

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

**LA POLÍTICA FISCAL Y EL CICLO ECONÓMICO. DÉFICIT PÚBLICO Y
ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS.
EL CASO DE MÉXICO.**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

DOCTORA EN ECONOMÍA

PRESENTA:

EUFEMIA BASILIO MORALES

ASESORA:

DRA: TERESA S. LÓPEZ GONZÁLEZ

Acatlán, Edo. De México

Mayo de 2012



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**Investigación realizada con apoyo del Programa de Apoyo a Proyectos de
Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM,
IN300610-3: *"La intervención esterilizada en el mercado de cambios de los
países emergentes y su impacto fiscal"***

Agradezco a la DGAPA-UNAM la beca otorgada.

AGRADECIMIENTOS

A MIS PADRES

Por seguir siendo mis fieles compañeros en esta lucha constante, y por mantenerme en pie. Los amo y sin ustedes nada de esto sería posible. Gracias por su trabajo arduo, y por el ejemplo de vida que son para mí.

A MI ASESORA

La Dra. Teresa López González, agradezco su paciencia y su confianza para la elaboración de esta tesis. Ha sido pieza fundamental, tanto en mi formación académica como a nivel personal, ya que, aunque ella no lo sepa a punto de concluir este trabajo, pasé por momentos muy difíciles emocional y anímicamente y lo único que me mantuvo en pie y me ayudó a continuar y disipar mi mente fue el trabajo constante a su lado. Gracias por todo, por ser inspiración y fuente de conocimiento; todo mi respeto, cariño y admiración siempre.

AL CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT)

Por su apoyo y patrocinio para la realización de esta tesis

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN

Por haber sido y seguir siendo mi casa y mi *Alma Máter*.

A MIS AMIGOS

Que han sido como ángeles a mi lado, gracias por su amistad, cariño y apoyo siempre. Gracias Liliana Ojeda, Laura Cardoso, Irene Chávez, Dulce Damas, Ángel Toscano y Andrés Rosales Roldán, por compartir mis desvelos, alegrías y lágrimas, y por ser más que amigos mis hermanos. Los quiero mucho. TS/GT

“Nuestra mayor *gloria* no está en no haber caído nunca, sino en levantarnos cada vez que caemos” Oliver Goldsmith.

Índice

Introducción.....	1
-------------------	---

PRIMERA PARTE

LA CONTROVERSIA TEÓRICA CONTEMPORÁNEA SOBRE LA POLÍTICA FISCAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.

CAPÍTULO I

LOS MONETARISTAS Y LA SÍNTESIS NEOCLÁSICA. LA CONTROVERSIA TEÓRICA SOBRE LA POLÍTICA FISCAL, LA INFLACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	12
--	----

1. El enfoque monetarista sobre la política fiscal. La metamorfosis en el pensamiento de Milton Friedman	14
--	----

1.1. La visión de los 50's. El déficit fiscal como mecanismo necesario para reactivar la economía.....	15
--	----

1.2. La visión de los 70's. La crítica a la política fiscal y el déficit fiscal como generador de desequilibrios macroeconómicos.	18
--	----

2. La Nueva Macroeconomía Clásica y el fortalecimiento del liberalismo económico.....	22
---	----

2.1. Racionalidad y eficiencia de los agentes económicos vs irracionalidad e ineficiencia del gobierno.....	22
---	----

2.2. La ineficacia de la política fiscal y la reinterpretación de la Equivalencia Ricardiana	27
--	----

3. El enfoque Neokeynesiano. Competencia imperfecta y el equilibrio macroeconómico. La inestabilidad financiera y la asimetría en la información.....	32
---	----

CAPÍTULO II

EL NUEVO CONSENSO MONETARISTA Y LOS POSKEYNESIANOS. EL MODELO DE METAS DE INFLACIÓN Y LA POLÍTICA FISCAL.....	36
---	----

1.El Nuevo Consenso Macroeconómico Monetarista. La efectividad de la política monetaria basada en metas de inflación	36
--	----

1.1.Naturaleza y características del enfoque del Nuevo Consenso Monetarista.....	37
--	----

1.2.Contradicciones y límites del nuevo monetarismo.....	42
--	----

2.La ineficacia de la política fiscal y el efecto de desplazamiento (<i>crowding out</i>).....	46
--	----

2.1 El déficit público y el desplazamiento por la vía del tipo de cambio.....	46
2.2. Efecto desplazamiento por la vía de la tasa de interés.....	50
2.3. Efecto desplazamiento por la vía del deterioro de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio.....	50
2.4. El efecto desplazamiento vía inflación: El ajuste entre la demanda agregada y la oferta de equilibrio.....	51
2.5. Efecto desplazamiento por la vía del “Teorema de Equivalencia Ricardiana”.....	51
3. El enfoque Postkeynesiano y la crítica al Nuevo Consenso Monetarista. Del <i>crowding out</i> al <i>crowding in</i> de la política fiscal	52
3.1. Efecto desplazamiento por la vía de la tasa de interés vs cumplimiento de la meta inflacionaria por parte del Banco Central.	52
3.2. Efecto desplazamiento por la vía del deterioro de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio vs ahorro interno endógeno.....	53
3.3. El efecto desplazamiento vía inflación. El ajuste entre la demanda y la oferta de equilibrio vs capacidad existente no utilizada.....	56
3.4. Efecto desplazamiento por la vía del “Teorema de Equivalencia Ricardiana” vs el enfoque postkeynesiano.....	57

CAPÍTULO III

EL ENFOQUE DE LAS FINANZAS PÚBLICAS FUNCIONALES. EL CICLO ECONÓMICO Y LOS ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS.....66

1. El enfoque de Keynes sobre la intervención estatal, la incertidumbre y los fallos de mercado.	66
2. Finanzas públicas funcionales, déficit público y crecimiento económico.....	68
3. Estabilizadores automáticos, déficit público y efectos contra-cíclicos.....	78
4. La instrumentación de los estabilizadores automáticos en América Latina.....	84
5. La naturaleza y características del ciclo económico. Una breve revisión de los principales enfoques.....	92
5.1 El enfoque keynesiano: Las fluctuaciones del ciclo económico y la inversión.....	93
5.2 El enfoque monetarista: El ciclo económico, variaciones en la oferta monetaria y la existencia de información asimétrica.....	94
5.3 El enfoque de los nuevos clásicos: El ciclo económico, las expectativas racionales y los choques tecnológicos.....	95
5.4 El enfoque kaleckiano: El ciclo económico, la demanda de bienes de inversión y la creación de un poder adquisitivo adicional.....	96

SEGUNDA PARTE

REVISIÓN ESTADÍSTICA Y ECONÓMICA DE LA EFICACIA DE LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO

CAPÍTULO IV

LA POLÍTICA FISCAL Y LA CONSOLIDACIÓN FISCAL EN MÉXICO: (1940-2010).....	99
1. La demanda y las fuentes del crecimiento económico.....	100
2. La política fiscal y el comportamiento de las finanzas públicas (1940-2010). Una visión de conjunto.....	102
2.2. La estructura del gasto público: 1940-2010.....	112
2.3 Estructura de los ingresos públicos: 1940-2010.....	114
3. Política fiscal contra-cíclica y crecimiento económico con estabilidad monetaria: 1958-1982.....	118
3.1.El desarrollo estabilizador y el crecimiento económico por la vía de la estabilidad monetaria (1958-1970).....	118
3.2 Desequilibrios estructurales y manejo no funcional de las finanzas públicas: 1971-1982.....	120
4. El manejo pro-cíclico de la política fiscal. Bajo crecimiento con estabilidad monetaria: 1983-2010	122

CAPÍTULO V

ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS Y CICLO ECONÓMICO EN MÉXICO (1940-2010) UN MODELO ECONÓMICO	128
1. Los impulsos de la política fiscal en México: 1950-2010.....	128
2. Cuantificación de Estabilizadores automáticos y ciclo económico en México: metodología y resultados	132
2.1 Metodología de la cuantificación.....	133
2.2 Estimación del Balance Cíclico y Estructural.....	137
2.3 Cuantificación de los Estabilizadores Automáticos.....	141
Conclusiones.....	151
Bibliografía.....	157
Anexo.....	164

INTRODUCCIÓN

La historia económica ha demostrado que la intervención del Estado en la economía tanto a través del gasto público deficitario como de la producción de bienes y servicios básicos y estratégicos, fue fundamental en los procesos de industrialización de los países industrializados y en desarrollo, así como en la reactivación de la actividad económica después de las profundas recesiones que ha registrado el capitalismo. Un ejemplo es la crisis de 1929, pero también lo son la devastación económica que dejó la primera y segunda guerra mundial. Sin el elevado gasto público que ejercieron en su momento los gobiernos de las grandes potencias económicas no hubiera sido posible la reactivación del crecimiento a nivel mundial (Chang Ha-Joon, 1996).

Hacia mediados de la década de los setenta, en el contexto de la desaceleración económica a nivel mundial, la agudización de los desequilibrios en las balanzas de pagos y fuertes presiones inflacionarias en la mayoría de las economías capitalistas, resurge la vieja controversia neoclásica-monetarista en torno a la incapacidad de la política fiscal expansiva para inducir el crecimiento económico sostenido y con estabilidad monetaria. Al igual que en el pasado, esta discusión enfrentó a los teóricos ortodoxos con los teóricos keynesianos cuyo análisis parte del principio de la demanda efectiva. Así, mientras los primeros replantearon el *efecto expulsión (crowding out)* para argumentar la supuesta ineficacia de la política fiscal para inducir el crecimiento económico; los teóricos keynesianos y, más concretamente, los poskeynesianos, por su parte, rescataron las aportaciones de Keynes sobre la importancia del gasto público y las aportaciones de Lerner sobre las finanzas públicas funcionales para demostrar la eficacia del gasto público deficitario y, por tanto, de la política fiscal contra-cíclica, para inducir el crecimiento económico en las etapas recesivas mediante el incremento de la demanda agregada.

Bajo esta discusión, los enfoques neoclásico y monetarista, que parte del pleno empleo de los factores productivos, afirmaba que el incremento del gasto público deficitario y, por tanto, la política fiscal contra-cíclica, no conduce a un crecimiento económico en el largo plazo debido a que dicho incremento sólo tiene efectos positivos en

la demanda agregada en el corto plazo. Ello es así, porque, según dicho enfoque, el incremento del gasto público desplaza (*crowding out*) a la inversión privada y genera presiones inflacionarias. En otras palabras, la política fiscal expansiva no solo no es capaz de mantener una tasa de crecimiento del producto estable, sino además, es una de las principales fuentes generadoras de inflación. Por su parte, el enfoque poskeynesiano, que asume la existencia de capacidad productiva no utilizada y de que la demanda efectiva determina la oferta agregada, argumentaba la efectividad y necesidad, dado el carácter cíclico del capitalismo, de políticas fiscales expansivas y, por tanto, de la expansión del gasto público deficitario, en particular en las etapas recesivas del ciclo económico, para evitar la profundización de la demanda agregada.

A principios de los años 80's, en un contexto de bajo crecimiento de la economía mundial y alta volatilidad cambiario-financiera generada por la inestabilidad de las tasas de interés y tipos de cambio en los mercados financieros internacionales, las críticas contra la política fiscal expansiva toma matices radicales, en particular, para las economías de América Latina. En efecto, la grave recesión económica y la profundización de los desequilibrios estructurales generados la crisis de la deuda externa de 1982, fue aprovechada por teóricos ortodoxos para cuestionar las políticas de gasto público deficitario que instrumentaron los gobiernos de estos países durante los años 1940-1970. Estas críticas dejaron de lado los efectos positivos de las políticas fiscal y monetaria expansivas sobre el crecimiento del producto y el empleo, mismas que se reflejaron en una mejora en la distribución del ingreso. Además, se minimizaron los efectos negativos derivados de las condiciones de contratación y manejo irresponsable de la deuda externa por parte de algunos gobiernos latinoamericanos, como el de México, tales como la contratación de créditos sindicados a corto plazo y a tasas de interés variables y la ausencia de criterios económicos claros para la asignación de dicha deuda

En este contexto, los enfoque ortodoxos de matriz teórica neoclásica y monetarista, recomendaron la aplicación de políticas fiscales y monetarias contractivas, las cuales tuvieron su expresión más acabada en el decálogo del Consenso de Washington (Williamson, John (1990), para controlar la inflación por la vía de la reducción de la

demanda agrega y, por tanto, de un menor crecimiento del producto y empleo. Como era de esperarse, estas medidas no condujeron a un crecimiento sostenido ni al control de la inflación; por el contrario, la inflación adquirió una dinámica propia, como resultado de la caída de la producción que provocó la fuerte reducción de la demanda agregada. A los efectos pro-cíclicos generados por las medidas fiscales y monetarias de ajuste ortodoxo se sumaron los efectos recesivos derivados de la inestabilidad cambiaria-monetaria que se registraron en esos años a nivel internacional. De tal forma que, hacia finales de la década de los ochenta, se había agravado el deterioro de los fundamentales macroeconómicos; de hecho, en el caso de la economía México, a la década de los ochenta se le denominó la década perdida porque el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB), en promedio anual fue de cero.

Ante el fracaso y los resultados contradictorios de las políticas económicas de ajuste instrumentadas en los 80's, ya que la recesión se profundizó y los desequilibrios estructurales se agravaron, en los primeros años de la década de los noventa, los nuevos monetaristas (Bernanke, B., T. Laubach, F. S. Mishkin y A. Posen, 1999), impusieron en la mayoría de las economías en desarrollo y emergentes, a través del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM), el nuevo consenso macroeconómico. Éste constituye el fundamento teórico de la política monetaria de metas de inflación, que supuestamente permitiría la reactivación del crecimiento de la economía mundial y la "erradicación" del origen de las presiones inflacionarias. Los gobiernos de los países en desarrollo, concretamente los latinoamericanos, aplicaron en una primera etapa, políticas de ingresos para eliminar el componente inercial de la inflación. Posteriormente, se instrumentaron políticas económicas basadas en medidas fiscales y monetarias restrictivas que priorizaron el control de la inflación, delegando a segundo plano el objetivo del crecimiento económico. Bajo esta lógica económica, paulatinamente se fue imponiendo la aplicación de la política monetaria de metas de inflación, cuya instrumentación y características dependerían de la estructura económico-social de cada economía de la región. No obstante ello, un rasgo común fue el manejo pro-cíclico de la política fiscal. Cabe señalar que las crisis cambiario-financieras de la década de los noventa, entre ellas la crisis mexicana de 1994-1995, aceleraron la adopción completa de dicho esquema.

Para contrarrestar la inestabilidad financiera y alentar el crecimiento económico, hacia la segunda mitad de la década de los noventa, los gobiernos de los países en desarrollo, y en particular los de las economías latinoamericanas, aceleraron el proceso de desregulación y liberalización económica, en especial de los sistemas financieros locales y sectores económicos estratégicos, como el energético y el de comunicaciones y transporte. Por otro lado, y de forma paralela, se adoptaba el esquema de metas de inflación y se imponía el equilibrio fiscal como condición para controlar la inflación. De esta forma, la política fiscal quedaba subordinada al objetivo prioritario de control de la inflación y, por tanto, cancelada su capacidad de inducir el crecimiento económico mediante el incremento del gasto público deficitario.

Para el enfoque poskeynesiano, bajo condiciones específicas, como la existencia de capacidad productiva existente no utilizada, desempleo de la fuerza de trabajo y dinero endógeno, la política fiscal es una poderosa herramienta de la política económica para inducir cambios en el nivel de demanda agregada mediante el incremento del gasto público deficitario. En cuanto al supuesto de existencia de capacidad productiva no utilizada, la evidencia empírica demuestra que ésta es una de las características presentes en las economías capitalistas monetarias de producción en los últimos treinta años. Ello cuestiona la validez del supuesto de pleno empleo asumido por los enfoques ortodoxos.

Si existe coordinación entre las políticas fiscal y monetaria es altamente probable que el incremento del gasto público deficitario no genere desplazamientos de la inversión privada y, en consecuencia, tampoco generará presiones inflacionarias. Si ello sucediera, las causas de dicho efecto deben buscarse en el manejo y operación de la política monetaria por parte del Banco Central. Por ejemplo, si ante un incremento del gasto público deficitario, la autoridad monetaria se niega a elevar la liquidez; entonces, ésta será la responsable del incremento en la tasa de interés y, del consiguiente incremento de los precios. Incluso, de acuerdo con este enfoque, un crecimiento estable de la demanda agregada y, por tanto, de la actividad económica, por la vía del ejercicio de un gasto público responsable, puede estimular en el mediano y largo plazo el progreso tecnológico,

porque el crecimiento de la demanda agregada contribuye a generar expectativas positivas para los inversionista al tomar sus decisiones de inversión en activos fijos.

Cabe recalcar que para los poskeynesianos, ni la política fiscal contra-cíclica ni la política monetaria actuando de forma separada una de otra serán capaces de inducir el crecimiento económico. Solamente la coordinación entre ambas, que asuman como objetivo la estabilidad monetaria con crecimiento económico y distribución del ingreso, hará posible que una expansión de la demanda agregada por la vía del incremento en el gasto público deficitario conduzca al crecimiento estable y sostenido en el largo plazo, como históricamente había sido. En este sentido, para los poskeynesianos el pleno empleo y la estabilidad monetaria son el resultado del crecimiento económico.

El marco teórico postkeynesiano sobre la eficacia de la política fiscal contra-cíclica para contrarrestar los cambios bruscos del ciclo económico, ha sido fortalecido con evidencia empírica histórica para algunos países industrializados, como Estados Unidos, Inglaterra, Canadá. En estas investigaciones teórico-empíricas, entre las que se encuentra las de Philip Arestis, Malcom Sawyer, Vernengo y Randall Wray, Matthew Forstater, se demuestra el papel central que jugó el gasto deficitario y las empresas públicas en la reactivación de la actividad económica en los periodos recesivos. Estos resultados ponen en entredicho la supuesta eficacia de la política monetaria para estabilizar la inflación y, sostener al mismo tiempo el crecimiento económico en el largo plazo, como lo sostienen los teóricos del Nuevo Consenso Monetarista. Prueba de ello, es el hecho de que la política monetaria de metas de inflación no ha sido capaz de crear las condiciones económicas y financieras que conduzcan al crecimiento del producto y el empleo.

Para el enfoque poskeynesiano, la teoría de las finanzas funcionales es un referente fundamental para entender la importancia y necesidad económica del déficit público, como mecanismos amortiguador de los cambios en el ciclo económico, en particular en el período recesivo, ya que sólo un incremento del gasto público deficitario puede compensar la caída del gasto privado que se registra en dicha etapa del ciclo. Al respecto, Lerner sostenía que la política fiscal contracíclica es un instrumento clave de la política económica, no existen

mecanismos de mercado automáticos que aseguren la igualdad entre ahorro *ex ante* e inversión *ex ante* al nivel del ingreso de pleno empleo. Si esta igualdad se cumpliera en la práctica, lo que implica que la Ley de Say se cumple y, por ende, la economía tiende de forma automática al pleno empleo; entonces, la política fiscal no tendría ningún margen de acción. Pero, dado que ello no es así, el gasto público deficitario es un instrumento fundamental de la política fiscal contra-cíclica, porque permiten reducir la profundización de la fase recesiva del ciclo económico, a través del incremento en la demanda agregada. Cabe señalar que, bajo el marco analítico de finanzas funcionales, una política fiscal anti-cíclica o contra-cíclica debe conducir a una reducción del déficit público ó, si ello es posible, generar excedentes durante las etapas de alto crecimiento. En tanto que en los períodos de recesión, es probable que el déficit público se incremente. Con ello se evita, en el primer caso, el sobrecalentamiento de la economía, y en el segundo, que una caída del nivel del producto y el empleo profundicen la recesión.

En el caso de México, la política fiscal jugó un papel fundamental en la estrategia de crecimiento económico, en general hasta finales de la década de los setentas. Bajo una estructura financiera regulada, el gasto público se convirtió en el factor determinante y dinámico del proceso de industrialización, que se inició a mediados de la década de los treinta. Resultado de ello fue el crecimiento sostenido del producto, acompañado de estabilidad financiera, cambiaria y de precios. La coordinación entre las políticas fiscal y monetaria activas generó efectos contracíclicos durante el largo período que va de 1940 a 1970; prueba de ello es el crecimiento a una tasa del 7%, promedio anual, acompañado de estabilidad de precios. El dinamismo del gasto público deficitario influyó en la configuración de expectativas de alta rentabilidad, las cuales se reflejaron en el efecto multiplicador y de “arrastre” de éste sobre la inversión privada. Bajo esta estrategia, el manejo contracíclico de la política fiscal, esto es, incremento del gasto público deficitario en épocas recesivas y reducción en etapas de auge (Ortiz, 2003), el gasto público total mantuvo una tendencia complementaria al comportamiento del gasto privado total.

En el marco de la crisis de la deuda externa de 1982, la administración de Miguel de la Madrid inició el proceso de desregulación de la economía mexicana, en particular la

liberalización del sector externo y el sistema financiero, asumiendo que esta era la mejor estrategia económica para resolver los desequilibrios estructurales de la economía mexicana, tales como, el déficit fiscal, el déficit externo y las presiones inflacionarias. Si la mencionada crisis rompió la tendencia de crecimiento estable y sostenido que había registrado la economía durante más de cuatro décadas, las medidas de ajuste ortodoxo que se adoptaron para supuestamente reencausar a la economía por la ruta del crecimiento con distribución del ingreso, estuvieron lejos de lograr su objetivo. En efecto, durante el sexenio 1983-1987, la economía se mantuvo estancada, incluso se registraron tasas negativas del PIB, que condujo a la profundización en los mencionados desequilibrios estructurales tanto por problemas de oferta, como la caída de la producción de productos agropecuarios, como por la inestabilidad y volatilidad de las tasas de interés y tipos de cambio a nivel internacional. Este escenario macroeconómico sirvió para que los teóricos monetaristas centraran su crítica sobre la participación del Estado en la economía, dejando de lado el papel fundamental que éste cumplió en el proceso de industrialización y desarrollo económico y social.

Las políticas fiscal y monetaria ortodoxas que se han venido aplicando, conjuntamente con la desregulación de la economía desde 1983, no sólo no resolvieron los problemas estructurales de la economía mexicana, sino, lo más grave, es que se redujo el margen de intervención de la política monetaria y fiscal para contribuir al crecimiento del producto y el empleo. Por un lado, la política monetaria asume como único objetivo la estabilidad monetaria y, por el otro, la política fiscal al quedar subordinada a éste objetivo, cancela toda posibilidad de recurrir a incrementos del gasto público deficitario para inducir un crecimiento en la demanda agregada. Paralelamente, la desregulación del sistema financiero y, más concretamente, del sector bancario, propicia la reducción paulatina del financiamiento a sectores estratégicos de la economía, como el agrícola productor de alimentos y la pequeña y mediana empresa altamente generadora de empleos.

Bajo sistemas financieros desregulados y liberalizados y políticas monetarias que priorizan la estabilidad de precios en detrimento del crecimiento económico, la política fiscal de gasto público deficitario como mecanismo para sostener un crecimiento estable de

la demanda agregada, tiene poco margen de acción. Ello ha quedado demostrado con la crisis cambiario-financiera de 1994, y el débil crecimiento de la economía que se viene registrando desde 1997. Las condiciones de estabilidad monetaria y saneamiento de las finanzas públicas se han cumplido; sin embargo el crecimiento del producto y el empleo siguen registrando una tendencia altamente irregular. Solamente una política fiscal activa sustentada en una política responsable de expansión del gasto público, introducción de estabilizadores fiscales automáticos, como el seguro de desempleo o los fondos de estabilización, podrá inducir la reactivación del crecimiento económico. La ausencia de estabilizadores automáticos y de un concepto realista sobre el déficit público, como podría ser el de *déficit estructural*, impide contar con una regla fiscal que permita amortiguar en el corto plazo el efecto de los choques externos sobre el crecimiento del producto y el empleo, y en el largo plazo mantener el crecimiento económico y, por ende, evitar el deterioro de las finanzas públicas.

En economías en desarrollo, como la mexicana, el esquema de metas de inflación, que prioriza el control de la inflación y subordina el crecimiento económico al cumplimiento de éste objetivo, al mismo tiempo que impone la disciplina fiscal y mantiene elevadas tasas de interés para atraer flujos de capitales externos de cartera, no tiene margen de acción para conducir a la economía a un crecimiento estable y sostenido en el largo plazo. La instrumentación de esta política en los países en desarrollo en general, y en México en particular, ha demostrado su carácter contradictorio, porque la disminución del gasto público ha generado efectos pro-cíclicos, que han generado altas tasas de desempleo y graves problemas de oferta agregada, en particular en sectores productivos fundamentales, como el sector agrícola.

Ante esta situación, es necesario modificar la política económica, en particular rescatar el papel contra-cíclico de la política fiscal a través del incremento del gasto público deficitario y modificar el control de la inflación como objetivo prioritario de la política económica, porque la estabilidad monetaria es el resultado del crecimiento de la oferta agregada y, en consecuencia, del crecimiento de la inversión y el empleo. Estos cambios implican la revisión de la autonomía del Banco de México, pues en la medida que la

operación de la política monetaria se desligue del objetivo del crecimiento del producto y el empleo, la política fiscal no será capaz de generar efectos contra-cíclicos. En este mismo sentido, se debe ubicar la necesidad de establecer mecanismos de supervisión y control de las actividades financieras para asegurar el financiamiento y fondeo de la inversión productiva.

El presente trabajo es el resultado de un esfuerzo analítico de investigación ubicado desde una perspectiva heterodoxa, y quiere llenar un hueco respecto al análisis de la política fiscal desde esa perspectiva que contraste con la visión dominante sobre la incapacidad de la política fiscal para incentivar el crecimiento económico. A partir de esta visión teórica se construyó la evidencia empírica con la cual se demuestra de manera contundente la importancia y pertinencia de una política fiscal activa para incentivar el crecimiento económico. Lo cual será una referencia importante para futuros trabajos que compartan la visión heterodoxa, así como puede serlo para los hacedores de política.

Por lo anterior, el objetivo de esta tesis es analizar la importancia de la política fiscal en el crecimiento económico en México, durante el período 1940-2010, revisar el papel estabilizador de la política fiscal y la determinación del tamaño y la utilidad de los estabilizadores fiscales automáticos, ante choques exógenos; esto es, su capacidad para amortiguar sus efectos o mecanismo de propagación de los mismos. Así como analizar y evaluar empíricamente los efectos contra-cíclico de la política fiscal en México; determinado el origen de los mismos, así como sus consecuencias en las principales variables macroeconómicas fundamentales, para finalmente demostrar mediante un modelo econométrico, el carácter anticíclico de la política fiscal para el período 1956-1965 y sus procíclico para el período 1980-2010.

Para ello, el trabajo se estructuró el trabajo en 5 capítulos. En el primero se presentan los diferentes planteamientos teóricos sobre el papel del Estado en la economía, concretamente se abordan los planteamientos del enfoque monetarista de Friedman, analizando cómo cambia drásticamente de su visión de los años 50 a las de los 70, así como también se revisa la Nueva Macroeconomía Clásica, la teoría de expectativas racionales y

el Nekeynesianismo. En el segundo capítulo, se analiza la controversia teórica en torno a la política fiscal, haciendo énfasis en la discusión entre la escuela Neoclásico-monetarista y la crítica del enfoque poskeynesiano a esta última. En el capítulo 3 se revisa en enfoque de finanzas funcionales de Abba Lerner, así como la naturaleza e importancia de los Estabilizadores Automáticos. En el capítulo 4, se estudia la relación entre la política fiscal y el crecimiento económico en México, mediante el análisis gráfico y estadístico del comportamiento de las principales variables macroeconómicas, como son PIB, gasto, ingreso, déficit públicos e inflación, así como su relación entre ellos, para el período 1940-2010. Finalmente en el capítulo 5, se hace un análisis de los ciclos económicos en México, cuantificando la magnitud de las políticas anticíclicas en nuestro país, así como también se calculan los estabilizadores automáticos para determinar el papel que han jugado los estos dentro la atenuación del ciclo económico para México en el período 1950-2010.

PRIMERA PARTE

LA CONTROVERSI A TEÓRICA CONTEMPORÁNEA SOBRE LA POLÍTICA FISCAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO.

CAPÍTULO I

LOS MONETARISTAS Y LA SÍNTESIS NEOCLÁSICA. LA CONTROVERSIAS TEÓRICA SOBRE LA POLÍTICA FISCAL, LA INFLACIÓN Y CRECIMIENTO ECONÓMICO.

En el enfoque neoclásico marginalista, el crecimiento económico en el corto plazo está determinado por los supuestos de precios flexibles, pleno empleo de los factores productivos y competencia perfecta; mientras que en el largo plazo el crecimiento dependía de la evolución del progreso tecnológico. Por ello, los economistas clásicos afirmaban que un incremento en el gasto público no tendría ninguna incidencia en la demanda agregada y, por tanto, tampoco en el crecimiento económico. De aquí se deriva su rechazo a la intervención del estado en las actividades económicas. Esta concepción fue puesta en entredicho por el acelerado desarrollo del capitalismo industrial que se registró desde finales del siglo XIX y las tres primeras décadas del siglo XX, mismo que sin la participación del Estado no hubiera sido posible. La fuerte recesión y el alto desempleo que acompañaron a la crisis de 1929, fue la primera evidencia empírica de la falta de realismo de los supuestos que sostenían al marco teórico clásico.

En este contexto, Keynes en la “Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero” plantea la necesidad y pertinencia de instrumentar políticas fiscales activas tendientes a elevar la demanda agregada, como mecanismo para estimular el crecimiento económico y combatir el paro involuntario. De hecho, la crisis de 1929 fue superada en Estados Unidos y el Reino Unido mediante la instrumentación de medidas fiscales expansivas, que se acompañaron de políticas monetarias flexibles. Esta estrategia económica que se mantuvo durante el periodo 1935-1970, permitió altas tasas de crecimiento que contribuyeron al abatimiento del desempleo a nivel mundial, con excepción del periodo que duró la Segunda Guerra Mundial (1940-1945). Cabe señalar que en los años posteriores a ésta, se presentaron algunos episodios inflacionarios en algunas economías en desarrollo, como las de América Latina.

Durante más de treinta años, de 1940 a 1970 aproximadamente, los gobiernos tanto de los países industrializados como de los países en desarrollo instrumentaron políticas fiscales contra-cíclicas, que implicaron una fuerte y activa participación del Estado en la

economía para fomentar e inducir la industrialización y modernización de sus estructuras productivas. Este fue el caso de México y de las economías más grandes de América Latina, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Uruguay (Alcides, 1997).

Estos países, al igual que México, adoptaron el modelo económico basado en la sustitución de importaciones, que tenía como objetivo prioritario la industrialización y ampliación del mercado interno aprovechando el crecimiento de la demanda externa y la imposibilidad de importar los bienes intermedios y de capital, en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. Dicho modelo se sustentó en la aplicación de políticas fiscales activas; concretamente en la expansión del gasto público deficitario para financiar la inversión pública en infraestructura básica y el gasto social, con el propósito explícito de fomentar e inducir la inversión y el consumo privados. Así, mientras la inversión en infraestructura básica aseguraba la valorización y rentabilidad de la inversión privada, cuyo efecto se multiplicó a través de la expansión de la demanda agregada; el gasto social, por su parte, elevaba la demanda efectiva de bienes de consumo.

A principios de la década de los setenta, en un contexto internacional marcado por la desaceleración del crecimiento económico y la presencia de fuertes presiones inflacionarias, resurge el enfoque neoclásico fortalecido con las tesis monetaristas de Milton Friedman. Una de las tesis centrales de este enfoque, sostiene que la intervención del Estado en la economía es la fuente generadora de los desequilibrios macroeconómicos; en particular se refería al gasto público deficitario, como el origen de las presiones inflacionarias y el deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos. En congruencia con este diagnóstico, los monetaristas recomendaron para restablecer el equilibrio, aplicar políticas de choque y ajuste sobre la demanda agregada, conjuntamente con la devaluación de la moneda local y la reducción del déficit público. Así mismo, se aconsejó disminuir y, en el mejor de los casos, eliminar la participación del sector público en la economía (Friedman, 1971).

Los resultados de dichas políticas estuvieron lejos de alcanzar tasas de crecimiento sostenidas del producto y el empleo; por el contrario, el crecimiento económico estuvo muy por debajo del registrado a nivel mundial, durante el período 1940-1970. Como era de

esperarse, este comportamiento no conduciría al supuesto equilibrio macroeconómico; la contracción de la demanda agregada, con la consiguiente caída de la actividad económica, dio inicio a un proceso deflacionario. Las menores tasas de inflación a nivel internacional fueron presentadas como el éxito de las políticas de ajuste y estabilización, a principios de la década de los ochenta. Sin embargo, en términos económicos y sociales el costo fue muy alto, pues la reducción de las presiones inflacionarias se acompañó de la caída del nivel del producto y el empleo.

De acuerdo con el enfoque monetarista, cuando la política fiscal expansiva opera independientemente de la cantidad de dinero, su efecto en el nivel de la actividad económica es nulo en el largo plazo. En el mejor de los casos, su efecto positivo se reduce al corto plazo, porque en el largo plazo permanecerán las presiones inflacionarias y la recesión económica; en otras palabras, en el largo plazo el gasto público deficitario genera estancamiento económico y mayores niveles de inflación. Esta afirmación no ha sido demostrada empíricamente; en cambio, los efectos negativos de las políticas de ajuste y estabilización que se aplicaron en las economías latinoamericanas a principios de la década de los 80's, son evidentes. Los desequilibrios estructurales en dichas economías, como el déficit externo, las presiones inflacionarias, el déficit fiscal y el carácter heterogéneo del aparato productivo, se agudizaron; impidiendo el restablecimiento del crecimiento estable y sostenido.

1. El enfoque monetarista sobre la política fiscal. La metamorfosis en el pensamiento de Milton Friedman

En 1948, Friedman escribió el artículo titulado “A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability”, en el cual sostenía que el gobierno sólo debía mantener un presupuesto equilibrado en situaciones de pleno empleo, déficit presupuestal en etapas de recesión y superávit durante períodos de auge económico. En el contexto de la recesión económica heredada de la Segunda Guerra Mundial, esta posición teórica no provocó controversia en los círculos de intelectuales, incluso el enfoque ortodoxo la aceptó por considerar que era la única vía para restablecer el crecimiento económico a nivel mundial. Hacia la década de los setenta, esta posición teórica de Friedman cambió radicalmente y,

con ella, la aceptación de la intervención del Estado en la economía y la aplicación de medidas fiscales expansivas; mismas que se convirtieron en el blanco de las críticas y ataques de los enfoques neoclásicos y monetaristas.

1.1. La visión de los 50's. El déficit fiscal como mecanismo necesario para reactivar la economía.

En el artículo mencionado arriba, Friedman (1948) sostiene que el gobierno debe operar con finanzas equilibradas solamente en el caso de que la economía se encuentre en pleno empleo; mientras que en periodos de recesión debe recurrir al déficit para reactivar la demanda agregada y en la fase de auge generar superávit. Con base en este argumento, propone la instrumentación de políticas económicas que combine medidas fiscales y monetarias que permitan ejercer el presupuesto de forma contra-cíclica, sin descuidar el control de la oferta monetaria. Esta visión coincidía con el enfoque de Abba Lerner (1943) sobre el ejercicio del presupuesto y las finanzas públicas funcionales. Bajo esta perspectiva, la política económica debía cumplir con los siguientes objetivos en el largo plazo: libertad política, eficiencia económica y equidad del poder económico. Para alcanzar dichos objetivos era necesario satisfacer tres condiciones: 1) El gobierno debía proveer de un marco monetario que elevara la competitividad de la economía, ya que ésta no se genera por sí misma; 2) El funcionamiento de dicho marco debía regirse por el principio de la “primacía del derecho”, más que por decisiones discrecionales de la autoridad monetaria o administradores públicos; y 3) En periodos de recesión, las políticas fiscales anti-cíclicas son las medidas más deseables y recomendables, para enfrentar la caída de la demanda agregada y disminuir la inequidad económica, a pesar de que interfieren en el “libre mercado”.

El ejercicio de la política fiscal con fines anti-cíclicos supone, según Friedman, que el gobierno realice contribuciones automáticas (estabilizadores automáticos), como son los subsidios, transferencias, etc., con el propósito de elevar la renta corriente que compense la caída de la demanda agregada de algunos segmentos de la población, e induzca modificaciones en la oferta de dinero. Por otro lado, debe evitarse la aplicación de medidas discrecionales pro-cíclicas; esto es, no debe reducirse las tasas impositivas y/o aumentar el

gasto gubernamental en periodos de prosperidad o, al contrario, elevar las tasas impositivas y/o reducir el gasto público en épocas de depresión (Friedman, 1948).

De acuerdo con Friedman, los déficits y superávits son consecuencias de los cambios en el nivel de actividad económica. Si la renta nacional es alta, los ingresos fiscales serán mayores y los gastos en transferencias pequeños; por lo tanto, habrá superávit, que será mayor cuanto mayor sea el nivel de renta. Por el contrario, si la renta es baja, los ingresos fiscales serán pequeños y los pagos para transferencias altos; de tal forma que existirá déficit, el cual será mayor cuanto más bajo sea el nivel de renta. En este caso, el gobierno debe adicionar fondos públicos a la corriente normal de renta, para elevar la demanda agregada y la cantidad de dinero. Con estas medidas, el gobierno contrarrestará el efecto recesivo de los factores que provocaron el descenso en el nivel de la renta (Friedman, 1948). En el planteamiento de Friedman, el déficit público debía financiarse mediante la creación de dinero y, dado que los superávits destruyen el dinero, recomendaba aplicar una combinación de políticas monetaria y fiscal que permitiera controlar la emisión de dinero a través del ejercicio del presupuesto.

Si consideramos la grave recesión económica de finales de la década de los cuarenta, es explicable la aceptación de la propuesta de Friedman. Sin embargo, resulta inexplicable y sorprendente la posición teórica rígida que él y otros economistas asumieron en torno al manejo de la política fiscal, para enfrentar la crisis económica de la década de los setenta, la cual fue tan severa como la recesión de mediados de la década de los cuarenta. En la década de los cuarenta, la posición teórica de Friedman sobre el déficit fiscal se basaba en el principio presupuestario, que sostiene que en una nación con moneda soberana los déficits gubernamentales inyectan dinero de alto poder a la economía. Según la posición teórica de Friedman en esos años, ello no genera presiones inflacionarias, porque una parte de esa inyección de dinero se drena con la venta de bonos gubernamentales. Los intereses que devenga la tenencia de éstos, permite al sector privado tener superávit o ahorro neto (Friedman, 1948). En consecuencia, es muy probable que el sector privado se encuentre en superávit; en tanto que la posición presupuestal del gobierno en el largo plazo sea deficitaria, pero con pleno empleo. Además, el principio presupuestario planteado por Friedman supone que la recaudación hipotética del gobierno,

esto es, de largo plazo o futura, equilibra el gasto del gobierno incluyendo los pagos de transferencia. Para que ello se cumpla, es necesario que el déficit público genere un incremento en el crecimiento económico igual al incremento en la cantidad de dinero (Friedman, 1948).

En el trabajo que venimos comentando, Friedman considera que el tamaño del gobierno estará determinado por lo que la población quiere que le proporcione el gobierno; por ello propone que la política fiscal esté determinada por el volumen de los gastos del gobierno en bienes y servicios públicos; considerando el deseo, necesidad y voluntad de la comunidad de pagar los servicios públicos. Bajo esta perspectiva, las tasas de impuestos deben asegurar el equilibrio del presupuesto al nivel del pleno empleo. Para ello, se deben cumplir dos condiciones: La primera se refiere al manejo cíclico del gasto e ingresos públicos; esto es, el gasto debe seguir un patrón anti-cíclico y los impuestos ser pro-cíclicos. Tal manejo de la política fiscal exige la conformación de una poderosa red de seguridad social, que permita transferir incrementos del gasto en caso de recesión; en tanto que el manejo de los ingresos fiscales debe estar vinculado al desempeño de la actividad económica, ya sea mediante impuestos progresivos al ingreso o a las ventas (Friedman, 1948). La segunda condición se refiere a la necesidad de contar con un gobierno grande; que, según Minsky (1987), implica que el tamaño del gobierno sea igual al tamaño del gasto total en inversión o por lo menos que las fluctuaciones del desequilibrio presupuestal sean de la misma magnitud que las fluctuaciones en la inversión. Al respecto, Friedman señala que cuando ocurrió la crisis de 1929, el gobierno era muy pequeño, de ahí que no tuviera la capacidad para estabilizar la economía (Friedman, 1948).

El programa fiscal y monetario que Friedman propuso en 1948, no sólo se evitaban fluctuaciones en el corto plazo en la actividad económica, sino también se aseguraba la estabilidad económica en el largo plazo (Friedman, 1948). En el contexto de la recesión de Estados Unidos de la década de los setenta, y considerando lo manejable de sus finanzas públicas, gasto y déficit público por debajo del 1%, como proporción del PIB, resultaba más viable aplicar la propuesta que Friedman hiciera en 1948, que las de Keynes. No obstante, se descartaron ambas por considerar que era inviable aplicar políticas fiscales expansivas; en su lugar, el mismo Friedman recomendó la instrumentación de políticas

restrictivas sobre la demanda agregada, como medidas para controlar la inflación y alcanzar el pleno empleo de los factores productivos.

1.2. La visión de los 70's. La crítica a la política fiscal y el déficit fiscal como generador de desequilibrios macroeconómicos.

A principios de la década de los setenta, en un contexto marcado por la desaceleración del crecimiento económico a nivel mundial, con la consecuente caída de la tasa de ganancia en las economías capitalistas desarrolladas más importantes, las políticas fiscales expansivas y la intervención del Estado en la economía fueron el blanco de las críticas de los monetaristas de la Escuela de Chicago, cuyo principal representante era Milton Friedman. Se cuestionó la estructura de la economía mixta, así como las políticas públicas y el “Estado benefactor”, dejando de lado que fueron dichas políticas las que permitieron el crecimiento estable y sostenido a nivel mundial, durante el largo periodo de 1940-1970.

Las críticas se centraron en el alto déficit público por considerarlo el origen de las presiones inflacionarias y los desequilibrios externos. Al respecto, se afirmaba que el déficit público al expandir la demanda agregada más allá de la oferta de pleno empleo, eleva los precios y el volumen de importaciones; provocando el deterioro de la balanza comercial. Por otro lado, la emisión de deuda pública para financiar el déficit público, tiene dos efectos: a) la caída de la inversión privada debido a que se reducen los recursos financieros para el sector privado (efecto crowding out) y b) un incremento en la tasa de interés, como resultado de la competencia entre el sector público y privado para hacerse de recursos financieros. La combinación de ambos efectos alimentan las presiones inflacionarias. Esta tesis minimiza los efectos expansivos del incremento del déficit público financiado a través de la colocación de deuda pública y/o emisión de dinero, que explican las altas tasas de crecimiento del producto y el empleo acompañadas de bajas tasas de inflación, durante el período 1946-1970, a nivel mundial.

Como vemos, la visión de Friedman sobre la necesidad del déficit público en periodo de recesión había cambiado radicalmente, ya que a principios de la década de los setenta, niegan que la política fiscal genere efectos positivos de largo plazo sobre el

crecimiento económico. Solamente considera los efectos positivos de corto plazo de ésta sobre la demanda agregada, porque afirma que el déficit público provoca presiones inflacionarias que persisten en el largo plazo. Partiendo de este diagnóstico, recomendó la aplicación de políticas de ajuste anti-inflacionarias basadas en la contracción de la demanda agregada, para inducir un proceso deflacionario tendiente a bajar la tasa de inflación. Objetivo que se logró a costa de contraer la actividad económica, con resultado de la fuerte reducción de la demanda agregada. Así que, la estabilidad monetaria de corto plazo agudizó la recesión económica que se pretendía resolver con dichas políticas.

Según los monetaristas, por un lado, el enfoque de la Síntesis Neoclásica sobrevaloró, la capacidad de la política fiscal para estimular el crecimiento económico y mantener el pleno empleo y, por el otro, minimizó las fallas potenciales del gobierno. Esto los condujo, según los monetaristas, a sobrevalorar los efectos positivos del gasto público. Al respecto, sus críticas se centraron en cinco aspectos: Primero, los efectos expansivos que puede generar un incremento del gasto público deficitario no se dan de forma inmediata, sino que afectan con retraso a las variables que se quiere modificar. De ahí que se genere descoordinación entre las políticas fiscal y monetaria y, por tanto, incertidumbre. Segundo, las políticas de gasto público deficitario pueden tener efectos inflacionarios que no son previsibles. Tercero, no se consideran los efectos de la política fiscal sobre la política monetaria, a través de variaciones en la tasa de interés. Concretamente, se refieren al efecto desplazamiento de la inversión privada como resultado de la forma de financiamiento del déficit público, ya sea mediante la emisión de valores gubernamentales o emisión de dinero. Cuarto, no se considera el papel que juega el sistema financiero en las políticas de estabilización. Quinto, no se consideran los efectos de los *shocks* externos sobre las políticas fiscal y monetaria, tales como variaciones en el tipo de cambio, tasas de interés externas, tarifas comerciales y subsidios a exportaciones o programas de liberalización comercial. En particular, se refieren al efecto que estos *shocks* pueden generar en el gasto corriente del gobierno, derivado del pago de interés de la deuda externa. Como se supone que la expansión del gasto público deficitario se financia con endeudamiento del gobierno, tanto interno como externo, se afirma que el pago de intereses conducirá finalmente, a una contracción del gasto público.

La conclusión sobre la incapacidad de la política fiscal para elevar la actividad económica, llevó a los monetaristas a sostener que la política monetaria es el instrumento más poderoso de la política económica, para conducir a la economía a un nivel de crecimiento estable y sostenido tendiente a alcanzar el pleno empleo de todos los factores productivos en el largo plazo. En consecuencia con esta afirmación, Friedman centra su análisis en la demanda de dinero para demostrar su conclusión. En este marco, la demanda de dinero es tratada como la demanda de cualquier bien; esto es, dependiente de la riqueza de cada individuo y del precio relativo del bien en cuestión, en este caso, de la tasa de interés como precio del dinero. Al respecto, Friedman y Schwartz (1971) presentaron evidencias estadísticas que, según ellos, demuestra que las variaciones en la oferta monetaria por parte de la autoridad monetaria generan desequilibrios. En otras palabras, la intervención discrecional del Banco Central genera inestabilidad monetaria, debido a que sus decisiones están basadas en información imperfecta, atrasada e incompleta. En consecuencia, es probable que un incremento en el gasto público financiado a través de un incremento en la oferta monetaria, genere presiones inflacionarias que permanecerán en el largo plazo, porque el efecto positivo sobre la actividad económica sólo es de corto plazo

De lo anterior, los monetaristas deducen que cuando el gobierno interviene para abatir el desempleo lo hace a costa de una mayor inflación, e incluso se afirma que en el largo plazo es muy probable que la inflación siga aumentando, en tanto que el crecimiento económico disminuye. Lo mismo ocurre cuando el gobierno aumentaba la oferta monetaria, por ello los monetaristas recomiendan evitar la intervención discrecional de la autoridad monetaria y, en caso necesario, aplicar incrementos reducidos en la oferta monetaria. En general, se recomienda una intervención de la autoridad monetaria pasiva, porque cuando es activa se provoca descoordinación entre los sectores público y privado.

Dado que para los monetaristas la expansión del gasto público deficitario no puede combatir con eficacia los efectos de una recesión, recomiendan disminuir los impuestos en la parte baja del ciclo económico y contraer el gasto público en las expansiones. Ambas medidas significan una menor participación del sector público en la economía; situación que es consecuente con la tesis monetarista de la eliminación de la intervención del Estado

en la economía. Esta posición es más radical cuando Friedman argumenta que la acción del sector público destruye el progreso económico alcanzado por las libres fuerzas del mercado y, que incluso, puede destruir la “libertad humana” (Friedman Milton, 1991).

Hacia finales de la década de los setenta y principios de los ochenta, en las principales economías latinoamericanas, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México y Venezuela, se registró una aguda recesión económica acompañada de fuertes presiones inflacionarias, generada por el excesivo endeudamiento externo. Estas condiciones fueron aprovechadas por los monetaristas para radicalizar sus críticas a la política fiscal y a la intervención del Estado en la economía, en particular a los mecanismos de regulación y control de los mercados y al sector de empresas públicas. En este marco, los cuestionamientos a las políticas de corte keynesiano que se instrumentaron tanto en los países industrializados como en las economías en desarrollo, prepararon el ambiente intelectual para el surgimiento de nuevo enfoques de corte neoclásico-monetarista, como el enfoque de la represión financiera para los países en desarrollo (McKinnon, 1973); la Nueva Macroeconomía Clásica y el enfoque de la Nueva Síntesis Neoclásica o de los Nuevos Keynesianos, que surge a principios de la década de los setenta y se refuerza durante la década de los ochenta.

El dominio teórico e ideológico de estos nuevo enfoque macroeconómico ortodoxos en el diseño e instrumentación de la política económicas a nivel mundial, pero de manera más aguda en los países en desarrollo, entre ellos las economías de América Latina, fue evidente a principios de la década de los ochenta. En efecto, en estos años el Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial (BM) obligaron a las economías de América Latina a instrumentar políticas de ajuste y estabilización severas, para enfrentar la recesión y las presiones inflacionarias. Se asume que la eficacia de dichas políticas dependía de la desregulación y liberalización de la economía, concretamente del sector externo y financiero, ya que de ello depende la mayor competitividad de las exportaciones y el incremento del ahorro interno, respectivamente.

