicado de prensa No. 790/21]. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/EDN/EDN_2021.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (s.f.). *Glosario*. INEGI. <https://www.inegi.org.mx/app/glosario/default.html?p=ENOE15>
- Instituto Nacional de Salud Pública. (26 de agosto de 2020). *Los impuestos en refrescos, tabaco y alcohol benefician la salud y recaudación fiscal*. <https://www.insp.mx/avisos/4940-impuestos-salud-recaudacion.html>

- Juárez, E. (31 de enero de 2022). Utilidad de la banca creció 65.7% en 2021: CNBV. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/sectorfinanciero/Utilidad-de-la-banca-crecio-65.7-en-2021-CNBV-20220131-0061.html>
- Kaboub, F. (2007). Employment Guarantee Programs: A Survey of Theories and Policy Experiences. *Levy Economics Institute, Working Papers Series*, (498). Disponible en SSRN: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=985162
- Kalecki, M. (1956). *Teoría de la dinámica económica*. Fondo de Cultura Económica.
- Kehoe, T. J., y Meza, F. (2013). Crecimiento rápido seguido de estancamiento: México (1950-2010). *El trimestre económico*, 80(318), 237-280. <https://doi.org/10.20430/ete.v80i318.88>
- King, J. E. (2009). *Historia de la economía poskeynesiana desde 1936*. (Vol. 24). Ediciones AKAL.
- Krugman, P. (1 de diciembre de 2008). Deficits and the Future. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/2008/12/01/opinion/01krugman.html>
- Lerner, A. (1943). Functional Finance and Federal Debt. *Social Research*, 10(1), 38-51. <https://www.jstor.org/stable/40981939>
- Levy Orlik, N. (2016). Política fiscal y desequilibrios económicos: el impacto de la composición del gasto público sobre el crecimiento de la economía mexicana. *Economía UNAM*, 13(39), 82-105. <https://doi.org/10.1016/j.eunam.2016.08.004>
- Ley Federal de Austeridad Republicana. (19 de noviembre de 2019). *Diario Oficial de la Federación*. <https://www.gob.mx/indesol/documentos/77154>
- Mimbrera, M. (25 de abril de 2023). *V Seminario de política fiscal contra cíclica para el crecimiento estable y sostenido de los países*. [Seminario] https://www.youtube.com/watch?v=xjVwub7er9o&ab_channel=SaladeVideoconferenciasIIEcUNAM
- Minsky, H. P. (1984). Limitations of Monetary (and Fiscal) Policy in an Age of Financial Instability. *Hyman P. Minsky Archive*. 42. https://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/42.
- Minsky, H. P. (1985) Some Notes on Taxes and Tax Reform. *Hyman P. Minsky Archive*. 410. https://digitalcommons.bard.edu/hm_archive/410
- Minsky, H. P. (1986). *Stabilizing an Unstable Economy*. University Press.
- Mitchell, W. (17 de agosto de 2010). There is no credit risk for a sovereign government. *William Mitchell – Modern Monetary Theory*. <http://bilbo.economicoutlook.net/blog/?p=11161>
- Mitchell, W. (23 de febrero de 2009). Deficit spending 101 – Part 2. *William Mitchell – Modern Monetary Theory*. <https://billmitchell.org/blog/?p=352>
- Mitchell, W., Wray, L. R., y Watts, M. (2019). *Macroeconomics*. Bloomsbury.
- Munguía, L. (14 de diciembre de 2021). El incremento del salario mínimo y el mito de la inflación. *El financiero*. <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/luis-felipe-munguia/2021/12/14/el-incremento-del-salario-minimo-y-el-mito-de-la-inflacion/>

- Neffa, J. C. (2009), El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD): análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. En J. C. Neffa, E. de la Garza Toledo y L. Muñiz Terra (comp.), *Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales*, Buenos Aires: CLACSO/CAICYT, 2.
- Nersisyan, Y., y Wray, R. (2010). Does Excessive Sovereign Debt Really Hurt Growth? A critique of This Time Is Different, by Reinhart and Rogoff. *Levy Economics Institute, Working Papers Series*, (603). <https://www.levyinstitute.org/publications/does-excessive-sovereign-debt-really-hurt-growth>
- OCDE et al. (2023). *Revenue Statistics in Latin America and the Caribbean 2023*, OECD Publishing, Paris. <https://hdl.handle.net/11362/48896>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura. (s.f.). *How much does your country invest in R&D?* http://uis.unesco.org/sites/all/modules/custom/uis_applications/apps/visualisations/research-and-development-spending/
- Pérez, N. (2018, 22 de octubre). *Seminario de política hacendaria ante las realidades de las finanzas públicas* [Seminario], UNAM, Ciudad de México, México.
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. (s.f.). Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/pndind.htm>
- Plan Nacional de Desarrollo 2018-2024. (2019). *México, Gobierno Federal*. <https://lopezobrador.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/PLAN-NACIONAL-DE-DESARROLLO-2019-2024.pdf>.
- Reyes, T. (2000). “*Estructura de los ingresos federales en México*”. Cámara de Diputados. <https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SIA-DEC-11-2000.pdf>
- Ríos, V. (12 de noviembre de 2021). *Reforma fiscal en México* [Ciclo de debates], Facultad de Economía, Ciudad de México, México.
- Rodríguez, O. (6 de noviembre de 2020). Histéresis: la ‘enfermedad’ económica que amenaza al empleo en España. *El Independiente*. <https://www.elindependiente.com/economia/2020/11/06/histeresis-la-enfermedad-economica-que-amenaza-al-empleo-en-espana/#:~:text=En%20Econom%C3%ADa%2C%20la%20hist%C3%A9resis%20es,crecimiento%20ha%20dejado%20de%20existir.>
- Ros, J. (2013). *Algunas tesis equivocadas sobre el estancamiento económico de México*. Colegio de México.
- Rosales Reyes, M. y Del Río Monges, J. A., (2018). Los ingresos públicos y la sostenibilidad fiscal en México: contexto actual y alternativas de fortalecimiento. En N. Pérez Benítez (Coord.), *Panorama de la sostenibilidad fiscal en México* (pp. 53-103). Instituto Belisario Domínguez. <https://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4106>
- Sacristán Roy, E. (2006). Las privatizaciones en México. *Economía UNAM*, 3(9), 54-64. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=363542890004>

