



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

FACULTAD DE ECONOMIA

## LA POLITICA FISCAL, ¿INSTRUMENTO PARA EL CRECIMIENTO ECONÓMICO DE MÉXICO?

# TESIS

PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN ECONOMÍA.

PRESENTA:

MARTINEZ OSORIO LUIS MIGUEL

ASESOR: MRO. REYES DE LA ROSA JOSÉ ALBERTO



CIUDAD UNIVERSITARIA

MAYO DE 2019



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

<b>Índice</b>	
<b>Agradecimientos</b> .....	2
<b>Introducción:</b> .....	3
<b>Hipótesis</b> .....	5
<b>Justificación y objetivos</b> .....	6
<b>Capítulo 1.- La política fiscal en México y su evolución (aspectos teóricos)</b> .....	9
<b>1.1 Sistema tributario y evolución del gasto público en México</b> .....	10
<b>1.2 Evolución de los Ingresos de la Federación</b> .....	11
<b>1.2.1 Ingresos tributarios en México</b> .....	12
<b>1.2.2 Impuesto sobre la Renta (ISR)</b> .....	13
<b>1.2.3 Impuesto al Valor Agregado (IVA)</b> .....	15
<b>1.2.3 Ingresos no tributarios</b> .....	19
<b>1.3 Gasto publico</b> .....	20
<b>1.3.1 Clasificación del Gasto Publico</b> .....	21
<b>1.3.2 Evolución del Gasto Público en México</b> .....	22
<b>1.4 Balance Presupuestal de México</b> .....	23
<b>1.5 Deuda del Sector Público de México</b> .....	25
<b>Capítulo 2. Efectos de la política fiscal mexicana en el crecimiento económico</b> .....	28
<b>2.1 La estrategia de crecimiento económico en México</b> .....	29
<b>2.2 Antecedentes de la imposición de la disciplina fiscal</b> .....	32
<b>2.3 Referencia contextual de la disciplina fiscal</b> .....	40
<b>Capítulo 3. La Política fiscal en México</b> .....	44
<b>3.1 Política Fiscal (1988-1994): Gobierno de Carlos Salinas de Gortari</b> .....	45
<b>3.2 Política Fiscal (1994-2000): Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León</b> .....	52
<b>3.3 Política Fiscal (2000 - 2006): Gobierno de Vicente Fox Quesada</b> .....	56
<b>3.4 Política Fiscal (2006 - 2012): Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa</b> .....	61
<b>3.5 Política Fiscal (2012 - 2018): Gobierno de Enrique Peña Nieto</b> .....	66
<b>Capítulo 4. Modelos económicos de política fiscal (procíclica y contra-cíclica). Propuesta de implementación en México</b> .....	74
<b>4.1 México: hacia una arquitectura fiscal contra-cíclica</b> .....	89
<b>4.2 Política fiscal contra-cíclica</b> .....	90
<b>4.3 México, el ciclo económico y su respuesta fiscal</b> .....	92
<b>Conclusión y propuesta</b> .....	93
<b>Bibliografía</b> .....	97

## **Agradecimientos**

Esta tesis es dedicada con gran cariño, amor y admiración a mis papás Merced y Elvira que, gracias a su esfuerzo, apoyo, comprensión y sobre todo la confianza que me tienen estoy alcanzando uno de mis mayores logros a nivel personal y académico, por ello hoy les quiero decir gracias por estar conmigo en cada uno de los días de sus vidas y dedicarlas a mi educación, crecimiento y desenvolvimiento en la vida.

A mi tío que fue la primera persona en confiar en mí y apoyarme en este camino que comenzó con la Preparatoria y que hoy culmina con la presentación de la tesis.

Quiero agradecer también de manera muy especial a mi hermano Camerino por todo el apoyo que me brindo en los momentos difíciles que no fueron pocos pero que supimos sobrellevar.

A mi primo Brayam por ser una persona que me apoyo y me escucho cuando necesitaba desahogarme con alguien

Quiero agradecer a cada uno de mis amigos y compañeros de la facultad con los que pase la mejor etapa de mi vida como universitario, si nos los llevo a mencionar a todos le pido una disculpa, pero gracias a cada uno: Guillermo, Misael, Bernardo, Omar, Iván, Figo, Rivas, Montserrat, Elías, Adriana, Brenda, Shantal, Mariana, Alejandra, Brigitte, Edith e Ireiri.