Hacia finales de la década de los ochenta, en el marco del Consenso del Washington, surge el enfoque del Nuevo Monetarismo o de la Nueva Macroeconomía que sostienen que la estabilidad monetaria y las finanzas públicas equilibradas son una condición necesaria para alcanzar el crecimiento estable y sostenido. Bajo los lineamientos teóricos de este enfoque, a partir de la década de los noventa, la política monetaria debe fijar como objetivo prioritario el control de la inflación; en tanto que los bancos centrales deben operar de manera autónoma, para evitar el sesgo inflacionario. Ello implicó dejar en un segundo plano el crecimiento económico y eliminar la instrumentación del gasto público deficitario con fines anti-cíclicos.

2. La Nueva Macroeconomía Clásica y el fortalecimiento del liberalismo económico.

La Nueva Macroeconomía Clásica (NMC) se desarrolló en los años setenta, con los trabajos de Robert Lucas (1978), quien comparte algunas de las tesis del monetarismo. De acuerdo con este enfoque, los individuos actúan de manera racional en el momento de tomar sus decisiones económicas. Además, tienen la capacidad de ajustarse rápidamente a las condiciones cambiantes del mercado, porque, al igual que el enfoque clásico, se supone que se guían por su propio interés. En consecuencia, si el mercado tiende al equilibrio y los individuos son racionales, el Estado no debe intervenir en la economía; de lo contrario, su participación generara distorsiones en los mercados.

2.1. Racionalidad y eficiencia de los agentes económicos vs irracionalidad e ineficiencia del gobierno.

Según los teóricos de la NMC, el enfoque keynesiano de la Síntesis Neoclásica minimizó y, en muchos casos, dejó de lado las implicaciones de las expectativas de los agentes económicos porque suponían que los individuos adaptaban sus decisiones futuras considerando solamente su experiencia pasada. De acuerdo con la NMC, los individuos no solamente recurren a la experiencia pasada, sino también actúan de forma racional analizando toda la información disponible. Esta afirmación se constituyó en la tesis central de la teoría de las expectativas racionales desarrollada por Lucas y Sargent (1978), que sostiene que los individuos son racionales y aprenden de sus propios errores; en otras palabras, las predicciones de los individuos pueden ser erradas, pero dichos errores no son

sistemáticos sino aleatorios. Por ejemplo, si los individuos esperan un aumento en la tasa de inflación, demandarán mayores salarios nominales, en el caso de los trabajadores, y un incremento en los precios, en el caso de las empresas. Ello provocará una elevación generalizada en los precios; ante tal situación se debe instrumentar una política económica que genere expectativas deflacionarias, para restablecer la estabilidad macroeconómica. Este razonamiento dio origen a la tesis de la “política irrelevante” de Sargent, que sostiene que ninguna política pública será capaz de alterar los precios de forma distinta a la prevista (expectada) por los individuos. Entonces, la inducción de variaciones en la demanda agregada por la vía del gasto público, no “sorprenderán” a los agentes económicos (Woodford, 1999). Según la NMC, ello se debe a que los agentes económicos toman sus decisiones siguiendo un comportamiento racional, que les permite extrapolar los eventos pasados (expectativas adaptativas) hacia el futuro (expectativas racionales). De forma tal que los individuos tomarán las decisiones óptimas en el presente.

Como vemos, los agentes económicos de la NMC son supra-rationales, porque a partir del análisis riguroso de la información económica son capaces de predecir con tal exactitud, que se garantiza que las decisiones económicas que tomen son las correctas y las mejores. Este comportamiento y el acceso a información completa y de forma oportuna, asegura por sí mismo, que la oferta y demanda agregadas se ajusten continuamente; sin embargo, este ajuste no implica intercambios de desequilibrios, sino equilibrios cambiantes asociados a la función de oferta "sorpresa" (Lucas, 1978). En el caso de los trabajadores, esto significa que modificaran su oferta de trabajo de un periodo a otro, según su percepción de los cambios en el salario real recibido. Por su parte, las empresas variarán su producción de acuerdo a la interpretación que hagan de las variaciones de precios del bien que fabrican, con respecto a las variaciones de los precios de otros bienes, es decir, con respecto a los precios relativos. De acuerdo con la NMC, los errores de los agentes económicos pueden provocar que los niveles de producción y empleo de corto plazo se alejen de la producción potencial de equilibrio de largo plazo; pero ello no impide que los mercados se vacíen continuamente.

Según los teóricos de la NMC, la dinámica de la inflación pasa por dos etapas. En la primera, denominada "Momentum School", la tasa de inflación responde lentamente a las

medidas restrictivas de políticas fiscal y monetaria, porque los consumidores y las empresas extrapolan el pasado al futuro. En la segunda etapa actúan las expectativas racionales que los individuos tienen sobre el futuro, provocando que la tasa de inflación se eleve. Ello no significa que la inflación tenga una dinámica propia; por el contrario, se debe a que las presiones inflacionarias, según este enfoque, son provocadas por decisiones de política económica, como puede ser la expansión de la oferta monetaria o del déficit público. En otras palabras, los desequilibrios macroeconómicos, como la elevación de la inflación, el déficit externo o una caída del consumo e inversión privados, son causados por decisiones “erróneas” de política económica en el presente. Dado que dichas decisiones alimentan expectativas negativas presentes y futuras en los agentes económicos, para romper estas expectativas se requiere aplicar una estrategia económica creíble. El tiempo y el costo de reducir la inflación dependerán del cumplimiento del programa de ajuste que implemente el gobierno (Lucas, Sargent, 1978).

A partir del comportamiento microeconómico de los individuos, Lucas (1978) pasa al plano macroeconómico para derivar la teoría del ciclo económico real. En su análisis macroeconómico se parte, al igual que en los enfoques clásico y monetaristas, de tres supuestos radicales fundamentales. El primero se refiere a la flexibilidad de precios y salarios, que aseguran el ajuste automático entre oferta y demanda agregadas. De aquí se deriva el carácter altamente competitivo de los mercados. El segundo supuesto se centra en la racionalidad y, por tanto, capacidad analítica que tienen los agentes económicos para formar expectativas racionales. Este supuesto se complementa con el supuesto de la existencia, veracidad, confiabilidad y disponibilidad de la información económica. El tercer supuesto se refiere al carácter exógeno y neutral del dinero; esto es, la oferta monetaria está determinada por el Banco Central y no influye en el comportamiento de las variables reales.

Con base en estos supuestos, y asumiendo la racionalidad de los agentes económicos, que tiene su origen en los economistas clásicos, quienes suponían que los individuos se comportan de manera racional porque son egoístas y actúan de acuerdo a su propio interés, la NMC asegura que la maximización de la satisfacción y beneficio de consumidores y empresarios aseguran el equilibrio macroeconómico. Esta afirmación se refuerza con la hipótesis de que los agentes tienen acceso a información completa, que

después de analizar de forma objetiva, les permite formarse expectativas correctas sobre la evolución de un determinado fenómeno económico; este proceso asegura que los agentes económicos toman las decisiones correctas y mejores. Al igual que en el enfoque neoclásico marginalista, los individuos toman decisiones económicas óptimas, en el sentido de que maximizan su utilidad, dado una restricción presupuestal. Este comportamiento individual conduce necesariamente al pleno empleo de los factores productivos, porque el nivel de inversión, consumo y ahorro y, por tanto, el nivel de precios y la tasa de interés, corresponden al pleno empleo.

Con base en este análisis, la NMC concluye que las políticas fiscales activas son ineficaces, pues los agentes económicos predicen con cierto grado de exactitud, lo que sucederá cuando se anuncia una medida económica y el gobierno actúa en consecuencia con la misma. Por ejemplo, si el gobierno anuncia una política expansiva para incrementar la producción y el empleo, los individuos a partir de su experiencia pasada y el “análisis” que hacen de la información disponible y confiable, prevén o anticipan que habrá inflación. Con fundamento en estas expectativas, pedirán aumentos salariales que elevaran el nivel de precios, lo que a su vez presionara a la alza a la tasa de interés. La propagación de este efecto a otras variables, provocará que los efectos expansivos de la política fiscal se concretan en mayores niveles de producción real y empleos (Rodríguez, 2005). Entonces, en el marco teórico de la NMC la racionalidad individual de los agentes económicos, que supone implícitamente una capacidad analítica superior a la del individuo promedio, se asegura el equilibrio general en la economía.

De acuerdo con los teóricos de la NMC, esta racionalidad no es extensiva al comportamiento del gobierno, debido a que éste carece de objetividad y racionalidad por enfrentarse a conflictos de intereses entre los distintos grupos sociales. Los individuos son racionales y no cometen errores, porque no enfrentan conflictos de interés, como en el caso del gobierno. Según este enfoque, el Estado posee la información necesaria, pero carece de racionalidad debido a que sus decisiones tienen un sesgo social; por tanto, la racionalidad económica es exclusiva de los individuos. Así que, para evitar desequilibrios el sector público debe reducir su intervención en la actividad económica.

Para demostrar la irracionalidad o subjetividad de las decisiones de los gobiernos, Lucas sostiene que los modelos de corte keynesiano son formas reducidas de los modelos estructurales, porque no incorporan explícitamente las expectativas, en tanto que los modelos estructurales sí se incluyen. De tal forma que en estos modelos, los parámetros cambian al mismo tiempo que los agentes económicos ajustan sus expectativas y comportamiento al nuevo escenario de política económica (Woodford, 1999). Si los agentes económicos ajustan sus expectativas a los cambios macroeconómicos, la instrumentación de políticas macroeconómicas discrecionales tendrán efectos impredecibles; además, los individuos pueden tomar decisiones anticipadas que anulen los efectos contemplados por los gobiernos. En general, se considera que las políticas económicas activas, concretamente las políticas fiscal y monetaria expansivas, conducen a desequilibrios debido a que transmiten señales erróneas que conducen a los agentes económicos y, por tanto, distorsionan su comportamiento. Provocando así, despilfarros o la contracción del consumo y la inversión.

En el marco analítico de la NMC, las políticas económicas activas no conducen al sistema económico al equilibrio, esta tarea sólo la puede realizar el mercado porque el sector privado actúa de manera racional; además, reacciona más rápido ante cambios. Por su parte, el gobierno actúa más lentamente ante cambios adversos debido a que se enfrenta a conflictos de intereses entre los distintos grupos sociales. El mercado realiza un ajuste automático y eficiente entre oferta y demanda agregadas, gracias al comportamiento racional de los agentes económicos; en tanto que el gobierno carece de esta rapidez y eficiencia (Rodríguez, 2005). Así, la racionalidad microeconómica de los agentes asegura el equilibrio macroeconómico, mientras que la irracionalidad o subjetividad de los gobiernos aleja a la economía del equilibrio.

La supuesta inconsistencia y falta de credibilidad de la política económica, así como el carácter subjetivo e irracional y la incapacidad del gobierno para actuar de forma rápida y eficiente, lleva a los teóricos de la NMC a plantear que sólo el mercado y la independencia del Banco Central podrían asegurar el crecimiento y la estabilidad en la economía. Con respecto a la independencia de los bancos centrales, se sostiene que ello asegura el manejo de la política monetaria con base en una regla monetaria rigurosa,

evitando así el sesgo inflacionario. El establecimiento de reglas monetarias independientemente de las decisiones del gobierno en materia fiscal, asegura el cumplimiento de los objetivos prioritarios de los bancos centrales. En el mismo sentido, se recomienda la aplicación de políticas económicas que contemple medidas microeconómicas tendientes a mejorar la oferta de productos y factores productivos, como son los subsidios y transferencias; pero se oponen a la aplicación de seguro de desempleo y contratos colectivos de trabajo (Lucas, 1978).

En consecuencia, el equilibrio en el mercado dependerá de la credibilidad de las políticas económicas y de la capacidad de la política monetaria para corregir los desequilibrios, y esta última está asegurada por la independencia del Banco Central. Con ello se refuerza la tesis de la incapacidad de la política fiscal para estimular la actividad económica por la vía de la expansión del gasto público, porque la expansión de la demanda agregada en el corto plazo es anulada por los efectos de una mayor tasa de inflación en el largo plazo.

2.2. La ineficacia de la política fiscal y la reinterpretación de la Equivalencia Ricardiana

A pesar de que la NMC se opone a la intervención del Estado en la economía, reconoce que determinadas medidas fiscales pueden influir en el crecimiento económico. Al respecto ponen el énfasis en tres vías: 1) la producción de bienes públicos, 2) los subsidios y transferencias y 3) el financiamiento a las actividades de Investigación y Desarrollo (I&D). En el caso de la producción de bienes públicos y de los subsidios y transferencia, se acepta que este tipo de inversión eleva la productividad marginal del capital privado físico y humano (Barro, 1990; Lucas 1973, 1978). En cuanto a la inversión del gobierno en I&D, se sostiene que estimula e incentiva la inversión privada en capital físico y humano, lo que se reflejara en el largo plazo en un avance del progreso técnico. Además de que contribuye a corregir externalidades o imperfecciones del mercado (Romer, 1987, 1990; Jones, 1995; Aghion y Howitt, 1998; Doménech, 2004).

Con respecto a los impuestos, la NMC asume que la mayoría de los impuestos generar distorsión en las decisiones privadas (Barro, 1990). Se sostiene que un aumento de

los impuestos sobre el trabajo genera un efecto sustitución negativo, que suele dominar al efecto renta positivo en la oferta de trabajo y/o en la acumulación de capital humano, porque disminuyen su rentabilidad. Lo mismo sucede con los impuestos sobre las rentas del capital, el cual se agudiza por el hecho de que el capital privado es un factor con mayor movilidad entre países, comparado con el trabajo. Un efecto igual tienen los impuestos sobre el consumo porque afectan la decisión renta/ocio, cuando la oferta de trabajo es inelástica (Mendoza, Milesi-Ferreti y Asea, 1997, Turnovsky, 2000). Según Doménech, los únicos impuestos no distorsionadores son los de cuantía fija, debido a que son independientes de las decisiones de producción y consumo de los agentes privados. Sin embargo, como el porcentaje recaudado mediante este tipo de impuestos es prácticamente nulo debido a su carácter redistributivo, no constituyen una opción de política fiscal (Doménech, 2004). Por tanto, cualquier incremento en los impuestos sobre las rentas del trabajo o del capital desincentivan la acumulación de capital privado, debido a que reducen la rentabilidad neta de impuestos.

Por otro lado, se sostiene que los efectos de la expansión del gasto público deficitario financiado con deuda pública, sobre las finanzas públicas dependerán del cumplimiento o no de la Hipótesis de la Equivalencia Ricardiana (HER) reformulada por Barro (1974). Para explicar esta hipótesis, Barro (1974) aplica el principio de Modigliani y Miller a las modalidades de financiamiento del gobierno¹, para concluir que en el largo plazo es indiferente que el gobierno financie la expansión del gasto público deficitario con deuda (emisión de bonos) o impuestos, porque en el caso de que se financie con deuda pública (emisión de títulos públicos), los tenedores de esos valores obtienen ganancias de capital e intereses que elevan sus ingresos. Asumiendo que los agentes se forman expectativas racionales, elevarán su ahorro presente porque saben que en el futuro el gobierno aumentará los impuestos para pagar su deuda. Por tanto, previendo mayores impuestos ahorrarán todo o una parte de los ingresos adicionales. La disminución del

¹ En este sentido, la reformulación que hace Barro de la HER original es una extensión del teorema de Modigliani y Miller, según el cual en competencia perfecta, el costo del capital de las empresas es independiente de la forma como la firma consiga los recursos (deuda, emisión de acciones). Modigliani y Miller distinguen entre la maximización de las ganancias y la maximización del valor de la empresa. El industrial que busca maximizar la ganancia compra hoy la maquinaria, sin saber cuál será su rentabilidad física ni la ganancia que le proporcionará el día de mañana, cuando la firma esté en plena producción.

ahorro privado en el presente, resultado de las inversiones en títulos del gobierno, es compensado por el incremento del ingreso de los tenedores de dichos títulos, el cual, según Barro, no es gastado sino ahorrado².

La HER de Barro implica pensar la política fiscal y monetaria con un horizonte inter-temporal que incluye varias generaciones de individuos, ya que se asume implícitamente que los individuos se forman expectativas racionales y toman sus decisiones en un horizonte de vida infinito. Prueba de ello es la afirmación de Barro en el sentido de que, los individuos saben que si el gobierno no sube los impuestos durante el ciclo de la vida de la generación presente, cobrará la deuda a cualquiera de las generaciones siguientes o futuras. En otras palabras, los padres “heredan” el ingreso adicional a los hijos, quienes al pensar de forma racional como sus padres, tampoco gastan el ingreso adicional que perciben, porque esperan que el gobierno aumente los impuestos en el futuro. Este proceso se repite de generación en generación; sin embargo, este planteamiento no considera que el sector público pueda tener un horizonte de endeudamiento más largo que la vida de las generaciones de las familias.

En el caso de que el gobierno recurra a variaciones en los impuestos, como parte de una política fiscal activa, es probable, según la HER, que se den cambios en el nivel de consumo y ahorro. Por ejemplo, si el gobierno baja los impuestos en el presente, es probable que se acumule deuda pública por varias décadas antes de que los impuestos suban en un futuro distante. En tal caso, el incremento futuro de impuestos no será pagado por las familias que existen hoy, sino por las generaciones futuras aún por nacer. Ello puede provocar que las familias de hoy tomen como favorable la rebaja de impuestos presente, por considerar que ellas no pagarán en el futuro el aumento de impuestos. En tal situación, la rebaja de impuestos provocará un aumento en el consumo y una caída del ahorro nacional, debido a que el ahorro privado no subirá lo suficiente para compensar totalmente la caída en el ahorro fiscal. Provocando, finalmente el deterioro del saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos debido al incremento del consumo (Sachs-Larrain, 1994).

² En 1976, fue Buchanan quien denominó a esta hipótesis de Barro, como la Hipótesis de la Equivalencia Ricardiana.

Por ejemplo, si consideramos una rebaja de impuestos en el período 1, que no queda equilibrada por un aumento de impuestos en el período 2, sino que se financie con un aumento en la deuda pública al final del periodo 2. La rebaja de impuestos en el período 1, generará un aumento directo de la riqueza de las familias que viven hoy y, por tanto, un incremento en su consumo. El incremento en los impuestos futuros recaerá en las generaciones futuras, porque la disminución de los impuestos presentes elevará el consumo presente en una proporción $k\Delta T$. Donde T son los impuestos y k es el factor de proporcionalidad entre la riqueza y el consumo; si $k < 1$, el ahorro privado se elevará, pero en un monto menor que la caída en los impuestos (Sachs-Larrain, 1994).

Barro construyó un caso teórico en el que la HER se cumple, cuando el incremento en los impuestos se pospone para un futuro distante. Para demostrarlo supuso que a las familias de hoy les preocupan los impuestos que tendrán que pagar sus hijos o los hijos de sus hijos. Entonces, para asegurar el bienestar de su familia futura, las familias actuales aumentarán su ahorro presente para compensar totalmente una reducción de impuestos en el presente, aún cuando no se esperen aumentos de impuestos durante mucho tiempo, con el propósito de ayudar a su familia futura a pagar la deuda futura. Es decir, la generación actual se preocupará por dejar herencia a sus hijos. En casos extremos de afecto intergeneracional, las familias de la actual generación se ajustan a una reducción de los impuestos presentes asumiendo que ellas mismas tuvieran que pagar el aumento futuro de los impuestos. Este razonamiento condujo a Barro a sostener que la Equivalencia Ricardiana es válida, si las generaciones actuales se responsabilizan de los impuestos que pagarán sus hijos. Si ello es así, los efectos riqueza de una política fiscal expansiva serán nulos, debido a que los individuos de la generación actual buscarán suavizar su consumo presente. Es decir, internalizarán en el presente el incremento de los impuestos previstos para el futuro, anulando así los efectos potenciales de dichas políticas.

Si el efecto intergeneracional se cumple, la expansión del gasto público, ya sea financiado mediante la emisión de valores públicos o por un incremento en los impuestos, afectarán de la misma forma las decisiones de los agentes privados, ya que, según Barro, ambas medidas de política fiscal son equivalentes. Al respecto, Doménech (2004),

considera que la satisfacción o cumplimiento de la HER dependerá de qué partida del gasto público se expanda, esto es, si se trata de un gasto productivo o improductivo. Señala que la evidencia empírica indica que los abultados déficits fiscales de los años ochenta y principios de los noventa, no se correspondieron con una mayor inversión del sector público en actividades productivas. Por el contrario, el mayor gasto público tuvo como destino inversiones improductivas que se tradujeron en menores tasas de acumulación y baja eficiencia en el uso de los factores privados: En general, considera que fueron decisiones de política económica irresponsable e ineficiente, de ahí que el déficit público se elevara y fuera insostenible para las finanzas públicas (Doménech, 2004).

La HER ha sido objeto de múltiples críticas, ya que su cumplimiento depende de que las generaciones actuales se responsabilicen en el presente de los impuestos que pagarán sus hijos en el futuro; su cumplimiento requiere que la generación actual deje herencia a sus hijos. Este supuesto radical ha sido objeto de objeciones, como: 1) los individuos tienen un horizonte finito de vida; por ello, es poco factible que se preocupen por los niveles de las tasas impositivas futuras; 2) los mercados de capital privado son “imperfectos”, ya que la tasa de descuento de una persona típica excede a la tasa de la deuda pública; 3) los niveles de las tasas de impuestos y el nivel de los ingresos futuros son impredecibles e inciertos; 4) el valor de los impuestos no es una suma global uniforme, pues dependen del ingreso, gasto, riqueza, etc., y 5) el cumplimiento del TER depende del pleno empleo de los factores, condición que está lejos de cumplirse en la práctica.

A partir de los resultados del replanteamiento del TER; la NMC sostiene que la intervención del Estado en la economía debe reducirse a la creación de las condiciones favorables, que les permitan a los agentes económicos formarse expectativas viables y correctas; es decir, sólo debe intervenir en la creación del marco institucional que provea seguridad y estabilidad para que los agentes económicos formen sus expectativas de forma correcta. El mercado por sí mismo, sin regulaciones ni controles es capaz de alinear los precios relativos y, por tanto, asegurar el pleno empleo de los factores productivos. Bajo un marco institucional que garantice los derechos de propiedad, según el NMC, es altamente probable que las expectativas de los individuos coincidan con las metas de política

económica propuestas por el gobierno, siempre y cuando la actuación de éste sea consecuente con las mismas. Si el gobierno establece políticas fiscales y monetarias creíbles, la formación de las expectativas racionales de los agentes estará en concordancia con las medidas del gobierno, pues los agentes económicos las harán suyas. Por el contrario, si el gobierno no cumple con los objetivos de política económica o si las medidas que instrumenten sorprenden a los individuos, éstos no podrán anticipar sus decisiones; lo que provocará una caída en el nivel del producto y el empleo.

3. El enfoque Nekeynesiano. Competencia imperfecta y el equilibrio macroeconómico. La inestabilidad financiera y la asimetría en la información

El enfoque Nekeynesiano o de la Nueva Síntesis Neoclásica (NSN) o de los Nuevos Keynesianos, parte de algunas tesis desarrolladas por la Síntesis Neoclásica de Hicks (1937). Este enfoque supone competencia imperfecta, desempleo involuntario, precios rígidos a la baja, la no neutralidad del dinero y la efectividad de las políticas activas que estimulan la demanda agregada. Estas últimas, vistas más como medidas institucionales tendientes a elevar el poder adquisitivo de los sectores trabajadores, tales como los subsidios y transferencias, entendidas como políticas fiscales contra-cíclicas, como lo es la expansión del gasto público deficitario.

A pesar del supuesto de competencia imperfecta, el enfoque Nekeynesiano postula que el funcionamiento de los mercados conduce al equilibrio en el largo plazo; aunque acepta que en el corto plazo se puede alejar de éste, debido a la existencia de rigideces o fricciones monetarias. Para evitar esta situación, se recomienda la instrumentación de políticas de demanda que influyan en el nivel del producto y el empleo. Según el enfoque de la NSN, la efectividad de la política monetaria radica precisamente en la existencia de fricciones nominales, que impiden que la economía permanezca en equilibrio. Por su parte, la existencia de competencia imperfecta hace necesaria la aplicación de políticas fiscales activas, para estimular el crecimiento a través de la inducción de variaciones en la demanda agregada. De hecho, sostiene que la existencia de competencia imperfecta explica que el valor de los distintos multiplicadores fiscales, aumente a medida que se eleva el grado de monopolio.

En general podemos decir que el marco teórico de la NSN se centra en los determinantes de la oferta agregada; aunque en su interior se encuentran posiciones muy diversas sobre la aplicación de políticas activistas y flexibles como puede ser la expansión del gasto público deficitario o la elevación de la oferta monetaria. En cuanto a la política monetaria, en general se considera que las variaciones en la oferta monetaria afectan a las variables reales, porque elevan las tasas de inflación. Ello explica que los nuevos keynesianos, al igual que los monetaristas y la Nueva Escuela Clásica, recomiendan el control de la oferta monetaria.

El reconocimiento de la efectividad de las políticas fiscales activas para inducir incrementos en la demanda agregada, por parte de la SNS, no significa aboguen por la instrumentación de este tipo de políticas; más bien recomiendan que la aplicación de políticas de demanda con mucha prudencia y discrecionalidad. Esta posición ambigua ha llevado a considerar a este enfoque como a favor de la efectividad de la política fiscal activa para estimular la demanda agregada, a través de las expansiones del gasto público deficitario. En este marco, Stiglitz, considerado como uno de los nekeynesianos más destacados y menos ortodoxos, sostiene que el gobierno puede inducir el crecimiento económico mediante la política tributaria y el gasto público. En este sentido, el Estado puede desempeñar un papel activo en la estabilización de la economía; por ejemplo, si reduce su gasto durante el auge para evitar presiones inflacionarias, y lo eleva durante la recesión para estimular la demanda agregada. En cuanto a la política monetaria su efectividad depende de su capacidad para inducir el crédito bancario al financiamiento de la inversión productiva, a través de variaciones en la tasa de interés (Stiglitz, 1997).

Se reconoce que en los países industrializados la intervención del Estado en la economía cumplió un papel fundamental en el crecimiento sostenido y la estabilidad social; asimismo se acepta que esta participación fue doblemente estratégica, en el caso de los países en desarrollo, ya que sin ella el proceso de industrialización no hubiese sido posible (Stiglitz, 1997). En este sentido, las políticas públicas y los arreglos institucionales que fueron parte de dicha intervención fueron un factor decisivo para evitar que el mercado actuara de forma ineficiente. De acuerdo con Stiglitz, en los países en desarrollo la

intervención del Estado fue clave en la promoción de la educación y la innovación tecnológica, pues estimularon la expansión de la inversión privada, dada la relación estrecha que guarda la educación con el desarrollo de la ciencia y la tecnología.

Por otro lado, al desarrollo de un sistema financiero regulado capaz de dirigir los recursos financieros escasos hacia las actividades productivas, como la agricultura y la industria, y a aquellas que elevan la competitividad y productividad, como es la inversión pública en infraestructura física, social e institucional. Estas actividades en su conjunto permitieron ampliar el mercado interno, condición necesaria para la industrialización, eje de su crecimiento económico a partir de la década de los cuarenta. El mercado por sí mismo y, por tanto, el mecanismo de los precios, no hubieran sido capaces de lograrlo, porque ellos no aseguran la asignación eficiente de los factores productivos ni la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos mayoritarios de la población. Al respecto, el sistema de seguridad social creado por el Estado, que incluye el acceso a los servicios básicos de salud y educación, permitieron que el desarrollo capitalista fuera menos inequitativo y contradictorio (Stiglitz, 1997).

Resulta interesante al hacer el recorrido por las distintas corrientes teóricas, y darnos cuenta de cómo posturas tan rígidas como las del monetarista Milton Friedman no lo eran tanto en los años cuarenta, cuando optaba por una postura contracíclica del gasto público para poder suavizar las oscilaciones del ciclo y alcanzar el pleno empleo, postura que era plenamente aceptada en los circuitos intelectuales como la única vía para restablecer el crecimiento económico. Resulta extraño que la postura cambiara radicalmente años después y pocos tengan conocimiento del planteamiento inicial de Friedman, particularmente concuerdo con su primera postura, ya que considero que el papel de la política fiscal es primordial para incentivar la demanda agregada y de ahí el producto, el empleo y la inversión. Y que el papel que esta puede ejercer para regular los ciclos mediante estabilizadores automáticos es de vital importancia para pensar en la estabilidad económica.

Considero que las posturas del tipo clásico o de expectativas racionales, resultan muchas veces poco factibles, y la experiencia empírica ha demostrado que las políticas

contractivas tanto fiscales como monetarias no han dado los resultados esperados, la política en nuestro país ha dejado de ser contracíclica para volverse procíclica, dejando de lado el objetivo de crecimiento económico, yéndose más por la estabilidad macroeconómica. Postura que parte de las teorías clásicas, neoclásicas y de expectativas racionales que hemos analizado en este capítulo, que considero como ya dije, no se pueden aplicar a todos los países, ya que el contexto económico difiere de uno a otro.

Particularmente me inclino más a la postura keynesiana y a la de Friedman de 1948, en los inicios del periodo de industrialización la participación estatal fue primordial para alcanzar niveles sostenidos de crecimiento y desarrollo, creo que la combinación de una política fiscal y monetaria activas son una medida adecuada para el buen funcionamiento de la economía.

CAPÍTULO II

EL NUEVO CONSENSO MONETARISTA Y LOS POSKEYNESIANOS. EL MODELO DE METAS DE INFLACIÓN Y LA POLÍTICA FISCAL.

Hasta la década de los setenta, y de manera tradicional, la política monetaria se había fijado como objetivos prioritarios: mantener la estabilidad monetaria, incentivar el crecimiento económico, alcanzar el pleno empleo, suavizar los ciclos económicos, prevenir las crisis económicas y estabilizar la tasa de interés de largo plazo y el tipo de cambio real. Sin embargo, hacia principios de la década de los ochenta, en el marco de la gestación de un nuevo paradigma teórico de corte monetarista, se dieron los primeros cambios en el diseño y conducción de la política monetaria (Blinder, 1998), primero en los países industrializados y, posteriormente en la mayoría de las economías a nivel mundial. En la década de los noventa¹, es evidente la influencia del nuevo consenso macroeconómico monetarista (NCM) en el diseño, en general, de las políticas económicas y, en particular, de la política monetaria.

De acuerdo con el NCM, el objetivo prioritario y único de la política monetaria es la estabilización de los precios, el cual se alcanza mediante variaciones en la tasa de interés, único instrumento de la política monetaria. Pero, esta nueva forma de operar la política monetaria requiere de la autonomía de los bancos centrales, para alcanzar la meta de inflación establecida (Álvarez et al., 2001; Woodford, 2003).

1. El Nuevo Consenso Macroeconómico Monetarista. La efectividad de la política monetaria basada en metas de inflación

Según el NCM, los resultados de pruebas empíricas sugieren que una tasa de inflación alta genera inestabilidad y distorsiona la toma de decisiones de los agentes en torno al consumo, inversión, ahorro y producción; lo que provoca, finalmente la desaceleración del crecimiento económico. De ahí que sea necesario establecer como objetivo prioritarios de la política monetaria, el control de la inflación (Khan, 2003). Siguiendo las recomendaciones de los nuevos monetaristas, a partir de la década de los

¹ ³El Banco Central de Nueva Zelanda fue el primero en adoptar en 1990, la política monetaria basada en metas de inflación (Svensson, 1997)

noventa, varios países industrializados y en desarrollo adoptaron la política monetaria basada en metas de inflación; que en la práctica, es una variante o extensión de la Regla de Taylor (1999), cualquiera que sea el rango de inflación establecido por el Banco Central.

1.1. Naturaleza y características del enfoque del Nuevo Consenso Monetarista

De acuerdo con Khan (2003), para que la aplicación de un régimen de metas inflacionarias tenga éxito, es necesario cumplir previamente con tres condiciones macroeconómicas, institucionales y operativas. En primer lugar, la autoridad monetaria debe asumir un compromiso pleno a favor de la estabilidad de precios; es decir, el control de la inflación debe establecerse como el objetivo prioritario y único de la política monetaria. Ello implica renunciar al cumplimiento de cualquier otro objetivo, como estimular el crecimiento económico, combatir el desempleo o la estabilización del tipo de cambio. En segundo, es necesario otorgar la independencia o autonomía a los bancos centrales para la conducción de la política monetaria. Esta debe entenderse como independencia de los instrumentos, en contraposición con la independencia de los objetivos. Así, una vez que el gobierno o el Banco Central determinan cuál será objetivo de la política monetaria, éste último debe tener la libertad para elegir y gestionar los instrumentos adecuados para el logro de su objetivo. Pero, para que haya independencia de los instrumentos no debe existir dominación fiscal², además de contar con un sistema financiero sólido. La existencia de un sistema financiero débil o poco desarrollado deteriora la credibilidad del Banco Central, porque obstaculiza la elevación de la tasa de interés cuando la meta de inflación se desvía de su objetivo. Según los nuevos monetaristas, si el Banco Central no cumple su meta de inflación porque no puede elevar la tasa de interés, la sociedad intuye que el sector financiero necesitará de un gran apoyo para evitar una crisis financiera. En tercer lugar, el Banco Central debe hacer pública la meta de inflación, así

² Según el Nuevo Consenso Monetario, por dominación fiscal debe entenderse aquellas situaciones en las que la política monetaria se rige por las necesidades financieras del gobierno. Se sostiene que esta situación se presenta cuando el sector público depende significativamente del señoreaje o de la colocación continua de títulos del Estado en mercados financieros locales poco desarrollados. En una situación como esta, el Banco Central puede resistirse a corregir las desviaciones de la inflación de la meta fijada, permitiendo un aumento de las tasas de interés de mercado, para evitar los efectos que una reducción en la tasa de interés de mercado pueda provocar en la situación fiscal del gobierno. De acuerdo con este enfoque, esta dominación reduce y entorpece la capacidad del Banco Central para alcanzar la meta de inflación.

como su responsabilidad de cumplirla; ello implica comunicar de manera transparente³, a la sociedad los principales puntos de la política monetaria, credibilidad y disciplina. De acuerdo con los nuevos monetaristas, la comunicación y transparencia en la información sobre el comportamiento de la meta de inflación y de las medidas adoptadas por el Banco Central, son fundamentales no sólo para mantener la credibilidad en la autoridad monetaria, sino también para la toma de decisiones y planeación del sector privado (Bernanke et al., 1999:6).

En la mayoría de los países en desarrollo que adoptaron el régimen de metas de inflación, como México a partir de 1998, se cumplieron estrictamente estas condiciones. Se desregularon y liberalizaron sus sectores externo y financiero y realizaron un severo ajuste de las finanzas públicas para generar superávit fiscales. Así mismo, se modificó de manera radical el marco jurídico que normaba la participación del Estado en la Economía, tendiente a eliminar los mecanismos de regulación y control de los mercados de bienes y servicios y las empresas públicas. En general, en la mayoría de estos países que instrumentaron el modelo de objetivos de inflación, la política económica se sustentó en el manejo de la política monetaria, que tenía como objetivo prioritario el control de la inflación.

En el marco del NCM, no existen formulaciones de objetivos de crecimiento de la oferta monetaria por parte del Banco Central, porque se asume implícitamente que los agregados monetarios son ineficientes para controlar la liquidez, ante la desregulación y liberalización financiera. De la misma forma, *a priori* se establece que la política monetaria es el instrumento más eficaz de la política monetaria, para controlar la inflación y estimular el crecimiento económico (Bernanke et al., 1999:3; Blinder, 1997, 1998; Taylor, 1999a; 1999b; Romer, 2000b; Mc Callum, 2001). La eficacia de la política dependerá del seguimiento de la regla monetaria que se adopte y de la consistencia y compromiso del

³ La transparencia supone: el anuncio explícito de las metas de inflación; comunicar al público previamente, dejando claro las causas y las medidas de política que se llevarán a cabo para contener la inflación; el acceso y disponibilidad por parte del público a información clara y suficiente, para evaluar la orientación de la política monetaria; el anuncio público de cualquier cambio en la política monetaria, explicando qué lo causa y cuáles serán las repercusiones en caso de que no se cumpliera la meta y; finalmente, un análisis exhaustivo posterior de los resultados de política monetaria. Para comunicar todos esos resultados, el Banco Central debe recurrir a los informes de inflación periódicos, comunicados y conferencias regulares de prensa, así como publicaciones que expliquen los diferentes aspectos de modelo de metas de inflación.

Banco Central para aplicar y mantener las medidas anunciadas. Aunque se acepta que el Banco Central debe contar con cierta discrecionalidad y flexibilidad sobre el uso de sus instrumentos, para responder a perturbaciones locales y externas imprevistas. Según Bernanke y Mishkin (1997), dos de los principales teóricos del NCM, si los bancos centrales diseñan y operan la política monetaria con base en metas de inflación y actúan de manera rigurosa y restrictiva, es posible controlar la inflación, elevar el crecimiento económico y evitar recesiones económicas.

El hecho de que en México se haya seguido dicho modelo de metas de inflación, hizo que se descuidara el objetivo de crecimiento económico que se tenía antaño, lo cual hizo que la política fiscal se supeditara al objetivo de finanzas públicas sanas, es decir bajo, déficit y baja inflación que como vemos se ha conseguido, pero se ha dejado de lado lo importante; el crecimiento del PIB, del empleo, y de la inversión. Es importante entender las premisas bajo las que se construye este modelo, ya que esto nos hará comprender mejor el comportamiento que la economía mexicana tuvo a partir de la implementación de dicho modelo, lo cual analizaremos detenidamente en el capítulo 4.

En términos generales, podemos resumir los aspectos centrales del NCM en cinco puntos: 1) Se trata de un modelo de diseño de política monetaria, basada metas u objetivos de inflación fijados por el Banco Central. 2) La política monetaria está sujeta a reglas monetarias que, dependiendo de los arreglos institucionales, serán estrictas o flexibles. 3) La tasa de interés es el único instrumento de la política monetaria, para estabilizar la inflación y equilibra oferta y demanda agregada. Ante la ausencia de un vínculo entre dinero fiduciario y una mercancía “real”, la estabilidad de precios depende básicamente de la existencia de un ancla nominal efectiva. Dicha ancla es la tasa de interés, considerada como un ancla nominal eficiente para la economía; en otras palabras, la tasa de interés se constituye en el principal instrumento del Banco Central para asegurar la estabilidad monetaria. 4) Para que se cumpla la meta de inflación y, por ende, la estabilidad de los precios, es necesaria la independencia del Banco central y el equilibrar en las finanzas públicas. 5) La política monetaria debe tener como objetivo prioritario y único, la estabilidad de los precios; cualquier objetivo distinto a éste es irrelevante. Esta tesis se

deriva del análisis monetarista ortodoxo, que sostienen que la inflación es originada por presiones de demanda, y del argumento wickselliano rescatado por los nuevos monetaristas, que afirma que la tasa de interés natural de equilibrio asegura una tasa de inflación cero y el equilibrio macroeconómico que supone el pleno empleo de todos los factores producción (Perrotini, 2007)

De lo anterior se desprende que, para los teóricos del NCM, la inflación es un fenómeno monetario generado por un exceso de demanda, al igual que para Friedman. Por otro lado, se supone que el Banco Central tiene la capacidad de controlar las variaciones de las tasas de interés de corto plazo, lo que le permite aproximar ésta a la tasa de interés natural. De acuerdo con este enfoque, la brecha entre estas dos tasas provocará efectos inflacionarios y la política monetaria no tiene efectos sobre la actividad económica, es decir, sobre las variables reales.

Como vemos, el NCM ha resucitado las viejas tesis monetaristas para reforzar el modelo de objetivos o metas de inflación. El que sea más común hablar de estabilidad de precios en la actualidad que en la década de los sesenta, es entendible por obvias razones. Las altas tasas de inflación que se registraron a nivel mundial, durante toda la década de los ochenta, pusieron a prueba la capacidad de los bancos centrales para controlar la inflación y crear las condiciones para retomar el crecimiento económico. En la década de los sesenta, no obstante, la relativa estabilidad monetaria y cambiaria, la mayoría de los bancos centrales tuvieron como objetivo prioritario la estabilidad de precios; con la diferencia de que esos años, éstos también asumiendo un compromiso con el crecimiento económico y el combate al desempleo. En este sentido, sí existe una diferencia radical entre el viejo y el nuevo monetarismo. Sin embargo, respecto a la forma de operar la política monetaria no existen diferencias sustanciales; el nuevo monetarismo sigue siendo tan ortodoxo como el monetarismo de Friedman de la década de los setenta. Al respecto, baste mencionar que en la actualidad, la operatividad de la política monetaria por parte de los bancos centrales, sigue consistiendo en manipulaciones deliberadas de la tasa de interés de corto plazo. La fijación de esta tasa de interés sigue estando ligada a metas de políticas más o menos explícitas, para lo cual se utiliza una más o menos transparente función de reacción, que se

asemeja más o menos a reglas que se retroalimentan. Y, que frecuentemente, tanto en el pasado como en el presente, se carece de una contabilidad eficiente y confiable del comportamiento de la inflación y de la estructura de tasas de interés.

De acuerdo con Perrotini (2007), los fundamentos de NCM, se pueden resumir en nueve premisas:

- 1) La estabilidad de precios es el objetivo prioritario y único de la política monetaria, tanto en el corto como en el largo plazo (Bernanke, 1997)
- 2) La estabilidad de precios queda definida por la inflación objetivo, la cual genera una tasa de inflación suficientemente baja y neutral de largo plazo (Taylor, 1999; Woodford, 2003). Dicha tasa es el resultado a su vez de una tasa de interés de largo plazo natural o neutral; ello implica que el costo de la desinflación en términos de producto y desempleo es nulo.
- 3) La credibilidad y transparencia de la política monetaria, mediante comunicados con el público y con los mercados sobre los planes y objetivos de la autoridad monetaria, son requisitos fundamentales para el cumplimiento de la meta de inflación. En consecuencia, la adopción del régimen de política monetaria basada en metas de inflación debe resolver previamente, el problema de inconsistencia temporal de la política económica; es decir, tiene que conciliar la credibilidad de los mercados financieros, los inversionistas y los consumidores (Kydland y Prescott, 1977; Barro y Gordon, 1983, Heenan et al., 2006).
- 4) El principal instrumento de la política económica es la tasa de interés (Bernanke et al., 1999; Taylor, 1999; Woodford, 2003). De ahí se deriva la tesis de que la política monetaria es el determinante clave de la inflación y el carácter endógeno del dinero. Dado que el Banco Central tiene la capacidad de controlar la tasa de interés, la actividad económica gira en torno al equilibrio de la oferta (Arestis y Sawyer, 2003 a:8).
- 5) Las metas intermedias, como las referidas a los agregados monetarios, tipo de cambio y crecimiento económico, son irrelevantes (Haldane, 1995; Bernanke y Mishkin, 1997; Svensson, 1997).
- 6) La independencia del Banco Central es necesaria porque fomenta la credibilidad de éste y contribuye a superar la inconsistencia temporal, además de garantizar la efectividad de la política monetaria (Mishkin y Schmidt-Hebbel, 2001; Heenan et al., 2006).
- 7) La política fiscal debe acoplarse a la política monetaria, para garantizar la estabilidad de precios de largo plazo y del tipo de cambio (Linneman y Schabert, 2003). Esto exige que el presupuesto se administre con base en el principio del balance fiscal estructural; lo que significa que el déficit fiscal se equilibre a lo largo del ciclo

económico, ya que de acuerdo a Kydland y Prescott (1977), la política fiscal también está sujeta al problema de inconsistencia temporal.

- 8) Mantener un tipo de cambio flexible es una condición necesaria del modelo de metas de inflación (Svensson, 2001), ya que ello permite que las operaciones de mercado abierto del Banco Central se transmitirán al resto de la economía; además de que permite que el Banco Central opere la política monetaria de forma autónoma, para asegurar el cumplimiento de la meta de inflación. Por otro lado, un tipo de cambio flexible absorbe eficientemente los choques temporales o de corto plazo; ayuda a equilibrar la cuenta corriente de la balanza de pagos; aumenta la estabilidad y la eficiencia del sistema financiero. Todos estos efectos en su conjunto, le dan la suficiente libertad al Banco, para cumplir con su meta de inflación sin descuidar el manejo de la política monetaria
- 9) Las fluctuaciones de la demanda efectiva no desempeñan ningún papel en el marco analítico del NCM, debido a que el crecimiento del producto está determinado por la oferta de recursos productivos (Arestis y Sawyer, 2003a; Lavoie, 2004). Por lo tanto, el producto potencial no está determinado por las fluctuaciones de la demanda efectiva.

1.2. Contradicciones y límites del nuevo monetarismo.

Con el NCM se reivindica y fortalece la principal tesis del monetarismo ortodoxo, que afirma que la política monetaria por sí misma, es capaz de reducir y controlar la inflación de manera permanente. Acepta que ello tiene un costo en términos de menor nivel de producto y empleo, pero menor al generado por las políticas keynesianas. Por otro lado, se afirma que la independencia y rigor del Banco Central asegura su capacidad para cumplir la meta de inflación. Ello a su vez eleva la credibilidad del público, sin que medie mandato institucional del gobierno, sobre la política monetaria basada en metas de inflación y la operación de ésta por parte del instituto emisor. Por último, se sostiene que una oportuna y agresiva elevación de las tasas de interés es suficiente para reducir las expectativas de inflación y, por tanto, para prevenir su surgimiento sin crear una recesión (Galbraith, 2008).

Después de más de quince años de haberse puesto en práctica la política monetaria de metas de inflación, la evidencia empírica demuestra el carácter contradictorio tanto de sus principios teóricos, como sus lineamiento y acciones prácticos. En primer lugar, la afirmación de que la política monetaria tiene la capacidad para reducir la inflación de forma permanente y a un costo económico razonable, no es coherente ni lógico con el viejo

monetarismo. Para Friedman y la visión monetarista que él encabezó, el control de la inflación se realiza a través de variaciones discrecionales en la oferta de dinero; más concretamente, mediante el establecimiento de una tasa constante de crecimiento de la cantidad de dinero. Durante las últimas dos décadas, ello no se ha implementado; por el contrario, el crecimiento de la liquidez ha dependido de las decisiones no tan discrecionales de los bancos centrales. Además, los bancos comerciales estimulados por las innovaciones tecnológicas, surgidas de la desregulación y liberalización financiera, elevaron su capacidad para crear dinero muy por encima de las reservas que les quisiera proveer el Banco Central. De tal forma que, es muy probable que la profundización de la naturaleza endógena del dinero obstaculice la capacidad de la autoridad monetaria para controlar la liquidez y fijar la tasa de interés en el nivel deseado. En consecuencia, es necesario investigar de qué forma y mediante qué instrumentos los bancos centrales que adoptaron el modelo de objetivos de inflación, han venido controlado la inflación. En lo referente a los costos económicos, concretamente a los niveles de producción y empleo, las bajas tasas de crecimiento económico y las altas tasas de desempleo, que se vienen registrando a nivel mundial, después de las crisis financieras, son los indicadores más contundente del fracaso de la nueva teoría macroeconómica, para alcanzar el crecimiento estable y sostenido en el largo plazo. Ningún economista ponen en duda que una severa recesión o un bajo crecimiento económico, genere un proceso deflacionario que detenga la inflación (Galbraith, 2008). Pero, los teóricos del NCM no precisaron que la estabilidad monetaria implicaba la contracción de la demanda agregada y, en consecuencia, una severa contracción de la actividad económica. Por el contrario, afirmaron que con la instrumentación de la política monetaria de metas de inflación los costos económicos serían menores, que los derivados de la aplicación de políticas fiscales y monetarias activas recomendadas por Keynes. Al respecto, baste recordar que las peores crisis del capitalismo se han vivido bajo el régimen de políticas macroeconómicas derivadas de la concepción teórica del nuevo monetarismo, y no bajo las políticas económicas de corte keynesiano.

En cuanto a la importancia que los teóricos del NCM le otorgan a la independencia del Banco Central, así como la credibilidad de este ante el público sobre su capacidad para controlar la inflación; se considera que en la práctica, es irrelevante o realmente no se

cumple a cabalidad, o de hacerse no todas las personas tienen acceso a esa información. En los modelos neoclásico-monetaristas, generalmente se plantea que es “lógico” que en situaciones de alta inflación, los trabajadores restrinjan sus demandas de sueldos porque reconocen que demandas excesivas serán castigadas con altas tasas de interés. Sin embargo, no existe evidencia empírica que demuestre que los sindicatos actúen en función del conocimiento que tengan sobre la política monetaria imperante para en función de ella llevar a cabo sus labores cotidianas (Galbraith, 2008).

Es muy cuestionable que se afirme que si se aplica una “oportuna y agresiva elevación de las tasas de interés” se puede evitar la inflación “sin crear recesión”; tesis que ha sido usada como el atractivo del NCM. Al respecto Goodfriend (1977) considera que de acuerdo con este principio, la política monetaria basada en metas de inflación hace la mayor contribución a la estabilización de la producción, porque las metas de inflación obligan a que la producción real se adecúe a la producción potencial. De acuerdo con este argumento, las metas de inflación aseguran el mejor comportamiento cíclico del producto y el empleo; en otras palabras, la política monetaria por sí sola puede inducir el producto real a su nivel de equilibrio. Este aspecto, supuestamente novedoso del nuevo consenso monetarista teórico, es contradictorio, porque si las metas de inflación aseguran el pleno empleo de todos los factores productivos; la política monetaria no debería preocuparse por contrarrestar las fluctuaciones en el nivel de empleo y producto, ya que dichas fluctuaciones son provocadas por los cambios en los ciclos de negocios reales.” (Galbraith, 2008:9).