- San Martín Reyna, J. M., Ángeles Sánchez, H. E., Juárez Alonso, C. A. y Díaz Martín del Campo, J. (2017). *Evasión Global 2017*. Universidad de las Américas Puebla.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (11 de abril de 2021). *Gobierno Federal reafirma su compromiso de realizar un manejo responsable de la Deuda Pública, garantizando finanzas públicas sanas y sostenibles* [Comunicado No. 025]. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-025?idiom=es-MX%20>:
- Siegel, R. L. (1994). *Employment and human rights: the international dimension*. University of Pennsylvania Press.
- Sovilla, B., Morales Sánchez, E., y Gómez Méndez, K. G. (2021). Trabajo garantizado y política salarial para reducir la pobreza en México. *El Trimestre Económico*, 88(349), 5–37. <https://doi.org/10.20430/ete.v88i349.1064>
- Tejeda Parra, G., y Burgos Flores, B. (2020). Influencia del empleo en el bienestar subjetivo de las personas en México. *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, 41(163), 58-81. <https://doi.org/10.24901/rehs.v41i163.689>
- Tello, C. (12 de noviembre de 2021). *Reforma fiscal en México* [Ciclo de debates], Facultad de Economía, Ciudad de México, México.
- Tcherneva, P. y Wray, R. (1 de agosto de 2005). Is Argentina's *Jefes de Hogar* an Employer of Last Resort Program? *Center for Full Employment and Price Stability*, (43). Disponible en SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1009618>
- Tcherneva, P. (14 de abril de 2010). What is Responsible Fiscal Policy? *New Economic Perspective*. <http://neweconomicperspectives.org/2010/04/what-is-responsible-fiscal-policy.html>
- Tcherneva, P. (2017). Unemployment: The silent epidemic. *Levy Economics Institute, Working Papers Series*, (895). <https://www.levyinstitute.org/publications/unemployment-the-silent-epidemic>
- Tcherneva, P. (2018). The job guarantee: design, jobs, and implementation. *Levy Economics Institute, Working Papers Series*, (902). <https://www.levyinstitute.org/publications/the-job-guarantee-design-jobs-and-implementation>
- Tymoigne, E. y Wray, R. (2013). Modern money theory 101: A reply to critics. *Levy Economics Institute, Working Papers Series*, (778). https://www.levyinstitute.org/pubs/wp_778.pdf
- Universidad Iberoamericana. (17 de octubre de 2018). *#InvestigaciónIBERO Política salarial-laboral de Peña Nieto destruyó empleos de altos ingresos*. <https://ibero.mx/prensa/investigacion-ibero-arroja-que-politica-salarial-laboral-de-pena-nieto-destruyo-empleos-de-altos-ingresos>
- U.S. Bureau of Labor Statistics. (2022). *Dictionary*. <https://www.lawinsider.com/dictionary/chronic-unemployment>
- Vaca, J., Vaca, G. y Mora, C. (2020). El impacto de la deuda pública en el crecimiento económico: un estudio empírico de México (1994-2016). *Revista CEPAL*, (130), 179-194. <https://hdl.handle.net/11362/45430>

- Vázquez-Orihuela, D. y Lozano-Cortéz, R. L. (2019). El aumento del crimen y la disminución de la participación laboral en el ingreso en México. *Apuntes del CENES*, 38(68), 49-78. <https://www.redalyc.org/journal/4795/479563309003/html/>
- Wray, L. R. (2006). *El papel del dinero hoy: la clave del pleno empleo y la estabilidad de precios*. UNAM, Facultad de Economía.
- Wray, L. R. (2009). The Social And Economic Importance of Full Employment. *Levy Economics Institute, Working Papers Series*, (560). <https://www.levyinstitute.org/publications/the-social-and-economic-importance-of-full-employment>