A mis profesores que me apoyaron durante los cinco años que dure en la carrera.

A mi asesor el Mtro. Alberto Reyes de las Rosa, por toda la ayuda que me brindo en cada uno de los momentos decisivos de la carrera, así como haber creído en mí y darme la oportunidad de apoyarlo en diversos proyectos de investigación y adjuntías para impartir clases dentro de la FE, también por ser parte importante en la elaboración de esta tesis, gracias por el tiempo dedicado a orientarme, guiarme y compartir sus conocimientos para poder darle forma a este trabajo.

A mis sinodales, por el apoyo y las observaciones a esta tesis y con ello ser parte fundamental para la finalización de la presente tesis.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por darme las herramientas para desarrollarme personal y profesionalmente.

Con cariño, gracias.

## **Introducción:**

El objetivo de la presente tesis es conocer las relaciones que existen entre las decisiones de gasto público para el desarrollo económico de México por un lado y por otro lado la recaudación tributaria, de tal forma que se permita realizar un análisis del modelo fiscal pro-cíclico y contra-cíclico que muestre las variables de la política fiscal y su desarrollo a lo largo del periodo comprendido de la presente investigación. El análisis del modelo permitirá observar de qué forma en un futuro se pueda atender el desarrollo y crecimiento económico de México.

El tema tratado es importante debido a los aspectos fiscales que la integran como lo son los referidos a la obtención y uso de los recursos financieros del sector público, ya que son quizás el instrumento más eficiente del que dispone el Gobierno para llevar a cabo la política económica de cualquier país.

Por ejemplo, en México, la Ley de Ingresos que el Ejecutivo Federal que somete año con año a la aprobación del Congreso de la Unión, establece las fuentes específicas y los montos de los recursos que recibirá el Gobierno Federal para llevar a cabo el conjunto de funciones que, al estar contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá ser aprobada por la Cámara de Diputados.

Por ello, la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos constituyen los instrumentos que el Gobierno tiene influir en el rumbo económico del país.

Hacia mediados de la década de los 80, México adoptó la estrategia económica que marcaba el llamado, "Consenso de Washington". Por ello en México ocurrieron varios cambios en el manejo institucional y el funcionamiento de la economía.

Uno de esos cambios que ocurrieron con la implementación de las políticas del Consenso de Washington se trató de la drástica reducción de la participación del Estado en la economía. Que se puede ver mediante cuatro procesos que comenzaron a ocurrir con la implementación de estas drásticas medidas, el primer fenómeno asociado a estos procesos fue la tendencia a la caída del gasto público como proporción del producto interno bruto (PIB), el siguiente fue la disminución de

gran parte de instituciones y empresas a través de las cuales el Estado ejercía su intervención directa en la economía; la casi desaparición del déficit público en las cuentas gubernamentales, aprobándose una ley que rechaza en principio el déficit público como un instrumento de la política económica y por último la renuncia a la aplicación de una política monetaria coherente con la política gubernamental, ya que ella está totalmente en las manos de una banca central independiente.

Esos fenómenos ocurrieron a nivel mundial, pero tomando el caso de México los efectos fueron mucho más preocupantes que en los otros países. Todo debido a que en México la distribución del ingreso es extremadamente desigual, y la redistribución de éste a través del gasto público en programas sociales es muy importante pero no ha tenido el efecto que se espera en la sociedad de ingreso más bajo. No obstante, sin recursos adicionales provenientes de los impuestos más altos gravados sobre el estrato social más rico, la redistribución del ingreso no puede ser llevado más lejos y la eficiencia de los programas sociales se ve acotada.

Por otro lado, el peso del Estado en la economía es muy bajo, y su tasa impositiva es una de las más pequeñas entre los países de ingreso medio.