Para Bernanke y Mishkin (1997), es fundamental la transparencia en el proceso de establecer una determinada meta de inflación de mediano plazo y hacer responsable al Banco Central del cumplimiento de ésta. Pareciera que es relativamente fácil, que el Banco Central comunique con claridad a los agentes económicos y a los mercados en general, cuáles son las intenciones de su política monetaria, con el establecimiento de un cierto objetivo inflacionario. Sin embargo, en la práctica esta comunicación es muy compleja, porque el establecimiento de un meta de inflación implica establecer una determinada tasas de crecimiento de la base monetaria o de las reservas libres de los bancos. Esta ha sido la

opinión predominante entre los Bancos Centrales que tienen poca experiencia, por haber aplicado metas de inflación en periodos muy cortos. Aunque en las economías donde sus bancos centrales han implementado las metas de inflación, como objetivo prioritario en el diseño de su política monetaria, la opinión de estos bancos centrales es positiva. No obstante, dichas opiniones deben tomarse con cautela, porque pueden ser resultado de dos situaciones: i) que la mencionada transparencia en la comunicación y el acceso a la información completa sobre el diseño y resultados de las metas de inflación no se practique y ii) que los bancos centrales de estos países respondan, para justificar la aplicación de la política monetaria de metas de inflación, que la comunicación y la transparencia no es un proceso complejo, y que el ejercicio del mismo contribuye a elevar la confianza y credibilidad sobre las metas de inflación y operación de la misma. Cabe mencionar que en ambos casos se encuentra México, donde el Banco de México no practica la transparencia y comunicación de veraz y oportuna, sobre el diseño y resultado de las metas de inflación; pero, sostiene que dicha política ha permitido mantener la estabilidad monetaria.

Por último, dada la crisis financiera del sector inmobiliario de los Estados Unidos de Norteamérica, la interrogante que surge es ¿por qué el NCM no fue capaz de anticipación dicha crisis y sus efectos a nivel mundial? No fue capaz porque no contaba con el instrumental analítico que le permitieran ubicar efectos generadores de desequilibrios macroeconómicos. Concretamente, se dejó de lado los efectos que estaba generando la desregulación y liberalización financiera, tales como el crecimiento acelerado de la liquidez a nivel mundial, la sobrevaluación de los activos financieros, con la consiguiente generación de inflación en los mercados de capitales, las prácticas de bursatilización de activos en general, y de los créditos hipotecarios en particular. También se dejó de lado la importancia de la función de prestamista de última instancia del Banco Central; se minimizaron o simplemente no se prestó atención a las consecuencias que traería la privatización de los bancos nacionales. Y, lo más preocupante es que, a pesar de la aguda recesión que se viene registra desde finales de 2007, algunos gobiernos y bancos centrales siga sosteniendo que el crecimiento económico no es un objetivo importante para la política monetaria (Galbraith, 2008).

Es evidente que la crisis financiera y la recesión económica en que se encuentran sumergidas actualmente la mayoría de las economías, fue provocada en gran medida por la política monetaria de metas de inflación. Las medidas monetarias altamente restrictivas y la subordinación de la política fiscal al cumplimiento de la meta de inflación, eliminaron los efectos contra-cíclicos de la expansión del gasto público deficitario. La gravedad de la actual recesión, ha obligado a los teóricos del NCM a emprender cambios en sus lineamientos de políticas macroeconómicas, para recuperar la estabilidad económica.

2. La ineficacia de la política fiscal y el efecto de desplazamiento (*crowding out*)

La tesis fundamental del enfoque del Nuevo Consenso Monetarista (NCM) en torno a la instrumentación de políticas fiscales expansivas, se centra en el viejo argumento neoclásico-monetarista que sostiene que los efectos positivos (efecto multiplicador) inmediatos o de corto plazo, que genera un incremento del gasto público deficitario sobre la demanda agregada, son anulados en el mediano y largo plazo por el desplazamiento de la inversión privada que ello genera. Es decir, el desplazamiento (*crowding-out*) de la inversión privada generada por una mayor inversión pública, anula en el largo plazo los efectos multiplicadores positivos de corto plazo, que generó el incremento del déficit público en el nivel de producto y empleo, así como los efectos riqueza. Provocando, finalmente recesión y presiones inflacionarias. A continuación explicaremos el mecanismo de transmisión del efecto desplazamiento o *crowding-out*. Para posteriormente centrarnos en el enfoque postkeynesiano sobre estos mismos efectos, enfoque que va más acorde a nuestra postura, ya que este refiere que una política fiscal expansiva no tiene porque generar ningún efecto desplazamiento, lejos de ello, recomienda una política fiscal activa para incentivar el crecimiento económico, cuestión que demostraremos empíricamente cuando lleguemos al caso México.

2.1 El déficit público y el desplazamiento por la vía del tipo de cambio.

En los trabajos de Blanchard (1985), Blanchard y Dornbusch (1984), Branson, Fraga y Jonson (1985), Dornbusch (1984), Feldstein (1984), y Reinhart y Sack (2000) se afirma que un déficit fiscal amplio conduce a la elevación de la tasa de interés real, como resultado de la competencia entre los sectores privado y público por los recursos

disponibles. Una tasa de interés interna mayor a la externa a su vez estimula el ingreso de altos volúmenes de capital externo, cuyo efecto final sería la apreciación del tipo de cambio real. Como vemos, este análisis es congruente con los postulados tradicionales del modelo de Mundell-Fleming aplicado a una economía pequeña con libre movilidad de capitales y tipo de cambio flotante; aunque a diferencia de dicho modelo, en estos trabajos se reconoce la posibilidad de que una ampliación del déficit fiscal provoque una depreciación del tipo de cambio real, así como la contracción del mismo conduzca a una apreciación. Ello dependerá del riesgo país y del grado de autonomía del Banco Central; es decir, no se puede asegurar que un déficit será perjudicial, sin antes analizar el contexto y las condiciones del país de que se trate (Eichengreen, 2000).

La reducción del déficit fiscal puede provocar una depreciación del tipo de cambio real, debido a que dicha reducción hace bajar las tasas de interés internas con respecto a las externas. En tal situación, disminuye la rentabilidad de los instrumentos de deuda denominados en moneda local, porque disminuye el atractivo de los instrumentos financieros internos frente a los instrumentos externos que devengan intereses en moneda extranjera. De aquí surge lo que los teóricos de la Nueva Macroeconomía Clásica (NEC) denominaron “efecto tradicional de la política fiscal”, que consiste en una menor demanda de bonos denominados en moneda local y una mayor solicitud de estos instrumentos en dólares como consecuencia del descenso en la tasa de interés. Ello se reflejará en una menor demanda de moneda local (u oferta de moneda externa) y una mayor demanda de moneda externa (u oferta de moneda local); provocando así la depreciación de la moneda local frente a la moneda externa. En el caso de una ampliación del déficit fiscal, el tipo de cambio real se depreciará, debido a que las tasas de interés se elevan, pasando lo contrario a lo descrito arriba.

Este argumento de la NEC, que comparte la tesis neoclásica ortodoxa que afirma que un incremento en el gasto público al elevar la tasa de interés, provocará la expulsión de la inversión privada, está implícito en el análisis del NCM. De acuerdo con este argumento, la relación de causalidad va del incremento de gasto público deficitario a una elevación de la demanda agregada, que estimula la inversión y, por ende, eleva el nivel del

producto y el empleo. El incremento en la producción a su vez provoca un incremento en la demanda de dinero, que ejerce presión sobre la tasa de interés. Ahora bien, esto último desestimulará la inversión privada; conduciendo finalmente a una reducción de la demanda agregada que en un principio se elevó. Según la NEC el efecto positivo en el corto plazo que generó el gasto público, en el largo plazo se anula, pero, además prevalecen las presiones inflacionarias en el largo plazo.

En la medida que el déficit público se financia, generalmente a través de deuda pública interna, según los teóricos del NCM, el efecto desplazamiento de la inversión privada se produce porque la colocación de títulos de deuda pública en el mercado financiero provoca una reducción de fondos disponibles para el sector privado. La competencia entre las empresas y entre éstas y el gobierno para obtener recursos para financiar sus decisiones de inversión, elevarán las tasas de interés; provocando así una contracción de la inversión privada (Domingo E. 1984). Este desplazamiento se puede dar, según el NCM, por dos vías, la vía directa (*crowding out* directo) y la vía indirecta (*crowding out* indirecto o financiero):

El *crowding-out* directo o real supone que un incremento del gasto público desplazará al gasto privado, debido a que los sectores público y privado compiten por recursos financieros escasos. Este argumento supone de la plena utilización de la capacidad productiva existente, pero, si suponemos una capacidad productiva existente no utilizada, es muy probable que el aumento del gasto público eleve la producción sin ejercer presión sobre los precios. En tal situación, no se dará un desplazamiento de la inversión privada por la pública, por el contrario, el gasto público se sumará al gasto privado, dando origen más bien a un efecto *crowding-in*.

Por su parte, el efecto *crowding-out* indirecto o financiero se produce cuando el gasto público deficitario es financiado a través de un incremento en la deuda interna. La competencia entre valores públicos y emisores privados para colocarse en los mercados financieros eleva las tasas de interés internas; ello genera una disminución en el gasto privado (en inversión) que es más elástico a las variaciones en la tasa de interés. Este

efecto, según los teóricos del NCM, terminará por erosionar el efecto positivo del aumento inicial en el gasto público en la actividad económica. En el caso de que el déficit público es financiado, mediante un incremento en la cantidad de dinero que será esterilizada mediante una política monetaria activa, la tasa de interés también se eleva porque se reduce la disponibilidad de crédito para el sector privado.

Con base en este análisis neoclásico-monetarista, en NCM reforzó el supuesto poder de la política monetaria para estimular y reactivar la actividad económica. Al respecto se sostiene que la política monetaria es capaz de controlar la inflación y estimular la inversión mediante la fijación de una tasa de descuento⁴ por parte del Banco Central. Esta capacidad del Instituto Emisor de fijar una tasa de interés óptima (“natural”) la cual se supone que es la tasa correspondiente a la “tasa de equilibrio”, porque permite el pleno empleo de los factores productivos, y que le permite al Banco Central lograr sus metas de inflación. En este punto del análisis, debe señalarse que los nuevos monetaristas dejan de lado el problema de la deficiencia en la demanda agregada, ya que los modelos econométricos en que se basan generalmente suponen una oferta de equilibrio, que equivale a la brecha producto cero, a la cual le corresponde una tasa de inflación constante.

La instrumentación de una política monetaria óptima porque empuja a la economía hacia una oferta agregada de equilibrio, sólo existe un rango mínimo de divergencia del nivel de equilibrio del pleno empleo de los factores productivos, de ahí que, cualquier estímulo fiscal sobre la demanda agregada desaparecerá rápidamente. Esta conclusión es congruente con los fuertes supuestos en que se sostiene el modelo macroeconómico de la NEC, que son: plena utilización de los factores productivos, existencia de una tasa de interés de equilibrio, que asegura que la demanda agregada se iguale a la oferta de equilibrio que asegura el mantenimiento de una tasa de inflación constante. Bajo tales supuestos, es obvio que la política fiscal expansiva no genera ningún efecto sobre la demanda y oferta agregada (Arestis y Sawyer, 2003).

⁴ Esta tasa fijada por el Banco Central, corresponde a la tasa de interés a la cual el instituto emisor está dispuesto a ofertar fondos.

2.2. Efecto desplazamiento por la vía de la tasa de interés.

En el marco analítico IS-LM, el efecto expulsión se origina por el incremento de las tasas de interés que provoca una política fiscal expansiva. Este análisis está basado en dos supuestos: la existencia de una oferta de dinero exógeno; y una tasa de interés que iguala la oferta y la demanda dinero. Este análisis está basado en dos supuestos: la existencia de una oferta de dinero exógeno; y una tasa de interés que iguala la oferta y la demanda dinero. A partir de este marco, se afirma que un incremento en el gasto público conduce a una elevación de las tasa de interés, como consecuencia de la competencia por recursos entre el sector público y el sector privado. El efecto expulsión ocurre porque el aumento de la demanda agregada inducido por un incremento en el déficit público hace que el ahorro interno caiga; reduciendo los recursos disponibles para la inversión y elevando la tasa de interés.

2.3. Efecto desplazamiento por la vía del deterioro de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio.

El efecto de corto plazo de un mayor déficit público es la elevación de la demanda agregada. Este incremento conduce a una elevación de las tasas de interés internas, que al estimular la entrada de altos flujos de capital externos apreciará el tipo de cambio, con el consecuente, deterioro de la cuenta corriente de la balanza de pagos. Este deterioro se genera tanto por el déficit que provoca el incremento de las importaciones de bienes mayor al de exportaciones de los mismos (balanza comercial), como por el alto volumen de intereses pagados por las inversiones de cartera, principal destino de los flujos de capitales externos.

Según los teóricos de la Nueva Escuela Clásica Blanchard (1985), Blanchard y Dornbusch (1984), Branson, Fraga y Jonson (1985), Dornbusch (1986), Feldstein (1984), y Reinhart (2000), esto afectará los ahorros de largo plazo, porque un incremento en el déficit público al elevar las importaciones (déficit externo) erosionará en el mediano plazo el incremento de la actividad económica, que inicialmente generó el incremento en el déficit público. Provocando finalmente, la caída del ahorro público por efecto de la contracción de

la actividad económica (reducción de la demanda agregada); es decir, el déficit del gobierno en el corto plazo conduce necesariamente a un decremento de sus ahorros en el largo plazo.

2.4. El efecto desplazamiento vía inflación: El ajuste entre la demanda agregada y la oferta de equilibrio.

Como vimos arriba, el análisis de la Nueva Escuela Clásica supone como lo hacía la escuela clásica y neoclásica una oferta agregada de equilibrio (de pleno empleo de los factores); que implica una brecha producto cero, una tasa de inflación constante, una tasa de interés de equilibrio y una tasa de desempleo natural (NAIRU, por sus siglas en inglés) que no genera presiones inflacionarias. Bajo estos supuestos, cualquier incremento en el gasto público que estimule la demanda agregada, presionará sobre la oferta de equilibrio, generando un incremento en el nivel de precios. En este marco analítico de dinero exógeno, todo incremento en la demanda agregada provocará necesariamente un incremento en la inflación.

2.5. Efecto desplazamiento por la vía del “Teorema de Equivalencia Ricardiana”.

El “Teorema de Equivalencia Ricardiana” (TER) sostiene que existe una igualdad cuantitativa entre el incremento de la deuda pública para financiar un aumento del gasto público y el incremento en el valor del volumen de impuestos, los cuales serán utilizados posteriormente, para pagar tanto el capital como el servicio de dicha deuda, por otro lado, el incremento en el valor de los ingresos tributarios para cubrir el servicio de la deuda interna se verá compensado por una disminución de igual magnitud en el ahorro privado, sin afectar la demanda agregada, provocando así el efecto expulsión o desplazamiento de la inversión privada. Esta tesis se sostiene en el argumento de que los consumidores tienen una visión del futuro; el cual a su vez supone que; los consumidores tienen conocimiento pleno de las restricciones presupuestarias intertemporales del gobierno; que éstos pueden reconocer que el incremento de los impuestos hoy, estará seguida por una baja de impuestos en el futuro; y que disminuyen sus ahorros hoy, porque saben que no tendrán que

pagar más impuestos en el futuro debido a que la deuda pública disminuirá, como consecuencia del incremento en los impuestos.

A partir de este marco analítico, el incremento en los impuestos generado por una expansión de la actividad económica asociada al incremento del gasto público y, por tanto, en el nivel del producto y el empleo, conducirá a una baja en el ahorro presente; mientras que el ingreso permanente no cambia porque se produce un incremento en los impuestos. Ello es así, porque este mecanismo supone un mercado de capitales perfecto y ausencia de una contracción de la liquidez. En consecuencia, existe una equivalencia entre el valor de los impuestos y el valor de la deuda pública lo que implica que el incremento en el ahorro del gobierno resultado de un incremento en los impuestos, está totalmente compensado por la baja del ahorro privado.

3. El enfoque Postkeynesiano y la crítica al Nuevo Consenso Monetarista. Del *crowding out* al *crowding in* de la política fiscal.

En las últimas dos décadas se han presentado trabajos teóricos que bajo una perspectiva heterodoxa cuestionan las críticas neoclásico-monetarista sobre la efectividad de la política fiscal para estimular la actividad económica, y ponen en duda la supuesta eficacia de la política monetaria para inducir por si misma el crecimiento económico. Algunos de estos trabajos son los de Philip Arestis, Malcom Sawyer y Randall Wray, entre otros, en los cuales se sostiene que bajo condiciones específicas la política fiscal es una poderosa herramienta para la política macroeconómica, ya que mediante ella es posible inducir cambios en el nivel de demanda agregada. Bajo esta perspectiva, en este apartado se analizan las principales críticas que hace la escuela postkeynesiana al denominado efecto “desplazamiento” mencionado en el apartado anterior.

3.1. Efecto desplazamiento por la vía de la tasa de interés vs cumplimiento de la meta inflacionaria por parte del Banco Central.

El efecto expulsión originado, según el Nuevo Consenso Monetario, por el incremento en las tasas de interés que provoca una expansión del gasto público; para los postkeynesianos, que parten de la existencia de dinero endógeno y una tasa de interés fijada

por el Banco Central, ocurre por la acción discrecional del Banco Central, quien para cumplir con sus metas de inflación fija una tasa de interés alta. En otras palabras, si el Banco Central operando bajo un marco independiente, responde a una expansión fiscal aumentando las tasas de interés, entonces, es él quien provoca “el efecto expulsión” indirectamente. Por el contrario, si ante un incremento en la demanda de dinero asociada a una expansión de la demanda agregada, inducida ésta última por una política fiscal expansiva, el Banco Central expande la oferta de dinero, en lugar de contraerla, es muy probable que la tasa de interés se mantenga constante, o en el peor de los casos, su incremento será mínimo. El alcance del efecto dependerá de la magnitud del aumento de la tasa de interés, que a su vez se alimenta de otras tasas de interés.

Cualquier “efecto expulsión” dependerá de la respuesta de la autoridad monetaria, no del mercado. Incluso si hubiera un incremento de la tasa de interés, no se sabe con exactitud cuál será la elasticidad inversión-tasa de interés. Sobre esta relación Chirinko (1993) y Fazzari (1993; 1994-1995) postkeynesianos también, afirman que el impacto de la tasa de interés en la inversión es realmente mínimo, en tanto que el incremento en las ventas y los efectos del flujo de efectivo han mostrado un mayor efecto en la determinación de la inversión. Se reconoce que otras variables, como la producción tienen un mayor impacto en la inversión. En consecuencia, aunque una política fiscal expansiva aumente las tasas de interés, esto no necesariamente conlleva a un “efecto expulsión” de la inversión privada.

3.2. Efecto desplazamiento por la vía del deterioro de la cuenta corriente y la apreciación del tipo de cambio vs ahorro interno endógeno.

Como vimos en apartado 2.3, el enfoque neoclásico convencional sostiene que, un mayor déficit público al elevar las tasas de interés interna estimula la entrada de altos flujos de capital externo. Estos al apreciar el tipo de cambio deterioran la cuenta corriente de la balanza de pagos. El mecanismo es el siguiente: la expansión de la demanda agregada en el corto plazo inducida por un mayor déficit público conducirá a un incremento en las importaciones de bienes que elevan el déficit en la cuenta de balanza comercial. Este análisis supone que el ahorro doméstico es exógeno, lo cual es sumamente controversial,

pues su volumen responde también a los cambios en el gasto de gobierno (Arestis y Sawyer, 2000). Entonces, bajo el supuesto de ahorro endógeno, es altamente probable que un incremento en el déficit gubernamental eleve el ahorro doméstico. Así, un déficit gubernamental debe elevar el ahorro interno, como resultado de un incremento en la inversión y en el ingreso, más que un desplazamiento de la inversión privada y una reducción del ahorro interno. Además, como ya dijimos, en el marco de la autonomía del Banco Central para fijar las tasas de interés, el efecto del déficit presupuestario sobre éstas, dependerá de la reacción del instituto emisor.

En cuanto al “efecto expulsión” internacional vía la apreciación del tipo de cambio e incremento del coeficiente de las importaciones, es ambiguo bajo las circunstancias expuestas por el nuevo consenso neoclásico revisadas en el apartado 3.2. Si bien es muy probable que un incremento en la actividad económica asociado a un mayor gasto público, eleve el volumen de las importaciones; el efecto de dicho incremento sobre el tipo de cambio no es claro. Por ejemplo, un incremento en las importaciones puede ser interpretado como una señal de que el tipo de cambio real debe ser ajustado (depreciado), pero una expansión en la actividad económica inducida por un mayor gasto público, también puede generar expectativas positivas sobre el comportamiento de la economía, de tal forma que el tipo de cambio tienda a elevarse.

La política fiscal solo puede afectar directamente al tipo de cambio, sí los oferentes del mercado cambiario reaccionan contra el incremento del gasto público comprando divisas. Solamente en estas circunstancias, la política fiscal expansiva al generar un incremento en las importaciones y, por ende, un déficit en la balanza comercial, puede provocar un “efecto expulsión internacional”. No obstante, aún suponiendo esta situación, sí el resto del mundo o los socios comerciales del país en cuestión elevan su demanda por exportaciones de dicho país, no necesariamente ocurrirá dicho efecto⁵ (Fazzari, 1993).

⁵ Al respecto, los teóricos neoclásicos podrán contra-argumentar que esto sólo es posible en el corto plazo y bajo condiciones de capacidad existente no utilizada, porque en el largo plazo la expansión del déficit público provocará un incremento en los precios y, por ende, en los salarios. Conduciendo, finalmente, al desplazamiento de inversión privada y/o un incremento en la deuda externa para financiar el incremento en las importaciones, que a su vez conducirá al deterioro de la balanza en cuenta corriente.

En torno a este razonamiento es importante hacer tres observaciones de acuerdo a Arestis y Sawyer (2003): 1) La existencia de capacidad ociosa es una de las características actuales de las economías monetarias modernas, no sólo de los países en desarrollo, sino también de los países industrializados. 2) El pleno empleo de los factores productivos no puede ser alcanzado y sostenido únicamente por la demanda privada (C+I). Si ello fuese posible la política fiscal expansiva sería innecesaria; la demanda privada es insuficiente para asegurar el pleno empleo de todos los factores productivos. Ello implica que la Ley de Say no opera y que el pleno empleo es una situación excepcional. 3) El desplazamiento de la inversión privada supone flexibilidad de precios, lo cual empíricamente no ha sido suficientemente demostrado.

Razonamientos con los que estoy de acuerdo ya que, la capacidad ociosa en países desarrollados y en desarrollo está presente siempre, incluso como otro de los recursos para que los niveles de inflación no aumenten el nivel de desempleo siempre es un factor que acompaña a las economías. El pleno empleo difícilmente se alcanza dadas las condiciones económicas mundiales, el Estado tiene que intervenir ya que sólo mediante la injerencia de este vía variaciones en la demanda agregada, se puede pensar en lograr un crecimiento económico sostenido, porque vemos que ni el mercado por sí sólo, ni la inversión privada, han logrado lo anterior, por lo que es claro que el enfoque de la Nueva Escuela Clásica dista mucho estar cierta en que el gasto público sólo genera inflación y efectos positivos en el nivel de producto sólo de corto plazo.

Como vemos una vez analizado el punto de vista postkeynesiano sobre el efecto crowding out, los efectos expulsión de una política fiscal expansiva que refiere la Nueva Escuela Clásica, no son muy claros debido a que la contracción de la demanda agregada no

Esta relación de causalidad se basa en el razonamiento que sostiene que la mayor actividad económica generada por la política fiscal expansiva, en un primer momento elevará los precios y los salarios, pero como los salarios nominales crecen en menor proporción que los precios, los salarios reales caerán; provocando una disminución en la demanda privada y, por ende, en la demanda agregada programada. Este descenso en la demanda agregada estimulará una caída en el nivel de precios y, dado que la oferta monetaria es exógena o fija en el corto plazo, los saldos reales se elevarán. De tal forma que, la demanda agregada volverá a crecer, siendo compensado dicho incremento mediante un mayor volumen de importaciones. Como vemos, este mecanismo supone perfecta flexibilidad de precios, que restringe incluso en el corto plazo, los valores del multiplicador fiscal, así como la influencia del régimen del tipo de cambio (Hemming y Mahfouz, 2002).

depende sólo del comportamiento del gasto público, como lo sostiene la teoría ortodoxa. Por el contrario, sus contracción depende de la existencia de dinero externo (dinero fiduciario de alto poder) y dinero crédito (dinero interno), siendo éste último el que predomina en una sociedad monetaria industrializada. La expansión o contracción de la demanda agregada dependerá en gran medida de las políticas que instrumente el Banco Central en torno al manejo de las tasas de interés y las metas inflacionarias, así como la disponibilidad de crédito por parte de la banca comercial.

En conclusión, los enfoques neoclásico-monetaristas no contribuyen a aclarar cuáles son los efectos generados directamente por una política fiscal expansiva, ni tampoco cuáles de esos efectos de ésta son de corto plazo y cuáles son negativos en el largo plazo, ya que como vemos los supuestos en los que se centran son altamente limitados, como lo hemos ido demostrando con el análisis que hace la escuela postkeynesiana, postura con la que concordamos.

3.3. El efecto desplazamiento vía inflación. El ajuste entre la demanda y la oferta de equilibrio vs capacidad existente no utilizada.

En el marco del dinero exógeno, cualquier incremento en el gasto público provocará un incremento en la demanda agregada, que al presionar sobre la oferta de equilibrio generará nuevamente un incremento en el nivel de precios y, por ende, presiones inflacionarias. En el enfoque postkeynesiano que parte de la existencia de dinero endógeno, un incremento en la demanda agregada asociado a la expansión del gasto público, generará un efecto en el “balance real”; esto es, cambios en el nivel de precios que inducen variaciones en el valor real de la cantidad de dinero, los cuales influyen en el nivel de la demanda agregada. Además, el ajuste también se puede dar a través del manejo de tasa de interés por parte del Banco Central. En otras palabras, si los precios se elevan es muy probable que la demanda agregada disminuya; sin embargo, si el banco central expande la oferta monetaria para evitar que los precios se eleven y mantiene la tasa de de interés constante, es probable que el incremento en el gasto público no genere el efecto “expulsión” de la inversión privada.

En este contexto analítico, la política fiscal tiene un efecto expansivo en el nivel de demanda agregada. El “efecto expulsión” sólo se producirá si se asume el supuesto de una oferta de equilibrio (brecha de oferta cero) que asegura una tasa de desempleo que no acelera la inflación, lo que significa que el nivel de demanda agregada debe ajustarse a la oferta de equilibrio. En economías donde existe capacidad productiva sin utilizar, no existe ninguna fuerza de mercado poderosa o política monetaria potente que asegure que el nivel de demanda agregada se moverá rápidamente para ajustarse a la oferta de equilibrio; en tales condiciones, sólo una política fiscal expansiva será capaz de elevar el nivel de producto y empleo hasta ocupar en un primer momento, la capacidad productiva existente.

Aun suponiendo que existiera una oferta de equilibrio, lo cual es muy poco probable en el caso de los países en desarrollo, es obvio que una expansión de la demanda agregada influye sobre la oferta de equilibrio. Ello es así porque cambios en el nivel de demanda agregada incluyen cambios en la actividad económica y capacidad de ganancia, los que a su vez influye en el nivel de inversión y, por lo tanto en el tamaño del stock de capital (Arestis y Biefang-Frisancho Mariscal, 2000). El supuesto de una oferta de equilibrio, implica una barrera inflacionaria en algún punto del tiempo, que si es vista como algo inmutable, es decir, como si no fuera susceptible de verse afectado por cambios en la demanda agregada, representaría un obstáculo al crecimiento de la demanda agregada. Ello es absurdo, ya que la demanda agregada y, más concretamente la demanda efectiva, tiene la capacidad de influir en el tamaño y distribución de la capacidad productiva de una economía y, por ende, en el nivel de producto y empleo.

3.4. Efecto desplazamiento por la vía del “Teorema de Equivalencia Ricardiana” vs el enfoque postkeynesiano.

Ahora revisaremos el efecto desplazamiento vía el Teorema de Equivalencia Ricardiana (TER), pero visto desde el punto de vista postkeynesiano, con la finalidad de ver lo limitante del análisis clásico plasmado en el apartado 2.5, para dejar claro que realmente el efecto desplazamiento de la inversión privada por una política fiscal activa no sé da, sosteniendo así la hipótesis sobre la que está cimentada esta tesis.

El Teorema de la Equivalencia Ricardiana (TER) afirma que existe una igualdad cuantitativa entre el incremento de la deuda pública para financiar un aumento del gasto público y el incremento en el valor del volumen de impuestos, mismo que posteriormente será absorbido por el pago del servicio de dicha deuda. A su vez éste egreso se reflejará en una disminución en el ahorro privado; provocando así el efecto expulsión o desplazamiento de la inversión privada, como consecuencia de la disminución del ahorro privado. En otras palabras, el incremento en los impuestos generado por una expansión de la actividad económica asociada a un incremento del gasto público, conducirá a una baja en el ahorro privado futuro. Aunque, según los teóricos de la nueva escuela clásica, el ingreso permanente no cambia como resultado del incremento de los impuestos.

El efecto desplazamiento por la vía del Teorema de la Equivalencia Ricardiana (TER) ha sido objeto de fuertes objeciones y críticas. Al respecto, Barro (1989) puntualizó cinco objeciones a las conclusiones ricardianas. En la primera se señala que, dado que la gente no vive para siempre, es poco factible que se preocupe por los niveles de las tasa impositivas futuras. La segunda objeción señala que los mercados de capital privado son “imperfectos”, porque la tasa de descuento de una persona típica excede a la del gobierno. En la tercera se argumenta que el nivel de las tasas de impuestos y nivel de los ingresos futuros son inciertos. La cuarta crítica sostiene que los impuestos no son una suma global uniforme, debido a que dependen del ingreso, gasto, riqueza, etc. La quinta objeción señala que el cumplimiento del TER depende del pleno empleo de los factores. Cuestiones en las que concuerdo ya que no se puede cimentar tal aseveración, suponiendo que la gente tiene pleno conocimiento o información perfecta sobre lo que ocurrirá en el futuro, o mercados de capitales perfectos, así como tampoco certidumbre en el nivel de impuestos e ingresos, porque realmente nada nos da la certeza del comportamiento futuro de ninguna de estas variables, ni podemos aseverar que existen relaciones directas entre ellas, dejando de lado la afectación que otras variables pueden ejercer sobre estas.

De acuerdo con el enfoque poskeynesiano, la quinta objeción es la más significativa, porque en la mayoría de los modelos keynesianos típicos que suponen pleno empleo, se sostiene que un mayor déficit público resultado de un incremento en el gasto público, al

elevant la demanda agregada hará que los individuos se sientan más ricos, debido a que el nivel del producto y el empleo se elevan. De la misma forma, sí el déficit presupuestario disminuye la gente se sentir más pobre, porque la demanda agregada disminuye. La vieja idea predominante en el modelo keynesiano es que cualquier cosa que haga a las personas sentirse ricas en la actualidad las hace serlo realmente. Si una acción del gobierno, por ejemplo, incremento de gasto o baja de impuestos, genera expectativas adversas que provocan una caída en el gasto de consumo o en la inversión; es claro que la acción del gobierno tuvo un menor efecto, y el impacto en su conjunto puede ser cero o negativo. Cuando la recaudación tributaria es reducida las personas tienen más dinero para gastar, por ello es creíble que se sientan más ricas porque aumenta su ingreso disponible y, por lo tanto, su gasto. En cambio, una alta recaudación tributaria hará que la gente se sienta más pobre, por lo que disminuirá su gasto en consumo. Estas formulaciones keynesianas de corte tradicional sobre la efectividad de la política fiscal no aportan elementos nuevos para analizar los efectos del déficit presupuestario. Por su parte, en los modelos de equilibrio que incluyen desempleo e información incompleta, no est clara la relación entre la presencia del desempleo y la validez de la TER (Arestis y Sawyer, 2003b).

En este marco, si la proposición de la TER se sostiene, el tamaño del déficit presupuestal es irrelevante para el nivel de demanda agregada, ya que el balance presupuestario será compatible con el pleno empleo, porque el ahorro y la inversión serían iguales. En general, en una economía cerrada, los ahorros y la inversión son iguales en el pleno empleo, por tanto, no existen razones para aplicar una política fiscal deficitaria, basta con la determinación de los impuestos. Pero, si existen discrepancias entre ahorro e inversión planeados, estas pueden ser resueltas a través del uso de la política fiscal. Por ejemplo, si los ahorros excedieran la inversión a un nivel de ingreso correspondiente al de la oferta de equilibrio, esa diferencia hará que la hipótesis de la TER no se pudiera sostener. Y es cierto, esa igualdad entre ahorro e inversión difícilmente no se alcanza, así como tampoco el pleno empleo, de existir no se estará pugnando por una mayor intervención estatal, para incentivar la demanda agregada, de ser así, la política fiscal no tendrá punto de acción ni objeto alguno. Pero dado que esto no ocurre, debe aceptarse que

una política fiscal activa puede ayudar a incentivar el crecimiento económico y a resolver las discrepancias existentes.

En cambio, cuando la política fiscal se aproxima a lo que se denomina “finanzas funcionales”, punto en el que se ahondará en el capítulo 3, que consiste en que un déficit presupuestario sea sostenido por el gobierno porque existe una diferencia entre ahorros e inversión a un nivel de ingreso deseado, la hipótesis del TER realmente tiene poca relevancia. En ausencia de un déficit presupuestario, el exceso de ahorros sobre la inversión no puede ocurrir porque la desigualdad es acorde con una caída en el ingreso, que reduce el ahorro hasta que concuerde con los ingresos. En este contexto, ello es una consecuencia de la operación de los “estabilizadores automáticos” de política fiscal, que a su vez provocan fluctuaciones en la demanda privada (Arestis y Sawyer, 2003b).

Al respecto, Barro (1989) argumenta que, a excepción del caso donde la deuda pública crece de manera permanente al mismo nivel de la tasa de interés o por arriba de ella, el valor presente de los impuestos (y otros ingresos) no pueden cambiar a menos que el gobierno cambie el valor presente de sus gastos. Ello ha conducido a los economistas a suponer que el gobierno debe pagar ahora o después el valor total presente de gastos con el valor presente total de los ingresos fijos. De ahí que, manteniendo fija la parte del gasto de gobierno y los ingresos no impositivos, un recorte en los impuestos de hoy debe ser igualado por el correspondiente incremento en el valor presente de los impuestos futuros. Como vemos, los límites de déficit presupuestario primario (excluye el pago de intereses sobre la deuda) serán menores si la tasa de interés de los préstamos gubernamentales sube como resultado del déficit presupuestal⁶. El impacto del déficit presupuestal en la tasa de interés dependerá del propósito del déficit presupuestal. Cuando el déficit presupuestario es

⁶ Con respecto a la relación deuda pública y déficit presupuestal, se pueden presentar dos soluciones. Si la tasa de crecimiento del producto es mayor que la tasa de interés real de la deuda del gobierno; la relación deuda a producto se estabilizará, suponiendo que la cantidad de dinero se elevará en proporción al crecimiento del producto. Pero, si la tasa de crecimiento del producto es menor que la tasa de interés sobre la deuda del gobierno, la relación deuda a producto no se estabilizará, lo que presionará sobre el déficit presupuestal conduciendo a un crecimiento acelerado de la deuda pública. En este último caso, es claro que la presión sobre la relación deuda-producto proviene del tamaño del déficit, obviamente este debe ser bajado a un menor nivel. En cambio, si el crecimiento del producto es mayor que la tasa de interés real de la deuda pública el tamaño del déficit puede ser sostenido (Arestis y Sawyer, 2003c).

visto en términos de “finanzas funcionales”, esto es, cuando el déficit tiene como propósito asegurar un alto nivel en la actividad económica, y lo hace mediante la absorción del exceso de ahorro privado sobre la inversión; entonces, el déficit presupuestario no necesariamente presionará al alza a la tasa de interés.

Un incremento en los ahorros puede venir de un cambio en el nivel de ingreso (desde el punto de vista keynesiano) o un cambio en el comportamiento de los ahorros (desde el punto de vista de la TER). En ambas circunstancias, un alza en los impuestos no tendrá efecto, porque el multiplicador fiscal (que refleja el impacto positivo de un incremento del gasto público en la economía) sería cero, debido a que el pago sólo se trasladaría al futuro, como refiere dicho enfoque. Esto porque, como ya se mencionó, una reducción en los impuestos en el presente es vista como una buena recaudación de impuestos en el futuro, pero lo anterior no deja al público en muy buena posición respecto a su riqueza, no significa que realmente su riqueza aumente, ya que en el presente deja de pagar un monto alto de impuestos, pero lo hará en el futuro; lo que no pague hoy lo hará mañana, por lo que no hay tal equivalencia. Por su parte, una reducción en la recaudación presente puede estimular el gasto de consumo porque el ingreso disponible se eleva, pero la perspectiva de la recaudación futura reduce el gasto de consumo por un monto equivalente. El razonamiento es el mismo si en el futuro tendremos que pagar un monto mayor de impuestos, el dinero destinado al consumo disminuirá.

Podemos concluir que; la teoría de la equivalencia ricardiana sugiere que los intentos del gobierno de influir sobre la demanda agregada mediante la política fiscal están condenados al fracaso. Idea que se opone a la teoría keynesiana y postkeynesiana, que afirma que la política fiscal es una herramienta poderosa por los efectos del multiplicador de la renta, logrando que los incrementos de déficit público logren incrementos mayores en proporción de la demanda agregada y así influir finalmente en el crecimiento del producto. Paradigma con el que estamos de acuerdo y bajo el que está cimentada esta tesis.

Como vimos de acuerdo con el principio ricardiano (o equivalencia ricardiana), en el largo plazo es indiferente financiar el déficit con impuestos o con deuda pública. Si el gobierno emite títulos de deuda pública, el ingreso de los tenedores de esos títulos aumenta

porque además del capital reciben intereses. Los ahorradores, que tienen expectativas racionales, saben que tarde o temprano el gobierno tendrá que aumentar los impuestos para pagar la deuda. Y previendo mayores impuestos, no gastan el ingreso adicional sino que lo guardan. El principio ricardiano obliga a pensar la política fiscal y monetaria con un horizonte inter-temporal que incluso puede cubrir varias generaciones, es decir se puede trasladar el pago de la deuda a posteriores generaciones. Los agentes con expectativas racionales, de acuerdo a Barro, tienen un horizonte infinito.

Tobin (1993) señala al respecto de la afectación que sufre el consumo y ahorro, con estas decisiones intertemporales, que los acreedores del gobierno prefieren el consumo presente al consumo futuro. No cree que la sustitución intertemporal del consumo obedezca a una lógica racional en un horizonte infinito. Y reitera la apreciación de Keynes sobre la preferencia por el corto plazo en las decisiones de consumo. El horizonte de los keynesianos es finito, de corto plazo, no se traslada al futuro, porque en la decisión de invertir influyen los ‘espíritus animales’ de las personas. Y desde esta perspectiva, los incentivos para consumir hoy prevalecen sobre las motivaciones para ahorrar, en espera de que las administraciones tributarias del futuro salden el déficit generado por la deuda pública actual. Contrario a lo que supone la teoría de las expectativas racionales que nos dice que una vez que se ha optado por renunciar a una parte del consumo presente, la persona no modifica su decisión a lo largo del tiempo. Los keynesianos no aceptan esta consistencia intertemporal de las preferencias (Tobin, 1972) Tobin incluye consideraciones sobre la continuidad de la secuencia intergeneracional, es decir el traslado de la deuda de generación en generación. La cadena se puede romper fácilmente. Basta que no haya descendientes o que los padres sean indiferentes a la utilidad de los hijos. Los padres pueden disminuir las transferencias a sus hijos, simplemente, porque consideran que el futuro les deparará una suerte mejor (Tobin, 1972). Situación con la que concuerdo, la lógica racional no tiene un horizonte infinito, es probable que no se tenga descendencia o que simplemente no exista la preocupación sobre lo que ocurra con las generaciones subsecuentes, realmente la gente común y corriente no se detiene a pensar en los efectos futuros de la subida o caída de los impuestos, eso no ocurre en la cotidianeidad, no es realmente cierto por tanto que se pretenda ahorrar a futuro para resarcir esa subida de impuestos ocasionada por una disminución en el presente, generalmente lo que se cree es

que el gobierno es el que se encargará finalmente de saldar esa deuda o ese déficit generado; aunado a ello información no es perfecta ni simétrica lo que nos lleva a resultados totalmente distintos a los que refiere la TER, como el efecto expulsión de la inversión privada generado por una política fiscal expansiva que es el caso que nos ocupa.

Concluyo concordando con el enfoque Postkeynesiano, que tanto la política monetaria como la fiscal tienen un impacto en el nivel de demanda agregada, aunque la política monetaria impacta de manera directa el nivel de precios. Para suavizar este impacto, es necesaria una instrumentación coordinada entre ambas políticas, con el propósito de mantener un crecimiento sostenido y estable del producto y el empleo. El establecimiento de metas inflacionarias como objetivo de la política monetaria, sólo es factible si se considera que la inflación es un fenómeno monetario y que la política monetaria no tiene efectos reales; lo cual implica que la oferta monetaria es exógena y controlable, lo cual dista mucho de la realidad, ya que existen factores que determinan y afectan a la oferta monetaria. Ahora bien, si aceptamos que la inflación es un “fenómeno de demanda” y que la oferta monetaria es endógena, la política fiscal es un instrumento alternativo para alcanzar la meta de inflación por el lado de la elevación de la oferta agregada.

Bajo esta última perspectiva, el déficit público no necesariamente generará inflación, tampoco es un indicador de una ineficiente administración del Estado, ya que el Estado está integrado al circuito monetario y, por ende, está sometido al principio de demanda efectiva. En este sentido, el Estado es un tipo de empresa que controla los recursos productivos de la sociedad con fines públicos como la infraestructura, pero también administra capital humano productivo, que generan gastos en salud, educación, etc. En los países en desarrollo, la mayor parte de la inversión es administrada por el Estado, sí consideramos al gasto público como inversión; en consecuencia, el único déficit perjudicial es el que resulta de las políticas de austeridad que inflan los pagos de intereses y comprimen la inversión creadora de riqueza.

Un incremento del déficit fiscal induce a los individuos a ahorrar más, ya que se hacen concientes de que un mayor déficit implica un mayor endeudamiento público y, por

lo tanto, futuras tasas impositivas para hacer frente a las crecientes obligaciones financieras del Estado (Barro,1974; Plosser, 1982; Evans, 1985). Según Barro (1974), la expectativa de incrementos en los impuestos impositivos futuros, aunada a la preocupación de las personas por su bienestar futuro y el de sus hijos, hace que el ahorro interno del sector privado se incremente en la misma proporción que el déficit; de tal forma que, el aumento en la demanda de fondos prestables derivado de un déficit fiscal mayor, se contrarresta por el aumento en la oferta de dichos fondos futuros derivados del incremento del ahorro nacional privado. Por tanto, de acuerdo a Barro, un déficit fiscal más grande no afecta las tasas de interés y la inversión privada en el largo plazo, en la medida que eleva el nivel de actividad económica. De la misma forma, dado que el crecimiento del déficit fiscal se financia con el mayor ahorro interno privado, la demanda de ahorro foráneo se mantiene constante y los efectos sobre las cuentas de balanza de pagos son nulos, esto debido a que el financiamiento del déficit fiscal se hace con ahorro interno y no con ahorro foráneo, lo cual hace que no exista efecto a nivel balanza de pagos. Lo cual es cierto, creo que el hecho de que resultado de una política fiscal expansiva aumente el déficit, no significa que la economía en conjunto se vea afectada, vemos que lejos de ello puede incentivar el ahorro, incluso si pensáramos que la TER se cumple, ya que entonces se preocuparían por el pago que sus hijos hicieran del nivel de impuestos. La generación de cierto nivel de déficit entonces no afecta ni expulsa la inversión privada, lejos de ello incentiva el crecimiento económico, y mantiene constante el ahorro foráneo ya que no tiene efectos nocivos interna ni externamente, debido a que el financiamiento del déficit se hace a nivel interno.

La política fiscal anticíclica puede compensar rápidamente movimientos en el nivel de demanda agregada (Arestis y Sawyer, 2000); por ello, la política fiscal resulta un poderoso instrumento regulador del nivel de demanda agregada. La política fiscal “puede y debe ser utilizada como parte clave de la solución” cuando la economía necesita aumentar la demanda agregada, y “cuando los recursos económicos están infrautilizados” (Fazzari, 1994:247). Incluso cuando los recursos económicos están completamente utilizados, es probable que la política fiscal afecte la cantidad de capital de la economía (Arestis y Biefang-Frisancho Mariscal, 2000), lo cual puede también tener efectos largos y duraderos.

Creo que con el análisis hecho en este capítulo dejamos claro a nivel teórico que el gasto público y el déficit generado por éste, no tiene por qué verse como algo nocivo, ya que apoyándonos en el enfoque postkeynesiano podemos concluir, que lo que aseveran los enfoques de la Nueva Escuela Clásica y el Nuevo Consenso Monetario difícilmente ocurre, ya que para esto se tienen que cumplir los supuestos bajo los que esta lógica está cimentada, lo que vimos difícilmente ocurre. Esto nos ayuda a reforzar la idea de la importancia que tiene el papel del Estado, y de forma más concreta la política fiscal como herramienta para incentivar el crecimiento económico. Lo cual se analizará en los siguientes capítulos a nivel empírico y enfocándonos a México.

CAPÍTULO III

LAS FINANZAS PÚBLICAS FUNCIONALES, EL CICLO ECONÓMICO Y LOS ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS

En la década de los cuarenta Abba Lerner, y antes Keynes, sostenía que la participación del Estado en la economía era fundamental porque a través del gasto público, cumplía funciones fundamentales, como mantener a un nivel adecuado el gasto total de un país en bienes y servicios. Al respecto, se consideraba que si el gasto público se elevaba a un nivel superior al deseado se generarán presiones inflacionarias y, por el contrario, si disminuía habría desempleo. De acuerdo con Lerner, el gobierno puede modificar el nivel de gasto público, mediante dos vías: 1) si lo que se quiere es elevarlo, el gobierno debe incrementarse el gasto o reducir los impuestos; 2) pero, si se requiere disminuirlo, entonces, el gobierno tendrá que reducir su gasto o aumentar los impuestos. Mediante estas variaciones en el gasto público y en los impuestos, el Estado influye en el gasto privado, esto es, en consumo e inversión; aunque también puede inducir variaciones mediante el manejo de la tasa de interés con el propósito de estimular el nivel de inversión deseada. El Estado puede inducir estas variaciones porque tiene la capacidad para ajustar las tenencias de dinero y bonos, a través de nuevo endeudamiento o amortización de la deuda pública acumulada. En última instancia, el Estado tiene el control en la emisión, atesoramiento y destrucción de dinero para llevar a cabo dichas modificaciones (Lerner, 1943).

1 El enfoque de Keynes sobre la intervención estatal, la incertidumbre y los fallos de mercado.

La crisis de 1929 obligó a replantear los postulados teóricos fundamentales del enfoque neoclásico sobre la intervención estatal, fuertemente criticados por su incapacidad para predecir y explicar las causas que la provocaron dicha crisis y, en consecuencia, plantear una solución realista y viable. En este marco se inserta el análisis de Keynes, quien sostenía que la intervención del Estado era imprescindible para aminorar los efectos de la crisis, mediante la aplicación de políticas económicas que atacaran el desempleo, el subconsumo y la baja inversión privada. Asimismo, afirmaba que el mecanismo del mercado es incapaz de lograr el equilibrio basado en el pleno empleo de los factores, debido a que existen fallos y externalidades en el mercado. Incluso, él sostenía que, la

misma intervención del Estado podría generar fallas; por ejemplo, las relacionadas con la coordinación de decisiones entre los distintos niveles de gobierno, entre el gobierno y los agentes económicos, entre las políticas domésticas y las internacionales, así como las relacionadas con los problemas de información. De ahí que recomendará instrumentar políticas que crearán condiciones favorables para elevar la inversión y el empleo (Keynes, 1951).

Por otra parte, Keynes sostenía que la participación gubernamental debía dirigirse a promover la difusión de información tendiente a reducir la incertidumbre; permitiendo la formación de expectativas estables, ya que las fluctuaciones económicas bruscas impiden que la actividad económica se comporte con cierta regularidad. Además, al reconocer que la racionalidad de los agentes económicos es limitada, aceptaba la existencia de problemas de disponibilidad de información confiable. A ello se suma la presencia de incertidumbre, que impide que los individuos tengan un comportamiento maximizador, como lo sostiene la escuela neoclásica. En este sentido, Keynes sostenía que, dado que los precios no son flexibles, el mecanismo del mercado no se ajusta automáticamente por el lado de las cantidades. En otras palabras, dado que los mercados no son perfectos ni eficientes, los desequilibrios entre oferta y demanda no se ajustan automáticamente. Para abatir los desequilibrios, Keynes recomendaba la instrumentación de políticas para administrar la demanda efectiva, basadas en una combinación de políticas monetaria y fiscal tendiente a disminuir el desempleo e incrementar la producción (Keynes, 1951). En el caso de la política monetaria, el gobierno podía incrementar la oferta de dinero para estimular la expansión de la inversión y, por tanto, la demanda agregada. Por el lado de la política fiscal, se debía estimular la demanda mediante el aumento del gasto público para generar un incremento en la demanda agregada y, por tanto, en el nivel de inversión y empleo.

Esta concepción difiere de la visión neoclásica, que sostiene que la demanda agregada es el resultado espontáneo de decisiones microeconómicas guiadas por el mercado; de tal forma que los niveles de empleo, inversión y ahorro son producto de elecciones individuales maximizadoras. En este enfoque el desempleo es voluntario y temporal, el cual se corrige en el momento que los individuos encuentren un trabajo mejor remunerado, según su cálculo costo-beneficio entre ocio e ingreso monetario que los individuos desean percibir. Todo ello, en el marco analítico de elecciones individuales

racionales y maximizadoras. Esto va de la mano con lo que a continuación referiremos sobre el enfoque de Abba Lerner y las Finanzas Funcionales, lo cual nos será de utilidad para enmarcar el objeto y utilidad de la política fiscal dentro de la economía. En los capítulos anteriores hemos venido puntualizando la importancia de la misma, haciendo uso de cuestiones como el rescate del enfoque de Friedman de los años cuarenta donde sugería una intervención activa del Estado, hasta el contraste de las visiones ortodoxas y heterodoxas sobre la pertinencia de la política fiscal, dejando claro cuando analizamos en enfoque postkeynesiano al cual nos apegamos en esta tesis, que una política fiscal activa no tiene porque desplazar la inversión, lejos de ello coadyuva a que esta crezca, también revisamos el enfoque de metas de inflación modelo al que se han sujetado la mayoría de los países en la actualidad, y que hace que la política fiscal pierda margen de acción. En este capítulo revisaremos el enfoque de “Finanzas Funcionales” para entender la pertinencia de las mismas, así como la utilidad de los estabilizadores automáticos, y las distintas teorías sobre ciclo económico, esto para poder entender el análisis que se hará en los dos últimos capítulos empíricos, donde se revisará si realmente la política fiscal ha sustentado el crecimiento económico en México, si en algún momento desplazó la inversión y si realmente los estabilizadores automáticos han logrado el cometido de regular el ciclo económico en México.

2. Finanzas públicas funcionales, déficit público y crecimiento económico

En el marco analítico de las finanzas funcionales, la política fiscal se enmarca en una visión amplia e integral que el ejercicio del gasto público, el manejo de la política tributaria, así como la generación de deuda pública, sus fuentes de financiamiento (emisión de dinero, colocación de valores) y el pago de ésta. Para dicho enfoque, los efectos de todas estas acciones deben ser considerados y evaluados en función de sus resultados en la economía, y no para establecer una teoría sobre si son sólidas o no. Bajo este principio, el gobierno tomara sus decisiones sobre ajustar su gasto y su nivel de impuestos; asegurándose de que el nivel del gasto total sea suficiente para mantener el crecimiento del producto y el empleo a la tasas deseadas. Y, en el mejor de los casos, que el nivel gasto total y las tasas de impuestos “sean suficientes, ni más ni menos, para comprar los productos a precios corrientes, al nivel de pleno empleo” (Lerner, 1943).

De acuerdo con Lerner (1941), para que los gobiernos mantuvieran sus finanzas manejables o funcionales debían seguir las siguientes reglas (Forstater, 2003): 1) El gobierno debe mantener un nivel razonable de demanda todo el tiempo. Si hay un gasto mínimo y, por lo tanto, un excesivo desempleo, el gobierno debe reducir impuestos o incrementar su gasto. Si existe mucho gasto, el gobierno debe prevenir la inflación mediante la reducción del gasto o el incremento de los impuestos; 2) El gobierno debe pedir prestado dinero cuando desee aumentar la tasa de interés, y prestar dinero o reembolsar deuda cuando se desea disminuir la tasa de interés. El gobierno debe mantener un nivel de la tasa de interés que induzca la cantidad óptima de inversión; 3) Si cualquiera de las dos reglas anteriores entra en conflicto con el principio de “finanzas públicas sólidas”, entendiendo por esto balance fiscal “equilibrado”, o con el nivel de la deuda pública, el resultado irá en contra de lo previsto en el principio de balance equilibrado. Por ello, el gobierno debe imprimir cualquier cantidad de dinero que sea necesaria para llevar a cabo las reglas 1 y 2; y 4) Colander y Lerner agregan una cuarta regla, que recomienda que el gobierno establezca políticas que estabilicen el nivel de precios y coordinen la oferta de dinero y el gasto correspondiente a la demanda agregada total, de acuerdo con el nivel de precios y el nivel de empleo deseado (Forstater, 2003).

Bajo el enfoque de la hacienda funcional, como se lo conoció también al principio de las finanzas funcionales, la tributación sólo debe ser juzgada por sus efectos, en particular sobre el ingreso disponible, ya que las variaciones en éste afectan directamente el gasto privado. De ahí que la tesis de que el Estado cuente con más dinero y el contribuyente con menos tenga sentido, pues ello permite mantener la demanda agregada; en tanto que el Estado puede incrementar su gasto emitiendo dinero. Es en este contexto, cobra significado la afirmación de Lerner que sostiene que el propósito de cobrar impuestos es que el contribuyente cuente con menos dinero disponible para gastar; pero, en tal cantidad que su gasto permita mantener la demanda agregada en un nivel deseado sin generar inflación. De tal forma que, tanto el nivel de la demanda agregada de bienes y servicios como la del nivel de precios se mantengas estables (Lerner, 1943).

En este mismo sentido, Lerner considera que el Estado sólo debe pedir prestado cuando sea deseable que el público tenga menos dinero y más bonos del Estado. Ello es conveniente si la tasa de interés baja en extremo, porque un incremento en la inversión

podría generar inflación si la oferta agregada presenta cuellos de botella. Por el contrario, el Estado debe pedir dinero sólo cuando es deseable incrementar la cantidad de dinero o disminuir la cantidad de bonos públicos. Cuando la tributación, el gasto, el endeudamiento y préstamos del Estado están regidos bajo los principios de finanzas funcionales, cualquier exceso de pagos monetarios sobre los ingresos debe cubrirse desatesorando; si ello no es posible, deberá recurrirse a la emisión de nuevo dinero. De la misma forma, un exceso de cobros sobre pagos podrá ser destruido o destinado a engrosar el atesoramiento (Lerner, 1943).

Hacia finales de la década de los treinta y principios de los cuarenta, Lerner sostenía los siguientes principios sobre el manejo de las finanzas públicas (Lerner, 1943): *i*) El gobierno tiene que intervenir, ya que la economía no se autorregula. *ii*) El principal objetivo económico del Estado debe ser asegurar la prosperidad económica. *iii*) La política fiscal debe ser dirigida de acuerdo a su impacto en la economía, lo mismo que el presupuesto. *iv*) El monto del gasto de gobierno debe ser fijado de acuerdo al nivel deseado de actividad, y los impuestos deben ser fijados de acuerdo a su impacto en la economía, más que por el aumento en los ingresos. *v*) Los principios de “finanzas sólidas” o “balance equilibrado” sólo son aplicables a los individuos. Estos principios sólo tiene sentido para los hogares y los negocios, pero no se aplican a los gobiernos o Estados soberanos con capacidad para emitir y hacer uso de dinero.

El enfoque de las finanzas funcionales de Lerner no guarda ninguna relación ni teórica ni práctica, con los enfoques convencionales que recomienda las “finanzas sólidas”, o “consolidación fiscal” como principios prácticos del ejercicio de las finanzas públicas y, por tanto como eje rector de la política fiscal. Por el contrario, él recomienda manejar las finanzas públicas tomando en cuenta el siguiente programa. Primero, ajustar el gasto total (por parte de todos en la economía, incluyendo al gobierno), para eliminar tanto el desempleo como la inflación. Incrementar el gasto gubernamental cuando el gasto total sea demasiado bajo. Segundo, ajustar la cantidad de dinero y de títulos gubernamentales en poder del público, mediante préstamos recibidos o pago de deuda con el propósito de alcanzar una tasa de interés que conduzca al nivel deseable de inversión. Tercero, imprimir, almacenar o destruir dinero, según se requiera para cumplir los dos primeros puntos del programa (Lerner, 1943:371). Lo cual va acorde con lo sostenido en este trabajo, el papel

del gasto vía la política fiscal activa debe ser preponderante y de ninguna forma debe dejarse de lado, las funciones del Estado son clave para la economía y ningún otro agente podría asumir tales acciones como reactivador de la economía.

Dado que, según Lerner, la economía tiende al desequilibrio, sin exista ninguna fuerza capaz de conducir a la economía hacia el equilibrio de pleno empleo, el gobierno debe aplicar políticas para mantener la demanda agregada en el nivel deseado. Al igual que Keynes, Lerner sostiene que, debido a que el desempleo es provocado por la reducción de la demanda efectiva, sólo un incremento del gasto público deficitario puede compensar dicha caída, hasta el punto en que alcance el nivel de pleno empleo. Al respecto, Lerner sostenía que los déficit que se aplican por una sola vez; no contribuyen a mantener estable la economía debido a que ésta tiene de forma permanente a hacia el desequilibrio. Esta tendencia es, precisamente la que justifica la existencia continua del déficit fiscal, incluso de forma permanente.

El tamaño del déficit dependerá de la relación entre el ahorro neto actual y el deseado (Forstater, 2003). Esta tesis de generar efectos contra-cíclicos mediante la política fiscal, y que el gobierno opere con presupuesto desbalanceado (déficit o superávit), ya había sido planteado por Keynes, cuando afirmaba que no existe un mecanismo automático que asegure un nivel de demanda suficiente para generar un alto nivel de actividad económica (Keynes, 1951). Al respecto, cabe señalar que el presupuesto balanceado generalmente no es compatible con altos niveles de demanda agregada, debido, en parte, a que los efectos de las variaciones de tasa de interés sobre la demanda agregada no son claros.

En consecuencia, la política fiscal propuesta por Lerner asume la existencia del déficit fiscal, porque sólo este tipo de políticas permiten cerrar la brecha recesiva provocada por la caída del gasto privado en consumo e inversión, o en ambos. Bajo esta concepción, el déficit del gobierno y, por ende, el manejo de la política fiscal, no debe juzgarse por su tamaño, sino por sus efectos y resultados sobre el nivel del producto y el empleo. En otras palabras, el déficit público debe ser ponderado en función de los efectos que la expansión del gasto público deficitario generó en la actividad económica. De hecho, de esta concepción se desprende la denominación de “finanzas funcionales” de Lerner. Entonces, el gobierno debe ajustar su nivel de gasto y la tasa de impuestos, procurando que el nivel

del gasto total de la economía sea suficiente para lograr el pleno empleo de los factores productivos, incluyendo el empleo. El parámetro para mediar esta relación, según Lerner, es que el gasto del gobierno a precios corrientes sea igual al valor de producto a precios corrientes (Forstater, 2003). Lo anterior es cierto porque realmente sabemos que el único que puede cerrar la brecha recesiva mediante una política fiscal activa es el gobierno, es el sector privado sólo se ocupa de aumentar su nivel de ganancia, y realmente no se detiene a ocuparse de esas cuestiones. El déficit no debe ser visto como un problema sino como una herramienta que coadyuva a resarcir los problemas macroeconómicos en los que estamos inversos, existen países que tienen déficit abultados pero también elevados niveles de crecimiento, el problema es que en nuestro país estamos sujetos a cumplir el modelo de metas de inflación, y a mantener finanzas públicas equilibradas, lo cual nos impide que el déficit aumente para actuar de forma contracíclica en los períodos de crisis, lo cual limita enormemente el papel de la política fiscal supeditándola sólo al papel de mantener un marco favorable para la inversión extranjera.

Desde la perspectiva de las finanzas funcionales, el déficit presupuestario permite “limpiar” el exceso de ahorro privado (sobre la inversión); por su parte, el superávit presupuestario dará solvencia al gobierno cuando el gasto de inversión excede al ahorro (al nivel deseado de la economía). El déficit presupuestario es necesario cuando el gobierno no puede establecer o ajustar la tasa de interés, con el propósito de inducir el ahorro y la inversión *ex ante* a un nivel que asegure el crecimiento económico a un nivel deseado. De acuerdo con este marco, sí el déficit presupuestario está orientado a “limpiar” el exceso de ahorros, no tendrá efectos sobre el nivel de la tasa de interés, pues bajo estas circunstancias, el déficit es necesario para asegurar altos niveles de actividad económica (Arestis y Sawyer, 2003b). Es decir, es necesario para mantener el nivel de la demanda agregada y, por tanto, la actividad económica. Siguiendo este razonamiento, la política fiscal es un instrumento importante de la política económica para igualar el ahorro y la inversión *ex ante*, necesaria para acercarse al nivel de ingreso de pleno empleo. Esta igualdad que no puede alcanzarse mediante los mecanismos del mercado; si en la práctica operará la Ley de Say, esto es, funcionarán mecanismos automáticos que cerrarán la brecha entre el ahorro *ex ante* y la inversión planeada, la política fiscal no tendría ningún margen de acción. Incluso, si la tasa de interés pudiera ser manipulada a través de la política monetaria para asegurar dicha

igualdad, la política fiscal tampoco tendría cabida. Desde la perspectiva del enfoque keynesiano básico de tradición kaleckiana, dado que en un sistema capitalista de producción monetario no existen fuerzas automáticas que aseguren la igualdad entre ahorro *ex-ante* e inversión planeada, el déficit público es necesario y, en consecuencia, también es necesaria la instrumentación de medidas fiscales contra-cíclicas (Arestis y Sawyer, 2003b). Al respecto, Kalecki argumenta que el pleno empleo sólo se alcanzaba si se incurría en un déficit de largo plazo, o si se asegura una correcta distribución del ingreso; pero, como existía una tendencia a que la demanda efectiva caiga, y a que la distribución del ingreso eleve su concentración en detrimento de los salarios y a favor de los sectores que perciben las ganancias empresariales y rendimientos por concepto de intereses, los déficit fiscales son necesarios para compensar la diferencia entre ahorro e inversión de pleno empleo, o reducir el exceso de ahorro de pleno empleo a través de la distribución del ingreso, mediante la aplicación de impuestos a los sectores rentistas (Kalecki, 1984).

En cuanto a la deuda pública, el enfoque de las finanzas funcionales establece que, bajo ciertas condiciones, la deuda de gobierno orientada responsablemente hacia fines productivos, es necesaria para el adecuado funcionamiento de la economía. Por ejemplo, en una economía con mercados de capital imperfectos, la deuda pública puede ayudar a la formación de capital y a generar altas tasas de crecimiento. Al respecto, Lerner (1943), sostiene que el déficit gubernamental y, por tanto, la acumulación de deuda, deben tener como objetivo alcanzar el pleno empleo. En general, el déficit presupuestal debe ser usado para mantener o elevar la demanda agregada (en particular, el gasto y la inversión privada), cuando la actividad económica se contrae. El balance debe estar acorde con el ciclo económico; esto es, superávit durante los años de bonanza y déficit en los años de crisis. El reconocimiento de que es poco probable que la prosperidad se mantenga en el tiempo, significa que tampoco es probable que el presupuesto se equilibre en períodos largos. En general implica reconocer que la deuda pública, ya sea financiada mediante préstamos o emisión de dinero, será necesaria; y que su incremento no representa ningún peligro para la sociedad, cualquiera que sea su magnitud, siempre y cuando la hacienda funcional mantenga el nivel apropiado de demanda efectiva frente a la producción a precios corrientes corriente.

De acuerdo con Lerner (1943), no existe ninguna razón para afirmar que el logro del pleno empleo, objetivo de las finanzas funcionales, conduzca a un incremento permanente de la deuda pública. Ello se debe a que: a) Puede mantenerse el pleno empleo emitiendo el dinero necesario, lo que no hace que aumente la deuda pública. Aunque se aconseja mantener una relación estable entre la deuda y la cantidad de dinero; b) Si se garantiza el pleno empleo permanente, se evita que los inversionistas privados estén temerosos de alguna recesión o crisis. La expansión y estabilidad del nivel de la inversión privada, disminuye la necesidad de financiar gasto con déficit público; sin olvidar que el gasto público en infraestructura básica es un instrumento clave para alentar la expansión de la inversión privada; c) El crecimiento de la deuda pública se auto-equilibra, pues el uso productivo de ésta disminuye la necesidad de seguirla incrementado. Cuando mayor sea la deuda pública, bajo el principio de la hacienda pública funcional, mayor será la riqueza privada generada, ya que la deuda pública pasa a formar parte de la riqueza privada de los tenedores de bonos gubernamentales. De tal forma que, el gobierno ya no tiene necesidad de emitir deuda, la emisión de títulos del gobierno se reduce y, por tanto, se reducen los incentivos para ahorrar. Cabe recordar que una gran acumulación de ahorros en el pasado desalienta el ahorro actual; además de que incrementos en el gasto privado hacen que sea menos necesario incurrir en déficit para mantener el gasto total al nivel de pleno empleo (Lerner, 1943).

En el mismo sentido, Lerner argumenta que el incremento de la deuda pública para financiar la expansión del gasto público deficitario no es dañino, ya que la deuda no tiene por qué crecer constantemente. Y, en el caso de que así fuera, sus intereses pueden ser pagados con cargo a los impuestos cuyo valor se incrementa a medida que la actividad económica se expande, pues la base tributaria es mayor. Bajo este supuesto de crecimiento de la actividad económica, que es el objetivo central de las finanzas funcionales, el monto de los intereses de la deuda pública sólo debe constituir una fracción del beneficio resultante del gasto público, esto es, del incremento del ingreso nacional. En última instancia, el pago de dichos intereses no son pérdida para la nación, pues son transferencias de los contribuyentes a los tenedores de bonos (Lerner, 1943). Al respecto de lo que refiere Lerner, Kalecki argumenta que un incremento en la deuda nacional no constituye una carga para la sociedad, si consideramos que se trata de una transferencia interna. Además, en una

economía en expansión, el cociente deuda pública/ingreso interno debe aumentar, o en su caso el índice deuda pública/producto debe disminuir, si la tasa de crecimiento es lo suficientemente alta (Kalecki, 1984).

Si bien Lerner no condiciona las finanzas funcionales al principio de balance presupuestal, supone que el ejercicio contra-cíclico del gasto público deficitario desata una tendencia automática que conduce a que el déficit se reduzca, por la vía del crecimiento económico sostenido por la expansión de la demanda efectiva. En el corto plazo, puede alcanzarse el balance presupuestal; sin embargo, este no es el objetivo de las finanzas funcionales y, por tanto, tampoco de la política fiscal contra-cíclica, al incrementar el nivel de déficit en etapas recesivas del ciclo para hacerlas menos profundas. El objetivo de ambas, es asegurar un nivel de demanda efectiva que asegure el pleno empleo de todos los factores productivos. En consecuencia, el balance fiscal en el largo plazo debe ser el resultado de la aplicación de la hacienda funcional y, en ese sentido, resultado del crecimiento económico (Lerner, 1943).

Bajo circunstancias particulares, por ejemplo, crecimiento del producto estable y sostenido, el presupuesto balanceado o equilibrado, que refiere tener bajo nivel de déficit y de inflación, es el indicador que mejor describe la prosperidad económica. Bajo estas condiciones, un presupuesto balanceado será consistente con la definición de las finanzas públicas funcionales; y el concepto de “una moneda sólida” (o dinero de alto poder) sólo va acorde con el concepto de finanzas funcionales si el presupuesto balanceado es visto como un fin, más que como una forma de llegar al mismo. Si se insiste en un presupuesto balanceado, incluso cuando se demuestre que tiene consecuencias negativas para la economía y, por tanto, sea imposible alcanzarlo, no se está hablando de finanzas funcionales, sino de finanzas disfuncionales al crecimiento económico.

El enfoque de las finanzas funcionales no hace distinciones entre un déficit fiscal grande o pequeño, para calificar de buena o mala el manejo de una determinada política fiscal, porque los déficit públicos no son bueno o malos dependiendo de su magnitud; por el contrario, un déficit público debe ponderarse en función de los efectos que generó o

generará en el nivel del producto y el empleo. Este es precisamente, en sentido que Lerner daba a la hacienda funcional o finanzas públicas funcionales (Lerner, 1943).

El reconocimiento por parte del enfoque de las finanzas funcionales, de que el sector privado puede sobrecalentarse, condujo a Lerner a recomendar un incremento en los impuestos, como un mecanismo para drenar el dinero de alto poder y el ingreso disponible. Por otro lado, basta que un déficit sea necesario, sin importar que sea grande o pequeño, para incurrir en él; aunque la razón para generarlo se deba a que el sector privado prefiere acumular riqueza neta en forma de dinero de alto poder y/o bonos del gobierno. En una situación como esta, el gobierno incurrirá en déficit, y el *stock* de su deuda crecerá en el tiempo debido a la preferencia de los individuos a ahorrar. De acuerdo con Lerner (1943), ello no debe ser motivo de alarma, pues el gobierno nunca enfrentará una “restricción financiera”, en tanto ofrezca dinero de alto poder para comprar bienes y servicios. Al respecto, cabe recordar que la venta de bonos viene después del gasto de gobierno, así que, al igual que los impuestos, no son necesarios para “financiar” el gasto.

En enfoque de finanzas funcionales también refiere otra utilidad del presupuesto público, el hecho de que los impuestos tienen la capacidad de drenar el ingreso y la riqueza. Esto es así porque, la venta de títulos públicos le permite al gobierno drenar el exceso de dinero de alto poder, y de esta forma, mantener la tasa de interés de descuento positiva, sin importar que la tasa de interés objetivo sea alta o baja, pues el banco central puede actuar discrecionalmente para fijar el nivel de ésta última que le asegure el nivel de reservas deseadas. Así, mientras la colocación de bonos gubernamentales, a tasas de interés que generan rendimientos alternativos a la posesión de dinero de alto poder, renuevan el dinero de alto poder de la economía, los impuestos drenan el ingreso y la riqueza (Lerner, 1946).

Bajo el marco teórico de las finanzas funcionales no existe una relación o *ratio* “mágico” entre el déficit público/deuda pública, déficit público/producto o ingresos públicos/deuda pública que deba cumplirse o evitarse. No obstante, si recomienda que los superávit presupuestales sean “guardado y ahorrado” para gastar en años futuros; concretamente en los etapas recesivas del ciclo económico, o cuando la demanda efectiva del sector privado disminuya. El poder del gobierno para crear o destruir dinero por

decreto, así como su poder de tomar dinero de la gente mediante impuestos, le permite mantener la tasa del gasto de la economía al nivel requerido para cumplir con sus dos grandes responsabilidades, prevenir la depresión y mantener el valor del dinero. Este poder y capacidad del gobierno quedan definidos en la frase de Lerner (1946): “El dinero es una creación del Estado”

El enfoque teórico de Lerner supone que las finanzas funcionales son necesarias para estabilizar las fluctuaciones de los negocios y, por ende, para conducir a la economía al pleno empleo mediante la estabilización de la demanda agregada. El déficit gubernamental es el instrumento para alcanzar este objetivo, el cual puede ser financiado con emisión de deuda de gobierno. Bajo este razonamiento, y considerando que el análisis de Lerner se desarrolla en la década de los treinta, caracterizada por una fuerte recesión económica derivada de la gran crisis de 1929, las finanzas gubernamentales fueron, y siguen siendo, una herramienta importante de la política económica para hacer frente a las recesiones económicas siendo capaces de regular el ciclo económico, y a los problemas de bajo crecimiento y elevada concentración en la distribución del ingreso. El problema de la inflación, esto es, de la estabilización monetaria, es sólo uno de muchos problemas económicos y sociales que la política económica debe resolver y, por cierto, no es el más importante si aceptamos que el crecimiento económico es la mejor estrategia para estabilizar los precios. Entonces, la respuesta a la pregunta de si las finanzas gubernamentales son funcionales o no, ello dependerá del problema que se quiera resolver. Además, lo que es funcional en un tiempo y en un lugar puede no serlo en otro; de la misma forma, lo que puede ser funcional para determinado grupo de personas, puede no serlo para otro grupo (Forstater, 2003).

Las críticas de los enfoque convencionales a las políticas fiscales que generan de forma permanente déficit presupuestales, dejan de lado que éstos deben ser medidos en términos del crecimiento del producto y del empleo. Así mismo, no consideran que cuando el nivel de ahorro está por arriba del nivel de la inversión se requiere de un presupuesto deficitario, para nivelar el exceso de ahorro privado neto. Por ello, es importante distinguir entre los déficit presupuestales que son necesario para sostener la demanda efectiva o nivelar el exceso de ahorro sobre la inversión para asegurar niveles deseables de la actividad

económica, de aquello que no se requiere o son innecesarios; concretamente, cuando el nivel de actividades económicas es elevado. La clasificación del déficit en necesario e innecesario, consecuente con la concepción de la política fiscal programada, responsable y apropiada, que a su vez es congruente con el principio de finanzas públicas funcionales. Esto es importante señalarlo porque al déficit siempre se le ve como algo nocivo para la economía, o algo que va en contra del crecimiento económico, y que a la largo sólo traerá más problemas que beneficios, que genera inflación y que sus efectos serán de corto plazo, realmente hay que juzgarlo como señalan las finanzas funcionales por sus resultados y no por su tamaño, hay que verlo como un medio para alcanzar el objetivo de crecimiento económico

3. Estabilizadores automáticos, déficit público y efectos contra-cíclicos.

La teoría neoclásica prescribe un presupuesto público equilibrado, porque asume que el déficit presupuestal es el resultado de una administración pública ineficiente que tiende a distorsionar los mercados. Por su parte, la visión keynesiana tradicional sostiene que el presupuesto debe mantenerse cíclicamente equilibrado; esto es, deficitario en las etapas recesivas y superavitario en las fases recesivas del ciclo económico. En la fase recesiva la expansión del gasto público puede ser financiada con deuda pública, la cual será amortizada con los superávits que se generen en las etapas expansivas del ciclo económico.

Bajo este enfoque, el principio de responsabilidad implica asegurar excedentes en situaciones de auge y déficit en las recesiones, pero el saldo debe ser nulo en promedio, durante el ciclo económico.

Desde una perspectiva del ciclo económico, los keynesianos tradicionales al recomendar la instrumentación de políticas de regulación activas y flexibles, aceptan fluctuaciones más pronunciadas del saldo fiscal; sin embargo, asumen que el saldo final del presupuesto debe ser nulo, esto es, equilibrado, a lo largo del ciclo. Al respecto, Tobin (1993) señala que la macroeconomía keynesiana se aplica a ambos lados de la moneda, es decir, un superávit fiscal para contener el exceso de gasto y un déficit para superar los efectos contractivos de las recesiones económicas. Ello implica aceptar que la estabilización macroeconómica requiere de una regulación contra-cíclica de la demanda

agregada (Mandujano, 2003). Pero, esta visión de Tobin, supone una estabilización contracíclica “razonablemente” simétrica, que en la perspectiva del ciclo económico, significa obtener un déficit presupuestal cero (Martner, 2000). Sin embargo, el equilibrio presupuestal al final del ciclo no siempre es posible, pues ello dependerá de la estructura productiva (sectorial y regional) y social de la economía de que se trate.

Las fluctuaciones en el nivel de la actividad económica ejercen un efecto directo en las finanzas públicas, las que a su vez influyen en el comportamiento del producto y el empleo. Por ejemplo, una mayor actividad económica elevará el gasto privado y, por ende, los ingresos públicos. Ello, a su vez estimulará la expansión del gasto público, que se reflejará en una mayor tasa de crecimiento del producto y el empleo. En general, estos efectos multiplicadores conducirán a una expansión de la actividad económica; un efecto contrario se producirá ante una caída de la actividad económica. Sin embargo, para que los efectos multiplicador positivos se cumpla se requiere que los estabilizadores automáticos funcionen.

Los estabilizadores automáticos son componentes del presupuesto público tanto del lado del gasto como de los ingresos, que responden a las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica; atenuando o suavizando los cambios en el ciclo. Los distintos componentes del presupuesto del sector público se encuentran determinados por decisiones discrecionales de política económica y por la situación cíclica de la economía en su conjunto. Estos dos tipos de factores explican los movimientos del saldo presupuestario. Por ejemplo, en el caso de un menor crecimiento económico, dado un presupuesto público, el gasto público por concepto de subsidios y transferencias debe aumentar, si se quiere evitar una contracción excesiva del gasto privado en consumo e inversión y, por ende, una caída de la demanda efectiva. En una situación como estas, la reducción de la recaudación tributaria que provoca la menor actividad económica, por un lado, y el mayor gasto público en subsidios y transferencias, por el otro, generaran un déficit presupuestal (si existía déficit, éste se elevara, o se reducirá el superávit, si se parte de una situación de finanzas públicas superávitaria). Sin embargo, la baja en los ingresos tributarios es relativa, porque la menor fluctuación (gracias a la compensación de la caída por la vía de los subsidios y transferencias) de la demanda agregada del sector privado facilitará la recuperación

económica y, con ello, el crecimiento de los ingresos tributarios en el mediano plazo, dado el efecto rezagado del crecimiento económico sobre los ingresos tributarios.

Los impuestos directos progresivos, como el impuesto sobre la renta de las personas físicas, son estabilizadores automáticos importantes del lado de los ingresos fiscales; por el lado del gasto público, los subsidios y transferencias, como el seguro de desempleo, cumplen un papel compensador fundamental al mantener estable o evitar caídas drásticas de la demanda del sector privado. Los impuestos directos progresivos elevan de forma más que proporcional, los ingresos tributarios del gobierno, porque la proporción de ingreso que el gobierno sustrae a través de este tipo de impuestos se eleva a una tasa mayor que el crecimiento del producto y el ingreso nacional. En otras palabras, los impuestos directos progresivos permiten extraer una proporción mayor del nuevo ingreso que se genera; de tal forma que la renta disponible de los individuos que perciben altos ingresos aumenta en una proporción menor que el incremento de la actividad económica. En consecuencia, los estabilizadores automáticos del lado de los ingresos tributarios, no sólo atenúan la expansión de la demanda agregada en la fase expansiva del ciclo, sino también permiten mejorar la distribución del ingreso. Es el caso de una recesión económica, el incremento de los subsidios y transferencias relacionadas con el desempleo, permiten compensar la caída de la demanda privada en consumo. Por el contrario, si la economía se encontrara en una etapa expansiva, el desempleo disminuye y, con ello, el monto de las transferencias y subsidios por este concepto.

En general, los estabilizadores automáticos suavizan las fluctuaciones cíclicas a través de sus efectos en la demanda agregada. Cuando la economía se encuentra en una fase contractiva o recesiva, la caída del crecimiento económico genera una disminución de los ingresos fiscales, y el mayor desempleo eleva el monto de los subsidios y transferencias y, por tanto, el gasto público se incrementa y, muy probablemente, el déficit público también se eleve. No obstante, este mecanismo compensatorio de la renta disponible del sector privado evita una drástica caída en el producto, pues permiten contener el efecto contractivo sobre la demanda agregada y, por ende, sobre la actividad económica. Es obvio que en fase recesiva el balance fiscal se deteriora, porque los ingresos se reducen y el gasto se eleva, pero ello evita la profundización de la recesión; cuando la economía entra a la etapa expansión el balance presupuestal mejorará.

De forma inversa, en épocas de expansión los estabilizadores automáticos generan mayores ingresos públicos y menor gasto, lo que permite aumentar el superávit público –o reducción del déficit–. Evitando con ello un crecimiento extraordinario de la demanda agregada y, por tanto, una excesiva expansión de la actividad económica que presione a la alza los precios y al sector externo, debido a la presencia de “cuello de botella” en el aparato productivo. La regulación de la fase de expansión sólo debe tener como propósito evitar volatilidad financiera y tasas de inflación demasiado altas, que genere inestabilidad del sistema de pagos.

Al respecto, cabe mencionar que la política fiscal que se aplicó en México durante los años 1978-1981, es un ejemplo de ejercicio del gasto público deficitario irresponsable e insostenible en el mediano plazo. El gobierno en turno, atraído por los altos precios internacionales del petróleo, bajas tasas de interés internacionales y una creciente demanda externa de este energético, condiciones que asumió permanecerían en el mediano plazo, erogó un elevado gasto público deficitario financiado con un excesivo financiamiento externo, que se contrató en condiciones que por si mismas ponían al país en una situación de alta fragilidad financiera (plazos cortos, con instituciones financieras privadas y altas tasas de interés variables), que provocó un crecimiento económico extraordinario en el corto plazo sostenido por la producción y exportación de petróleo. Es evidente que esta estrategia económica conduciría al país a la inestabilidad financiera, al deterioro del sector externo, a fuertes presiones inflacionarias y, en consecuencia, a una grave crisis de las finanzas públicas. Problemas que se trataron de resolver posteriormente, con políticas de estabilización y ajuste ortodoxas, que implican una fuerte contracción de la demanda agregada (Alcides, 1997).

Algunos organismos multilaterales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) y la Comisión Europea (CE), consideran que la política fiscal contra-cíclica y los estabilizadores automáticos deben operar de forma simétrica a lo largo de los ciclos económicos, para asegurar la “disciplina fiscal”. Si lo que se entiende por este concepto es balance fiscal cero, es altamente probable que ello no se consiga, porque, como sostiene el enfoque de las finanzas funcionales, el nivel del déficit fiscal debe estar determinado por la tasa de crecimiento del producto y el empleo que se requiere para mantener un nivel estable y

sostenido de la demanda agregada. En todo caso, el carácter simétrico de los movimientos entre el gasto e ingreso públicos debe entenderse como una sincronización, y no como proporciones de valor que se compensan. En este sentido, la política fiscal, a través de la libre operación de los estabilizadores automáticos, puede prever y atenuar oportunamente los cambios bruscos en el ciclo económico. Al respecto, los organismos multilaterales mencionados arriba han reconocido los efectos favorables de corto plazo de los estabilizadores automáticos, lo que implica aceptar que su operación contribuye a reducir los efectos de las variaciones brusca e inesperadas de la demanda agregada sobre el crecimiento económico.

La efectividad de los estabilizadores automáticos depende de varios factores, entre los más importantes se encuentran: el peso del sector público en la economía, la progresividad del sistema tributario, los esquemas de empleo público, así como de los subsidios al desempleo, de la sensibilidad del desempleo a las variaciones en el producto, y del grado de apertura de las economías. Estas características estructurales variarán de un país a otro y de un período a otro; por ejemplo, en economías abiertas la política fiscal es menos eficaz, y se requiere de variaciones presupuestarias mayores para obtener un mismo grado de estabilización del PIB. Al respecto, la OCDE (1993) estima que en el caso de las economías europeas, la operación de los estabilizadores automáticos reduce la amplitud del ciclo en 25 por ciento. Al respecto, Pisani-Ferry, Italianer y Lescure (1993) estiman un efecto estabilizador superior a 35 por ciento, para el caso de Alemania y Francia. En el caso de Estados Unidos y Japón, el efecto es más significativo, a pesar de que la magnitud de los estabilizadores fiscales es menor (OCDE, 1993). Los cálculos de la Comisión Europea (1997) basados en el modelo QUEST, arrojaron un impacto estabilizador de alrededor de 30 por ciento, para algunos países desarrollados. Esto significa que las fluctuaciones del PIB se reducen aproximadamente en un tercio, si existen estabilizadores automáticos, en comparación con una situación en la que no se compensan los cambios en el nivel del producto, a través de variaciones en el gasto e ingreso públicos (Martner, 2000).

Estos resultados indican que los estabilizadores automáticos tienen un comportamiento anti-cíclico y regulador, que permiten que en las etapas de auge se generen superávits fiscales, mientras que en los periodos recesivos disminuye el superávit o se genere un déficit, o bien éste se eleve. Bajo esta perspectiva, si los gobiernos aplican

políticas pro-cíclicas de ajuste sobre la demanda agregada para evitar el surgimiento de un déficit presupuestal o el incremento de éste, es probable que en el corto plazo se alcance este objetivo, pero en el mediano plazo reaparecerá el déficit, debido a que las medidas fiscales restrictivas profundizaron la recesión económica. En consecuencia, las políticas de estabilización y ajuste monetario y fiscal por la vía de la contracción de la demanda agregada, conducen necesariamente a un mayor deterioro de las finanzas públicas debido a que ahondan la contracción de la actividad económica.

Estos efectos obligan a reconsiderar la instrumentación de políticas fiscales pro-cíclicas por sus efectos contractivos en el gasto del sector privado. Así mismo, se debe definir claramente y coordinar las medidas fiscales y monetarias que se instrumentarán, para evitar ajustes excesivos que agraven la situación económica y obstaculicen la eficacia de las políticas públicas. La evidencia empírica arrojada por algunas investigaciones (Buti, Franco y Ongena, 1998) muestra que, en periodos de recesión, algunos países de la Unión Europea con déficit y deudas moderados, han sido capaces de aprovechar los márgenes de maniobra disponibles mediante la aplicación de políticas de estabilización basadas en la expansión del gasto público. Incluso, los ingresos por impuestos aumentaron, a pesar de que algunos de éstos representan el componente fijo estructural del saldo de las finanzas públicas.

La grave caída del crecimiento económico y las altas tasas de desempleo a nivel internacional, resultado de las políticas monetaria y fiscales altamente restrictivas, que se vienen aplicando desde principios de la década de lo ochenta en la mayoría de las economías a nivel mundial, hacen necesario replantear la necesidad y conveniencia de dejar actuar libremente a los estabilizadores fiscales automáticos. Sus efectos puntuales y previsibles, y el hecho de que no afecten las expectativas de los agentes económicos, han evitado la profundización de las recesiones. Y, en ese sentido, contribuir a la recuperación de la actividad económica en el corto plazo.

Algunos opositores a la aplicación de políticas fiscales activas o discrecionales, argumentar que dichas políticas presentan problemas de rezago en su implementación, además de que se desconoce su impacto en el largo plazo en el crecimiento económico. Este argumento no es del todo válido, pues investigaciones empíricas que consideran largo periodo de tiempo, tanto para países industrializados como para economías en desarrollo,

han mostrado la capacidad de la política fiscal contra-cíclica para inducir el crecimiento económico. De la misma forma, la evidencia empírica demuestra que las políticas de estabilización monetaria que se vienen aplicando en la mayoría de las economías, desde finales de la década de los ochenta, han generado estancamiento económico y elevadas tasas de desempleo a nivel mundial, con el consecuente incremento de la pobreza. En otras palabras, el logro de los objetivos de estabilidad monetaria y equilibrio o consolidación fiscal se sostiene en la contracción de la demanda agregada y, por tanto, en el empobrecimiento de los individuos. Situación que se ha complicado por la eliminación de las redes de seguridad social, como el seguro de desempleo, transferencias al consumo, seguridad social, etc., que sostenía el funcionamiento de los estabilizadores automáticos.

4. La instrumentación de los estabilizadores automáticos en América Latina.

Muchos de los análisis sobre la naturaleza y carácter de la política fiscal y las finanzas públicas en las economías de América Latina, coinciden en que la mayoría de estos países no se instrumentan políticas fiscales con fines anti-cíclico. Cuando se presentan recesiones económicas; por lo general, sus gobiernos centran sus esfuerzos en el control de la insolvencia financiera, mientras que en épocas de auge tienden a aumentar el gasto público. Estas medidas están alejadas de la concepción de los estabilizadores automáticos, que suponen un funcionamiento simétrico, en el sentido de que operan tanto en las etapas recesivas como en las etapas de auge del ciclo económico (Martner, 2000). Además, América Latina no se han desarrollado programas de seguridad social relacionados con las fases del ciclo de la economía. De ahí que no existan gastos asociados de forma automática al ciclo económico.

Para que la política fiscal contra-cíclica funcione, lo fundamental no estriba en definir el ciclo con exactitud, sino reconocer la existencia de un vínculo estrecho entre el ingreso y el gasto públicos, y la relación que guardan éstos con la actividad económica. A partir de este reconocimiento, se definirá el nivel de déficit público acorde con el nivel de producto y empleo que se requiera para mantener un crecimiento estable de la demanda agregada. De esta forma, se asegura la sostenibilidad del crecimiento económico en el tiempo, pero al mismo tiempo se mantiene la flexibilidad para enfrentar situaciones de

recesión sin ajustes excesivos. Por otro lado, deben establecerse mecanismos para asegurar la consistencia de la política fiscal, como los fondos de estabilización de la recaudación tributaria (CEPAL, 1998). Estos mecanismos compensatorios permiten ahorrar los ingresos transitorios durante los períodos de auge, los cuales serán utilizados para estabilizar los gastos privados y públicos en periodos de recesión y crisis. Entonces, si los estabilizadores automáticos funcionan, la inyección de ingreso acumulados en periodo de auge al presupuesto corriente, cuando los flujos corrientes sean menores que los previstos, se evitarán números rojos en el balance público (Martner, 2000).

De acuerdo con la CEPAL (1998), el manejo del gasto público debe regirse por criterios claros de sostenibilidad de largo plazo, en particular en el caso del gasto corriente, y su principal componente anti-cíclico deben ser las redes de protección social. Estas redes, junto con los fondos de estabilización de ingresos públicos, deben constituir dos de los instrumentos fundamentales del manejo anti-cíclico de las finanzas públicas a lo largo del ciclo económico” (Martner, 2000).

De acuerdo con esta evidencia empírica, podemos sostener que la política fiscal contra-cíclica es un poderoso instrumento de la política económica, porque permite regular los efectos expansionistas en épocas de bonanza, y contrarrestar o compensar los efectos recesivos en periodos de crisis. Según Ocampo (1999), los gobiernos generalmente olvidan que el grado de libertad de las autoridades nacionales es mayor en las bonanzas que en las crisis. Por ello, en esta etapa también debe instrumentarse una política fiscal anticíclica tendiente a acumular fondos públicos que permitan amortiguar los efectos negativos en los periodos de crisis. En el mismo sentido, Martner (2000) señala que las políticas económicas que tiene como propósito controlar la vulnerabilidad financiera, deben empezar por prevenir las fluctuaciones bruscas que provocan en los ciclos macroeconómicos internos, la expansión irresponsable del gasto público en los períodos de auge. Ello exige que se instrumente una combinación de políticas monetaria y fiscal activas coordinadas, así como el establecimiento de mecanismos de regulación y supervisión prudencial sobre los sistemas financieros y evitar altos márgenes de apreciación del tipo de cambio y elevadas tasas de interés que generen elevados flujos de capitales externos. Así mismo, deben resguardarse con fines estratégicos, parte de los ingresos extraordinarios o rentas

excedentes generados por las exportaciones de mercancías *commodities* (petrolero, cobre, café, soya, etc.). De no hacerlo, se estará desaprovechando la potencialidad de los estabilizadores fiscales para manejar el ciclo económico y el fortalecimiento de las finanzas públicas.

Ante el bajo crecimiento del producto y el alto desempleo que ha generado la aplicación, a partir de la década de los noventa del siglo pasado, de las políticas monetarias basadas en metas de inflación, cuyo éxito depende del equilibrio fiscal, los organismos internacionales se han visto obligados a reconocer la necesidad de elevar el gasto públicos. Ello implica aceptar la capacidad de la política fiscal contra-cíclica para actuar como un instrumento de estabilización del crecimiento económico. Históricamente, esta capacidad quedó demostrada a lo largo de los procesos de industrialización de la mayoría de los países de América Latina. En efecto, durante el largo periodo que va de 1940 a 1970, la política fiscal contra-cíclica y el funcionamiento de los estabilizadores automáticos compensaron los cambios bruscos del ciclo económico. Incluso, durante esos años la política fiscal activa evitó que la polarización de la distribución del ingreso contrajera la demanda efectiva de los sectores trabajadores de la sociedad; así mismo, contribuyó a mantener un déficit presupuestario bajo. Este fue el caso de la economía mexicana (Basilio, 2008).

Adentrándonos ahora a lo que ocurre en nuestro país, debe recordarse que en México, los excedentes por concepto de exportaciones de petróleo se distribuyen entre las entidades federativas sin seguir una normatividad y criterios claros. En general, la distribución de estos excedentes entre los estados y municipios ha obedecido más a criterios políticos e ideológicos, que a objetivos de desarrollo regional y sectorial.

Si bien durante los años 1979-1982, los recursos extraordinarios proveniente de las exportaciones de petróleo le permitieron al gobierno mexicano sostener su elevado déficit fiscal generado por la expansión del gasto público deficitario. No obstante, la ausencia de una planeación, control y evaluación del gasto público, y la asignación irresponsable e inadecuada del mismo, condujeron a la profundización de los desequilibrios regionales y sectoriales y al debilitamiento de las finanzas públicas. Esta situación se complicó ante la

ausencia de mecanismos compensatorios que permitieran resarcir los efectos de una caída brusca de la demanda agregada.

Al respecto, debe recordarse que en México, en la normatividad del presupuesto público no se contempla la constitución de fondos de compensación formados con la acumulación de excedentes petroleros e ingresos tributarios recaudados durante los períodos de auge, que permitan activar el funcionamiento de los estabilizadores automáticos del gasto (Mandujano, 2003). Los mecanismos que actúan como estabilizadores fiscales automáticos del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) distan mucho de la concepción que se ha venido planteado en este apartado respecto a que los estabilizadores automáticos deben actuar de tal forma que puedan regular el ciclo económico haciendo más tenues los períodos recesivos, ya que los estabilizadores existentes responden principalmente a factores coyunturales. Dichos estabilizadores se expresan en normativas legales que especifican los mecanismos a seguir en materia de gasto público, cuando los ingresos públicos exceden o son inferiores a los previstos. Su ejercicio es mecánico, sin necesidad de modificar la función cíclica presupuestal (Mandujano, 2003). Además, prevalece la incertidumbre sobre la transferencia de recursos a las entidades federativas y municipios, porque no existe planeación sobre la asignación de los recursos excedentes transferidos. Los criterios de asignación y destino no son claros, y se carece de mecanismos que vigilen el ejercicio correcto de los recursos asignados, para evitar transferencias a otras partidas o el subejercicio. Por lo general, los excedentes que se generan durante el ejercicio fiscal corriente tienen como prioridad la reducción del déficit; impide aprovechar la oportunidad de emplear los estabilizadores para asegurar la sostenibilidad presupuestal multianual y, por tanto, la oportunidad de impulsar el desarrollo económico y fortalecer las finanzas públicas (Mandujano, 2003).

De acuerdo con la normatividad establecida en el PEF, los estabilizadores fiscales automáticos sólo están relacionados con las variaciones de los excedentes petroleros y su distribución entre las entidades federativas. De acuerdo con este mecanismo, una variación positiva en el corto plazo es utilizada para mantener la sostenibilidad de las cuentas fiscales; sin embargo, dado que se trata de recursos no periódicos y de naturaleza exógena, este mecanismo estabilizador resulta contraproducente en el mediano plazo, porque la

mejora en las finanzas públicas no es el resultado de la expansión de la actividad económica no se eleva la actividad económica, sino de la inyección directa de los recursos extraordinarios al saldo presupuestal. Por el contrario, si estos recursos se transfirieran a las entidades federativas para obras de inversión en equipamiento e infraestructura, generarían un impacto multiplicador positiva detonador del desarrollo regional (Mandujano, 2003), que por sí mismo contribuiría al mejoramiento de las finanzas públicas.

Como vemos, en la estructura PEF no existen mecanismos de mediano plazo para compensar o atenuar una eventualidad, pues no existen fondos de recaudación tributaria acumulados durante el auge, que puedan ser inyectados al presupuesto en una situación de recesión. Mismos que actuarían como estabilizadores automáticos del gasto. En otras palabras, no se contempla que la estabilización macroeconómica requiere de una regulación contracíclica de la demanda agregada. Por lo tanto, dada la composición del gasto público federalizado y la alta dependencia tributaria de las entidades federativas respecto de gobierno central, los estabilizadores fiscales existentes sólo permiten mantener las expectativas previstas de déficit fiscal, pero no contribuyen a sostener un presupuesto público con carácter multianual, debido a que se inhibe la capacidad de los estabilizadores automáticos para suavizar los efectos de una reducción de la demanda agregada sobre el nivel de la actividad económica.

De acuerdo con el PEF, los estabilizadores fiscales son normativas que buscan equilibrar en el corto plazo las finanzas públicas; por otro lado, en los Criterios Generales de Política Económica que anualmente da a conocer el presidente, es común que se señale que, ante variaciones en los ingresos tributarios federales se generarán ajustes por el lado del gasto. Ello demuestra que en México los estabilizadores fiscales automáticos solamente actúen como mecanismo coyunturales para mantener “estable el presupuesto de ingresos y gastos públicos. Cancelando con ello, la posibilidad de utilizar a los estabilizadores automáticos como instrumentos de política económica o de Estado, que en un marco federalista, podrían contribuir a reducir la brecha estructural de desigualdad territorial y social (Mandujano, 2003).

Sin dejar de lado que uno de los objetivos macroeconómicos de la política fiscal es la sostenibilidad de las cuentas fiscales, es evidente que ésta no depende de las relaciones deuda pública/PIB o déficit público/PIB, pues estos coeficientes están determinados por el comportamiento de la demanda agregada. En consecuencia, la política fiscal, primero debe asegurar el crecimiento estable y sostenido de la demanda agregada y, por ende, del producto y el empleo, como condición para mantener la solvencia de las finanzas públicas. Además, no debe olvidarse que dichos coeficientes representan una condición de estabilidad temporal, en tanto que la sostenibilidad de las cuentas fiscales se relaciona con la solvencia de largo plazo del gobierno, independientemente de la existencia de déficit presupuestario (Mandujano, 2003). Por otro lado, la estabilidad de la relación deuda pública/PIB dependerá de la diferencia entre la tasa de crecimiento del PIB y la tasa de interés real a la cual contrata su deuda sector público. De acuerdo con este marco, una política monetaria restrictiva de elevadas tasas de interés generará un deterioro en las finanzas públicas, el cual será mayor si el tipo de cambio registra un alto margen de apreciación y la deuda pública tiene un componente externo significativo. Ello pone en entredicho la eficiencia del uso exclusivo de la política monetaria para estabilizar la economía. Si bien la tasa de interés ayuda a corregir movimientos no sostenibles del gasto privado, también es cierto que puede generar o agravar una dinámica potencialmente desestabilizadora de las finanzas públicas. Al respecto, la Comisión Europea calculó que el funcionamiento de los estabilizadores automáticos compensó en un 30 por ciento los cambios en el ingreso y gasto públicos; es decir, que las fluctuaciones del PIB se reducen, aproximadamente en un tercio si se compensan los cambios en gastos e ingresos, comparado con una situación en la que no se compensan dichos cambios (Martner, 2000:33).