El objetivo de la presente tesis es analizar la relación existente entre las variables de política fiscal y la inversión en capital humano que fomente el desarrollo económico y a su vez el crecimiento económico de México. Más concretamente, queremos probar la hipótesis que el gasto gubernamental estimula el desarrollo económico a su vez fomentando el crecimiento económico.

La tesis consta de 4 capítulos, en los cuales se analizarán los efectos que los impuestos provocan sobre las variables económicas, también una revisión histórica acerca de los diferentes momentos de la política fiscal del país, así como, los enfoques teóricos que se han tenido y particularmente sobre el gasto público enfocado al crecimiento económico y también sus efectos sobre la actividad económica, pero desde la perspectiva de Keynes y Kalecki con resultados completamente distintos a los obtenidos por la corriente neoclásica, que nos dice que si dejan libres las fuerzas del mercado, están tienden al pleno empleo, o bien, hacia una tasa natural de desempleo, y por tanto, la participación estatal, a través

de los impuestos como del gasto público, provocan distorsiones que afectan la eficiencia del sistema económico, al afectar las decisiones de gasto público en temas sociales.

Se presentará el marco jurídico institucional del Sector Público de México en el que se desarrolla la política fiscal de México. Se definen con precisión los conceptos que conforman la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de nuestro país, así como también se lleva a cabo una descripción detallada de la situación actual de la política fiscal y su evolución a fin de identificar hasta qué punto la política fiscal de México ha sido influenciada por los paradigmas teóricos de la teoría neoclásica.

En el capítulo final, expondremos en términos generales, una propuesta de política económica para México, con énfasis en la cuestión fiscal, cuyo objetivo es el pleno empleo ya que este es el factor humano que propicia un crecimiento económico en cualquier economía mundial, por ello se plantea el pleno empleo de los factores productivos en el marco de una distribución del ingreso y la riqueza más equitativa respecto al que hasta ahora ha caracterizado a la sociedad mexicana.

Finalmente, se presentan las conclusiones generales y particulares de la investigación.

## **Hipótesis.**

México es un país que a lo largo de los años ha tenido una economía relativamente estable, durante mucho tiempo sus políticas económicas han mantenido esa estabilidad que se necesita para ser un lugar atractivo para la inversión y crecer económicamente de esa forma, pero se ha abandonado la idea de un desarrollo económico como tal, ya que, como el actual pensamiento económico dominante solo se enfoca en grandes rasgos a buscar el crecimiento económico mediante la inversión privada y extranjera, y por ello no se tiene una política que ayude a la formación de capital humano dentro del país para generar mayor desarrollo económico.

La siguiente investigación busca probar que México es un país con potencial para crecer más de lo que crece actualmente y por ello partiremos de la hipótesis de que

si México mediante su política fiscal logra tener sistemas de recaudación funcionales y la parte de esa recaudación se invierte en políticas que fomente la inversión en capital humano más capacitado y con mejores servicios de salud se tendría un país muy competitivo en cuanto a crecimiento económico y desarrollo económico.

Dicho en pocas palabras, la hipótesis a probar es: Si México enfocara su política fiscal y los recursos que obtiene mediante la recaudación a invertir en capital humano tendría un crecimiento económico mucho mayor al actual fomentado también a su vez un desarrollo económico favorable.

## **Justificación y objetivos**

La política fiscal que el gobierno mexicano lleva a cabo comprende el uso y la implementación de impuestos, gasto público y operaciones de deuda pública para influir sobre la actividad económica del país. Su política fiscal se integra básicamente por dos conceptos que son: política de ingresos públicos, política de gasto público.

La política denominada de ingresos públicos tiene que ver con la forma en que los gobiernos del mundo financian su gasto público, la forma en que estos buscan financiarlo es mediante recaudación de impuestos, deuda interna o externa y la emisión de papel moneda del Banco Central, aunque esta última ya no puede ser utilizada con tanta libertad ya que los bancos centrales son autónomos del gobierno de un país.

Al concentrarse en la recaudación de impuestos, se sabe que las decisiones de política fiscal tienen costos tanto para el Estado como para los contribuyentes, en el caso del Estado se deberá generar un aparato fiscal que supervise el cumplimiento de los contribuyentes y en general realizar cualquier actividad de administración y recaudación de impuestos.