Bajo la concepción de una política fiscal contra-cíclica, una caída del gasto privado también puede contenerse con la “*suavización*” impositiva, que implica mantener constantes las tasas tributarias durante el ciclo económico para minimizar los costos derivados de impuestos distorsionantes. Ello supone una política fiscal óptima que privilegia la sostenibilidad intertemporal; es decir, una política fiscal flexible para acomodar el saldo público en función de las circunstancias macroeconómicas. El grado de *suavizamiento* del ciclo que pretendan alcanzar los estabilizadores automáticos difiere entre

países, porque la eficacia de la política fiscal dependerá de la estructura tributaria, así como del grado de apertura de las economías (Mandujano, 2003). Tanto el *suavizamiento* de las tasas impositivas como la regulación del nivel de actividad económica con base en metas anuales de déficit, suponen acuerdos explícitos de control de la deuda pública a lo largo del ciclo, y la aceptación de déficit justificados.

En el caso de las economías de América Latina, el logro de superávits fiscales ha sido menos exitoso, si consideramos la persistente presencia de déficits estructurales en la mayoría de las economías de la región. Los resultados de las políticas macroeconómicas que priorizan el uso de la política monetaria basada en metas de inflación, han demostrado que la adopción de objetivos de déficit y de deuda pública sin considerar sus efectos sobre la estabilidad macroeconómica, conducen a la economía a una trampa recesiva que impide que se cumpla la meta de déficit, porque el ajuste fiscal deprime aún más la actividad económica del sector privado (Mandujano, 2003).

En un estudio empírico (Martner, 2000) para un grupo de doce países de América Latina, para la década de los noventa, los resultados muestran que el componente cíclico en el saldo de las cuentas públicas, esto es, el monto de los ingresos y gastos, se asocian a movimientos transitorios del nivel de actividad. Ello demuestra que, cuando se fija un objetivo de saldo público independientemente de la evolución del nivel del producto y el empleo, la política presupuestaria resulta marcadamente pro-cíclica, debido a que se reduce el gasto o se aumentan los impuestos, incluso se aplican ambas medidas, cuando se eleva la tasa de interés o disminuye el nivel de actividad económica. El manejo del presupuesto público bajo una estrategia de ajuste, como ésta, termina por elevar la incertidumbre, lo que influye de forma negativa en la formación de las expectativas de los agentes económicos. Inhibiendo de esta forma, las decisiones de los agentes económicos, en particular las decisiones de nuevas inversiones. Incluso, los agentes pueden anticipar estas políticas procíclicas, ya que es altamente probable que una contracción en la demanda del gobierno conduzca a una reducción de la demanda privada (Mandujano, 2003).

En general, se puede sostener que el potencial estabilizador de la política fiscal no ha sido utilizado adecuadamente en América Latina, porque ha prevalecido el criterio de mantener un presupuesto equilibrado como si las condiciones económicas fueran “normales”. Se ha desperdiciado la capacidad de los estabilizadores fiscales automáticos

para contener las fuertes recesiones económicas que se han presentado en las últimas tres décadas, en la mayoría de los países de la región.

A diferencia de los países desarrollados, en los países en desarrollo la implementación de políticas fiscales anticíclica es esporádica y coyuntural si consideramos que la presencia de estabilizadores automáticos es casi inexistente. Además, el tamaño del Estado es relativamente pequeño para tener un impacto anticíclico sustancial. En este contexto, es de esperarse que las decisiones de política fiscal se rijan más por las disponibilidades de caja que por un principio de finanzas públicas funcionales. Esto significa que durante periodos de crecimiento alto se gastará todo lo que entre en caja, mientras que en etapas de crisis los recursos disponibles se reducirán. En otras palabras, el manejo de la política fiscal será pro-cíclico.

En ausencia de estabilizadores fiscales automáticos eficaces, como el seguro de desempleo que ha demostrado su eficacia como mecanismos compensador de la caída de la demanda privada en consumo en las economías en desarrollo, las economías de América Latina están condenadas a padecer fuertes recesiones acompañadas de breves fases de auge económico. Según algunas estimaciones (Martner, 2000), la efectividad de los estabilizadores automáticos en algunos países de la OCDE llega a 0.8 por ciento; en tanto que para otras economías grandes de América del Sur este porcentaje fluctúa entre 0.11 y 0.2. La operación plena de los estabilizadores fiscales automáticos en América Latina ayudaría a suavizar las fluctuaciones cíclicas y, de esta forma, inducir el crecimiento estable en el largo plazo, porque mejoran el desempeño macroeconómico y contribuyen a prever la gestación de recesiones.

Por otro lado, el enfoque de los estabilizadores automáticos y, por tanto, de la política fiscal contra-cíclica, implica la necesidad urgente de replantearse la participación del Estado en la economía en general, y en los países de América Latina en particular. Al respecto, el tamaño o participación del Estado en la economía no debe reducirse o centrarse en la cuantificación y establecimiento de un coeficiente que mida la aportación de la producción de las empresas públicas al PIB del país. Es evidente que en economías donde el Estado tiene una mayor participación en la economía, la política fiscal tiene mayor capacidad para atenuar las fluctuaciones negativas en el gasto privado tanto en consumo como en inversión. Según algunos cálculos, en los países latinoamericanos, la producción

del sector público representa, en promedio, entre el 10 y el 20 por ciento del PIB. En el caso de las economías desarrolladas, este porcentaje está en un rango de 35 y 55 por ciento; este último porcentaje corresponde a algunas economías de los Países Bajos, como Escandinava (Martner, 2000). No obstante, el replanteamiento de la participación del Estado en la economía debe incluir la discusión sobre la necesidad de que el Estado mantenga bajo su control la producción de bienes y servicios estratégicos para el desarrollo económico, como los energéticos, las comunicaciones y transportes y los alimentos básicos; así como su participación en los sectores de educación, vivienda y seguridad social. Esto es aun más imperante en los países en desarrollo, donde las políticas de liberalización han afectado en mayor medida a dichos países dado su grado de vulnerabilidad y dependencia, aunado a ella hay que tener en cuenta que las condiciones en las que estaban estos al iniciar el proceso de liberalización no eran las mismas de los países en desarrollo, lo cual lejos de coadyuvar al crecimiento generó mayor inestabilidad y vulnerabilidad con el exterior

5. La naturaleza y características del ciclo económico. Una breve revisión de los principales enfoques

Según Burns y Mitchell (1946), quienes fueron los primeros en definirlos, los ciclos económicos son una forma de fluctuación que se encuentra en la actividad agregada de las naciones que organizan su trabajo principalmente en empresas: un ciclo consiste en expansiones que ocurren al mismo tiempo en múltiples actividades económicas, seguidas de recesiones de igual modo generales, contracciones y recuperaciones que se funden con la fase expansiva del ciclo siguiente. De acuerdo con esta definición, los ciclos representan fluctuaciones en la economía de un país, que se reflejan en el comportamiento de las principales variables macroeconómicas, como el PIB, la productividad, las utilidades de las empresas, los agregados monetarios, la tasas de interés de corto plazo y el nivel de precios, que tienden a comportarse conjuntamente de forma sistemática. En otras palabras, los ciclos económicos son el resultado de perturbaciones aleatorias, impulsos, que impactan en el sistema económico, desencadenando un patrón de comportamiento cíclico. Su carácter recurrente se debe a la generación de nuevos impulsos que perturban el equilibrio de la economía; la forma de propagación de los impulsos dependerá de la estructura del sistema económico. Por tanto, los mecanismos que propagan las fluctuaciones cíclicas luego del

impulso inicial, serán de diversa naturaleza. Dornbusch y Fisher (1994) definen las fases del ciclo como: recuperación, cima, recesión y fondo.

5.1 El enfoque keynesiano: Las fluctuaciones del ciclo económico y la inversión.

En el modelo de Keynes, los cambios no planeados en la inversión privada es la principal fuente de impulsos que desencadenan fluctuaciones económicas, porque las decisiones de inversiones están fuertemente influidas por las expectativas que tengan los inversionistas sobre la rentabilidad futura, las cuales tienden a ser inestables. Al respecto, Keynes formuló la hipótesis que postula que las fluctuaciones en la inversión provocadas por cambios en los “espíritus animales”, conducen a variaciones en la demanda agregada y, a través de ella, se propagan cambios en el nivel del producto. Además, bajo el supuesto de rigidez del salario nominal, las fluctuaciones en la demanda agregada no sólo generan cambios en el nivel de precios, sino también en el nivel del producto (Keynes, 1951).

En los modelos keynesianos el multiplicador explica el proceso por el cual el producto crece cuando la inversión se eleva; pero el efecto de este multiplicador es suave y no provoca ciclos. Por tanto, surge la pregunta sobre cuál es el mecanismo de propagación que genera las fluctuaciones cíclicas; la respuesta se encuentra en el principio del acelerador. Este principio sostiene que los cambios en el nivel de inversión dependen del ritmo de crecimiento de la producción; cuando la producción está creciendo la inversión neta será positiva, mientras que ésta será nula si la producción se mantiene estable a un determinado nivel, aún y cuando dicho nivel sea elevado. Este comportamiento desencadena factores que conducen a la inestabilidad económica, debido a que los cambios en el nivel de la producción provocan cambios de mayor proporción en el nivel de la inversión; es decir, las variaciones en el nivel del producto provocan cambios magnificados en el nivel de inversión (Keynes, 1951).

Para los nuevos keynesianos, el ciclo económico tiene su origen en la existencia de fallos de mercado, que se concretan en fricciones nominales en la demanda o en rigideces reales en los precios. No obstante, reconocen que oscilaciones en la oferta monetaria provocan fluctuaciones y generan ciclos debido a que el dinero no es neutral.

5.2) El enfoque monetarista: El ciclo económico, variaciones en la oferta monetaria y la existencia de información asimétrica

Según Friedman y Schwartz (1963), los resultados empíricos de su investigación sobre el comportamiento de la oferta y demanda de dinero de la economía de los Estados Unidos demostraron que los ciclos en el producto estadounidense venían precedidos con frecuencia por cambios importantes en la base monetaria. Contrario a esta visión, posturas como la postkeynesiana de Arestis y Sawyer (2001), consideran que son las decisiones tomadas por el Banco Central para cumplir las metas de inflación o finanzas sanas lo que genera inestabilidad y bajo crecimiento así mismo, consideran que en Estados Unidos muchas recesiones han sido causadas deliberadamente por la Reserva Federal, quien justamente con el propósito de reducir la inflación aplicó políticas monetaria contractiva que provocaron recesiones económicas.

Por su parte, la escuela de los ciclos monetarios a, igual que el monetarismo friedmaniano, sostiene que las oscilaciones en la oferta monetaria ocasionan fluctuaciones en el nivel del producto; pero a diferencia de este enfoque, aquella escuela plantea que la existencia información asimétrica es la que provoca las fluctuaciones en la oferta monetaria. Esta tesis se sostiene en el argumento de que, debido a que los agentes económicos no disponen de información completa, éstos pueden ser engañados por la autoridad monetaria, a través de la expansión de la oferta monetaria. De acuerdo con este razonamiento, los productores piensan que el incremento de los precios se aplica sólo a sus productos, lo que implica un cambio en los precios relativos, es decir, que no afecta el nivel general de precios. Con base en esta percepción, los productores deciden incrementar el nivel de su producción. Por su parte, los trabajadores están dispuestos a ofrecer más trabajo, porque perciben de forma equivocada, que el aumento en sus salarios nominales se corresponde con un incremento en sus salarios reales. Si se contará con información completa, según el enfoque de los ciclos monetarios, los empresarios no elevarían su nivel de producción, ni los trabajadores estarían dispuestos a ofrecer más trabajo (Friedman, 1991).

5.3) El enfoque de los nuevos clásicos: El ciclo económico, las expectativas racionales y los choques tecnológicos

De acuerdo con el marco analítico de los nuevos clásicos, que supone que todos los agentes económicos entienden el funcionamiento de la economía, y que tienen expectativas racionales, los cambios anticipados en la oferta monetaria no provocan efectos sobre el producto, sino sólo sobre los precios. Entonces, únicamente los cambios no anticipados o sorprendidos en la política monetaria pueden impactar el nivel del producto (Lucas, 1973). De ahí se desprende que, no es necesario suponer la existencia de rigideces en precios y salarios para que se generen ciclos económicos, ya que éstos se pueden presentar en mercados competitivos con precios y salarios flexibles.

Bajo el enfoque keynesiano, los ciclos económicos son el resultado de las alteraciones en la demanda agregada; en cambio, para los nuevos clásicos las perturbaciones provienen de las variaciones en la oferta agregada. Y, éstas siempre son el resultado del comportamiento racional de los agentes económicos.

El denominado enfoque de los ciclos económicos reales, que es el resultado de la aplicación del marco analítico de las expectativas racionales a la supuesta evidencia empírica que demuestra que las perturbaciones de la demanda agregada no son una fuente importante generadora de fluctuaciones en el nivel del producto, postula que el cambio tecnológico es uno de los factores fundamentales que provoca perturbación económica. Esta visión parte de la tesis de Schumpeter, que sostiene que los *shocks* tecnológicos se propagan en mercados perfectamente competitivos. Ello supone un rechazo explícito a los enfoques que sostienen que la principal fuente de fluctuaciones económicas proviene de los *shocks* de demanda o de las políticas económicas.

Algunos modelos de ciclo económico real aceptan que perturbaciones de distinta naturaleza a los *shocks* tecnológicos, como los desplazamientos del gasto fiscal, pueden generar fluctuaciones en el nivel del producto. Aunque, ello dependerá de los desplazamientos intertemporales en la oferta laboral, más que de los cambios en la demanda agregada, como se sostiene en los modelos keynesianos.

En general, estos enfoques dejan de lado la evidencia empírica que demuestra que la caída de la demanda agregada condujo a fuertes caídas del nivel del producto, y que las políticas monetarias expansivas basadas en una expansión del nivel nominal del dinero desempeñaron un papel importante en la activación económica de varios países.

5.4) El enfoque kaleckiano: El ciclo económico, la demanda de bienes de inversión y la creación de un poder adquisitivo adicional.

La interpretación de Kalecki (1984) del ciclo está relacionada con la demanda de bienes de inversión. Según éste, el ciclo económico se divide en cuatro etapas, que son: recuperación, auge, recesión y depresión. Durante la fase de recuperación, como los pedidos de bienes de inversión superan el nivel de las necesidades de reposición, el equipo de capital empieza a aumentar; al mismo tiempo que empiezan a disminuir los pedidos. De tal forma que, en la etapa recesiva los pedidos de bienes de inversión se encuentran por debajo de las necesidades de reposición. A pesar de ello, el equipo de capital seguirá creciendo debido al retraso en los periodos de las entregas de los pedidos. Finalmente, en el inicio de la depresión las entregas de nuevo equipo estarán por debajo del nivel de las necesidades de reposición. Ello conducirá a la reducción del volumen de equipo de capital; situación que en algún momento inducirá un nuevo incremento en los pedidos de bienes de capital. Comenzando de esta forma, un nuevo ciclo económico.

De acuerdo con Kalecki, para que la economía salga de una etapa de presión será necesario crear un “poder adquisitivo adicional”, pues solo la inyección de liquidez adicional podría incentivar un incremento en la demanda de bienes de inversión. Esta creación adicional de dinero sólo puede ser generada por el gobierno, mediante la instrumentación de una política monetaria acomodaticia. El mecanismo es el siguiente: el gobierno emite bonos que son colocados en el sistema bancario; en tanto que los bancos recurren a sus reservas para comprar dicha emisión. Una vez que el gobierno comienza a invertir en infraestructura, se generaran efectos expansivos tanto en la industria de bienes de inversión como en la de bienes de consumo. Así, la cantidad extra que entra a la economía mediante la inversión del gobierno, llegará a los capitalistas en forma de beneficios, los cuales regresarán a los bancos en forma de depósitos. Estos estarán disponibles en los bancos para ser cedidos a las empresas en calidad de préstamos, para

adquirir la nueva emisión de bonos del gobierno, que seguirán financiando el gasto en infraestructura pública.

De acuerdo con el planteamiento de Kalecki, el éxito de la recuperación económica depende de la creación de nuevo poder adquisitivo, lo que implica, como se mencionó arriba, que el banco central adopte una política monetaria que acomode la oferta de dinero a la expansión de la demanda de éste, para evitar que una elevación de las tasas de interés desincentiven la inversión privada. Esta estrategia debe ser acompañada del manejo de una política de gasto deficitario, que entre otras funciones, también destine recursos para la formación de capital humano y para un programa de empleo público, que permita que la política fiscal actúe de forma contra-cíclica.

Particularmente concuerdo más con la visión keynesiana acerca de la determinación de los ciclos, creo que es en mayor medida la inversión privada y la demanda agregada las que determinan las fluctuaciones económicas, y que sólo una política fiscal de corte expansivo podrá regular los mismos, mediante el uso de estabilizadores automáticos, que entre otras cosas compensen la caída del empleo en los períodos de crisis. Como lo refiere el mismo Kalecki la política de gasto deficitario es uno de los factores que puede compensar las oscilaciones cíclicas y evitar la caída de la inversión privada.

SEGUNDA PARTE

LA EFICACIA DE LA POLÍTICA FISCAL. EVIDENCIA EMPÍRICA PARA EL CASO DE MÉXICO.

CAPÍTULO IV

POLÍTICA FISCAL CONTRACÍCLICA Y LA CONSOLIDACIÓN FISCAL EN MÉXICO: (1940-2010)

Partiendo de un marco analítico poskeynesiano, que asume la existencia de dinero endógeno y capacidad productiva instalada no utilizada, el presente capítulo pretende analizar los efectos de las políticas de ajuste fiscal y control de la inflación sobre el crecimiento económico en nuestro país. En México, como en la mayoría de las economías en desarrollo, la participación del Estado en el proceso de industrialización fue fundamental. El carácter contra-cíclico del gasto público permitió superar los desequilibrios estructurales y asegurar el crecimiento económico durante tres décadas, 1940-1970. Por el contrario, el bajo crecimiento del producto y el empleo que se vienen registrando desde 1983, ponen en entredicho la capacidad de las políticas neoliberales que sostienen que el mercado es el mecanismo más eficiente para asignar los recursos productivos y, por tanto, para inducir el crecimiento económico sostenido. La estabilidad monetaria acompañada de un lento crecimiento y profundización de los desequilibrios estructurales de la economía mexicana, como la dependencia tecnológica, es una evidencia contundente del fracaso de las políticas de desregulación y liberalización económica que se vienen aplicando desde 1983.

La vulnerabilidad de la economía mexicana frente a los choques externos tanto financieros como comerciales obliga a replantear la intervención del Estado en la economía; lo que implica el restablecimiento de las de la políticas fiscal contra-cíclica para reactivar el crecimiento económico por la vía de la expansión del mercado interno. En otras palabras, debe instrumentarse un modelo económico que no tenga como condición la consolidación fiscal, y que la expansión de la demanda interna desempeñe un papel central, lo que supone la expansión del gasto público deficitario coherente con el principio de las finanzas públicas funcionales.

Bajo un marco analítico que sostiene que la política fiscal es un instrumento efectivo para inducir variaciones en la demanda agregada (Arestis y Sawyer, 2000), en este capítulo se sostiene que la política fiscal en México cumplió un papel anti-cíclico fundamental

durante el período 1940-1982, y más concretamente durante el periodo conocido como desarrollo estabilizador, 1958-1976, al sostener un ciclo de crecimiento con elevadas tasas de crecimiento y estabilidad monetaria.

1. La demanda y las fuentes del crecimiento económico.

La política fiscal anti-cíclica se refiere al comportamiento del gasto público cuando éste aumenta o disminuye en relación inversa al producto, independiente del balance de las finanzas públicas. Por tanto, la presencia de un déficit en un contexto recesivo es el resultado de una política fiscal anti-cíclica, porque se incrementó el gasto público para elevar la demanda agregada. De la misma forma, la presencia de un superávit en un entorno macroeconómico expansivo es el resultado de medidas fiscales anti-cíclica, ya que el gasto público se redujo para inducir una reducción de la demanda agregada (López, 2005).

La política fiscal anti-cíclica resulta un instrumento eficaz de la política económica para contrarrestar los efectos contractivos provocados por la reducción del gasto privado en consumo e inversión o por choques externos. En el Cuadro 4.1 se observan que el gasto privado total, esto es, consumo e inversión, contribuyó de forma importante al crecimiento económico, durante el periodo 1950-1976, con una participación que osciló entre 86 y 91 por ciento. Su expansión fue un factor determinante en el crecimiento del producto, 6.2%, en términos reales, en promedio anual; en tanto que la inflación mantuvo una tasa promedio anual del 3 por ciento, a excepción del sexenio 1970-1976, cuando reaparecen las presiones inflacionarias.

En cuanto al sector externo, la contribución de las exportaciones al crecimiento económico fue mínima, y provino fundamentalmente del sector agrícola; aunque el superávit externo generado por este sector fue absorbido casi en su totalidad por las importaciones de manufacturas. Ello explica que las exportaciones netas mantuvieran una participación negativa en la demanda total, durante los periodos 1950-1958, 1959-1964 y 1965-1970. A pesar de ello, la cuenta corriente mantuvo un déficit moderado a lo largo del periodo 1950-1970. Las limitaciones estructurales del modelo sustitutivo de importaciones para constituir un núcleo tecnológico endógeno, así como la baja competitividad de las

exportaciones de manufacturas reprodujeron la dependencia tecnológica de la economía y, con ello, el desequilibrio estructural externo que se agudiza hacia mediados de la década de los setenta.

CUADRO 4.1

FUENTES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

AÑO	PRESIDENTES	PIB REAL Variación promedio anual	DEMANDA TOTAL	CONSUMO PRIVADO	FBKF ¹ PRIVADA	CONSUMO Y FBKF PRIVADOS	CONSUMO PÚBLICO	FBKF ² PÚBLICA	CONSUMO Y FBKF PÚBLICO	EXPORT NETAS
1950-1958	Miguel Aleman V. Adolfo Ruiz C.	6.67	100.0	80.35	10.67	91.03	4.53	5.66	10.19	-1.21
1959-1964	Adolfo López M.	6.41	100.0	79.91	9.67	89.58	5.30	6.67	11.97	-1.55
1965-1970	Gustavo Díaz O.	6.24	100.0	75.61	12.00	87.60	7.43	6.88	14.31	-1.91
1971-1976	Luis Echevarria A.	5.96	100.0	72.25	13.52	85.77	9.57	7.10	16.67	-2.44
1977-1982	José López P.	6.57	100.0	66.20	12.11	78.31	11.38	10.34	21.72	-0.03
1983-1988	Miguel de la Madrid H.	0.23	100.0	66.01	13.99	80.00	9.10	7.97	17.07	2.93
1989-1994	Carlos Salinas de G.	3.32	100.0	73.54	15.29	88.83	10.09	5.02	14.27	-3.10
1995-2000	Ernesto Zedillo P. de L.	3.44	100.0	70.20	17.24	87.43	11.03	2.90	13.93	-1.36
2001-2008	Vicente Fox Q. Felipe Calderón H.	2.35	100.0	69.23	16.59	85.82	11.54	4.17	15.71	-1.53

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI y Banco de México

Es difícil asegurar que las políticas anti-cíclicas compensen completamente las caídas del gasto privado (consumo e inversión), pero, es de esperar que por lo menos amortigüen parcialmente sus efectos sobre el crecimiento del producto. En el caso de la economía mexicana, en los periodos 1959-1964, 1965-1970 y 1971-1976, cuando el gasto privado registró caídas importantes, la expansión del gasto público total permitió mantener el crecimiento del producto. Este comportamiento se rompe a partir de 1978, como resultado del extraordinario crecimiento de la economía inducido por el *boom* petrolero. El incremento considerable del gasto público, 21.7%, en promedio anual para el periodo 1977-1982, fue acompañado de una considerable reducción del gasto privado, al pasar de 85.8% al 78%, en promedio anual, para los periodos 1971-1976 y 1977-1982, respectivamente.

¹ Formación Bruta de Capital Fijo Privada

² Formación Bruta de Capital Fijo Pública

Dicha reducción fue más notoria en el consumo, que desciende del 72% al 66%, en promedio anual, para los mismos periodos (ver Cuadro 4.1). Estos cambios conducirían en 1983, a la severa contracción de la economía, ya que, por un lado, el *boom* petrolero profundizó los desequilibrios sectoriales y regionales que caracterizan a la economía mexicana y, por el otro, la concentrada distribución del ingreso empeoró. El manejo que se hizo del gasto público deficitario durante este sexenio es un ejemplo de finanzas públicas insostenibles o no funcionales al crecimiento económico estable y sostenido.

La tendencia descendente del consumo privado continuó durante los sexenios de Zedillo y Vicente Fox, resultado de las políticas de ajuste sobre la demanda agregada que durante estas administraciones se instrumentaron, como vía para reducir las presiones inflacionarias. Parte de estas políticas fue la contracción del gasto público en la inversión, la cual pasó de representar el 7%, en promedio anual de la demanda total durante los años 1970-1976, a sólo el 3% en el sexenio de 1995-2000. La desaceleración de la actividad económica se corrobora como la constante caída del crecimiento del PIB, que tiene su punto crítico en el sexenio 1983-1988. En efecto, a partir de 1983 el comportamiento de la economía es raquítrico e inestable.

2. La política fiscal y el comportamiento de las finanzas públicas (1940-2010). Una visión de conjunto

Durante el período 1940-1970, el manejo contra cíclico del gasto público deficitario cumplió un papel clave en el crecimiento sostenido del PIB, pues mientras el gasto social y las transferencias y subsidios contribuían a expandir el consumo interno, la inversión pública en infraestructura básica estimulaba nuevos proyectos de inversión privada y aseguraba su valorización. Así, la expansión del gasto social conjuntamente con el incremento del gasto de capital generaron efectos multiplicadores y de “arrastre” sobre la inversión privada, lo que permitió mantener la expansión de los componentes privados (consumo e inversión) de la demanda agregada interna (Ortiz, 2003). Al respecto, en la Gráfica 4.1 se muestra que el gasto público y el PIB mantienen una relación directa, esto es, un incremento del gasto público induce un crecimiento del PIB; y viceversa, cuando el gasto público se contrae el PIB reduce su tasa de crecimiento. Por su parte, los ingresos

públicos totales se elevaron, con cierto rezago, cuando el PIB creció como resultado de la expansión del gasto público. Cabe señalar que este círculo virtuoso tiene su punto de inflexión en 1994, cuando se registra la tasa de crecimiento del PIB más alta de este periodo, 11 por ciento (ver Cuadro 2 Anexo).

Los años 1971-1976, circunscritos en un contexto macroeconómico marcado por el agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones y condiciones internacional altamente inestable, la relación gasto público, PIB e ingreso muestran cambios importantes. El PIB registra una tendencia irregular caracterizada por bajas tasa de crecimiento, menor a las observadas en los 30 años anteriores. Esto último, generado en parte por el comportamiento irregular del gasto público; sin embargo, y a pesar de ello, los ingresos públicos totales mantienen su crecimiento. Recordemos que estos cambios se dan en el marco de las contradicciones y agotamiento del modelo sustitutivo de importaciones, que se complican con las transformaciones radicales que registraron los mercados financieros y de productos internacionales. En el caso de los primeros, caracterizados por el incremento de la liquidez generada por los eurodólares, y los segundos, por la exacerbada competencia e incremento de los precios de los energéticos y bienes agrícolas.

La conjugación de estos factores con el malestar político y social que dejó la represión del movimiento estudiantil de 1968, y la fuerte oposición del sector empresarial, en particular de los banqueros, a cualquier política que atentará sobre sus intereses, impidieron que la propuesta de reforma fiscal propuestos por el presidente Luis Echeverría prosperará. Mediante dicha reforma, después de detener la desaceleración del crecimiento económico y controlar la inflación mediante la expansión del gasto público, se pretendía revertir la elevada concentración del ingreso, una de las principales causas de la contracción de la demanda interna y, por ende, del bajo crecimiento económico. En otras palabras, el gobierno pretendía recuperar la credibilidad y legitimidad del Estado mexicano por la vía de la redistribución del ingreso, para cual era necesario elevar el crecimiento económico y controlar la inflación. Sin embargo, el enfrentamiento del sector empresarial con el gobierno de Luis Echeverría impidieron la instrumentación de cambios estructurales en el funcionamiento de la economía; obligado así, al gobierno a adoptar una política de “pare y siga” (Tello, 1979). De hecho, en 1971 el gobierno se vio obligado a aplicar medidas

fiscales y monetarias restrictivas para enfrentar los desequilibrios macroeconómicos, concretamente el deterioro de las finanzas públicas y el déficit externo. Provocando con ello, la caída de la actividad económica, el aumento del desempleo abierto y la reducción de la participación de los salarios en el ingreso. En 1972, para contrarrestar estos efectos, se incrementa el gasto público deficitario, pero, dada la débil respuesta de los ingresos públicos, la expansión del gasto agravó nuevamente los desequilibrios que se pretendía resolver. Hacia 1973, el manejo de la política económica se complicó debido a las presiones inflacionarias a nivel mundial, que presionaban sobre los precios internos y la balanza comercial.

Durante este periodo, la política fiscal contra-cíclica vía la expansión del gasto público deficitario volvió a jugar un papel central en el crecimiento económico; sin embargo su margen de acción era muy pequeño tanto por las condiciones económicas como por el ambiente político y social que prevalecía. Los objetivos de mediano plazo planteados por el gobierno, tendientes a modificar la estructura productiva altamente heterogénea y revertir la concentración del ingreso, mediante una política activa de gasto público en obras de infraestructura básica y gasto social, quedó lejos de alcanzarse, ante los obstáculos que representaron la alta volatilidad de los mercados internacionales de capitales y la fuerte competencia de los mercados de mercancías, y el reducido margen interno de negociación política con los principales grupos sociales.

Dadas las condiciones externas adversas y el deteriorado ambiente político-social a que nos hemos referido arriba, era un hecho que la evolución de la economía dependía de la intervención estatal, la cual se enfrentaba también a la fragilidad de las finanzas públicas. Pero, ello no impidió que el gasto público se elevará; 25, 28 y 36 por ciento, como proporción del PIB, para los años 1972, 1973 y 1976, respectivamente (ver Cuadro 2 anexo). Bajo este contexto, la agudización de las presiones inflacionaria y del deterioro de las finanzas públicas y del sector externo no tiene como única causa la expansión del gasto público deficitario, pues también los factores externos y los desequilibrios estructurales heredados del modelo sustitutivo de importaciones, una distribución del ingreso muy polarizada, una estructura industrial altamente heterogénea, una elevada dependencia

tecnológica, etc., contribuyeron en gran medida al deterioro de las variables macroeconómicas.

En el período 1977-1982, la proporcionalidad de la relación directa entre el gasto e ingreso públicos se pierde, a pesar de que el PIB crece a tasas elevadas, 8% en promedio anual, durante los años 1978-1981; inducido por el incremento extraordinario del gasto público deficitario. El menor crecimiento de los ingresos públicos en comparación con el crecimiento del gasto público, se explica en gran medida por el hecho de que una alta proporción del gasto se destinó a la creación de infraestructura para la explotación, distribución y exportación de petróleo, cuyo periodo de maduración es de mediano y largo plazo. Bajo condiciones externas relativamente favorables, un incremento extraordinario del precio internacional del petróleo y bajas tasas de interés en los mercados financieros externos, el gobierno mexicano adoptó la estrategia de inducir el crecimiento económico sostenido en la explotación y exportación de petróleo; financiando con deuda externa. Dicha estrategia condujo a un *boom* petrolero que sobrecalentó a la economía; muestra de ello fueron las elevadas tasas de crecimiento del PIB (Ver Cuadro 2 Anexo)

Hacia mediados de 1981, los factores externos revierten su tendencia, los precios del petróleo caen abruptamente, en tanto que las tasas de interés inician una tendencia en ascenso. Las obras de infraestructura relacionadas directamente con las actividades de explotación, distribución y exportación de petróleo se suspendieron casi de inmediato; en tanto que los acreedores externos presionaban para que el gobierno mantuviera el servicio de su deuda. Una alta proporción de ésta había sido contratada con bancos privados, a corto plazo y a tasas de interés variables. A mediados de 1982, era evidente el colapso de la economía; una tasa negativa del PIB (-0.63%), la caída de los ingreso públicos total (del 7.9 a 0.81%, entre 1981-1982, respectivamente), fuertes presiones inflacionarias (la tasa de inflación pasa de 29 a 58%, en los años 1981 y 1982, respectivamente). La caída de los ingresos público se debe fundamentalmente a la drástica caída de los ingresos por concepto de explotación de petróleo. Como proporción del PIB, los ingresos y el déficit públicos empiezan a reflejar desde 1980, la fragilidad y vulnerabilidad del acelerado crecimiento sostenido en el *boom* petrolero; pues el primero pasa del 40% al 15 %; mientras que el

balance de las finanzas públicas pasa de un superávit de casi 4% a un déficit de 5% (ver Cuadro 2 Anexo).

La grave recesión económica, acompañada de fuertes presiones inflacionarias que se registran a partir de 1983, era de esperarse si consideramos que en sí misma la estrategia de crecimiento basada en la exportación de petróleo implica fuertes limitaciones. Por un lado, la asignación de una alta proporción del gasto público en un solo sector, el petrolero, conduciría a la desarticulación de las pocas cadenas productivas aun existentes, dada la alta dependencia tecnológica del aparato productivo en general y, del sector petrolero en particular. Por el otro, en la medida que la dinámica del sector petrolero dependía de dos factores externos, esto es, la demanda externa y el comportamiento del precio internacional del petróleo, su evolución era impredecible. A ello se sumó el manejo irresponsable y disfuncional de las finanzas públicas, pues la expansión del gasto público deficitario fue financiada en una alta proporción con deuda externa, cuya contratación se hizo en condiciones de alta vulnerabilidad, tasas de interés variables y a corto plazo y una elevada proporción se contrató con instituciones financieras internacionales privadas. De esta forma, la concentración de la inversión pública en el sector petrolero y la contratación y destino irresponsable de la deuda externa marcaron la crisis de las finanzas públicas.

En 1983, en un contexto económico marcado por una severa recesión económica y fuertes presiones inflacionarias con componentes inerciales, el gobierno aplicó una política económica ortodoxa basada en medidas fiscales y monetarias altamente restrictivas, y en la desregulación de la economía, en particular de los sectores financiero y externo. Siguiendo fielmente las indicaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI), el gobierno contrajo el gasto público como la vía más rápida para controlar la inflación. Estas medidas profundizaron la recesión debido a que afectaron el gasto de capital y programas sociales importantes, como fomento económico, salud, vivienda y educación. Paralelamente, se instrumentó la reforma fiscal orientada a reducir las tasas marginales de impuestos a los ingresos mayores.

En el marco de una severa recesión, el gobierno estableció como objetivos prioritarios de la política económica el control de la inflación y el ajuste del sector externo,

como requisito del cambio estructural que conduciría al país a un crecimiento estable y sostenido en el largo plazo. A ello se sumaron los efectos negativos de la integración de la economía al GATT en 1986, de la venta de un grupo importante de empresas públicas y de la eliminación de algunos controles bancarios, como los encajes legales y los cajones de inversión. En 1987 era evidente el deterioro de los fundamentales macroeconómicos; la inflación resurgió con mayor fuerza y la actividad económica casi se paralizó y, en consecuencia, la base tributaria se redujo. Estos resultados muestran el fracaso y carácter contradictorio de las medidas fiscales ortodoxas, pues la evidencia empírica muestra que sólo mediante el crecimiento económico se puede elevar los ingresos tributarios y alcanzar la estabilidad monetaria.

El nulo crecimiento y la exacerbación de las presiones inflacionarias durante los años 1983-1987, es una evidencia contundente del fracaso de las políticas ortodoxas que sostienen que la contracción del gasto público permitirá generar las bases para el crecimiento estable y sostenido en el largo plazo. Como prueba de ello debe considerarse el incremento del déficit público, del 12% en 1983, como proporción del PIB, al 29% y 22% en 1986 y 1987, respectivamente (ver Cuadro 2 Anexo). Contrario a lo sostenido por los enfoques convencionales de corte neoclásico que ven al gasto como algo nocivo, la expansión del gasto público deficitario bajo el principio de finanzas públicas, tiene la capacidad de actuar de forma contra-cíclica para estimular y reactivar la actividad económica por la vía de la expansión de la demanda agregada.

En 1988, se implementa una estrategia económica supuestamente heterodoxa, porque tenía como elemento central la política de ingresos para alcanzar la estabilidad monetaria en el corto plazo, lo cual automáticamente conduciría a la senda del crecimiento estable y sostenido. Bajo este enfoque, el control de la inflación como objetivo único de la política económica se institucionalizaba, y la disciplina fiscal se convertía en el requisito indispensable para alcanzar no sólo la estabilidad monetaria sino también el crecimiento económico. Paralelamente, se avanzó en la desregulación y liberalización económica de los sectores estratégicos de la economía, tales como, el sector externo, financiero, energético y de comunicaciones, bajo el argumento de que la libres fuerzas del mercado elevarían la competitividad del aparato productivo y, por tanto, de las exportaciones mexicanas en los

mercados internacionales. Bajo esta lógica económica, el manejo de la política fiscal tomo un carácter pro-cíclico para asegurar el control de la inflación; anulando su función de compensación del nivel de actividad económica. Dicho de otra forma, el manejo de la política fiscal ha sido subordinado al logro de la estabilidad monetaria, a través de la contracción del gasto público. En consecuencia, bajo las políticas económicas de ajuste y estabilización de corte ortodoxo no existe la posibilidad de expandir el gasto público deficitario con el propósito de combatir a la recesión económica, por la vía de la expansión de la demanda agregada (Levy, 2000).

A lo largo de los años 1988-1995, se fortalece la crítica sobre del carácter contracíclico que históricamente había cumpliendo el gasto público deficitario en México, pues bajo el principio de “finanzas públicas sanas”, también denominada “equilibrio fiscal” o “consolidación fiscal”, se sostiene que sólo la política monetaria, bajo la autonomía del Banco de México, tiene la capacidad de crear las condiciones de estabilidad que asegura un crecimiento sostenible en el largo plazo. Los logros alcanzados durante estos años, en materia de control de la inflación y reducción del déficit público, fueron tomados como la prueba del éxito de la política monetaria. Sin embargo, se dejó de lado los mecanismos a través de los cuales se logró la drástica reducción de la inflación y del déficit primario del sector público en tan poco tiempo. Al respecto, debe señalarse que la caída de la demanda agregada y el anclaje del tipo de cambio nominal mediante las constantes intervenciones del Banco de México en el mercado de cambios, cumplieron un papel clave en el control de la inflación y la relativa mejora del balance del sector público.

Así, mediante el bajo crecimiento del producto y el empleo, que implica deterioro del nivel de vida de la población, se alcanzó la estabilidad monetaria y el saneamiento de las finanzas públicas (ver Cuadro 2 Anexo). Dada la alta dependencia tecnológica del aparato productivo, la estabilidad monetaria sólo es posible si el tipo de cambio se convierte en el ancla de la política monetaria. En otras palabras, la estabilidad monetaria es relativa, pues mediante el anclaje del tipo de cambio nominal, se reprimen las presiones inflacionarias. Pero, este mecanismo anti-inflacionario generó fuertes desequilibrios económicos, financieros y sociales, prueba de ello es la crisis cambiaria de finales de 1994,

misma que se convierte en una crisis bancaria, debido a los elevados niveles de cartera vencida que mantenían la mayoría de los bancos.

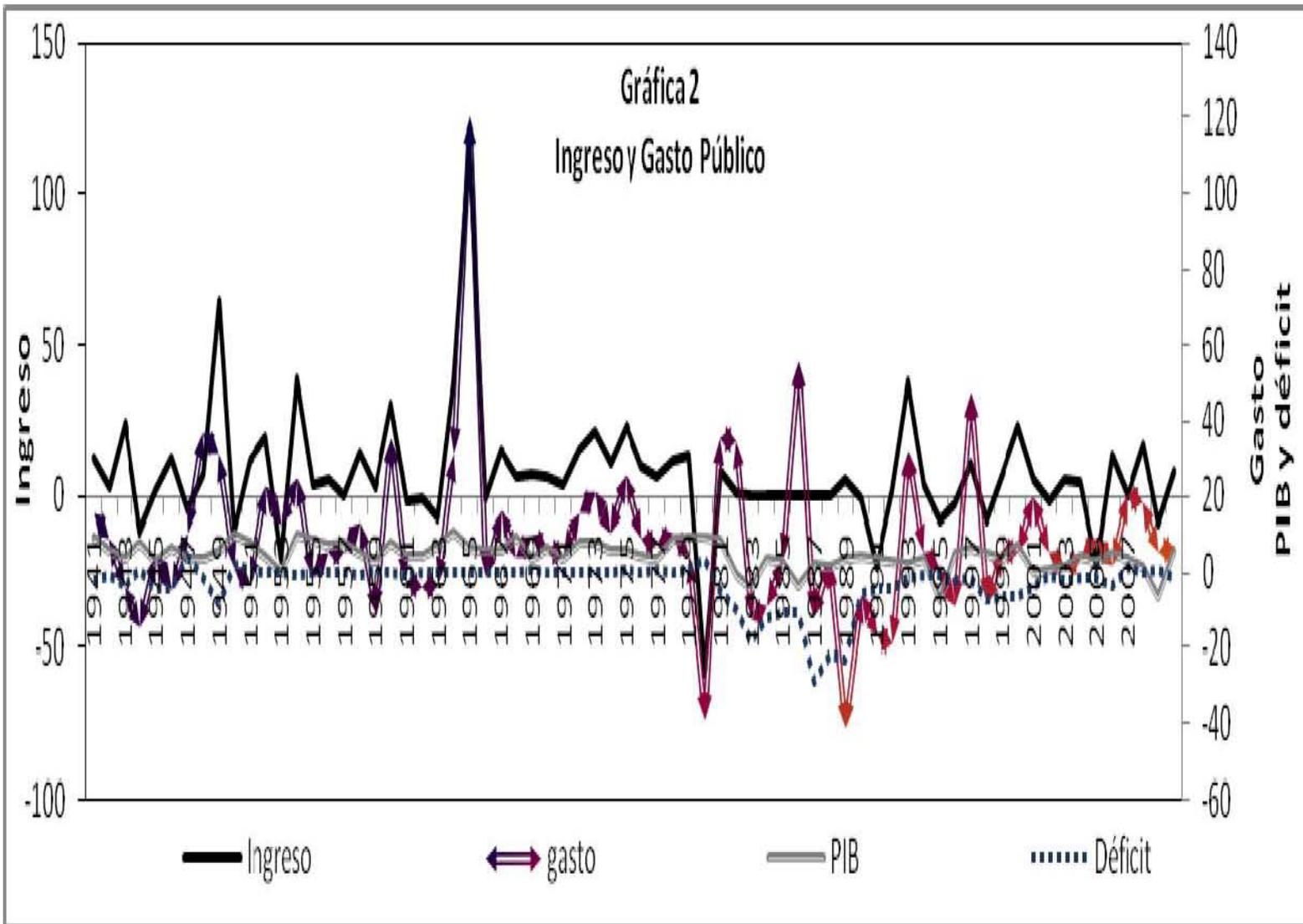
Durante los años 1995-2000, en el marco de una severa recesión económicos y elevada fragilidad financieros, aunado al reducido margen de maniobra del Banco de México para manejar la política monetaria debido a la masiva fuga de capitales que se registró antes y después la devaluación de 1994, el gobierno de Ernesto Zedillo continuó con la aplicación de medidas fiscales y monetarias restrictivas. En efecto, la aplicación de un esplendido programa de rescate de los bancos, para evitar que la crisis cambiario-bancaria se convirtiera en un problema de insolvencia que desestabilizara el sistema de pagos, se acompañó de un severo ajuste del gasto público que afectó en mayor medida al gasto social, pues el gasto en inversión de infraestructura ya había registrado fuertes recortes desde mediados de la década de los ochenta.

Por su naturaleza y efectos, las políticas que se vienen aplicando desde 1995 son iguales a las políticas de ajuste y estabilización ortodoxas que se aplicaron desde 1983; no obstante, las políticas que se instrumentan a partir de 1996 se sustentan en el enfoque del Nuevo Consenso Monetarista, que sostienen que la política monetaria de metas de inflación es la política “óptima” para lograr la estabilidad económica y conducir a la economía al pleno empleo en el largo plazo. Por otro lado, dado que este enfoque mantiene la hipótesis neoclásico-monetarista que afirma que el déficit público genera inflación y recesión económica en el largo plazo, reivindica la tesis monetarista de la incapacidad de la política fiscal expansiva para conducir el crecimiento económico. En consecuencia, se asume que el éxito del esquema de metas de inflación depende en gran medida de la disciplina fiscal, esto es, de mantener las finanzas públicas en equilibrio.

Siguiendo esta concepción, a partir de 1996 el Bando de México viene operando, sin hacerlo público, la política monetaria mediante la fijación de una banda amplia de inflación, misma que se reduce en 1999, hasta que en 2001 se asume de forma explícita un objetivo de inflación acotado, esto es, del 3% ($\pm 1\%$). A partir del año 2000, la política económica en general, ha estado avocada al cumplimiento de la meta de inflación. Así, el anclaje del tipo de cambio nominal, mediante la realización de operaciones de esterilización

en el mercado de cambio por parte del Banco de México, impide que el ajuste del tipo de cambio real se traslade a los precios. En tanto que política monetaria de altas tasas de interés, por un lado, asegura la entrada de capitales externos de corto plazo necesarios para enfrentar cualquier corrida especulativa sobre el peso, dados los elevados niveles de apreciación del tipo de cambio real inducidos por la decisión de mantener estable el tipo de cambio nominal; pero, por el otro, se inhiben las decisiones de inversión productiva y, en consecuencia, se mantiene un bajo crecimiento del producto y el empleo. Y, por su parte, el manejo pro-cíclico de la política fiscal asegura la contracción de la demanda agregada; evitando de esta forma que una expansión del gasto público frene la recesión económica. Ante choque externos se ha aplicado una combinación de medidas fiscales y monetarias restrictivas. Por ejemplo, cuando se ha presentado un incremento de las tasas de interés externas, el Banco de México eleva aún más las tasas internas para evitar que la reducción del *spread* de tasas ponga en riesgo la afluencia de capitales externos de corto plazo, y al mismo tiempo se reduce el gasto público y la autoridad monetaria realiza intervenciones esterilizadas en el mercado de cambios para frenar las expectativas de devaluación del peso.

En la Gráfica 4.1 se muestra que en los últimos diez años, 2001-2010, la estabilidad monetaria (tasa de inflación entre 4 y 5%, en promedio anual) y el equilibrio fiscal (entre 1 y 5 2%, como proporción del PIB) se han alcanzado sacrificando el crecimiento económico y, en consecuencia, reproduciendo la fragilidad de las finanzas públicas que se pretendía corregir con la política monetaria de metas de inflación. En consecuencia, los desequilibrios estructurales de la economía mexicana se han profundizado, pues en lugar de alcanzar la estabilidad monetaria y cambiaria por la vía del crecimiento económico. Así, durante el largo periodo de 1940-1976, la estabilidad monetaria y el bajo déficit fueron resultados del crecimiento económico; este comportamiento se revierte a partir de 1983, como resultado de la instrumentación de políticas de choque sobre la demanda, que priorizan la estabilidad de precios y el equilibrio fiscal como una condición para alcanzar el pleno empleo de todos los factores productivos.

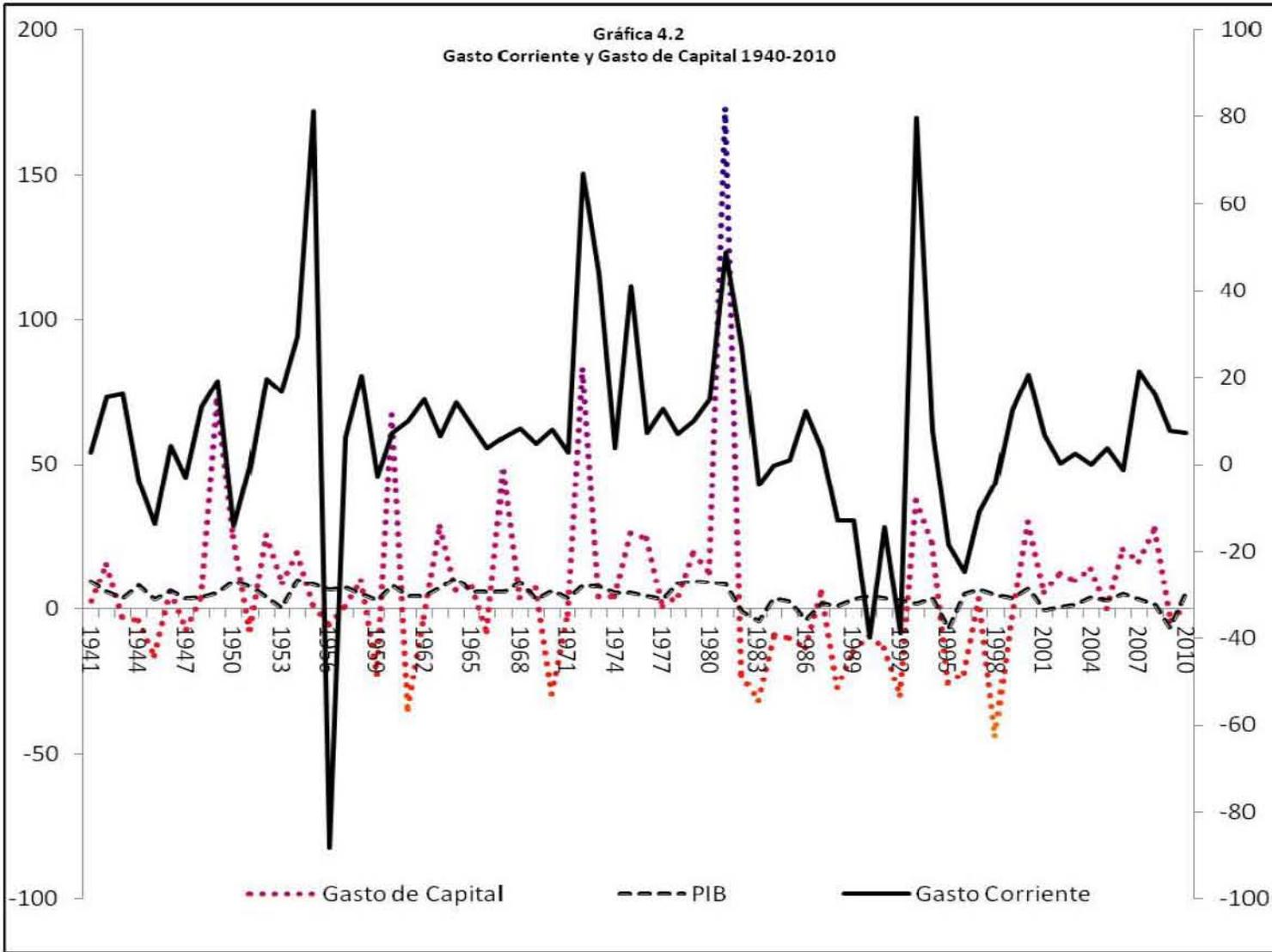


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Cuentas Nacionales y Banco de México.

2.2. La estructura del gasto público: 1940-2010

En la estructura del gasto público sobresalen los cambios registrados en el gasto de capital; después de mantener una elevada participación, 37%, en promedio anual, durante la década de los cuarenta, cuando fungió como motor del proceso de industrialización. En 1950 inicia un aumento en esta proporción que es de 58.98%, en promedio anual, durante el periodo 1950-1969. A partir del período 1970-1979, el gasto de capital viene registrando una tendencia a la baja. Un comportamiento semejante registra el gasto corriente³ (ver Cuadro 3 Anexo y Gráfica 4.2). El manejo pro-cíclico del gasto público y, en consecuencia, sus efectos recesivos sobre la actividad económica, explican la reducción de éste, como proporción del PIB. En este sentido, el deterioro de las finanzas públicas no se explica por el incremento del gasto público deficitario, sino por otros factores, como la contracción de la base tributario provocada por el lento crecimiento del producto y el empleo, el elevado servicio del endeudamiento externo e interna, en particular de ésta última, que desde 2001 se ha venido utilizando con fines anti-inflacionarios. Cabe señalar que el incremento extraordinario del rubro de “otros ingresos” a partir de 2001, se debe a que en él se incluyeron las operaciones financieras de los organismos y empresas dentro del presupuesto sin PEMEX, y operaciones ajenas netas que no se realizan dentro del presupuesto de Egresos de la federación y que son asignados a la cuenta de terceros. (Ver Cuadro 3, Anexo).

³ Los cambios en la estructura del gasto público deben analizarse con precaución, ya que a partir de 1970 la metodología para contabilizarlo ha sido modificada en varias ocasiones. Por ejemplo, a partir de 1970 se incluye en el rubro de “otros gastos” las operaciones financieras de los organismos y empresas dentro del presupuesto, excepto PEMEX. En 1980 se modifica nuevamente la metodología, como resultado de los cambios en los ramos presupuestales 28 y 33, que implicó que los rubros de subsidios y transferencias se incluyeran en el gasto corriente. Ello explica que el gasto de capital se haya reducido, en tanto que el gasto corriente se incremento de forma extraordinaria.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Cuentas Nacionales y Banco de México.

2.3. Estructura de los ingresos públicos: 1940-2010.

La estructura y evolución de los ingresos públicos también registraron cambios importantes. Durante los años 1940-1964, la principal fuente de los ingresos públicos fueron los ingresos tributarios, con el 65%, en promedio anual; concentrándose la carga tributaria en los impuestos indirectos; mientras que por el lado de los impuestos directos, se gravó más al trabajo que a las utilidades y ganancias (Ortiz, 2003). Para el periodo 1965-1972, la participación de “otros ingresos” se incrementó de forma extraordinaria debido a que, el anterior Departamento del Distrito Federal empezó a obtener ingresos extra-presupuestal derivados de la puesta en marcha del Sistema de Transporte Colectivo Metropolitano. Este comportamiento se mantiene hasta 1979; ello explica que, en términos relativos, la participación de los ingresos tributarios disminuyera (ver cuadro 4 anexo). Los cambios, en particular en los ingresos tributarios, que se presentan en los años 1980-1982, se explican en gran medida por el incremento de los ingresos extraordinarios provenientes de las exportaciones de petróleo. Pero, además debe considerarse que a partir de 1980 se hicieron cambios a la metodología para contabilizar los ingresos públicos.

Los ingresos provenientes de las empresas del sector públicos (derechos, productos y aprovechamientos), por concepto de venta de servicios y bienes públicos, contribuyeron en gran medida a que los ingresos no tributarios mantuvieran una participación importante y sostenida, entre 6 y 19%, en los ingresos totales, durante los años 1940-1965. Sin embargo, la contracción de la inversión pública en este sector de empresas condujo a su deterioro financiero; de tal forma que durante los años 1966-1979, el rubro de los ingresos no tributarios registró una drástica caída. A partir de 1983 la estructura de los ingresos públicos vuelve a registrar cambios importantes, como consecuencia de la masiva explotación y exportación de petróleo y de los ingresos extraordinarios que empezaron a generar la venta de las empresas de sector público (ver Gráfica 4). Así, a partir de ese año la evolución de los ingresos públicos estará determinada por estos dos factores. Por un lado, los ingresos extraordinarios por la venta de activos fijos del sector público explicarán un incremento en el costo plazo y un descenso en el mediano y largo plazo, a medida que se avanza en la venta de las empresas del sector público. Por el otro, el comportamiento y

estructura de los ingresos públicos estará determinada por la producción y exportación de petróleo; más concretamente por el precio y la demanda internacional de éste. En otras palabras, las finanzas públicas estarán ligadas a los ingresos provenientes de las exportaciones de petróleo, ya que de éstas dependerán el monto y estructura de los ingresos públicos.

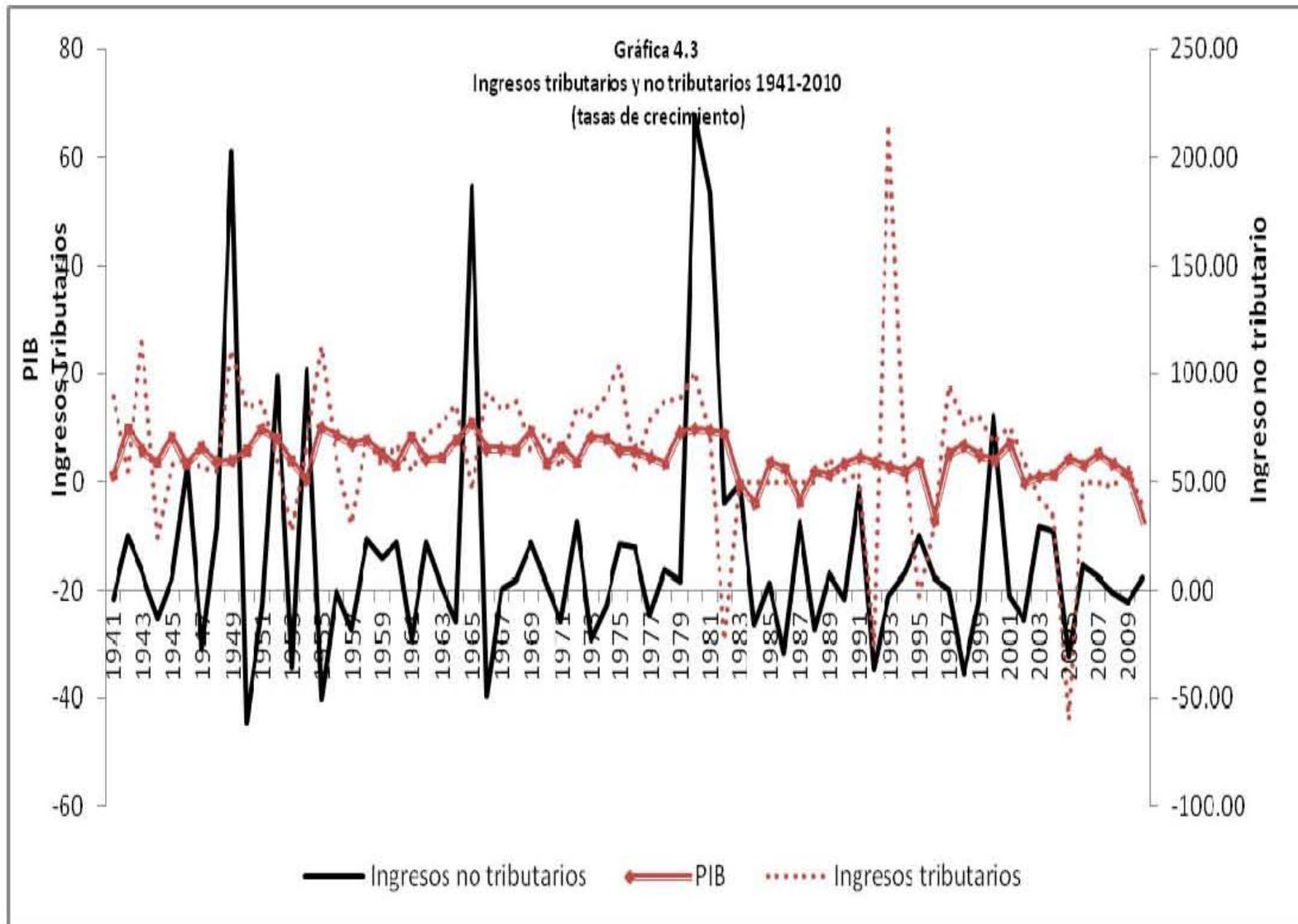
Como proporción del PIB, los ingresos públicos mostraron cambios sobresalientes; para el periodo 1940-1964, dicho porcentaje fue de 8.7%; sin embargo, en la etapa 1965-1971, esta participación se eleva al 22%; tendencia que continua en el periodo 1972-1976, con una participación del 36%, en promedio anual. Este comportamiento se da en el contexto de un crecimiento económico inducido por la expansión del gasto público deficitario. El comportamiento irregular que muestran los ingresos públicos a lo largo de los años 1977-1982, esto es; un crecimiento acelerado en 1977-1979, y su drástica caída en 1980-1982, es el resultado del sobrecalentamiento de la economía generado por el *boom* petrolero, y el cual fue financiado con deuda externa cuyos efectos negativos sobre las finanzas públicas aparecerán en los años posteriores.

En la gráfica 4.3 se puede observar una relación positiva, con cierto rezago, entre el crecimiento económico y los ingresos tributarios y no tributarios. En general, durante los años 1940-1982, los ingresos no tributarios registraron una tendencia a la alza, aunque inestable; en tanto que los ingresos tributarios mostraron un comportamiento más estable, pero a la baja. Ello corrobora la hipótesis que sostienen que el crecimiento del PIB tiene un efecto directo sobre el comportamiento de los ingresos tributarios, pues los dos principales impuestos tributarios, Impuesto sobre la Renta (impuesto directo) y el impuesto al consumo, como el IVA (impuesto indirecto) mantienen una relación directa con el crecimiento económico. Para el periodo 1983-1989, en el contexto de una aguda recesión económica, con leves y brevísimos episodios de recuperación, este índice registró una reducción, ya que la caída del PIB impacta de forma directa y negativa la recaudación de los ingresos tributarios. En los años 1990-2004, la mejora que se registra en los ingresos tributarios, como proporción del PIB, a excepción de los años 1995-1996, cuando se presentan los efectos rezagados de la crisis de 1995, se deben en buen parte a los ingresos extraordinarios provenientes de la venta de los bancos y las últimas empresa públicas que

quedaban. A partir de 2005, se hacen evidentes los efectos negativos de la política de metas de inflación sobre las finanzas públicas, pues al contraer el gasto público deficitario para asegurar el cumplimiento de la meta de inflación fijada por el Banco de México, se contrae el crecimiento económico, lo que a su vez eleva el desempleo y, en consecuencia, provoca la reducción de la base tributaria (Basilio, 2008).

En la Gráfica 4.3 se presenta el comportamiento de los ingresos tributarios y no tributarios. En términos generales, a partir de 1983 se observa una tendencia irregular en el crecimiento de ambos tipos de ingresos, que coincide con la aplicación de políticas de estabilización y ajuste de corte ortodoxo que priorizan el control de inflación en detrimento del crecimiento del producto y el empleo. En efecto, bajo el principio de saneamiento de las finanzas públicas, durante el sexenio 1983-1987, la contracción del gasto público como principal mecanismo para controlar la inflación, propició una reducción de la demanda agregada interna; ésta fue de tal magnitud que la economía entró en una severa recesión. De hecho, el nulo y negativo crecimiento del PIB y el empleo y el agudo deterioro del nivel de vida de la población condujeron a denominar a la década de los ochenta, como la década perdida. A partir de 1990, cuando la política monetaria quedaría subordinada al cumplimiento del objetivo, no declarado por parte del Banco de México, del control de la inflación, la aplicación del principio del equilibrio fiscal se endurece. En este sentido, los efectos recesivos de la crisis cambiario-financiera de 1994-1995, no sólo fue el resultado de las políticas de desregulación financiera, sino también de los efectos recesivos provocados por la combinación de políticas monetaria y fiscal restrictivas que se implementaron al mismo tiempo que se desregulaba la economía. Desde 2001, cuando se asume de forma explícita el control de la inflación como objetivo prioritario de la política económica, la consolidación fiscal se convirtió en el principio rector de la política fiscal. Limitando el papel de la política fiscal a estabilizador de la moneda y limitando el crecimiento económico al cumplimiento de la meta de inflación de 3% ($\pm 1\%$) y a la consolidación fiscal, un déficit del 2.0%, como proporción del PIB.

Bajo estas políticas económicas, el bajo crecimiento económico ha empeorado la fragilidad de las finanzas públicas, pues el bajo déficit público se sostiene en un lento y



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Cuentas Nacionales y Banco de México.

bajo crecimiento del producto y el empleo. En consecuencia, la política fiscal pro-cíclica se ha convertido en una fuerte limitante del crecimiento de los ingresos públicos, más concretamente de los ingresos tributarios.

3. Política fiscal contra-cíclica y crecimiento económico con estabilidad monetaria: 1958-1982

Considerando el comportamiento de la relación producto interno bruto (PIB) e inflación, podemos distinguir cuatro etapas a lo largo del periodo 1940-1982: 1940-1957, 1958-1970, 1971-1976 y 1977-1982. La primera etapa, 1940-1957, se identifica por un crecimiento con presiones inflacionarias; la segunda de 1958 a 1970, se caracterizó por un crecimiento económico dinámico acompañado de estabilidad de precios, estimulado en gran medida por el proceso de industrialización; en la tercera etapa, que comprende los años 1970-1977, el crecimiento es altamente irregular y los precios registran una tendencia a la alza, no obstante, el PIB mantiene tasas de crecimiento de entre 3 y 8 por ciento. La tendencia inestable fue de corta duración debido a las expectativas que generó el incremento extraordinario del precio internacional del petróleo. Finalmente, durante los años 1978-1982 se registró un crecimiento económico extraordinario sostenido por la explotación y exportación de petróleo (ver Cuadro 1 Anexo).

3.1. El desarrollo estabilizador y el crecimiento económico por la vía de la estabilidad monetaria: 1958-1970

Después de los años 1940-1957, cuando se registra un alto crecimiento con presiones inflacionarias, 5.9% de crecimiento en el PIB, y tasa de inflación del 15.2%, en promedio anual; ocasionada esta última por las presiones en los precios que se registraron en 1950-1951 y 1955 (ver cuadro 1 Anexo), la economía mexicana entra en una etapa de crecimiento sostenido con estabilidad monetaria. Esta estrategia, conocida como el desarrollo estabilizador o el milagro mexicano, se sostuvo en dos ejes: por un lado, el gasto público se orientó a la construcción de obras de infraestructura básica para el desarrollo industrial, y por el otro, la política de ingreso público estimuló la acumulación de capital en el sector industrial mediante el abastecimiento de insumos industriales baratos, bajos precios de bienes y servicios públicos y un esquema tributario favorable a las utilidades

empresariales. La combinación de estas dos estrategias permitió la valorización rápida del capital privado y, por lo tanto, la generación de altos niveles de ganancias. El punto culminante de estos mecanismos positivos se registra en 1964, cuando la el PIB crece a una tasa del 11%, la inflación crece al 5%, y las finanzas públicas muestran un ligero superávit del .0.27 %, como proporción del PIB (ver Cuadro 1 Anexo)

Durante esta etapa la intervención del Estado en la economía se propuso como objetivo de mediano y largo plazo alcanzar el crecimiento económico por la vía de la estabilidad de precios. En el contexto de un proceso de industrialización acelerado que generó efectos multiplicadores sobre el mercado interno, sumado al crecimiento de la demanda externa y estabilidad de los mercados mundiales, los objetivos macroeconómicos de alto crecimiento y baja inflación se alcanzaron. El PIB creció a una tasa del 6 por ciento, acompañado de una tasa de inflación inferior al 3 por ciento, en promedio anual; aunque a partir de 1969 se registra un incremento en el déficit público, que coincide con la disminución del gasto público, en particular con una drástica caída del gasto en capital (ver Cuadro 1 Anexo).

En este círculo virtuoso cumplieron un papel importante las fuentes de financiamiento del déficit público, ya que no provocaron presiones sobre los precios; dichas fuentes fueron el superávit en la balanza agropecuaria y la balanza de servicios no factoriales, como el turismo y las transacciones fronterizas, y en menor medida, por lo menos hasta 1970, la deuda externa con organismos internacionales multilaterales, como el FMI y Banco Mundial, cuyas tasas eran bajas, fijas y de largo plazo..

El financiamiento del déficit a través del ahorro interno contribuyó a la estabilidad monetaria, ya que al evitar presiones sobre el financiamiento primario del Banco de México, se aseguraba la estabilidad del tipo de cambio mediante el control del crédito y de la liquidez. Dado que la captación interna se sustentaba en instrumentos altamente líquidos en esos años, cualquier incremento en el nivel de gasto público debía ser correspondido con un aumento en la captación de recursos por parte del sistema bancario, cuya credibilidad dependía de la confianza de los empresarios en el mantenimiento de la estructura tributaria regresiva y de la estabilidad del tipo de cambio, así como de la libre convertibilidad del

peso. Esta tendencia macroeconómica muestra su debilitamiento a mediados de la década de los sesenta, cuando se hacen evidentes las limitaciones del modelo sustitutivo de importaciones en el que sostenía la estrategia del desarrollo estabilizador. Entre estas limitaciones se encuentran el alto déficit externo, el deterioro de las finanzas públicas y las presiones inflacionarias generadas por deficiencias del lado de la oferta, en particular la crisis del sector agropecuario y la alta dependencia tecnológica del aparato productivo.

La expansión del gasto público deficitario mantuvo un ritmo de crecimiento sostenido; sin embargo, ante la ausencia de una reforma tributaria profunda, el déficit fiscal se incrementó aceleradamente. En la medida que el financiamiento vía encaje legal agotó su capacidad de expansión, el déficit gubernamental fue crecientemente financiado con créditos externos y deuda pública interna monetaria, lo que, en parte explica el incremento de la inflación (Alcides, 1997), porque las presiones inflacionarias provenían fundamentalmente de las presiones que provocaron los incrementos de los precios internacionales de los alimentos y energéticos, y la caída de la producción interna agropecuaria y, en consecuencia del deterioro de los términos de intercambio.

En general, durante el periodo 1958-1970 el gasto público deficitario se correspondió con un crecimiento del producto; ello redujo las presiones sobre los precios, y amplió la base tributaria. De tal forma que los ingresos público registraron una mejora, lo cual se reflejó en un bajo déficit público primario. Al respecto, podríamos sostener que el manejo contra-cíclico de la política fiscal evitó el deterioro de las finanzas públicas (ver Cuadro 2 Anexo).

3.2. Desequilibrios estructurales y manejo no funcional de las finanzas públicas: 1971-1982

Durante el período 1971-1982, que corresponden a dos sexenios presidenciales, la economía registra un comportamiento errático e irregular. En el sexenio de 1970-1976, el PIB y la inflación muestran una tendencia inestable, pues el PIB oscila entre tasas del 3.8% y el 8.2%, mientras la inflación pasa de una tasa del 4.9% a 16%. Como dijimos, este comportamiento tiene una corta duración, no obstante sus efectos profundizaron los desequilibrios estructurales que caracterizan a la economía mexicana, como el deterioro de

las finanzas públicas y del sector externo y las presiones inflacionarias. Mismos que, ante las expectativas de un acelerado crecimiento sostenido en las exportaciones de petróleo, fueron minimizados.

En 1978 el fantasma de la crisis había quedado atrás, pues el incremento del precio internacional del petróleo avizoraba un auge para la economía mexicana; de hecho, el crecimiento extraordinario del PIB, del 9%, en promedio anual, durante los años 1978-1981, fue el resultado del *boom* petrolero. Sin embargo, el elevado endeudamiento externo que sostuvo el creciente financiamiento del gasto público deficitario en el sector petrolero, se convirtió en la principal fuente generadora de inestabilidad financiera y de presiones inflacionarias. De tal forma que, la masiva exportación del petróleo que sobrecalentó la economía generó las condiciones para que estallara la crisis de la deuda de 1982, que sumergió a la economía mexicana en una de las peores crisis de su historia.

Así, mientras la actividad económica se paralizaba la inflación crecía a tasas del 22%, en promedio anual, para los mismos años. Por su parte, el déficit en términos reales y como proporción del PIB, muestra una tendencia creciente, de representar el 5%, pasa al 10 y 19 por ciento en los años 1980, 1981 y 1982, respectivamente. Es obvio que el elevado gasto público deficitario que se ejerció durante estos años reactivó la inversión privada y, por tanto, expandió la demanda agregada; sin embargo, también es obvio que la estrategia de centrar el crecimiento económico en el sector petrolero, cuyo financiamiento dependió en su totalidad de la deuda externa, generaría una alta vulnerabilidad comercial y financiera de la economía mexicana ante choques externos. A mediados de 1982, la recesión económica era evidente, el PIB registra una tasa de crecimiento anual negativo de -0.62%, luego de un largo periodo de crecimiento ininterrumpido, de casi 20 años; paralelamente, las presiones inflacionarias adquieren una dinámica propia que rompe con la estabilidad de precios mantenida en los años del desarrollo estabilizador, cuando se registraron tasas de crecimiento del PIB del 6% (ver Cuadro 1, Anexo).

El ejercicio del gasto público durante 1978-1981 es un claro ejemplo de lo que no debe hacerse en materia de política fiscal expansiva. Primero, convertir a la deuda externa en la principal fuente de financiamiento de la expansión del gasto público deficitario fue un

grave error en el manejo de las finanzas públicas. Segundo, la estrategia de crecimiento de la economía basada únicamente en la exportación de petróleo, esto es en la demanda externa, significa una falta de visión macroeconómica de largo plazo. Tercero, tanto la deuda externa como los precios internacionales del petróleo son variables determinadas por factores externos; la primera por las tasas de interés internacionales y por los requisitos que impongan los acreedores en términos de plazos, en tanto que los segundos, están determinados por la oferta y demanda del petróleo.

Recapitulando, el manejo de la política fiscal expansiva y sus efectos sobre las finanzas públicas en el período 1978-1981 está muy lejos de la visión que Keynes, Lerner y de manera más reciente el enfoque postkeynesiano tienen de la política fiscal contracíclica, como instrumento clave para inducir, a través de incremento en la demanda agregada, el crecimiento económico de forma más equilibrada. En otras palabras, contrarrestar la caída de la demanda agregada en las etapas recesivas del ciclo económico, lo que implica un crecimiento económico con distribución del ingreso, ya que en estos enfoques la demanda efectiva es la determinante de la inversión y, por tanto, del nivel de producción. En este sentido, para el caso de México, el manejo de la política fiscal y monetaria que más se acerca a esta concepción es la instrumentada durante el desarrollo estabilizador.

4. El manejo pro-cíclico de la política fiscal. Bajo crecimiento con estabilidad monetaria: 1983-2010.

La crisis de la deuda externa de 1982 marcó un punto crítico en la evolución de la economía mexicana, ya que la economía entra en una profunda recesión, en tanto que la inflación alcanza niveles muy por arriba de los históricos. Para enfrentar esta situación el gobierno de Miguel de la Madrid recurrió a medidas ortodoxas del tipo clásico o neoclásico que pugnaban por una mejor participación del estado, como lo recomendaran, los neoclásicos y recientemente la Nueva Escuela Clásica y el Nuevo Consenso Monetario, basadas en la contracción de la demanda agregada. Paralelamente, se aplican políticas tendientes a desregular y liberalizar el sector financiero y externo, así como la eliminación de la participación del Estado en las actividades económicas; respecto a esta última se inicia el proceso de privatización de un importante grupo de empresas públicas. Con estas

medidas se inicia el tránsito de una economía regulada y protegida, a una abierta y orientada al mercado.

La política de cambio estructural sostenía que la reducción de la intervención del Estado en la economía y el saneamiento de las finanzas públicas eran condiciones necesarias para alcanzar la recuperación económica en el mediano plazo. Este cambio se apoyaba en dos pilares, por un lado, se propone acelerar la privatización de las empresas públicas y, por el otro, profundizar el proceso de liberalización comercial y financiera (López, 2005). Ello, se afirmaba, permitiría una integración más competitiva de las exportaciones mexicanas a los mercados mundiales, y la integración del sistema financiero a los mercados internacionales de capitales (Aspe, 1993). Bajo el marco de liberalización económica, la política fiscal se fijó dos objetivos: 1) aumentar los impuestos y otros ingresos fiscales y 2) reducir los gastos públicos para abatir el déficit fiscal, además de avanzar en la renegociación de la deuda externa.

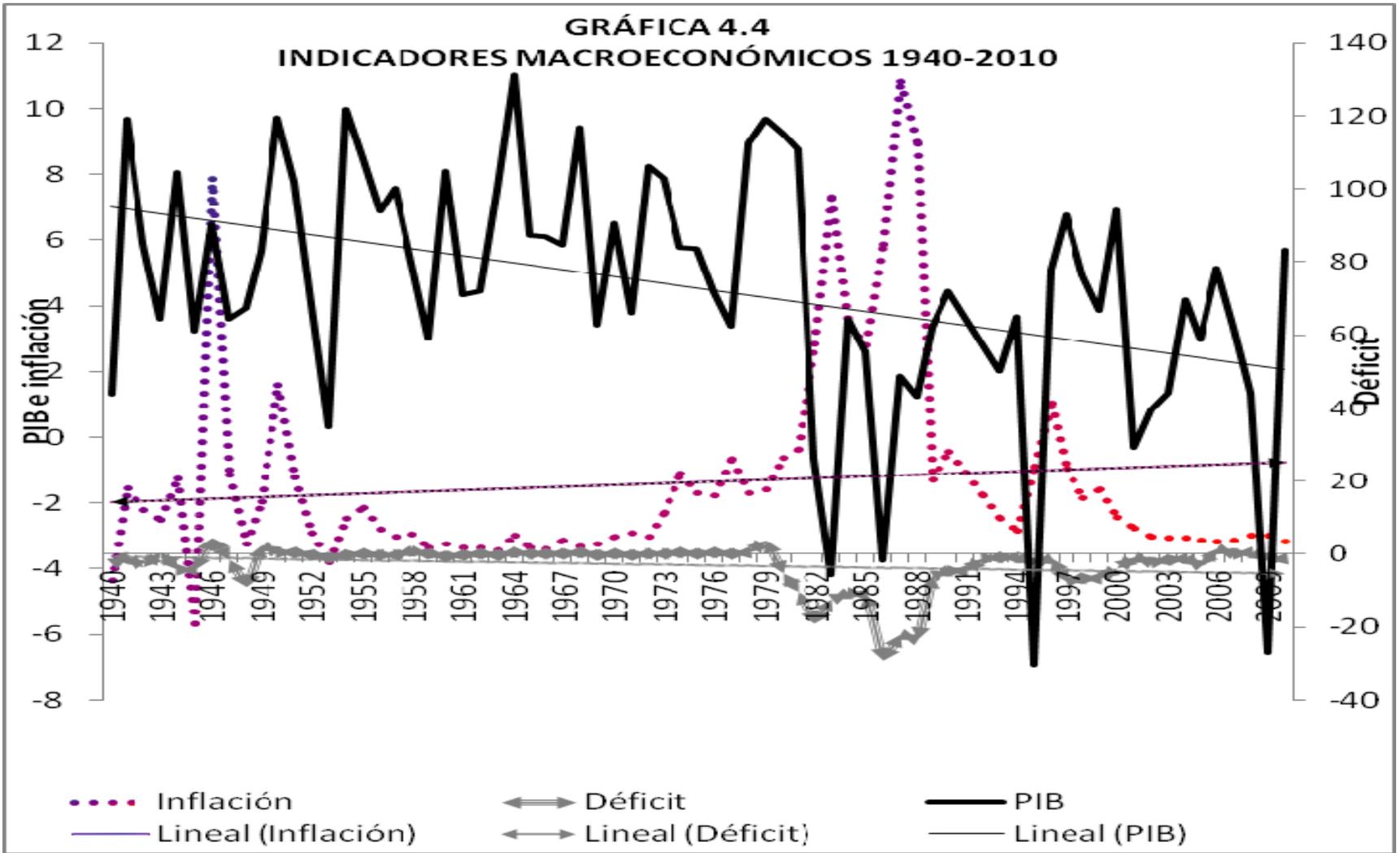
La débil recuperación económica y la persistencia de las presiones inflacionarias demostraron el fracaso del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) implementado para enfrentar los desequilibrios externos y la recesión económica. En este marco, a principios de 1987 se presentó un nuevo programa económico, denominado Plan de Aliento y Crecimiento (PAC) basado en una política expansionista tendiente a reactivar economía. Las principales medidas fueron la liberalización del crédito interno con el objetivo de bajar las tasas de interés y alentar la inversión, sin embargo, debido a la contracción del gasto público y la obligación de cumplir con los compromisos financieros que implicaba la deuda externa impidieron que dichas medidas tuvieran el éxito que se esperaba, pues si bien el déficit disminuyó entre 1983-1985, en 1987 alcanzó el nivel de 1982, 22 por ciento, como proporción del PIB. De hecho, durante todo el período 1983-1987, el PIB se mantuvo prácticamente estancado, y la inflación se mantuvo en 75%, como promedio anual; por su parte el déficit público representó el 28.8 por ciento del PIB, en promedio anual (Ver Cuadro 1 Anexo y Gráfica 4.4) (Aspe, 1997).

A finales de 1987, dado el elevado nivel de apreciación del tipo de cambio, la fuga de capitales forzó la devaluación del peso y, con ello, las presiones inflacionarias reforzaron su

dinámica inercial. En este contexto, el nuevo gobierno de Carlos Salinas de Gortari implementa una política de ingresos para controlar la inflación, misma que por sus efectos recesivos condujo en el corto plazo a una drástica reducción de la inflación en 1989, pues de un nivel de 130% registrada en 1987, se pasa a una tasa del 20% en 1989. Con esta medida la economía mexicana inicia su tránsito hacia un nuevo modelo de acumulación basado en las libres fuerzas del mercado. Al igual que en el sexenio anterior el presidente Salinas de Gortari sostiene que la desregulación económica y el saneamiento de las finanzas públicas son requisitos necesarios para alcanzar la estabilidad monetaria y el crecimiento económico sostenible en el largo plazo. (Ver Cuadro 1 Anexo y Gráfica 4.4).

El saneamiento de las finanzas públicas condujo a una reducción del déficit presupuestal, e incluso, en algunos se obtuvo superávit primario; la inflación se redujo hasta alcanzar en 1993, una tasa de 9.8 por ciento, tendencia que se ve frenada con la devaluación de diciembre de 1994. Los efectos de la devaluación se manifestaron de inmediato en una combinación de presiones inflacionarias con recesión económica. Entre 1995-1996 se implementaron medidas fiscales y monetarias restrictivas para contener las presiones inflacionarias y la volatilidad del tipo de cambio, tales como, una mayor contracción del gasto público y el establecimiento de una banda de inflación. A partir de 1997, estas medidas se profundizan, en particular la política monetaria que adopta como objetivo prioritario la estabilidad de precios. Ello explica la reducción del déficit público y el cumplimiento de la meta de inflación del 3%. Por otra parte, la disciplina fiscal se ha combinado con una estrategia contradictoria de crecimiento de la deuda pública interna con fines anti-inflacionarios.

De esta forma, la adopción de la política de metas de inflación al priorizar la estabilidad monetaria, que implica a su vez el equilibrio o consolidación fiscal, se deja de lado el crecimiento del producto y el empleo; esto es, el mercado interno deja de ser el eje del crecimiento económico. Obligando a que el crecimiento del producto y el empleo esté determinado por la demanda externa y, en consecuencia, por los choques externos, lo que nos ha hecho altamente vulnerables, como lo muestra la reciente caída de la demanda externa de la economía estadounidense.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI Cuentas Nacionales y Banco de México.

Después de la crisis cambiaria de 1994-1995, la economía registra una recuperación económica con tasas de crecimiento del PIB de entre el 4 y el 7%, para el período 1996-2000. Sin embargo, a partir de 2001, cuando se adopta de forma completa el esquema de metas de inflación, el crecimiento del producto registra una tendencia irregular y descendente. Por su parte, la cuenta corriente ha venido registrando altos déficits, en tanto que la cuenta de capitales se ha visto favorecida por los elevados flujos de capitales externos de cartera (ver Cuadro 1 Anexo). Cabe recordar que dichos flujos obligan al Banco de México a realizar intervenciones estilizadas en el mercado de cambios para mantener estable el tipo de cambio nominal, ya que mediante dichas intervenciones se impide que los flujos externos de corto plazo eleven la liquidez interna. Así, mediante la estabilidad del tipo de cambio nominal, el Banco de México cumple su meta de inflación, fijada $3 \pm 1\%$. Sin embargo, este mecanismo genera dos problemas: por un lado, la deuda pública interna crece de forma acelerada, pues las intervenciones esterilizadas en el mercado de cambios requieren de la emisión de valores gubernamentales y, por el otro, la apreciación del tipo de cambio real y la contención de la expansión de la demanda agregada interna lento propician un bajo crecimiento del producto y el empleo. En otras palabras, se sacrifica el crecimiento económico por la estabilidad monetaria.

En los últimos 22 años, ni la política de ajuste y estabilización ortodoxas de corte liberal que se aplicaron en el sexenio 1983-1987, que consistieron en abrir la economía al exterior, ni la política de ingresos que se instrumentó para estabilizar la economía durante los años 1988-1994, ortodoxa como la primera, y más restrictiva en cuanto al recorte presupuestal que se hizo, y menos aún, la política económica sustentada en la política monetaria de metas de inflación que se bien aplicando desde forma implícita desde 1996, y que se adopta de forma completa en 2001, han sido capaces de construir las bases macroeconómicas para un crecimiento sostenido y estable. Ello, se debe a que todas estas políticas controlan la inflación mediante la contracción de la demanda agregada, para lo cual han restringido el gasto público deficitario.

Así, bajo el principio de finanzas públicas equilibradas, el enfoque convencional que afirma que la expansión del gasto público deficitario genera inflación, y que acepta que existen efectos positivos resultado de incrementar el gasto, pero dice son de corto plazo y a

la larga el efecto nocivo será mayor y más duradero; la negativa del gobierno a aplicar una política de gasto público se sustenta en la idea de que un aumento del gasto público presionará sobre la demanda de crédito, y por lo tanto sobre la tasa de interés, provocando un efecto desplazamiento (crowding-out) de la inversión privada, lo cual erosionará el crecimiento económico. Al respecto, es importante hacer algunos señalamientos. Primero, la tasa de interés depende de la política del banco central y no del balance de las finanzas públicas. En el marco de una política monetaria basada en las metas de inflación, el Banco de México ha asumido la tesis de que un gasto público deficitario generará inflación, por lo que ha optado por elevar las tasas de interés cuando el déficit público presenta un incremento; con la consiguiente contracción de la actividad económica, para evitar presiones inflacionarias. Por tanto, el alza en la tasa de interés es el resultado de la instrumentación de una política monetaria restrictiva que conduce inexorablemente a la disminución de la inversión privada, como resultado de la reducción del crédito por parte de la banca o la menor demanda por parte de las empresas debido a las elevadas tasas de interés. Si se adopta una política monetaria flexible que acompañe el incremento del gasto público tendiente a aumentar la liquidez para evitar presiones sobre la tasa de interés, no se presentará el desplazamiento de la inversión privada; por el contrario, ésta se verá beneficiada por el incremento de la demanda agregada, que a su vez elevará el nivel de ganancias. Segundo, la adopción del esquema de metas de inflación ha obligado al gobierno a aplicar medidas fiscales pro-cíclicas, como la reducción del gasto público deficitario, y al Banco de México a mantener elevadas tasas de interés para atraer flujos de capitales externos que le permitan asegurar la estabilidad del tipo de cambio nominal y, por tanto, el cumplimiento de la metas de inflación. Sin importar los costos sociales y económicos, como lo demuestran las elevadas tasas de desempleo y el grave deterioro del nivel de vida de los grupos mayoritarios de la población, que ha implicado mantener la estabilidad monetaria.

Las últimas cuatro administraciones, incluyendo la actual (2006-2012), han sostenido los objetivos de control de la inflación y saneamiento de las finanzas públicas, sin resolver el dilema entre estabilidad y deterioro en el bienestar de los grupos mayoritarios de la población.

CAPÍTULO V

LOS ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS Y EL CICLO ECONÓMICO EN MÉXICO (1940-2010). UN MODELO ECONÓMETRICO

En la primera parte de este trabajo se ha argumentado que la política fiscal activa o anti-cíclica es un instrumento efectivo para estimular el crecimiento económico, mediante variaciones en la demanda agregada, pues ante una caída del gasto privado sólo una expansión del gasto público es capaz de reactivar la demanda agregada. El gasto público puede compensar de forma más o menos rápida la reducción de la demanda agregada sin generar desequilibrios, porque la caída del gasto privado implica la subutilización de la capacidad productiva instalada. De esta forma, una política fiscal contra-cíclica evita que las fases recesivas del ciclo económico se profundicen y, en consecuencia, se amplíen en el tiempo. Incluso, cuando los recursos económicos están completamente utilizados la política fiscal activa puede influir en el progreso tecnológico de un país mediante la expansión de la demanda agregada y, por tanto, en la expansión del *stock* de capital necesaria para elevar la capacidad productiva en el mediano y largo plazo (Arestis y Biefang-Frisancho, 2000)

1. Los impulsos de la política fiscal en México 1950-2010.

La política fiscal anti-cíclica debe operarse tanto en la etapa expansiva como en la recesiva del ciclo económico; cuando se está en la etapa recesiva el gasto público deficitario debe aumentar y cuando el ciclo se encuentra en expansión el nivel del gasto debe disminuir. Además, este manejo del gasto público deficitario es independiente del estado del balance de las finanzas públicas. Por otra parte, debe considerarse que tanto los gastos como los ingresos públicos tienen componentes cíclicos y permanentes. En el caso de los ingresos, en su mayoría son pro-cíclicos, es decir, aumentan o disminuyen a medida que el producto aumenta o disminuye, respectivamente. En cuanto al gasto público, los efectos sobre el ciclo económico dependerá de su naturaleza y estructura; algunos gastos son permanentes o independientes del nivel de la actividad económica (procíclicos), en tanto que otros gastos variarán de forma inversa a los cambios en el nivel del producto e ingreso (anticíclicos).

Para cuantificar los efectos de las políticas anti-cíclicas hemos recurrido al concepto de impulsos fiscales (Alarco, 2006), el cual mide la magnitud del gasto público real que crece por encima o por debajo de la tasa de crecimiento observada del producto (PIB) real. La magnitud del gasto público que crece por arriba del producto representa un impulso positivo real en comparación con el gasto privado, cuya contracción motivo la expansión del gasto público. Este manejo del gasto público indica que el gobierno está aplicando una política fiscal contra-cíclica o anti-cíclica. Por el contrario, cuando el gasto público crece menos que el producto real representa un impulso negativo, lo que significa que el gobierno está aplicando una política pro-cíclica.

En la Gráfica 5.1 se observa que los impulsos fiscales positivos o incrementos del gasto público, como proporción del PIB real, no son permanentes durante el periodo de estudio, 1940-2010. En la mayoría de los años se registran impulsos negativos, es decir, el gasto público creció en menor proporción que el PIB real. En la década de los cuarenta, se registraron impulsos positivos en 1942, 1943, y de 1946-1949. Existen dos etapas que se distinguen por la mayor presencia de impulsos positivos: la primera que comprende los 1950-1958, que incluye los dos últimos años (1951-1952) del sexenio de Miguel Alemán (1947-1952) y el sexenio de Adolfo Ruiz C. (1952-1958); la segunda etapa que va de 1959 a 1976, la cual comprende los sexenios de Adolfo López M. (1959-1964), Gustavo Díaz O. (1965-1970) y Luis Echeverría A. (1970-1976). En esta segunda etapa se registran más impulsos fiscales positivos y de magnitud más elevada; los cuales van del 2.85 (1969) al 101.63 (1965), como proporción del PIB real. A esta etapa corresponde el *desarrollo estabilizador* cuya estrategia económica se sustentó en la expansión del gasto público para inducir el crecimiento económico. Mediante este mecanismo, el crecimiento económico sostenido permitió reducir las presiones inflacionarias y mejorar la distribución del ingreso.

La magnitud y permanencia de los impulsos fiscales a lo largo de la etapa del *desarrollo estabilizador* (1959-1970) demuestran que la expansión del gasto público deficitario es un poderoso instrumento de la política fiscal activa para inducir el crecimiento económico con estabilidad monetaria. Ello se reflejó en la ampliación de la base tributaria, así como en una mejor distribución del ingreso tanto por el menor efecto de la inflación sobre los salarios como porque los incrementos en estos estuvieron

determinados por los incrementos de la productividad del trabajo. Además, la política de transferencias y subsidios contribuyó a mantener estable el poder de compra de los sectores sociales de la población.

En general, la expansión del gasto público deficitario a lo largo de los años 1959-1970, desempeñó la función de motor del crecimiento económico sostenido y estable que se registró en estos años. Incluso, durante el sexenio 1971-1976, la expansión del gasto público deficitario evitó que la economía mexicana entrara en una fuerte recesión. Cabe que la fuerte oposición que puso el sector empresarial a la reforma fiscal propuesta en estos años por el presidente Echeverría, jugó un papel importante en el deterioro de las finanzas públicas.

En los años posteriores a 1977 y hasta 2010, los impulsos fiscales positivos han sido esporádicos y de corta duración, debido a que factores externos y/o factores internos excepcionales o resultado de periodos recesivos previos. En el caso del sexenio 1977-1982, los impulsos positivos fueron resultado de factores extraordinarios, como el incremento del precio internacional del petróleo y las bajas tasa de interés externas a las que se contrató la deuda externa. Estas condiciones en su conjunto, determinaron el acelerado crecimiento económico hasta mediados de 1982. Sin embargo, a medida que los precios del petróleo bajaron y las tasas de interés externas se elevaron; el efecto fiscal positivo de los años 1981-1982 desaparece. Reapareciendo los desequilibrios estructurales de la economía mexicana; esto es, las presiones inflacionarias, el deterioro en las finanzas públicas y el déficit corriente de la balanza de pagos, pero ahora en un contexto de alta fragilidad financiera generada por el excesivo endeudamiento externo.

Para el sexenio 1983-1988, el impulso fiscal positivo que se registró en 1986 (65.66 %) fue inducido por la recesión previa que provocaron las severas medidas de ajuste fiscal aplicadas en los años 1983-1984, para controlar la inflación mediante la contracción de la demanda agregada. Sus efectos estabilizadores sobre los precios y el déficit público se reflejaron casi de inmediato; pero, de la misma forma, se hicieron presentes los efectos recesivos sobre la actividad económica y, en consecuencia, en el deterioro de las finanzas públicas y del sector externo. En este contexto, el PIB real muestra una tasa negativa de

3.75% en 1986; en tanto que la inflación repunta, hasta alcanzar una tasa del 85%, para el mismo año, inducida en gran medida por el incremento en los precios de los bienes y servicios públicos y el incremento del impuesto al valor agregado. Por su parte, el déficit primario alcanzó el 28.8%, como proporción del PIB, el mayor porcentaje durante todo el periodo de estudio (ver Cuadro 1 anexo)

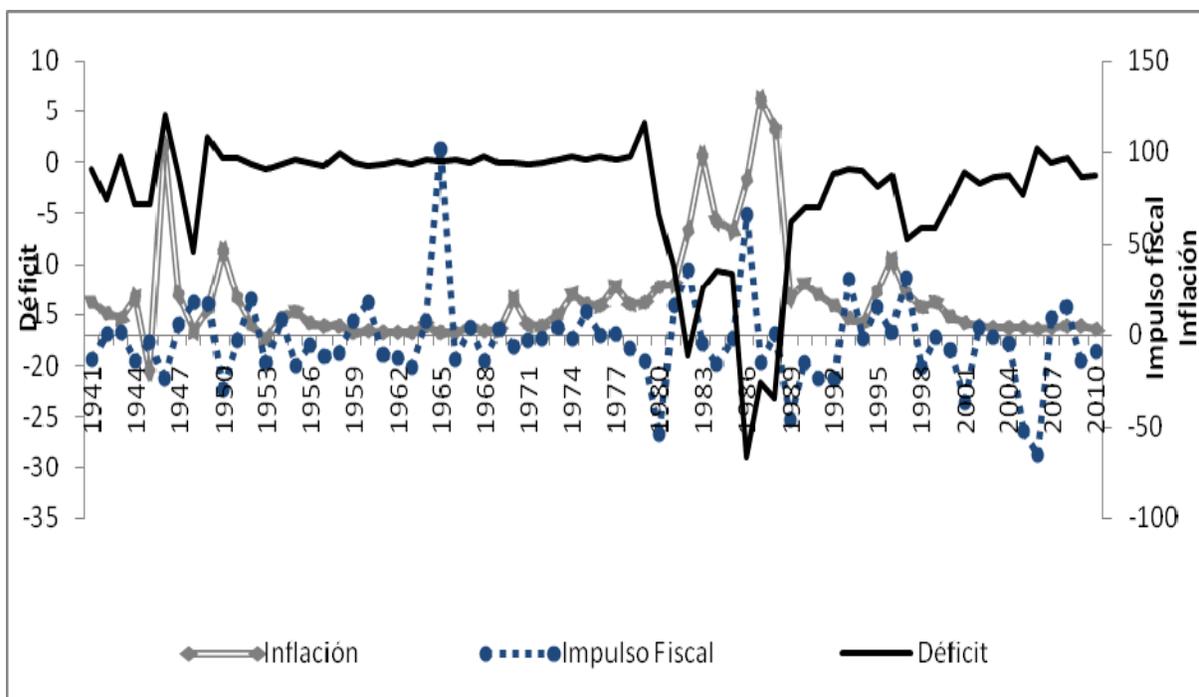
Para enfrentar la recesión económica, en 1986 el gobierno de Miguel de la Madrid se vio obligado a flexibilizar la política fiscal; sin embargo, dada la magnitud de la recesión económica, el PIB no logró crecer; para todo el sexenio, el crecimiento promedio anual de éste fue del cero por ciento. Por su parte, el impulso fiscal para 1986 fue del orden del 65.66 %, el cual sólo condujo a un crecimiento del producto del 1.86% para 1987; es decir, la expansión extraordinaria del gasto público que se registra en 1986 no fue suficiente para reactivar la demanda agregada, en particular la fuerte caída del gasto privado en consumo. Este comportamiento demuestra que las políticas fiscal y monetaria restrictivas aplicadas con el propósito de estabilizar los precios, por la vía de la reducción de la demanda agregada, generó efectos acumulativos en el tiempo que inhibieron el impacto positivo de la expansión del gasto público. Ello explica que, ante la aguda recesión de 1987, la expansión del gasto público se acompañara de presiones inflacionarias y deterioro del balance de las finanzas públicas y del sector externo.

A mediados de la década de los ochenta, se inician la reforma estructural de la economía mexicana con la liberalización comercial y privatización y extinción de empresas y organismos públicos. En la Gráfica 5.1 se observa que en el período 1989-2010 no se registraron impulsos fiscales positivos; ello como resultado de la instrumentación de políticas monetarias que priorizaron la estabilidad monetaria en detrimento del crecimiento económico. Bajo el argumento de que el déficit público es una de las principales fuentes generadoras de inflación, el manejo de la política fiscal quedó subordinado al control de la inflación y al saneamiento de las finanzas públicas.

2. Cuantificación de los estabilizadores automáticos y el ciclo económico en México: metodología y resultados.

Los estabilizadores automáticos desempeñan un papel importante en el crecimiento y desarrollo económico, debido a que atenúan los movimientos del ciclo económico que provocan tanto los choques externos como la contracción de la demanda interna. Los estabilizadores automáticos son componentes del presupuesto público que actúan tanto del lado del gasto como de los ingresos, y responden a las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica; atenuando o suavizando los cambios en el ciclo económico. Los distintos componentes del presupuesto están determinados por decisiones discrecionales de política económica y por la naturaleza cíclica de la economía en su conjunto. Estos dos factores determinan los movimientos del saldo presupuestario; en este sentido, la operación de los estabilizadores automáticos puede contribuir a reducir la volatilidad en el crecimiento del producto, en particular cuando éste se contrae como resultado de choques en la demanda agregada.

GRÁFICA 5.1
IMPULSO FISCAL : 1941-2010



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

Para determinar si la política fiscal en México ha contribuido a amortiguar los efectos de choques exógenos en el PIB, se estimó el tamaño de los estabilizadores automáticos el cual es medido por el componente cíclico del saldo fiscal y el balance cíclicamente ajustado. Cabe señalar que la evaluación empírica de los efectos de la política fiscal a través de los ingresos y gastos públicos, puede generar algunos inconvenientes, ya que éstas variables reflejan el impacto de las fluctuaciones de la economía. En otras palabras sus variaciones pueden ocurrir con o sin la intervención de las autoridades fiscales. Por ello, es pertinente hacer una separación clara entre el componente del balance fiscal que se encuentra directamente vinculado al ciclo económico de aquel componente que representa la postura fiscal. Dicha separación nos permitirá definir el rol que desempeña, por un lado, el componente del balance fiscal y, por el otro, los estabilizadores automáticos en la estabilización del producto. Este señalamiento obliga a aplicar una metodología que permita distinguir los efectos de ambas variables.

2.1 Metodología de la cuantificación

Como ya se ha comentado, la estabilización fiscal automática tiene su origen en la existencia de ciertos ingresos y gastos que se encuentran asociados al ciclo económico, los cuales reaccionan sin que se requiera ninguna intervención gubernamental. El saldo estructural o balance cíclicamente ajustado es un indicador de la orientación que se quiere imprimir a la política fiscal, mediante el uso activo y/o discrecional de medidas de gastos e ingresos.

De acuerdo con la metodología de la Comunidad Europea (CE)¹ y la utilizada por algunos autores (Fuentes y Tovar, 2004), para estimar el tamaño de los estabilizadores automáticos, esto es, el componente cíclico del saldo fiscal, y el balance fiscal cíclicamente ajustado que es el indicador de la postura fiscal se deben estimar las siguientes variables: el PIB potencial, la brecha producto, la sensibilidad del presupuesto al ciclo económico; la

¹ La CEE fue la más famosa de las tres Comunidades Europeas, y después del Tratado de Maastricht (o TUE) se le cambió el nombre a Comunidad Europea (CE). También en el Tratado de Maastricht se creó oficialmente la Unión Europea. Tras la creación de la Unión Europea, la CE (antigua CEE) pasó a formar parte del primero de los tres Pilares de la Unión Europea.

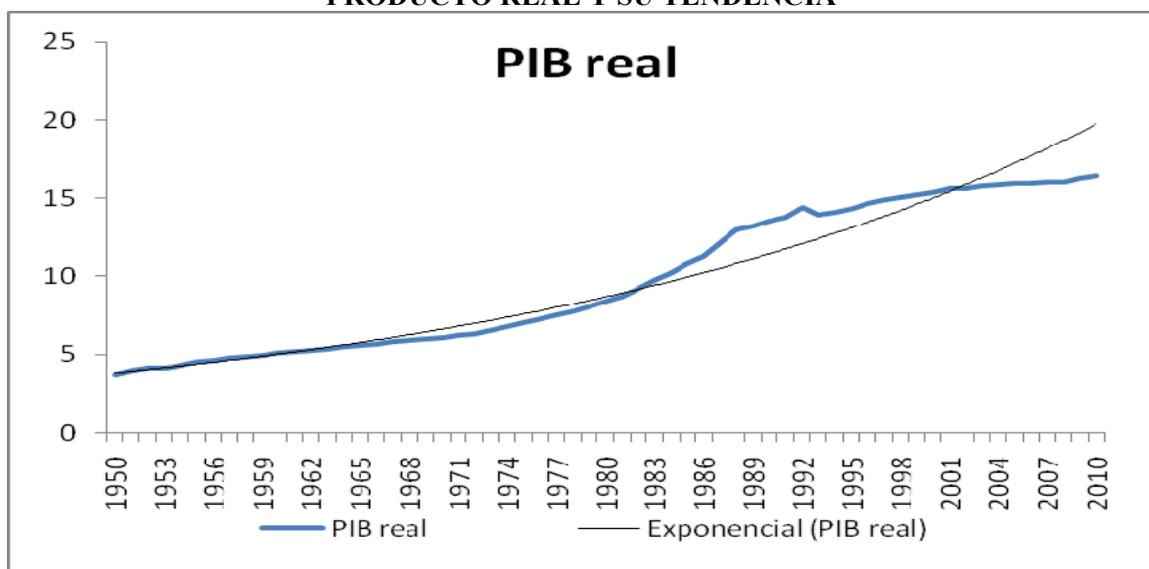
cual está dada por las elasticidades ponderadas de los impuestos. Con estas variables se procederá a descomponer el balance observado en sus componentes cíclico y estructural.

Una vez estimado el PIB potencial (Y^*), se calcularán las desviaciones del PIB actual (Y) respecto de aquél; esto es, la brecha del producto (GAP). Mediante la siguiente fórmula.

$$GAP = \frac{Y - Y^*}{Y^*}$$

Para el cálculo del PIB potencial existen varias alternativas, entre las que se encuentran el uso de funciones de producción y los filtros estadísticos. Actualmente, los métodos más utilizados son las Funciones de Producción (FP) y el filtro Hodrick-Prescott (HP). Haciendo uso de la metodología anterior, en las siguientes gráficas se presenta el comportamiento del PIB real para el período 1950-2010:

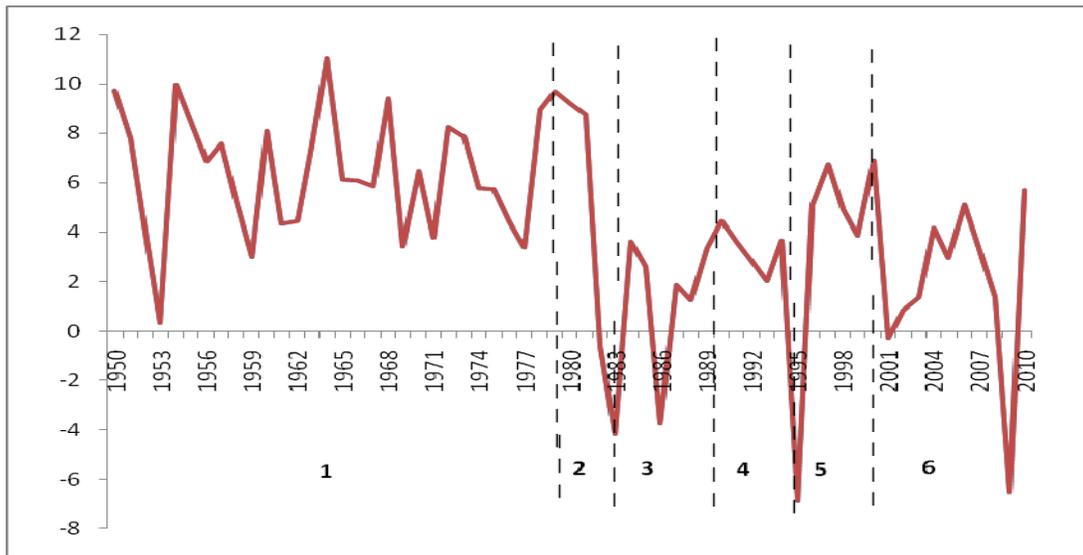
GRÁFICA 5.2
PRODUCTO REAL Y SU TENDENCIA⁽¹⁾



(1) Calculados en logaritmos

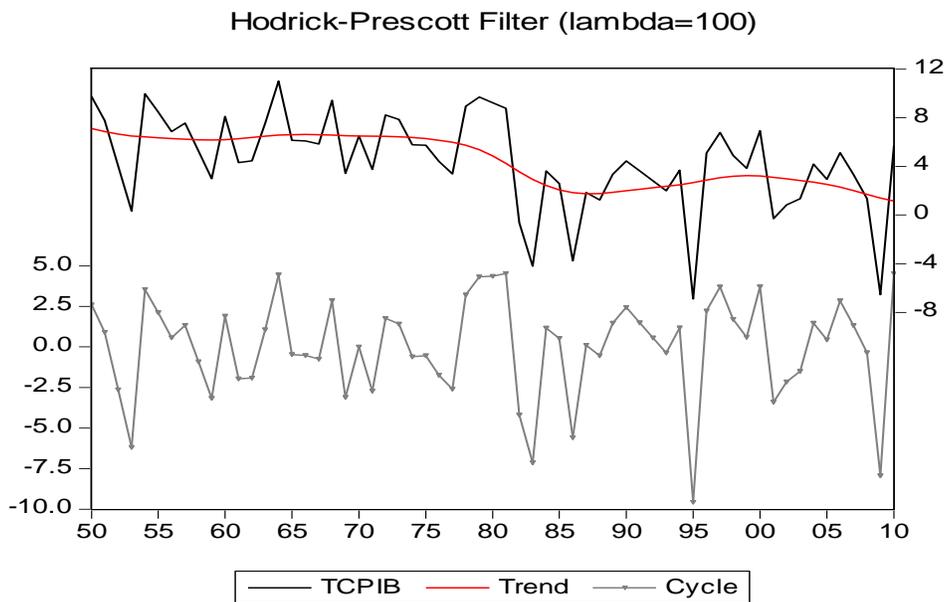
En las gráficas 5.3 y 5.4 se presenta el comportamiento de la brecha producto en relación con el ciclo económico. En la gráfica 5.3 se distinguen 6 subperíodos a partir de la determinación de los máximos y mínimos locales de la brecha o componente cíclico de la serie del producto; donde las fases expansivas se miden de valles a picos, y las fases contractivas de picos a valles.

GRÁFICA 5.3
COMPONENTE CÍCLICO DEL PRODUCTO REAL EN LOGARITMOS



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

GRÁFICA 5.4
BRECHA PRODUCTO Y CICLO ECONÓMICO



Fuente: Elaboración propia con ayuda del paquete econométrico eviews 6

En el cuadro 5.1 se presentan los valores de la desviación cíclica promedio, correspondiente a dichas fases.

CUADRO 5.1
FASES DEL CICLO ECONÓMICO

ciclos	sub-período	Fases del ciclo	Desviación Cíclica promedio
1	1950-1979	Expansiva	0.076
2	1980-1983	Recesiva	-0.609
3	1984-1990	Expansiva	-0.052
4	1991-1995	Recesiva	-1.294
5	1996-2000	Expansiva	2.445
6	2001-2010	Recesiva	-0.653

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

Después de la larga fase expansiva de los años 1950-1979, que comprende la etapa del *desarrollo estabilizador*, la cual es parte del modelo de crecimiento basado en la sustitución de importaciones, las fases cíclicas siguientes han acortando su amplitud a partir de éste último año. La amplitud de los ciclos es de muy corta duración, en tanto que la intensidad de los mismos es altamente irregular. En 1995 se registró la desviación cíclica negativa más baja, -9.5; en tanto que la desviación cíclica positiva más alta, 4.52, se presentó en 1981, antes de que estallar la crisis de la deuda externa en 1982. Este comportamiento es congruente con la elevada volatilidad que presenta la actividad económica a partir de 1982, y posterior a 1994. La fase recesiva más aguda tanto en amplitud como en intensidad, se registró en el periodo 2001-2010, con una tasa de crecimiento promedio para esos años fue de 2.52; crecimiento muy por debajo del registrado durante el periodo del desarrollo estabilizador, que fue del 6.45, en promedio anual, para el periodo 1958-1970.

En cuanto a la desagregación de los componentes del balance fiscal, se estimó la reacción de las categorías del presupuesto al ciclo económico. Para ello se utilizó el método de regresión lineal para estimar el grado de sensibilidad de las variables fiscales a la posición de la economía. Para ello, se consideró a los impuestos tributarios totales como la

categoría de los ingresos sujetas al vaivén de los ciclos del producto. La elección de los ingresos tributarios como una de las variables para construir el CAB se fundamenta en la propiedad procíclica que poseen algunos impuestos; esto es, de moverse directamente en relación a la variación del producto. Esta característica del sistema tributario modera el crecimiento o caída del ingreso disponible en épocas de auge o depresión, respectivamente; suavizando así la trayectoria de la demanda. Así mismo, se supone la no existencia de una respuesta cíclica (anticipada) del gasto; de ahí que el gasto estructural corresponde a su valor observado.

Las elasticidades de los ingresos tributarios (V_{it}) respecto a la actividad económica (Y_{it}) se obtuvieron mediante la estimación de la siguiente ecuación, para el periodo 1950-2010:

$$\Delta DV_{Y_{it}} = \alpha + \beta \Delta \log V_{it} + D + \varepsilon$$

donde, Y_{it} corresponde al valor de cada categoría de ingreso considerada; V_{it} , es la base de tributación y D representa una *dummy* que captura las medidas de cambio estructural más importantes, relacionadas con cada categoría de impuesto para el año 1995, que representa el año de crisis, y la variable dependiente rezagada un periodo como mecanismo de corrección. El resultado de la estimación se presenta en cuadro 5.2.

CUADRO 5.2
RESULTADOS DE LA ESTIMACIÓN

Categoría de Ingreso	Ecuación Estimada	Elasticidad
Tributarios	$\Delta \log(\text{trib}) = c + \Delta \log(\text{PIB}) + D_{95} + \varepsilon$	0.616572 (2.78)

Fuente: Elaboración propia con ayuda del paquete econométrico *eviews* 6.

2.2 Estimación del Balance Cíclico y Estructural

Cabe señalar que la capacidad de atenuación cíclica de la política fiscal difiere de país a país, ya que ésta depende de las características particulares, como el grado de

volatilidad del producto, el tamaño del gobierno, la estructura del sistema impositivo, los mecanismos de asignación del gasto público y la sensibilidad de las variables fiscales al estado de la economía, entre otros (OECD 1999).

Debido a la falta de información sobre el desglose de las cuentas fiscales, así como de la apostura fiscal, se recurrió a medios indirectos para el cálculo de los componentes estructural y cíclico reales del presupuesto. Por ello, optamos por la metodología utilizada por la CE, que consiste en ajustar el balance presupuestario actual con un componente presupuestario cíclico que se estimará mediante parámetros de sensibilidad y la brecha producto.

El balance cíclico estructural (CAB) es uno de los indicadores más comunes para medir el comportamiento de la política fiscal. Para estos fines entendemos por política fiscal expansiva un incremento del CAB y por política contractiva un decremento del mismo. En este marco, el CAB resulta un buen indicador de la postura fiscal. Dada la importancia del déficit público como indicador del desempeño de la política fiscal, la cuantificación del déficit estructural ha sido utilizada de forma generalizada. Por ejemplo, en la Unión Europea, en el marco del Pacto de Crecimiento y Estabilidad, los cálculos del déficit estructural y cíclico han sido fundamentales para determinar si la política fiscal prevaleciente en un país es o no suficiente para cumplir con los requerimientos de dicho acuerdo. Algunos autores (Blanchard, 1985) apoyan el uso del CAB como herramienta de análisis fiscal; porque sostienen que las variaciones en el CAB pueden ser utilizadas para analizar los cambios discrecionales de la política fiscal ante variaciones en el nivel de actividad económica. Otros autores (Fuentes, 2003) han utilizado el CAB para analizar las modificaciones en la dirección de las políticas en respuesta a cambios en otras variables macroeconómicas, como la inflación o la tasa de interés

La CE estima el CAB mediante el balance presupuestario actual (B) ajustado por los componentes del presupuesto que reaccionan al ciclo económico; y, éste se calcula multiplicando la brecha del producto (GAP) por la sensibilidad marginal del presupuesto

fiscal a dicha brecha (α). Posteriormente, se obtiene por diferencia, el saldo fiscal ajustado por el ciclo económico.

$$CAB_t = \beta_t + \alpha_t GAP_t$$

La sensibilidad marginal presupuestaria (α) se estima multiplicando la elasticidad promedio de los ingresos del gobierno (ϵ_t) respecto al PIB, por la ratio de impuestos totales sobre el PIB

$$\left[\frac{R_t}{PIB_t} \right]$$

Dicha sensibilidad es interpretada como la respuesta promedio que tendrá el presupuesto fiscal ante variaciones en el ciclo económico.

$$\alpha_t = \epsilon_t \left[\frac{R_t}{PIB_t} \right]$$

Por su parte, el saldo cíclico se obtiene como la diferencia entre el balance observado y el saldo estructural estimado (CABt).

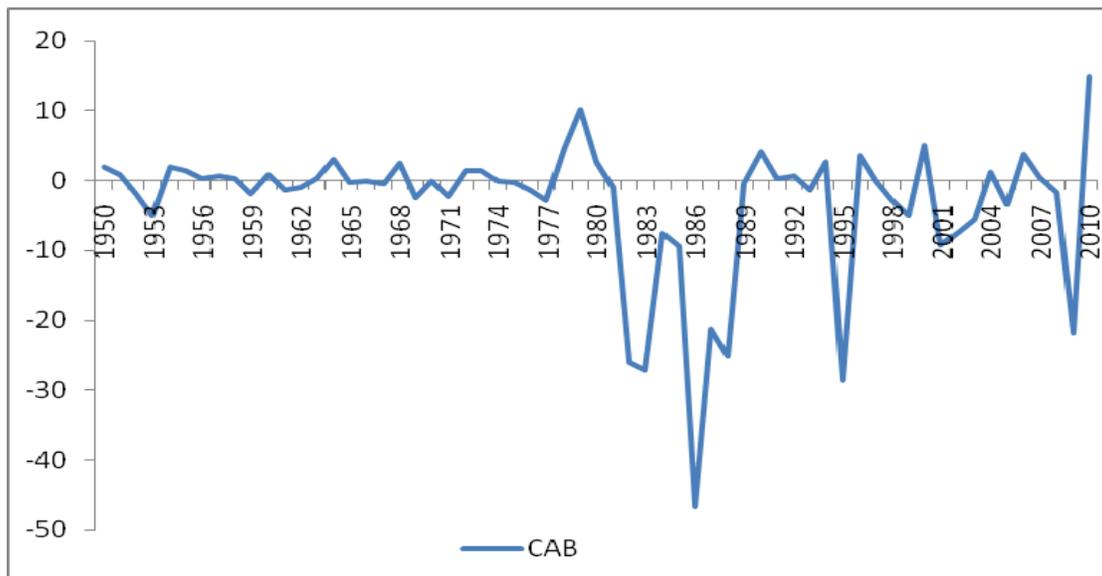
En la Gráfica 5.5 se muestra que el déficit cíclicamente ajustado (CAB) reacciona de acuerdo al ciclo económico; esto es, aumenta sus niveles en etapas recesivas, como ocurrió en 1982 y 1995, debido a la alta volatilidad del crecimiento económico.

La evolución del CAB presenta cambios importantes. En la primera etapa, 1951-1980, que se caracteriza por un crecimiento sostenido acompañado de bajas tasas de inflación, la volatilidad de éste, medida por su desviación estándar, fue de 0.415; para los años 1980-2010, la desviación estándar se torna negativa, -7.13, lo que significa que su volatilidad se elevó. Este comportamiento en el CAB estuvo asociado al cambio estructural que registra la economía mexicana, el cual estuvo marcado por las crisis de 1982 y 1994-

1995. Ello se reflejó en la caída de la actividad económica y su recuperación lenta e irregular a partir de este último año.

Cabe señalar que la volatilidad del CAB ha disminuido de manera más notable a partir de 2001, lo cual coincide con la adopción completa del modelo macroeconómico de metas de inflación; el cual establece como objetivo prioritario de la política monetaria el control de la inflación, y como requisito para alcanzar dicho objetivo, la consolidación fiscal. En consecuencia, la menor volatilidad que presenta el CAB es resultado de la política fiscal altamente restrictiva y no del crecimiento económico; contrario a lo que se presentó en el periodo 1951-1980, cuando la estabilidad monetaria y la mejora en las finanzas públicas fueron resultado del crecimiento sostenido. Esta evolución del CAB es congruente con la postura fiscal señalada para ambos periodos; esto es, un incremento del CAB da cuenta de la política expansiva (contra-cíclica) que se registró en el periodo 1951-1980, en tanto que su disminución es congruente con la instrumentación de políticas fiscales contractivas (pro-cíclicas) que se vienen registrando durante el periodo 1980-2010.

GRÁFICA 5.5
DEFICIT CÍCLICAMENTE AJUSTADO (CAB)



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

2.3 Cuantificación de los estabilizadores automáticos

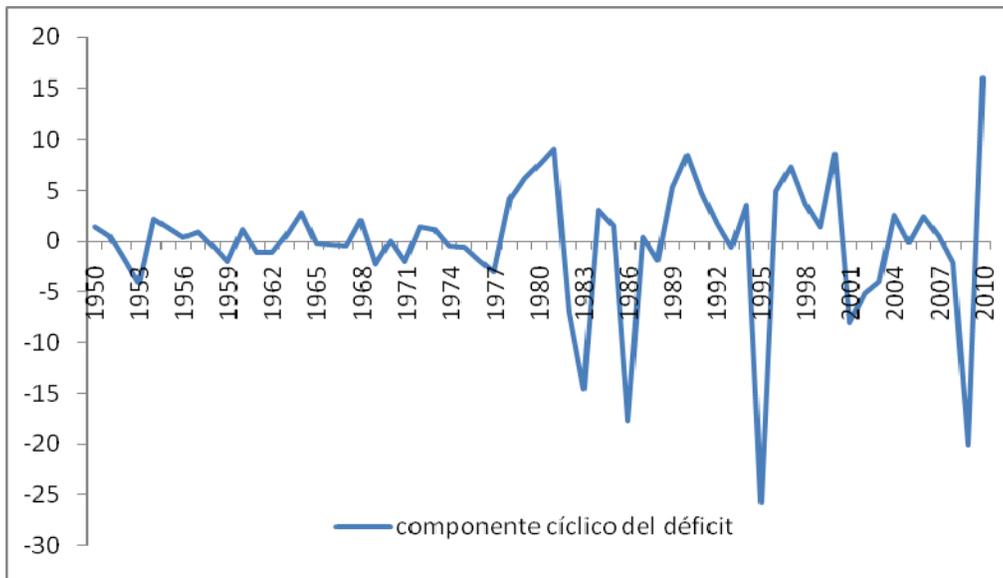
Los estabilizadores automáticos miden la reacción del presupuesto a las fluctuaciones económicas en ausencia de cualquier acción discrecional del gobierno. Su operación puede disminuir la volatilidad del producto ocasionada por choques de demanda. Para el caso de México, podemos sostener que en la etapa del *desarrollo estabilizador* los estabilizadores automáticos tuvieron efectos positivos, porque amortiguaron los efectos recesivos del ciclo económico. En cambio, a partir de 1977 los estabilizadores automáticos dejaron de cumplir su función de amortiguadores, lo cual se refleja en el comportamiento altamente volátil e irregular del ciclo de la economía mexicana. Comportamiento provocado por las políticas de ajuste y estabilización macroeconómica de corte ortodoxo que se aplicaron a partir de 1983, mismas que descansaron en la reducción de la demanda agregada por la vía de la severa contracción del gasto público deficitario

La importancia de los estabilizadores automáticos dependerá de la brecha producto, la ratio de ingreso, los ingresos tributarios y la elasticidad de los ingresos tributarios. La ratio tributación-producto o carga tributaria es una medida del tamaño del gobierno asociada directamente a la dimensión de los estabilizadores y, por tanto, es una medida asociada a la menor volatilidad del producto (Fatás y Mihov 2000). En la Gráfica 5.6 se observa que la magnitud de los estabilizadores automáticos, dada por el componente cíclico del déficit, es altamente simétrica durante todo el período de estudio; aunque el déficit es mayor en las etapas recesivas (1980-2010) y menor en las etapas expansivas (1951-1979). Sin embargo, en la medida que las políticas fiscales restrictivas que se vienen aplicando de manera paulatina desde 1983 y de forma más profunda a partir del 2001, los estabilizadores automáticos han dejado de cumplir su función de amortiguadores en la fase recesiva del ciclo. Muestra de ello, es la corta duración de los ciclos y la elevada intensidad de sus caídas en los últimos 10 años. .

Durante las etapas identificadas como expansivas, el componente cíclico promedio fue de 1.72, como porcentaje del PIB; en tanto que en las fases contractivas, el saldo fue de

-2.08, como porcentaje del PIB. En estas últimas etapas, la duración e intensidad, al igual que la reacción del balance presupuestario, han sido en promedio superior a las observadas durante las fases de auge.

GRÁFICA 5.6
COMPONENTE CÍCLICO DEL DÉFICIT FISCAL



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

En el cuadro 5.3 se muestra para los distintos períodos cíclicos, el comportamiento de la ratio ingresos tributarios/PIB, la sensibilidad de los ingresos tributarios hacia el PIB, la brecha producto y el saldo cíclico. Factores que determinarán a los estabilizadores automáticos. La relación ingresos tributarios/PIB se ha incrementado en los distintos períodos analizados, excepto en el último período recesivo (2001-2010), en el cual dicha relación disminuyó (9.189). Esta magnitud es superior en períodos de auge comparados con los períodos recesivos, lo que denota un claro comportamiento pro-cíclico provocado por el bajo gasto público deficitario, que impide la reactivación de la economía y, por tanto la generación de nuevos empleos.

El gasto público también actúa como estabilizador del crecimiento mediante la aplicación de programas de subsidios y transferencia predefinidos, como el seguro de desempleo o manteniendo su nivel, esto es, que no registre disminuciones drásticas a lo largo del ciclo. De tal forma que, genere un impulso sostenido sobre el nivel de la demanda agregada.

CUADRO 5.3
ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS

Estabilizadores Automáticos en México				
Períodos	Ingresos Tributarios/PIB	Sensibilidad	Brecha producto	Saldo cíclico
1950-2008	8.937	0.658	-0.028	-0.179
1950-1979	7.712	0.012	0.015	0.140
1980-1983	11.768	0.038	-0.411	-1.250
1984-1990	10.283	0.026	-0.074	-0.129
1991-1995	10.186	0.056	-0.459	-3.320
1996-2000	10.480	0.140	0.803	5.225
2001-2010	9.189	0.026	-0.211	-1.743

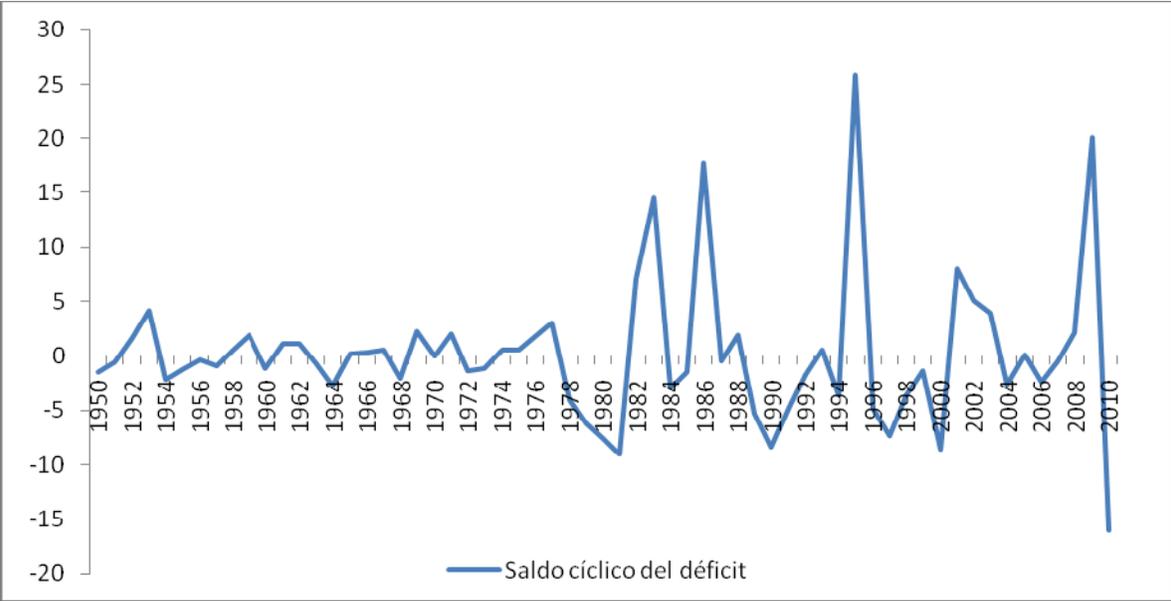
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

En cuanto al comportamiento del saldo cíclico, que resulta de la diferencia entre el déficit y el CAB, en la Gráfica 5.7 se muestra que este osciló a lo largo de todo el período de estudio, en un rango de entre -9.05 a 25.79. El primer valor corresponde a 1981, lo cual es concordante con la mayor volatilidad de la actividad económica registrada a inicios de los ochenta. En cuanto a la desviación del producto, el valor negativo más alto se registró en 1995, cuando la brecha fue de -3.65, respecto a su valor de tendencia, ello también es congruente con la recesión económica que produjeron la crisis cambiario financiera de 1995.

Si separamos el período de estudio en 2 subperíodos, esto es, 1950-1980 y 1981-2010. En el primer período, el saldo cíclico del déficit osciló en un rango de a 4.13 en 1953, a -7.61 en 1980; en tanto que, la desviación del producto para este mismo período, presentó el valor más bajo en 1953, con una brecha negativa de -0.95%, respecto a su valor de tendencia. Estos datos indican la caída paulatina de la actividad económica; así mismo, es

evidente que la brecha producto durante el período estabilizador fue menor de lo que lo fue a partir de la década de los setenta. Para el segundo período, 1980-2010, el saldo cíclico del déficit osciló entre -9.05 y 25.79; este último se registró; en 1995, y fue el máximo nivel alcanzado a lo largo de todo el segundo período, originado por los altos niveles de déficit y

GRÁFICA 5.7
SALDO CÍCLICO DEL DÉFICIT



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

un CAB negativo, debido a que en ese año se registró una severa crisis. En cuanto a la brecha producto, el punto máximo ocurrió en 1997, cuando la desviación del producto fue de 1.25.

Durante las etapas identificadas como expansivas, el componente cíclico promedio fue de: 1.72, mientras que en sus fases contractivas, el saldo fue de -2.08. En estas últimas etapas, la duración, intensidad y la reacción del balance han sido menores, incluso negativas, es decir, el déficit se incrementó contrario a lo que sucedido en las fases de auge. Cabe señalar que se presentaron casos en que el saldo cíclico promedio actuó como amplificador de la fase cíclica, esto es, a pesar de estar en una fase expansiva (E) el saldo cíclico fue negativo. Este fue el caso del período 1984-1990, debido a que la economía se encontraba en su fase expansiva, pero el producto no se encontraba en su nivel de

tendencia, sino aproximándose a ella. En otras palabras, el producto estaba reduciendo su brecha negativa; de ahí que el saldo cíclico se redujo respecto a sus valores anteriores, lo cual explica que el déficit se incrementara en una proporción menor (ver Cuadro 5.4).

CUADRO 5.4

COMPONENTE CÍCLICO DEL PIB Y BRECHA PRODUCTO

Ciclos	Sub-período	Componente cíclico del déficit/PIB	Desviación cíclica del producto(brecha)
1(E)	1950-1979	0.1398	0.015
2(C)	1980-1983	-1.2495	-0.411
3(E)	1984-1990	-0.1289	-0.074
4(C)	1991-1995	-3.2760	-0.459
5(E)	1996-2000	5.1568	0.803
6(C)	2001-2010	-1.7430	-0.211
Todo el período: 1950-2008			
Máximo		25.794(1995)	1.257(1997)
Mínimo		-9.05(1982)	-3.653(1995)
Promedio del período		-0.028	-0.113

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

En el Cuadro 5.5 se presentan para las distintas etapas cíclicas, la brecha producto, el déficit primario y el crecimiento promedio. Después de la crisis de 1995, la recuperación de la actividad económica se reflejó en una reducción de la brecha del producto, la cual se expresa en una desviación cíclica positiva. Sin embargo, en la última etapa, 2001-2010, la brecha producto se elevó, como resultado de la adopción de la política de metas de inflación, que priorizó la estabilidad monetaria en detrimento del crecimiento económico. En cuanto a la desviación del déficit primario, durante las últimas tres fases se ha mantenido bajo, aunque con un incremento en las fases 1991-1995 y 2001-2010, lo que se refleja en desviaciones negativas. Es importante enfatizar que el bajo déficit primario no es resultado de una expansión del crecimiento económico inducido por un incremento del gasto público deficitario, esto es, por una política fiscal contra-cíclica; todo lo contrario, es el resultado de la combinación de medidas fiscales restrictivas y de los efectos recesivos de política monetaria de metas de inflación, que ha fijado el saneamiento o consolidación

fiscal como un requisito indispensable para alcanzar la estabilidad monetaria. Ello explica la ampliación de la brecha producto, ya que la política de gasto público pro-cíclico ha profundizado los efectos de la fase recesiva del ciclo económico.

Respecto a la postura que define cada ciclo, atendiendo a los datos del cuadro 5.5, las últimas dos etapas deben tomarse como con-tracíclicas, según los valores observados en la desviación cíclica y el déficit primario; sin embargo, el nivel del déficit resulta tan bajo en los últimos períodos que no se puede considerar que su aumento resulte significativo para incentivar el crecimiento. Ello se comprueba con los bajos niveles de crecimiento del PIB, que pasa del 5.5 al 2.3%, en promedio, del período 1996-2000 al 2001-2010, respectivamente. El pequeño incremento del déficit no da cuenta de una política contracíclica realmente, ni los niveles de crecimiento lo hacen, a pesar de que las variaciones de la desviación y el déficit primario lo señalen. Este comportamiento es el resultado, por un lado, de la subordinación de la política fiscal al saneamiento de las finanzas públicas y, por el otro, de las medidas monetarias altamente restrictivas para cumplir la meta inflacionaria.

CUADRO 5.5

DESVIACIÓN DEL PRODUCTO, DÉFICIT Y POSTURA FISCAL

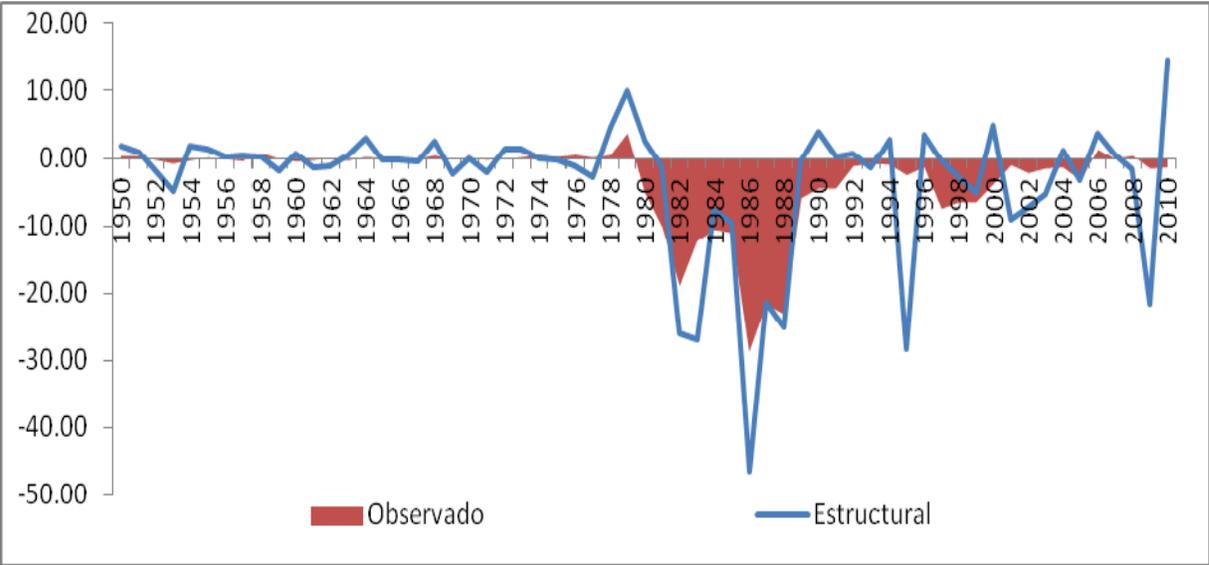
ciclos	sub-período	Desviación cíclica del producto(brecha)	Déficit Primario	Crecimiento Promedio	Postura
1(E)	1950-1979	0.015	0.0005	6.458	Contra
2(C)	1980-1983	-0.411	-0.1027	3.295	Contra
3(E)	1984-1990	-0.074	-0.0106	1.906	Pro
4(C)	1991-1995	-0.459	-0.0918	1.042	Pro
5(E)	1996-2000	0.803	0.1606	5.508	Contra
6(C)	2001-2010	-0.211	-0.0264	2.352	Contra

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

La gráfica 5.8 muestra el balance ajustado observado y el estructural, como porcentaje del PIB; el área sombreada representa el balance primario observado, la línea es

el balance primario estructural, esto es, el balance sin incluir el efecto del ciclo económico, que da cuenta de la postura de la política fiscal a lo largo del período. La diferencia entre el balance estructural y el observado refleja el efecto del ciclo económico (auge o recesión) sobre los resultados fiscales. Por ejemplo, si en algún período el déficit observado (área sombreada) resulta menor que el déficit estructural (línea) en valores absolutos, se debe a que la política fiscal fue expansiva en ese período y, por tanto, el resultado fiscal fue favorable debido a que el ciclo (auge) permitió al fisco obtener mayores ingresos de los que hubiera obtenido si la economía se encontrara en su senda de largo plazo. Esta situación se presentó en México en los inicios del período del desarrollo estabilizador. De la misma forma, cuando el déficit observado, en valor absoluto, es mayor que el estructural, se debe a que la recesión agravó el resultado fiscal. Este comportamiento se ubica en los períodos de crisis; tal como ocurrió en México en los períodos de crisis, 1982 y 1995 (ver Gráfica 5.8 y Cuadro 5.6).

GRÁFICA 5.8
BALANCE OBSERVADO Y ESTRUCTURAL



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

CUADRO 5.6

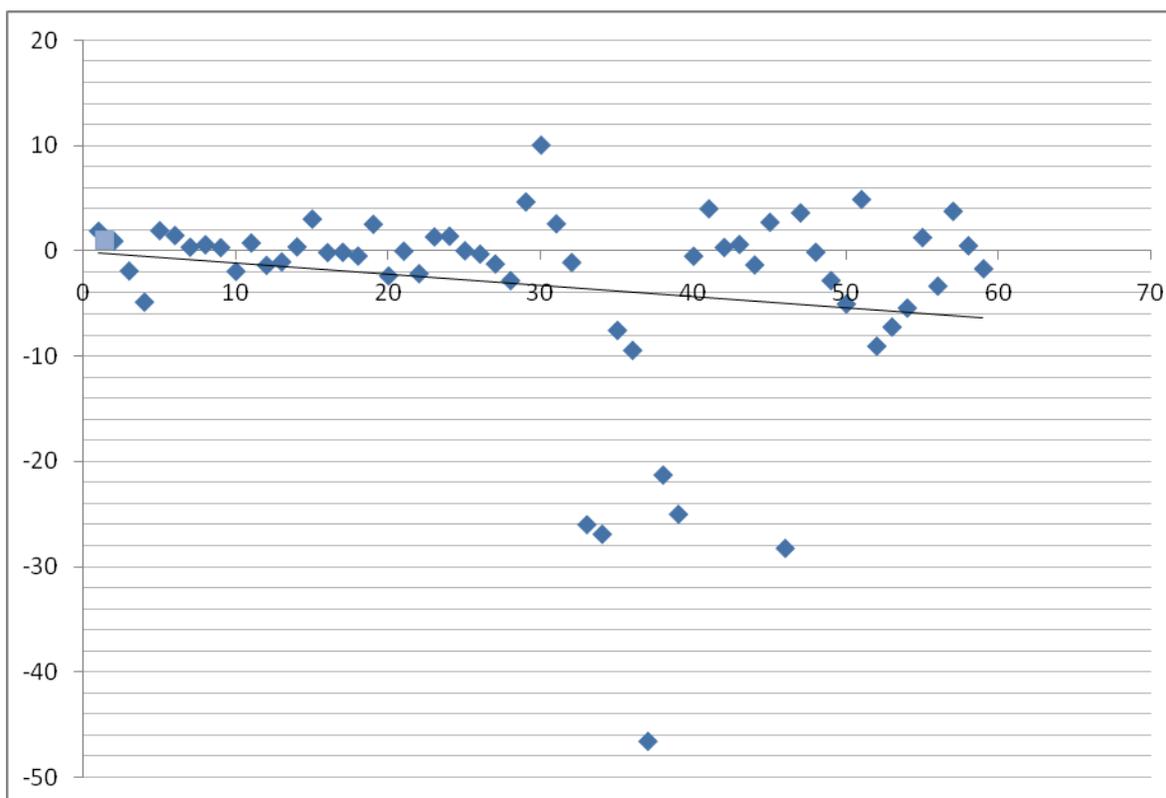
Descomposición Del balance Primario % PIB			
	Observado	Estructural	Efecto Ciclo*
1950	0.40	1.85	1.47
1951	0.38	0.91	0.55
1952	-0.20	-1.92	-1.74
1953	-0.74	-4.87	-4.19
1954	-0.26	1.91	2.20
1955	0.17	1.45	1.30
1956	-0.07	0.34	0.41
1957	-0.35	0.57	0.94
1958	0.85	0.30	-0.55
1959	0.00	-1.95	-1.98
1960	-0.41	0.74	1.17
1961	-0.23	-1.38	-1.16
1962	0.09	-1.06	-1.16
1963	-0.27	0.37	0.65
1964	0.27	3.00	2.77
1965	0.09	-0.17	-0.27
1966	0.18	-0.14	-0.33
1967	0.00	-0.50	-0.51
1968	0.49	2.51	2.05
1969	-0.12	-2.38	-2.29
1970	-0.04	-0.04	0.00
1971	-0.16	-2.17	-2.04
1972	-0.06	1.32	1.40
1973	0.22	1.38	1.18
1974	0.54	0.00	-0.55
1975	0.25	-0.32	-0.58
1976	0.58	-1.25	-1.85
1977	0.19	-2.83	-3.06
1978	0.52	4.63	4.16
1979	3.81	10.02	6.29
1980	-5.06	2.55	7.72
1981	-10.17	-1.11	9.18
1982	-18.91	-25.99	-7.17
1983	-12.30	-26.90	-14.79
1984	-10.55	-7.56	3.03
1985	-10.98	-9.45	1.55
1986	-28.83	-46.54	-17.95
1987	-21.68	-21.28	0.41
1988	-23.13	-25.00	-1.89
1989	-5.86	-0.52	5.42
1990	-4.42	3.98	8.51
1991	-4.40	0.32	4.78
1992	-1.11	0.60	1.74
1993	-0.75	-1.35	-0.61
1994	-0.88	2.70	3.63
1995	-2.44	-28.23	-26.14
1996	-1.28	3.59	4.93
1997	-7.43	-0.14	7.39
1998	-6.47	-2.83	3.68
1999	-6.43	-5.05	1.40
2000	-3.74	4.86	8.72
2001	-1.00	-9.05	-8.16
2002	-2.16	-7.24	-5.15
2003	-1.45	-5.43	-4.04
2004	-1.34	1.25	2.62
2005	-3.23	-3.35	-0.12
2006	1.40	3.74	2.37
2007	-0.02	0.48	0.51
2008	0.43	-1.71	-2.16
2009	-1.47	-21.52	-20.32
2010	-1.32	14.67	16.20

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas históricas de México y Banco de México.

* Un signo negativo significa que el ciclo empeoró el resultado fiscal

En la Gráfica 5.9 se presenta la relación entre los estabilizadores automáticos y la política discrecional para el periodo en su conjunto. La relación se torna dispersa y altamente volátil en los años en donde se registran fuertes recesiones económicas, como en los años de crisis económica, 1982-1983 y 1994-1995. Por el contrario, en los años donde se registro un crecimiento sostenido, como fue en el periodo 1958-1979, la dispersión es mínima debido a la sincronización y complementariedad entre la política fiscal y los estabilizadores automáticos. El establecimiento del crecimiento económico estable y sostenido como principal objetivo de largo plazo de la política económica del *desarrollo estabilizador*, permitió que la propiedad estabilizadora de los ingresos tributarios, en particular los impuestos sobre la renta reaccionan automáticamente y de forma procíclica al comportamiento de la economía.

GRÁFICA 5.9
RELACIÓN ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS Y POLÍTICA DISCRECIONAL



Fuente: Elaboración propia con ayuda del paquete econométrico Eviews 6.

Recapitulando, en los últimos treinta años la política fiscal ha estado supeditada al objetivo de estabilización monetaria, lo que ha retardado el crecimiento del producto y el empleo mediante la contracción de la demanda interna. La acumulación de efectos negativos en el tiempo generados por la permanente contracción del gasto público y, por tanto, la drástica reducción de la demanda agregada, se han convertido en un círculo vicioso generador del deterioro de las finanzas públicas. En consecuencia, el bajo déficit público es resultado de la política fiscal restrictiva, y del bajo e irregular crecimiento de la actividad económica.

Por su parte, los estabilizadores automáticos jugaron un papel fundamental en el crecimiento económico estable y sostenido que se registró durante la etapa de desarrollo estabilizador. Ello demuestra los efectos de regulación del ciclo que desempeñan los estabilizadores automáticos. La consistencia temporal de la política fiscal no se da espontáneamente, hay que crear mecanismos para asegurarla; en consecuencia, las condiciones iniciales de las finanzas públicas determinan las reacciones de la actividad económica, en particular en las fases recesivas. Al respecto, cabe mencionar que en la Unión Europea, los países con déficit y deudas moderados han sido capaces de aprovechar los márgenes de maniobra disponibles aplicando políticas de estabilización. Contrariamente a lo que se piensa, el principal instrumento de estabilización ha sido el gasto público en las recesiones, pues el componente discrecional de los impuestos incluso ha aumentado (Buti, Franco y Ongena, 1998).

En el caso de las economías de América Latina en general, y la de México en particular que se caracterizan por la alta volatilidad e irregularidad del ciclo económico, el gasto público deficitario debe actuar de forma contra-cíclica a lo largo del ciclo económico. La plena operación de los estabilizadores automáticos contribuiría a ello, mediante la suavización de las fluctuaciones cíclicas; asegurando de esta forma, un crecimiento sostenido en el largo plazo, al mismo tiempo que se reducen las presiones inflacionarias y mejoran las finanzas públicas y la distribución del ingreso.

Conclusiones

La política fiscal es un instrumento de control de la política económica para inducir el crecimiento económico, a través del gasto público deficitario y los estabilizadores automáticos. En el presente trabajo se revisaron distintas corrientes teóricas que dieron cuenta de la importancia de la política fiscal para regular el ciclo económico, así como también quedó demostrada la importancia de la misma en el caso México a través de mecanismos contra-cíclicos como el uso de los estabilizadores automáticos.

En el capítulo 1 se hizo un análisis detenido de las principales posturas de frente a la participación estatal, así como de la utilidad y pertinencia de una política fiscal activa. En este capítulo se revisaron el enfoque monetarista, el de la nueva macroeconomía clásica y finalmente el nekeynesianismo.

Las recomendaciones del lado de la nueva macroeconomía clásica, giran en torno al efecto nocivo que de acuerdo ellos genera una política fiscal activa, por lo que abogan por la eliminación de la participación estatal, concretamente se refieren a la desaparición de las empresas públicas y un menor gasto público, para evitar una expansión de la demanda agregada por arriba de la oferta de equilibrio que genere inflación y desplazamiento de la inversión privada. Sin embargo, estas recomendaciones no consideran que en los países en desarrollo es muy común que se disponga de capacidad productiva existente sin utilizar; por lo que un incremento en la demanda agregada, generada por un déficit público, no necesariamente tiene por qué generar inflación. Lejos de ello incentiva el crecimiento del PIB y la generación de empleos.

Al hacer la revisión del enfoque monetarista nos encontramos con que el mismo Friedman en una postura inicial de los años 50 estaba a favor de la intervención del estado, sostenía que el gobierno debe operar con finanzas equilibradas solamente en el caso de que la economía se encuentre en pleno empleo; mientras que en periodos de recesión debe recurrir al déficit para reactivar la demanda agregada y en la fase de auge generar superávit. Con base en este argumento, propone la instrumentación de políticas económicas que

combine medidas fiscales y monetarias que permitan ejercer el presupuesto de forma contra-cíclica, sin descuidar el control de la oferta monetaria. Postura que cambió radicalmente en los años setenta cuando los enfoques neoclásico y monetarista negaron la efectividad de la política fiscal para estimular el crecimiento económico, mediante variaciones en la demanda agregada, porque, según ellos, el déficit público genera estancamiento económico, mayores niveles de inflación y de deuda pública en el largo plazo, idea con la que concuerdan posteriormente la nueva escuela clásica y el nuevo consenso monetario.

En el capítulo 2, se analizaron las posturas del nuevo consenso monetarista, así como el postkeynesiano. Para Keynes y los postkeynesianos, una política fiscal anti-cíclica permite combatir el paro involuntario y estimular el crecimiento económico, mediante el estímulo de la demanda agregada, ellos comparten el principio de la demanda efectiva; sostienen la existencia de dinero endógeno y capacidad existente no utilizada plenamente, para sostener que la política fiscal es un instrumento poderoso, para incrementar la demanda agregada y, por tanto, estimular el crecimiento económico, y que el efecto expulsión es inexistente si alguno de los rígidos supuestos clásicos se rompen. En este capítulo, se analizó el efecto expulsión de la inversión privada originada por el incremento del gasto público, desde el punto de vista del nuevo consenso monetarista y desde el punto de vista del enfoque postkeynesiano, dejando claro que este efecto desplazamiento no se da al romperse cualquiera de los supuestos del nuevo consenso; y que la política fiscal resulta una poderosa herramienta para incentivar el crecimiento y desarrollo económico. Asimismo se revisó el modelo de metas de inflación concluyendo este al pretender cumplir el objetivo de finanzas públicas sanas, supedita a la política fiscal al papel de mero estabilizador de la economía, dejando de lado el objetivo de crecimiento económico.

El establecimiento de metas inflacionarias como objetivo de la política monetaria, sólo es factible si se considera que la inflación es un fenómeno monetario y que la política monetaria no tiene efectos reales; lo cual implica que la oferta monetaria es exógena y controlable. Si aceptamos que la inflación es un “fenómeno de demanda” y que la oferta

monetaria es endógena, la política fiscal es un instrumento alternativo para alcanzar la meta de inflación por el lado de la elevación de la oferta agregada.

En el capítulo 3 se hizo un análisis del enfoque de las finanzas funcionales de Abba Lerner, así como de la importancia de los estabilizadores automáticos. Concluyendo que dada la diferencia existente entre ahorro e inversión el Estado debe intervenir para compensar esa diferencia, además de tener la capacidad de influir en el gasto privado, esto es, en consumo e inversión; así como inducir variaciones mediante el manejo de la tasa de interés con el propósito de estimular el nivel de inversión deseada. En última instancia, el Estado tiene el control en la emisión, atesoramiento y destrucción de dinero para llevar a cabo dichas modificaciones.

Por su parte, la importancia de los estabilizadores automáticos radica en su capacidad de atenuar las fases recesivas del ciclo económico. Cuando la economía se encuentra en una fase contractiva o recesiva, la caída del crecimiento económico genera una disminución de los ingresos fiscales, y el mayor desempleo eleva el monto de los subsidios y transferencias y, por tanto, el gasto público se incrementa y, muy probablemente, el déficit público también se eleve. Este mecanismo compensatorio de la renta disponible del sector privado evita una drástica caída en el producto, pues permiten contener el efecto contractivo sobre la demanda agregada y, por ende, sobre la actividad económica. De forma inversa, en épocas de expansión los estabilizadores automáticos generan mayores ingresos públicos y menor gasto, lo que permite aumentar el superávit público –o reducción del déficit–. Evitando con ello un crecimiento extraordinario de la demanda agregada y, por tanto, una excesiva expansión de la actividad económica que presione a la alza los precios y al sector externo, debido a la presencia de “cuello de botella” en el aparato productivo.

Al hacer el análisis estadístico gráfico para el caso de México en el capítulo 4, concluimos que en las primeras etapas de crecimiento en México, la política fiscal jugó un papel preponderante al ser el motor del mismo, e incentivar la inversión pública, durante el

período de *desarrollo estabilizador*. Por el lado, de la política de ingreso público estimuló la acelerada acumulación de capital en el sector industrial, mediante el abastecimiento de insumos industriales baratos, bajos precios de bienes y servicios públicos y un esquema tributario favorable a las utilidades. Por el otro, la política de gasto público estimuló la expansión de la demanda agregada tanto pública como privada. En el caso de la primera, mediante el crecimiento de la inversión pública en infraestructura básica; en cuanto a la demanda privada, a través de la política de transferencias y subsidios al consumo básico de los trabajadores; la combinación de estas dos estrategias permitió la valorización rápida del capital privado y, por ende, la generación de altos niveles de ganancias.

Pudimos constatar también, que a partir de 1982 al liberalizarse la economía y disminuirse la participación estatal, la economía dejó de crecer, y empezó a generarse estancamiento e inflación por arriba de lo normal. En un contexto macroeconómico marcado por fuertes desajustes, la nueva estrategia económica instrumentada a partir de 1983, se basó en la redefinición del papel del Estado en la economía y la transformación de una economía regulada y protegida a una abierta y orientada al mercado. La combinación de políticas fiscal y monetarias contractivas, condujo a una fuerte caída en la demanda agregada, para contener el crecimiento en los precios. Esta estrategia ha subordinando los objetivos tradicionales de la política fiscal a la estabilización del nivel de precios volviendo con ello a una relativa estabilidad y saneamiento de las finanzas públicas a costa del estancamiento económico. Y es que la reestructuración económica basada en la desregulación del sector externo y financiero ha generado una fuerte inestabilidad en el crecimiento acompañada de una represión de la inflación. Esta última ha descansado en la contracción del gasto público, que de ser una variable dinamizadora de la actividad económica, se ha convertido en un mecanismo de estabilización de la moneda y del sector financiero.

En el capítulo 5 concluimos que el gasto público puede compensar, la reducción de la demanda agregada sin generar desequilibrios, debido a que la caída del gasto privado provoca la subutilización de la capacidad productiva existente. Evitando de esta forma, que las fases recesivas del ciclo económico se profundicen y amplíen en el tiempo. Incluso,

cuando los recursos económicos están completamente utilizados la política fiscal anticíclica puede influir en el *stock* de capital de la economía y, por tanto, estimular la ampliación de la capacidad productiva en el mediano y largo plazo.

Mediante la variable construida denominada impulso fiscal, pudimos dar cuenta de en qué períodos el gasto público resultó favorable para el crecimiento económico, como era de esperarse en los períodos de mayor intervención estatal y política fiscal activa, fue cuando mayores impulsos fiscales hubo. Para los años posteriores a 1977 y hasta 2010, los impulsos fiscales positivos han sido generados por factores excepcionales o resultado de periodos recesivos previos y, en consecuencia, su presencia es esporádica y de corta duración.

La cuantificación de los estabilizadores automáticos y la medición del ciclo económico en México, nos dejó claro que las fases cíclicas se han ido acortando, después de pasar por una larga fase expansiva, de 1950-1979, a partir de ahí los ciclos ocurren de forma más corta, y que justamente es el tipo de políticas aplicadas para estabilizar la economía que impide que el gasto pueda actuar de forma contracíclica y que lejos de ello provocan que las fases recesivas del ciclo se hagan más pronunciadas. Al observar la relación existente entre los estabilizadores automáticos y la política discrecional para todo el período en su conjunto. La relación se empieza a tornar dispersa y altamente volátil a partir de los períodos de crisis, como resulta lógico. Cuando observamos que en los períodos iniciales de crecimiento la relación de estabilizadores automáticos y política fiscal iba prácticamente una de la mano de la otra.

Concluimos que, las medidas discrecionales adoptadas durante el periodo de estudio han estado estrechamente vinculadas con el objetivo de largo plazo de sostenibilidad del balance fiscal y no con el papel de la política fiscal en la estabilización de corto plazo, la cual se ha basado en la propiedad estabilizadora de los ingresos tributarios, en especial de los impuestos a la renta; que reaccionan automáticamente al comportamiento de la economía.

En las últimas décadas, el papel de la política fiscal ha estado supeditada al objetivo de largo plazo de mantener políticas fiscales equilibradas, y no a incentivar el crecimiento económico, esto mediante políticas fiscales y monetarias contractivas que pretenden estabilizar los precios vía la disminución de la demanda agregada, generan efectos acumulativos que en el tiempo inhiben o disminuyen el efecto positivo del gasto público. Las medidas tendientes a disminuir el nivel de déficit, para mantener finanzas públicas sanas, ha terminado por atenuar el efecto contracíclico de los estabilizadores automáticos.

Los resultados además sugieren que cuando la política fiscal operó activamente, resultó beneficiosa para la estabilización del producto, durante el período de industrialización del país. Por tanto, el rol que potencialmente puede desempeñar la política fiscal en la amortiguación del ciclo resulta una poderosa herramienta dada la alta sensibilidad de la economía a diversos choques.

BIBLIOGRAFÍA

Aghion, P. y P. Howitt (1992): “A Model of Growth through Creative Destruction”. *Econometrica*, 60, 323-51, Econometric Society, vol. 60(2), pages 323-51, March.

Alarco, Tosoni German y Del Hierro Carrillo Patricia (2006), “Lecciones de la política fiscal anticíclica norteamericana para América Latina”, *en Investigación Económica*, vol. LXV, 255, enero-marzo, pp. 159-201.

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

Alvarez, F., R. E. Lucas, Jr. y W. E. Weber, 2001, “Interest Rates and Inflation”, *The American Economic Review*, Vol. 91, núm. 2, Papers and Proceedings of the American Economic Association, mayo, pp. 219-225

Arestis, P. y Biefang-Frisancho Mariscal, I. (2000), “Capital Stock, Unemployment and Wages in the UK and Germany”, *Scottish Journal of Political Economy*, 47 (5), pp. 487-503.

Arestis, P. y M. Sawyer, (2003a), “Inflation Targeting a critical Appraisal”, Working Paper no. 388, The Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, September.

Arestis, Philip y Malcolm Sawyer (2003b), "Reiventing Fiscal Policy", *Working Paper*, núm. 381, Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College.

Arestis Philips, Sawyer Malcolm (2003c), “On the effectiveness of Monetary Policy and Fiscal Policy”, *Working Paper No. 369*, Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College.

Arestis Philips, Sawyer Malcolm (2003d), “The nature and role of monetary policy when money is endogenous ”, *Working Paper No. 374*, Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College.

Arestis, Philip y Malcolm Sawyer (2003e), “Reinstating Fiscal Policy”, *Journal of Post Keynesian Economics*, 26(1), pp. 4-25, Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College.

Aspe, Armella Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación Económica*, F.C.E, México.

Banco de México, Informe Anual, varios años

Banco de México <http://www.banxico.gob.mx>

Barro Robert (1974), “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, vol. 82, no. 6 (November/December), pp. 1095 -1117.

Barro, R. J. y D. B. Gordon, 1983, “A positive Theory of Monetary Policy in a natural Rate Model”, *Journal of Political Economy*, vol 91, no.3 (Mayo/Junio), pp. 589-619

Barro, R.J., (1989), “The Ricardian approach to budget deficits”, *Journal of Economic Perspectives*, 3(2), pp. 37-54.

Barro, R. (1990) “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”. *Journal of Political Economy*, 98(5), 103-125.

Basilio, Morales Eufemia (2008), La política fiscal y el crecimiento económico en México. Déficit Público, Estabilidad Monetaria e inestabilidad económica (1960-2005). Tesis de Maestría. Facultad de Estudios Superiores Acatlán. UNAM.

Bernanke, B.S y F.S. Mishkin, (1997), “Inflation targeting: A new Framework for Monetary Policy?”, *Journal of Economics Perspectives* 11 (2), pp.97-116.

Bernanke, B.T. Laubach, F.S. Mishkin y A. Posen, (1999), *Inflation Targeting: Lessons from the International Experience*, *Journal of Economic Perspectives* 11, 2: 97-116.

Blanchard Oliver y Rudiger Dornbush (1984), “U.S. Déficits, the dollar and Europe”, *Banca Nazionale del Lavoro Quartely Review*, núm.48 (March, 1984), pp.89-113, Reprinted in Restoring Europe's Prosperity.

Blanchard Oliver (1985), “Current and Anticipated Déficits, interest rates and economy activity “, *European Economic Review*, vol.25, núm.2, pp.243-247.

Blinder, A.S., (1997), “A core of macroeconomic beliefs”, in *Challenge*, July/August 1997, pp. 36-44; in D. Cole (ed.), *Macroeconomics 1998/1999*, Dushkin, McGraw-Hill, pp. 23-25; and in Polish translation in *Gospodarka Narodowa*, May-June 1998, pp. 120-124

Blinder, A.S., (1998), *Central Banking in Theory and Practice*, Cambridge, MA, MIT Press.

Branson William (1985), “Expected fiscal Policy and the recession of 1982”. In M. H. Peston and R.E. Quandt eds., *Pinces, competition, and equilibrium* , pp. 109-26. New York: Barnes & Noble.

Buchanan, James (1976), “Barro on the Ricardian Equivalence Theorem”, *Journal of Political Economy* 84, 2, abril, pp. 337-342.

Burns, A.; Mitchell, W. C. (1946) “Measuring Business Cycles.” National Bureau of Economic Research, NY.

Buti, M., D. Franco y H. Ongena (1998): “Fiscal discipline and flexibility in EMU: The implementation of the Stability and Growth Pact”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 14, N° 3, Oxford University Press.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1998): *El pacto fiscal: fortalezas, debilidades, desafíos*, LC/G.1997/Rev.1, Santiago de Chile.

Chang, Ha-Joon (1996), *El papel del estado en la economía*, Ariel, México.

Chirinko, R. S. (1993), “Business fixed investment spending: Modeling strategies, Empirical results, and policy implications”, *Journal of Economic Literature*, 31 (4), pp. 1875-1911

Doménech Rafael (2004), “Política fiscal y crecimiento económico. *Crecimiento y Competitividad: Bases del Progreso Económico y Social*”, Universidad de Valencia.

Domingo Solans, Eugenio (1984), “El efecto Crowding out”. *Papeles de Economía Española* no. 18, pag. 398.

Dornbusch Rudiger (1984), “U.S. Déficits, the dollar and Europe”, *Banca Nazionale del Lavoro Quartely Review*, núm. 48 (March, 1984), pp.89-113.

- Dornbusch** y Fisher (1994), *Macroeconomía*, Madrid, McGrawHill, Madrid.
- Eichengreen** Barry (2000), *Hacia una nueva arquitectura financiera internacional: propuesta después de la crisis asiática*, Institute of International Economics Oxford University Press, México.
- Evans** Paul (1985), “Do large déficits produce high interest rates?”, *American Economic Review*, , American Economic Association, vol. 75(1), pages 68-87, March.
- Fatas**, Antonio and Ilian Mihov,(2000), *Fiscal Policy and Business Cycles: An Empirical Investigation*," mimeo.
- Fatas**, Antonio and Ilian Mihov (2001), *The Effect of Fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence*," mimeo.
- Fazzari**, S.M. (1993), “Monetary policy, financial structure, and investment”, Chapter 3 in *Transforming the U.S Financial System: Equity and Efficiency for the 21st Century*, Armonk, New York, M. E. Sharpe.
- Fazzari**, S.M. (1994-95), “Why doubt the effectiveness of keynesian fiscal policy”, *Journal of Post Keynesian Economics* 17 (2), pp. 231-248.
- Feldstein** Martin (1984), “Can an increased Budget budget deficit be contractionary ?, *Working Paper*, núm.1434, *National Bureau of Economic Research*, Cambridge, Massachusetts, agosto.
- Forstater**, Mathew (1999), “Public Employment and Economic Flexibility, The Job Opportunity Approach to Full Employment”, en *Public Polucy Brief*, núm. 50, Nueva York, The Levy Economics Institute of Bard College.
- Friedman**, Milton (1948), “A monetary and fiscal framework for economic stability, *The American Economic Review*, vol. 38, No. 3. (Jun), pp. 245-264
- Friedman**, M.; Schwartz, A. (1963) “A monetary history of the United States, 1867-1960.” Princeton University Press. NJ.
- Friedman**, M. and Anna Schwartz(1971), *Monetary Statistics of The United States, 1867-1960*, Princeton University Press. NJ.
- Friedman**, Milton (1991), *La economía monetarista*, Gedisa, Barcelona España.
- Fuentes**, Julieta; Tobar Silva, Marlene (2004), “La Política Fiscal como herramienta de ajuste cíclico en El salvador”, Banco Central de Reserva de El Salvador, Departamento de Investigación Económica y Financiera, El Salvador.
- Galbraith**, James (2008), “El colapso del monetarismo y la irrelevancia del nuevo consenso monetario”, presentado en Seminario del Parlamento Europeo.
- Goodfriend**, M. S. y R. G. King (1997), “The New Classical Synthesis and the Role of Monetary Policy” en NBER, *Macroeconomics Annual* (ed.) B. Bernanke y J. Rotemberg, MIT Press.
- Haldane**, A.G., ed., (1995), *Targeting Inflation*, Bank of England, London.

Heenan, Geoffrey, Marcel Peter y Scott Roger, (2006), "Implementing Inflation Targeting: Institutional Arrangements, Target Design, and Communications", IMF, Working Paper 06/278, Washington D.C.

Hemming, R; Kell, M. y Mahfouz, S., (2002), "The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity: A review of the literature", *IMF Working Paper* 02/208, Washington D.C., International Monetary Fund.

Hicks, John (1937), "Mr. Keynes and the "Classics"; A Suggested Interpretation", *Econometrica* 5, 2, abril, pp. 147-159. Reproducido como "Keynes y los Clásicos", Hicks, John, 1975, *Ensayos Críticos sobre Teoría Monetaria*, Barcelona, Ariel, pp. 152-169.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática <http://www.inegi.gob.mx>

INEGI, Estadísticas Históricas de México

Jones, Ch. I. (1995): "R&D-Based Models of Economic Growth". *Journal of Political Economy*, num. 103, pp. 759-84, August.

Kalecki, M. (1984): *Teoría de la dinámica económica. Ensayo sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*, México, FCE.

Keynes, J.M.(1951), *Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, F.C.E, México.

Khan, Mohsin S., (2003), "Problemas actuales en el diseño y la conducción de la política monetaria", Trabajo preparado para la Quinta Conferencia Anual sobre Dinero y Finanzas en la Economía India, RBI/IGIDR, Mumbai, India, 30 de enero al 1 de febrero de 2003.

Kydland, F. E. y E. C. Prescott, (1977). "Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans", *Journal of Political Economy* 85(3), June, pp. 473-91.

Lavoie, M. (2004), "The new consensus on monetary policy seen from a post-Keynesian perspective", en M. Lavoie and M. Seccareccia (eds), *Central Banking in the Modern World: Alternative Perspectives*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 15-34.

Lerner, Abba (1943) *Hacienda Funcional y la Deuda Federal*, Mueller M.G.(compilador) Lecturas de Macroeconomía, Compañía Editorial Continental, Barcelona.

Lerner, Abba (1946), "Monetary policy and fiscal policy" en *The review of Economics and Statistics*, Vol.28, No.2, pp.77-81.

Levy Orlik Noemí (2001), *Cambios institucionales del sector financiero y su efecto sobre el fondeo de la inversión México, 1960-1994*, Facultad de Economía UNAM, México.

Linneman, L. y A. Schabert, (2003), "Fiscal Policy in the New Neoclassical Synthesis", *Journal of Money, Banking and Credit*, 35 (6), December, pp. 911-929.

López, G. Teresa (2005), "Efecto de la desregulación financiera en la política fiscal, Implicaciones de política económica en México", en Irma Manrique C. y Teresa S. López G. (Coords.), *Política*

fiscal y financiera en el contexto de la reforma del Estado y de la desregulación económica en América Latina, Ed. Miguel Ángel Porrúa-UNAM, México.

Lucas, R. (1973) “Some international evidence on output-inflation trade-offs” en *American Economic Review*, vol.63, junio, pp.326-334.

Lucas, Robert, Sargent, Thomas (1978). “After keynesian macroeconomics” in Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review, Minneapolis, v. 3, n. 2.

Mandujano Ramos Nicolás (2003), Federalismo y Descentralización. Los estabilizadores fiscales automáticos en el PEF, el caso de los excedentes petroleros en México, en *Economía UNAM*, número 5, febrero.

Martner Ricardo, (2000), “Los estabilizadores fiscales automáticos”, en *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/CEPAL*, número 70, abril..

Martner, R. (2007). “La política fiscal en tiempos de “abundancia””. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Documento XIX seminario regional de política fiscal. Santiago de Chile.

Mejía Reyes Pablo (2001), “Ciclos económicos en México”, El Colegio Mexiquense. Documento de Investigación, núm. 68.

Mendoza, E., G. Milesi-Ferretti, y P. Asea (1997): “On The Ineffectiveness of Tax Policy in Altering Long-run Growth: Harberger 's Superneutrality Conjecture”. *Journal of Public Economic*, 66, 99-126

McCallum, B. T. (2001), “Monetary policy analysis in models without money”, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, 83(4), pp. 145-159.

McKinnon, R.I. (1973), *Money and Capital in Economic Development*, Washington, DC: Brookings Institution. McKinnon, R.I.,

Mishkin, F y Schmidt-Hebbel, (2001), “One decade of inflation targeting in the world: What do we know and what do we need to know?”, NBER, *Working Paper Series*, no. 8397, Natinal Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Minsky, Hyman P. (1987), *Las razones de Keynes*, Fondo de Cultura Económica, México.

Nell, Forstater, (2003), *Transformational growth and functional finance*, en *Reinventing Functional Finance. Transformational growth and full employment*, Ed. Eduard Elgar, USA.

Ocampo, J.A. (1999): *La reforma del sistema financiero internacional: un debate en marcha*, Santiago de Chile, CEPAL/Fondo de Cultura Económica (FCE).

OCDE (1993): Automatic stabilisers: Their extent and role, *OECD Economic Outlook*, N° 53, París, junio.

Ortiz, Palacios Luis Ángel (2003), *Reforma tributaria y financiamiento del gasto público en México. Bajo crecimiento y déficit público. Los retos de la Política Fiscal en México*. Centro Político Mexicano, Agrupación Política Nacional, México.

Pisani-Ferry, J., A. Italianer y R. Lescure (1993): Stabilization properties of budgetary systems: A simulation analysis, *European Economy*, n° 5, Reports and Studies, pp. 511-538.

Perrotini, Ignacio (2007), “El Nuevo paradigma monetario”, en *Economía UNAM*, vol. 4, núm. 11, mayo-agosto.

Plosser Charles (1982), “Government financing decisions and asset returns”, en *Journal of Monetary Economy*, vol.9.

Ramírez Cedillo, Eduardo (2006) “Por una política fiscal contracíclica” en Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía, Vol. 37, núm. 147, octubre-diciembre.

Reinhary Vicent (2000), “The Economic consequences of disappearing Government Debt”, *Brokings Papers on Economy Activity*, núm.2, p.175.

Rodríguez, Vargas, J.J. (2005) *La Nueva Fase de Desarrollo Económico y Social del Capitalismo Mundial*, Tesis doctoral. UNAM

Romer, P. M. (1987): “Growth Based on Increasing Returns to Specialization”. *American Economic Review*, 77, 56-62.

Romer, P. M. (1990a): “Endogenous Technological Change”. *Journal of Political Economy*, 98(5), 71-102

Romer, D. (2000b), “Keynesian macroeconomics without the LM curve”, *Journal of Economic Perspectives*, 14(2), pp. 149-169.

Sachs-Larrain (1994), *Macroeconomía. En la economía global*. Ed. Prentice Hall, México.

Stiglitz Joseph (1997), *La economía del Sector Público*, ed. Antoni Bosh, Barcelona.

Svensson, L.E.O. (1997), “Inflation forecast targeting: Implementing and monitoring inflation targets” *European Economic Review*, 41, pp. 1111-46.

Svensson, L.E.O., (2000), “Open-Economy Inflation Targeting”, en *Journal of International Economics*, Vol. 50, núm. 1, pp. 155-183.

Taylor, J.B. (1999a), ed., *Monetary Policy Rules*, Chicago and London, The University of Chicago Press.

Taylor, J.B. (1999b), “A Historical Analysis of Monetary Policy Rules”, in Taylor, J.B. 1999, ed., *Monetary Policy Rules*, Chicago and London, The University of Chicago Press, pp.319-41.

Tello, M. Carlos (1979), *La política económica en México 1970-1976*, Siglo XXI editores, México.

Tobin, J. (1993), “Price flexibility and out-put stability: An old keynesian view”, *Journal of Economic Perspectives*, No. 7, pp. 45-66.

Turnosvki, S. (2000) “Fiscal Policy, elastic labor supply, and endogenous growth”, *Journal of Monetary Economic* 45, 185-210.

Vernengo, Matias (2005), *The Means to Prosperity: Fiscal Policy Reconsidered*. Routledge international studies in Money and banking, London.

Waldo Mendoza Bellido (2007), “¿Puede una expansión fiscal se contractiva? La efectividad de la política fiscal y la sostenibilidad de la deuda pública”, *Economía*, febrero, 30(59-60), Lima.

Williamson, John (1990), *What Washington Means by Policy Reform*, Institute of International Economic de Washington

Woodford Michael (1999), “Frontiers of the Mind in the XXI century Macroeconomics,” *en Economía Internacional y Desarrollo. Macroeconomía Aplicada*, Forthcoming, P. Gifford, ed., Frontiers of the Mind in the Twenty-First Century, Harvard University Press.

Woodford, M, (2003), *Interest and Prices: Foundations of a Theory of Monetary Policy*, Princeton, NJ, Princeton University Press.

Wray Randall (2003), “Functional Finance and us government budget surpluses in the new millennium” *en Reinventing Functional Finance. Transformational growth and full employment*, Ed. Eduard Elgar, USA.

ANEXO

CUADRO 1

AÑOS	VARIACIÓN ANUAL			SECTOR EXTERNO MILLONES DE DÓLARES		
	PIB	INFLACIÓN	DEFICIT PRIMARIO (% PIB)	IMPULSO FISCAL	CUENTA CORRIENTE	CUENTA DE CAPITAL
1950	9.72	46.341	0.40	-29.78	163.10	53.00
1951	7.78	21.053	0.38	-3.21	203.30	55.20
1952	4.03	5.797	-0.20	19.37	-213.10	35.40
1953	0.32	-2.055	-0.74	-14.93	-204.40	35.20
1954	9.97	9.790	-0.26	8.35	-227.50	28.90
1955	8.48	12.739	0.17	-16.57	1.70	163.20
1956	6.87	6.780	-0.07	-5.48	-183.10	82.60
1957	7.57	4.762	-0.35	-11.74	-359.90	163.70
1958	5.28	5.556	0.85	-9.60	-385.50	-232.10
1959	3.01	1.914	0.00	6.93	98.70	114.80
1960	8.11	2.817	-0.41	17.34	-419.70	275.60
1961	4.32	1.826	-0.23	-11.16	-343.70	217.40
1962	4.46	1.794	0.09	-12.36	-249.60	202.20
1963	7.54	1.322	-0.27	-17.39	-226.10	125.30
1964	11.01	5.217	0.27	7.05	-447.70	582.10
1965	6.15	2.066	0.09	101.63	-442.90	342.30
1966	6.10	1.619	0.18	-13.26	-477.80	527.00
1967	5.85	3.984	0.00	4.13	-603.00	647.30
1968	9.42	2.299	0.49	-14.59	-775.40	513.80
1969	3.42	2.996	-0.12	2.85	-708.40	665.60
1970	6.50	20.000	-0.04	-6.68	-1187.90	848.60
1971	3.76	5.758	-0.16	-3.06	-928.90	895.70
1972	8.23	4.871	-0.06	-1.84	-1005.70	432.50
1973	7.86	11.475	0.22	4.24	-1528.80	2051.20
1974	5.78	22.304	0.54	-1.72	-3226.00	3822.50
1975	5.74	16.834	0.25	12.77	-4442.60	5458.90
1976	4.42	16.123	0.58	-0.26	-3683.30	5070.00
1977	3.39	26.292	0.19	0.73	-1596.40	2276.00
1978	8.96	16.959	0.52	-7.40	-2693.00	3254.10
1979	9.70	17.800	3.81	-14.57	-4870.50	4533.30
1980	9.23	26.486	-5.06	-53.48	-7223.30	11948.30
1981	8.77	28.792	-10.17	15.71	-12544.30	21859.60
1982	-0.63	57.582	-18.91	36.01	-4878.50	8573.90
1983	-4.19	97.751	-12.30	-4.69	5 323.8	-1105.8
1984	3.61	62.659	-10.55	-15.70	3697.4	-1576
1985	2.59	57.346	-10.98	-2.27	404.5	-316.4
1986	-3.75	84.933	-28.83	65.66	-1770.5	2715.5
1987	1.86	129.565	-21.68	-15.06	3820.2	-1188.8
1988	1.25	112.615	-23.13	0.85	-2922.1	-1163.1
1989	3.35	20.377	-5.86	-46.11	-6085.3	3175.9
1990	4.44	28.122	-4.42	-14.77	-8106.3	8163.6
1991	3.63	22.355	-4.40	-23.75	-15039.7	24940
1992	2.8	16.180	-1.11	-23.95	-24804.3	26542.3
1993	2	9.762	-0.75	30.72	-23399.2	32482.3
1994	3.68	6.727	-0.88	-2.44	-29661.9	14584.2
1995	-6.9	24.015	-2.44	15.15	-1576.6	15405.6
1996	5.1	41.416	-1.28	0.89	-1922.2	3872.9
1997	6.78	23.344	-7.43	31.46	-7448.4	14533.7
1998	4.91	15.373	-6.47	-17.53	-3998.15	4701.83
1999	3.84	18.001	-6.43	-1.45	-3487.33	3612.03
2000	6.92	10.077	-3.74	-8.18	-4670.83	4893.8
2001	-0.3	7.096	-1.00	-36.82	-4420.75	6490.48
2002	0.83	5.030	-2.16	3.73	-3527.18	6759.85
2003	1.35	4.547	-1.45	-1.67	-2205.13	5562.18
2004	4.18	4.688	-1.34	-4.64	-1672.68	2982.5
2005	2.96	3.988	-3.23	-51.77	-1227.1	3196.33
2006	5.13	3.629	1.40	-64.75	-1094.4	-750.7
2007	3.33	3.967	-0.02	8.69	-2083.75	4976.23
2008	1.35	5.125	0.43	15.47	-3951.4	6077.2
2009	-6.5	5.3	-1.5	-13.81	-3879.9	5678.4
2010	5.7	3.6	-1.3	-9.00	-4876.9	6542.4

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas Históricas de México.

CUADRO 2

AÑOS	TASAS DE CRECIMIENTO			COMO PROPORCION DEL PIB		
	INGRESO	GASTO	PIB	INGRESO	GASTO	DÉFICIT PÚBLICO
1941	12.95	15.36	9.68	6.89	5.52	-0.75
1942	2.67	9.06	5.88	6.68	6.02	-3.67
1943	24.28	-3.79	3.61	8.01	6.33	0.55
1944	-11.17	-14.62	8.04	6.59	5.64	-4.06
1945	2.31	4.76	3.23	6.53	4.66	-4.10
1946	12.37	-4.46	6.49	6.89	4.59	4.58
1947	-4.72	10.36	3.61	6.34	4.23	-1.56
1948	7.49	37.17	3.92	6.56	4.49	-8.72
1949	64.79	30.81	5.66	10.22	5.83	2.49
1950	-11.33	1.11	9.72	8.26	7.03	0.40
1951	12.10	-3.55	7.78	8.59	6.29	0.38
1952	20.35	22.50	4.03	9.94	7.41	-0.20
1953	-20.06	12.57	0.32	7.92	8.32	-0.74
1954	38.57	24.97	9.97	9.98	9.45	-0.26
1955	4.19	-1.44	8.48	9.59	8.59	0.17
1956	5.64	5.34	6.87	9.48	8.46	-0.07
1957	-0.13	5.56	7.57	8.80	8.31	-0.35
1958	14.88	13.40	5.28	9.60	8.95	0.85
1959	3.28	-11.19	3.01	9.63	7.71	0.003
1960	30.92	35.62	8.11	11.66	12.07	-0.415
1961	-1.44	-2.82	4.32	11.01	11.24	-0.232
1962	-0.90	-3.80	4.46	10.45	10.36	0.092
1963	-6.69	-3.04	7.54	9.06	9.34	-0.272
1964	38.28	31.06	11.01	11.29	11.02	0.269
1965	116.19	120.56	6.15	23	22.9	0.094
1966	-1.06	-1.50	6.10	21.45	21.26	0.182
1967	15.45	16.42	5.85	23.39	23.39	0.002
1968	6.07	3.77	9.42	22.67	22.18	0.494
1969	6.97	9.91	3.42	23.45	23.57	-0.118
1970	6.66	6.32	6.50	23.49	23.53	-0.042
1971	3.98	4.49	3.76	23.54	23.69	-0.158
1972	15.64	15.15	8.23	25.15	25.21	-0.061
1973	22.15	20.92	7.86	28.48	28.26	0.219
1974	11.23	10.06	5.78	29.95	29.41	0.541
1975	23.95	25.33	5.74	35.1	34.85	0.251
1976	9.70	8.76	4.42	36.88	36.3	0.576
1977	6.49	7.65	3.39	37.98	37.8	0.186
1978	11.62	10.66	8.96	38.91	38.39	0.524
1979	13.70	4.35	9.70	40.33	36.51	3.814
1980	-58.57	-39.10	9.23	15.3	20.36	-5.061
1981	7.90	35.40	8.77	17.78	25.34	-10.166
1982	0.81	34.53	-0.63	15.4	34.31	-18.912
1983	17.97	-12.71	-4.19	18.96	31.26	-12.303
1984	-7.44	-8.92	3.61	18.91	27.48	-10.546
1985	0.48	2.92	2.59	16.91	27.57	-10.982
1986	-8.28	55.83	-3.75	16.58	44.64	-28.828
1987	9.93	-11.59	1.86	17.06	38.74	-21.684
1988	-2.51	3.37	1.25	17.17	41.35	-23.130
1989	5.57	-40.85	3.35	17.54	23.67	-5.861
1990	-1.15	-6.34	4.44	16.75	21.22	-4.422
1991	-22.87	-17.22	3.63	15.83	16.95	-4.397
1992	1.52	-18.94	2.80	17.86	13.37	-1.115
1993	38.28	32.10	2.00	16.77	17.55	-0.747
1994	4.15	4.96	3.68	16.85	17.77	-0.881
1995	-7.80	0.78	-6.90	16.69	19.24	-2.440
1996	-2.79	-9.08	5.10	17.09	18.43	-1.278
1997	10.61	47.61	6.78	17.71	25.48	-7.433
1998	-8.18	-8.34	4.91	16.94	22.26	-6.469
1999	7.67	6.33	3.84	16.07	22.79	-6.432
2000	23.75	5.58	6.92	18.6	22.51	-3.739
2001	5.79	19.58	-0.30	17.79	17.15	-0.995
2002	-1.47	5.49	0.83	16.16	17.95	-2.156
2003	5.48	1.00	1.35	16.43	17.88	-1.450
2004	4.43	3.76	4.18	16.48	17.81	-1.337
2005	-23.24	8.86	2.96	23.3	23.4	-3.230
2006	13.94	1.78	5.13	13.39	9.45	1.401
2007	0.06	20.55	3.33	14.24	10.58	-0.025
2008	17.63	17.90	1.35	15.88	12.36	0.429
2009	-8.8	5.5	-6.5	8.8	9.8	-1.5
2010	8.3	6.9	5.7	8.6	9.5	-1.3

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas Históricas de México.

CUADRO 3

AÑO	TASAS DE CRECIMIENTO			ESTRUCTURA PORCENTUAL			COMO PORCENTAJE DEL PIB				
	GASTO	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL	GASTO TOTAL	OTROS ⁽¹⁾	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL	GASTO	GASTO CORRIENTE	GASTO DE CAPITAL	OTROS
1941	15.36	2.77	2.78	100	0.40	59.80	39.80	5.52	3.30	2.20	0.02
1942	9.06	15.41	15.36	100	0.38	59.82	39.80	6.02	3.60	2.39	0.06
1943	-3.79	16.23	-3.00	100	0.84	63.76	35.40	6.33	4.04	2.24	0.05
1944	-14.62	-3.68	-3.97	100	0.83	63.83	35.33	5.64	3.60	1.99	0.03
1945	4.76	-13.65	-15.87	100	0.62	64.56	34.82	4.66	3.01	1.62	0.02
1946	-4.46	4.25	6.22	100	0.45	64.25	35.30	4.59	2.95	1.62	0.02
1947	10.36	-2.95	-7.00	100	0.37	65.26	34.37	4.23	2.76	1.45	0.03
1948	37.17	13.32	3.94	100	0.63	67.01	32.37	4.49	3.01	1.45	0.08
1949	30.81	19.27	71.84	100	1.19	58.26	40.54	5.83	3.40	2.37	0.43
1950	1.11	-14.07	25.24	100	5.41	45.06	49.53	7.03	3.48	3.17	0.40
1951	-3.55	-0.50	-6.85	100	5.38	43.52	51.10	6.29	3.22	2.74	0.35
1952	22.50	19.65	25.65	100	5.45	44.63	49.91	7.41	3.70	3.31	0.42
1953	12.57	16.84	8.97	100	4.99	43.20	51.80	8.32	4.31	3.59	0.43
1954	24.97	29.31	19.63	100	5.04	41.36	53.60	9.45	5.07	3.91	0.50
1955	-1.44	81.13	1.37	100	7.97	42.53	49.50	8.59	42.50	3.65	3.93
1956	5.34	-88.12	-5.27	100	5.95	38.25	55.80	8.46	4.72	3.24	0.53
1957	5.56	6.24	1.01	100	7.24	36.60	56.16	8.31	4.67	3.04	0.63
1958	13.40	20.40	9.72	100	4.96	35.41	59.63	8.95	5.34	3.17	0.46
1959	-11.19	-2.61	-22.14	100	3.56	31.05	65.39	7.71	5.04	2.40	0.29
1960	35.62	7.29	66.97	100	5.52	40.14	54.34	12.07	5.01	3.7	0.53
1961	-2.82	10.05	-34.7	100	7.01	28.34	64.65	11.24	5.28	2.32	0.60
1962	-3.8	15.1	-2.81	100	5.59	25.5	68.9	10.36	5.82	2.15	0.49
1963	-3.04	6.57	28.65	100	8.03	28.4	63.57	9.34	5.77	2.58	0.76
1964	31.06	14.32	6.4	100	6.36	27.51	66.14	11.02	5.94	2.47	0.60
1965	120.56	8.76	7.72	100	8.7	26.63	64.66	22.9	6.09	2.51	0.86
1966	-1.5	3.76	-7.75	100	6.5	25.06	68.44	21.26	5.95	2.18	0.59
1967	16.42	6.19	47.69	100	5.37	31.93	62.7	23.39	5.97	3.04	0.53
1968	3.77	8.15	3.79	100	6.58	30.67	62.75	22.18	5.9	2.88	0.65
1969	9.91	4.7	7.34	100	8.14	30.66	61.19	23.57	5.97	2.99	0.83
1970	6.32	8.02	-29.44	100	65.81	8.43	25.76	23.53	6.06	1.98	16.18
1971	4.49	2.87	-1.84	100	66.72	7.92	25.36	23.69	6.01	1.88	16.52
1972	15.15	67.11	82.88	100	50.62	12.58	36.8	25.21	9.27	3.17	13.34
1973	20.92	43.94	4.32	100	45.34	10.85	43.81	28.26	12.38	3.07	13.39
1974	10.06	3.72	4.09	100	48.46	10.26	41.28	29.41	12.14	3.02	14.89
1975	25.33	41.03	26.28	100	43.21	10.34	46.45	34.85	16.19	3.6	15.74
1976	8.76	7.16	24.31	100	38.09	12.71	49.2	36.3	16.61	4.29	13.44
1977	7.65	12.63	1.09	100	41.03	11.1	47.88	37.8	18.1	4.19	16.21
1978	10.66	7.03	4.61	100	43.17	10.5	46.33	38.39	17.78	4.03	17.31
1979	4.35	10.03	19.64	100	43.76	11.12	45.13	36.51	17.83	4.39	18.07
1980	-39.1	14.99	12.69	100	0	92.2	7.8	20.36	18.77	4.53	0
1981	35.4	48.82	172.55	100	0	55.25	44.75	25.34	25.68	11.35	0
1982	34.53	26.86	-22.53	100	0	95.43	4.57	34.31	32.78	8.85	0
1983	-12.71	-4.73	-31.44	100	0	79.74	20.26	31.26	32.6	6.33	0
1984	-8.92	-0.2	-8.82	100	0	79.72	20.28	27.48	31.4	5.57	0
1985	2.92	1.07	-10.1	100	0	82.28	17.72	27.57	30.94	4.88	0
1986	55.83	12.32	-13.23	100	9.25	80.89	9.87	44.64	36.1	4.4	4.31
1987	-11.59	3.61	5.6	100	0	88.22	11.78	38.74	36.73	4.57	0
1988	3.37	-12.82	-27.01	100	11.73	79.95	8.32	41.35	31.62	3.29	4.85
1989	-40.85	-12.86	-14.57	100	0	87.98	12.02	23.67	26.67	2.72	0
1990	-6.34	-39.81	-9.21	100	12.67	75.68	11.65	21.22	15.37	2.36	2.69
1991	-17.22	-14.38	-13.26	100	9.51	78.28	12.2	16.95	12.7	1.98	1.61
1992	-18.94	-38.87	-29.76	100	30.4	59.01	10.57	13.37	7.55	1.35	124.41
1993	32.1	79.66	37.53	100	8.7	80.29	11.01	17.55	13.48	1.85	1.53
1994	4.96	7.72	22.85	100	4.71	82.4	12.89	17.77	14.01	2.19	0.84
1995	0.78	-18.3	-25.62	100	23.69	66.8	9.51	19.24	12.29	1.75	4.56
1996	-9.08	-24.5	-22.02	100	36.37	55.47	8.16	18.43	9.78	1.44	6.70
1997	47.61	-10.86	3.7	100	44.47	47.42	8.11	25.48	8.17	1.4	8.00
1998	-8.34	-4.09	-43.46	100	49.69	45.7	4.61	22.26	7.46	0.75	8.48
1999	6.33	12.54	-2.9	100	45.76	49.9	4.34	22.79	8.09	0.7	7.76
2000	5.58	20.59	29.88	100	40.28	54.6	5.12	22.51	9.12	0.86	7.04
2001	19.58	6.84	5.93	100	0	91.93	8.07	17.15	0.81	0.08	0
2002	5.49	0.36	12.53	100	0	91.62	8.38	17.95	0.76	0.08	0
2003	1	2.47	9.95	100	0	90.26	9.74	17.88	0.72	0.08	0
2004	3.76	-0.01	13.83	100	0	88.9	11.1	17.81	0.67	0.09	0
2005	8.86	3.82	0.27	100	0	89.42	10.58	23.4	14	3.4	0
2006	1.78	-1.11	20.73	100	0	86.88	13.04	9.45	8.21	1.02	0
2007	20.55	21.44	16.62	100	0	87.52	12.61	10.58	9.26	1.14	0
2008	17.90	16.06	27.66	100	0	86.16	13.66	12.36	10.65	1.32	0
2009	5.5	7.8	-4.1	100	0	88.1	12.4	9.8	8.7	1.3	0
2010	6.9	7.2	1.2	100	0	88.3	11.8	9.5	8.4	1.1	0

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas Históricas de México. Incluye operaciones financieras de los organismos y empresas dentro del presupuesto sin PEMEX y operaciones ajenas netas que no se realizan dentro del presupuesto de Egresos de la Federación y son asignadas a la Cuenta de Terceros. A partir de 1980, estas operaciones quedan fuera de este concepto, siendo incluidas en el gasto corriente.

CUADRO 4

AÑO	TASAS DE CRECIMIENTO			ESTRUCTURA PORCENTUAL				COMO PORCENTAJE DEL PIB		
	INGRESO	INGRESO TRIBUTARIO	INGRESO NO TRIBUTARIO	INGRESO	OTROS	INGRESO TRIBUTARIO	INGRESO NO TRIBUTARIO	INGRESO	INGRESO TRIBUTARIO	INGRESO NO TRIBUTARIO
1941	12.95	15.82	-4.09	100	0	81.98	12.49	6.89	5.49	0.84
1942	2.67	2.00	25.31	100	0	84.06	10.60	6.68	5.79	0.73
1943	24.28	26.87	8.19	100	0	83.51	12.94	8.01	5.58	0.86
1944	-11.17	-10.29	-13.01	100	0	85.26	11.27	6.59	6.83	0.90
1945	2.31	3.08	6.52	100	0	86.10	11.03	6.53	5.67	0.73
1946	12.37	4.55	57.37	100	0	86.75	11.48	6.89	5.67	0.75
1947	-4.72	2.64	-26.71	100	0	80.72	16.08	6.34	5.56	1.11
1948	7.49	2.14	29.33	100	0	86.96	12.37	6.56	5.51	0.78
1949	64.79	24.55	202.55	100	0	82.63	14.89	10.22	5.42	0.98
1950	-11.33	13.86	-61.06	100	0	62.45	27.33	8.26	6.38	2.79
1951	12.10	14.82	-7.29	100	0	80.20	12.00	8.59	6.63	0.99
1952	20.35	3.88	98.73	100	0	82.15	9.93	9.94	7.06	0.85
1953	-20.06	-9.01	-35.55	100	0	70.91	16.39	7.92	7.05	1.63
1954	38.57	7.10	101.41	100	0	80.71	13.22	9.98	6.39	1.05
1955	4.19	25.23	-50.40	100	0	62.38	19.21	9.59	6.23	1.92
1956	5.64	4.31	-0.35	100	0	74.98	9.15	9.48	7.19	0.88
1957	-0.13	-7.94	-18.35	100	0	74.03	8.63	8.80	7.02	0.82
1958	14.88	8.56	23.80	100	0	68.24	7.05	9.60	6.00	0.62
1959	3.28	2.81	14.90	100	0	64.49	7.60	9.63	6.19	0.73
1960	30.92	6.76	22.41	100	39.74	52.35	7.91	11.66	6.1	0.92
1961	-1.44	2.1	-22.58	100	39.55	54.23	6.21	11.01	5.97	0.68
1962	-0.9	8.48	22.16	100	32.98	59.37	7.66	10.45	6.2	0.8
1963	-6.69	10.71	1.95	100	21.19	70.44	8.36	9.06	6.39	0.76
1964	38.28	14.29	-14.36	100	36.6	58.22	5.18	11.29	6.57	0.58
1965	116.19	-1.71	186.29	100	66.67	26.47	6.86	23	6.09	1.58
1966	-1.06	16.79	-49.29	100	65.24	31.24	3.52	21.45	6.7	0.75
1967	15.45	13.58	0.55	100	66.2	30.74	3.06	23.39	7.19	0.72
1968	6.07	14.81	4.55	100	63.71	33.27	3.02	22.67	7.54	0.68
1969	6.97	5.65	21.78	100	63.7	32.86	3.44	23.45	7.71	0.81
1970	6.66	9.05	3.21	100	63.08	33.6	3.32	23.49	7.89	0.78
1971	3.98	2.55	-14.86	100	64.14	33.14	2.72	23.54	7.8	0.64
1972	15.64	13.75	31.64	100	64.31	32.59	3.1	25.15	8.2	0.78
1973	22.15	12.16	-23.03	100	68.12	29.93	1.95	28.48	8.52	0.56
1974	11.23	16.1	-6.93	100	67.13	31.24	1.63	29.95	9.36	0.49
1975	23.95	21.6	21.62	100	67.75	30.65	1.6	35.1	10.76	0.56
1976	9.7	1.81	19.94	100	69.8	28.45	1.75	36.88	10.49	0.65
1977	6.49	11.35	-11.91	100	68.8	29.75	1.45	37.98	11.3	0.55
1978	11.62	14.86	9.65	100	67.97	30.61	1.42	38.91	11.91	0.55
1979	13.7	15.52	4.24	100	67.59	31.1	1.31	40.33	12.54	0.53
1980	-58.57	20.2	219.37	100	0	90.22	9.78	15.3	13.8	1.53
1981	7.9	8.5	183.2	100	0	90.72	9.28	17.78	13.77	4.01
1982	0.81	-29.62	39.71	100	0	63.34	36.66	15.4	9.75	5.64
1983	17.97	-0.57	49.34	100	0.27	53.38	46.35	18.96	9.75	5.64
1984	-7.44	0.43	-16.3	100	0.16	57.92	41.92	18.91	10.12	8.79
1985	0.48	-1.45	3.52	100	0.01	56.81	43.18	16.91	9.81	7.1
1986	-8.28	7.21	-28.76	100	0.06	66.4	33.54	16.58	9.42	7.16
1987	9.93	-0.87	31.52	100	0	59.88	40.12	17.06	10.5	5.3
1988	-2.51	8.06	-18.45	100	0.06	66.38	33.57	17.17	10.22	6.85
1989	5.57	4.35	7.6	100	0.18	65.61	34.21	17.54	10.9	5.51
1990	-1.15	0.17	-4.19	100	0.36	66.48	33.16	16.75	11.01	5.74
1991	-22.87	1.68	47.62	100	0	57.6	42.4	15.83	10.56	5.27
1992	1.52	-30.28	-36.68	100	0.23	60.19	39.58	17.86	10.36	7.5
1993	38.28	65.03	-2.36	100	0.23	71.82	27.95	16.77	7.03	4.62
1994	4.15	2.97	7.74	100	0.08	71.01	28.91	16.85	11.53	4.48
1995	-7.8	-21.06	25.04	100	0	60.79	39.21	16.69	11.45	4.66
1996	-2.79	-7.94	5.2	100	0	57.57	42.43	17.09	9.7	6.26
1997	10.61	18.06	0.5	100	0	61.45	38.55	17.71	9.41	6.94
1998	-8.18	10.8	-38.42	100	0	74.15	25.85	16.94	10.41	6.53
1999	7.67	12.34	-5.72	100	0	77.36	22.64	16.07	10.99	3.83
2000	23.75	7.17	80.4	100	0	67	33	18.6	11.89	3.48
2001	5.79	10.11	-2.98	100	0	69.73	30.27	17.79	11.92	5.87
2002	-1.47	4.01	-14.1	100	0	73.61	26.39	16.16	11.27	4.89
2003	5.48	-3.05	29.27	100	0	67.66	32.34	16.43	11.62	4.17
2004	4.43	-6.42	27.14	100	0	60.63	39.37	16.48	11.12	5.31
2005	-23.24	-43.94	-30.54	100	0	92.55	7.45	23.3	9.98	6.48
2006	13.94	0.05	11.23	100	31	39	30	13.39	5.27	8.13
2007	0.06	0.05	6.41	100	31	40	29	14.24	5.74	8.50
2008	17.63	-1.07	-1.07	100	30	48	22	15.88	6.59	9.14
2009	-8.8	3.1	-5.6	100	0	77.8	22.2	8.8	6.9	2.0
2010	8.3	-4.5	5.3	100	0	68.5	31.5	8.6	5.9	2.7

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI. Estadísticas Históricas de México. Incluye ingresos extrapresupuestales que se refieren exclusivamente a los obtenidos por el Departamento del Distrito Federal y el Sistema de Transporte Colectivo Metropolitano, así como ingresos extraordinarios provenientes de la venta de empresas e ingresos petroleros para los años 1977-1979. A partir de 1980, estos rubros se excluyen del registro otros ingresos.