La política tributaria durante mucho tiempo ha tenido un papel importante para sentar los cimientos de lo que hasta hoy según datos del gobierno federal

constituye la estabilidad macroeconómica de México, puesto que ha promovido un financiamiento sano del gasto público y ha impulsado la inversión, el empleo y el crecimiento económico. El conjunto de reformas que ha tenido la política fiscal mexicana a lo largo de los años ha mantenido su orientación principal con algunas variaciones en tiempo e intensidad, otorgando a México un sistema tributario eficiente, sin mayores desincentivos al ahorro y la inversión. Pero, no obstante, la relativa estabilidad macroeconómica de México la hace ser todavía una de las naciones con menor recaudación de América Latina y el de más baja captación entre los países de la OCDE.

Los objetivos de la política fiscal son de gran importancia para el adecuado funcionamiento del sistema económico nacional, ya que de su cumplimiento dependerán: el monto y la distribución del gasto corriente y de inversión del sector público, el consumo del sector público, el sano funcionamiento financiero de las dependencias gubernamentales, así como los organismos descentralizados y las empresas del Estado.

Que esto a su vez repercutirán de manera directa en el crecimiento económico de país, mediante la implementación de un gasto público adecuado en áreas estratégicas de desarrollo de capital humano como lo serian educación y salud. A sabiendas que el capital humano es el principal precursor del crecimiento económico de un país.

### **Objetivos**

Estimar un modelo de política fiscal que muestre el pobre funcionamiento de las variables de política fiscal que fomentan el desarrollo y crecimiento económico en México y con ello motivar a la búsqueda de medidas que contrarresten ese pobre crecimiento. Y en un futuro estos mecanismos de mejora reinviertan en una mejor calidad de vida de la población mediante la atención a sectores estratégicos del país, ya que la falta de ello ha manifestado que la política fiscal mexicana ha olvidado su papel de instrumento de justicia y de equidad y se ha convertido exactamente en lo contrario.

Volviéndolo un mecanismo para alentar la concentración de la riqueza y el ingreso, bajo este concepto o afirmación de que lo importante es recaudar y hacerlo de la mejor manera.

Por eso la política fiscal grava el trabajo y la renta y no se atreve a tocar la riqueza acumulada, solo grava la riqueza de los pocos que tienen muchísimo, sino que aplica impuestos al consumo para transferir el impuesto que pagan las empresas a los precios finales que debe pagar el consumidor

En mayor parte los ingresos del gobierno que proveniente de la recaudación fiscal dependen de asalariados, las clases medias, la deuda externa e interna y petróleo, por ello podemos decir que la política fiscal coadyuva a la concentración de la riqueza y el ingreso.

Por ello buscar estimar un modelo de política fiscal que realmente se pueda aplicar en México y ayude a su desarrollo económico mediante la atención a puntos estratégicos como lo son el capital humano (educación, salud, etc.) y de esta manera contribuir a una reforma fiscal que sea capaz de generar un crecimiento económico sustentable en México.

#### Objetivos Generales

- Se buscarán bajo que medios se podría combatir la evasión fiscal,
- Gravar las actividades informales y a la población económicamente activa informal.
- También se buscará como eliminar los privilegios fiscales de los que goza, y
- Ampliar la base de contribuyentes.

#### Metodología a utilizar.

- Método inductivo: recabar información oficial empírica de los sucesos económicos que aquí se plantean que irán de lo general a lo particular.

## **Capítulo 1.- La política fiscal en México y su evolución (aspectos teóricos)**

En el capítulo se presenta una reseña de cada una de las características que integran la política fiscal mexicana, así como también la evolución de las variantes que la integran a lo largo del periodo de estudio.

### **Introducción a la economía pública.**

Comencemos detallando que es la economía pública, *“La economía pública es una disciplina de desarrollo reciente, quizás unos cuarenta años. Antes de su surgimiento, el estudio tradicional del papel del Estado en la economía se reducía a los temas convencionales de finanzas públicas, la hacienda pública y las teorías propias del gasto y del ingreso. Estos temas eran estudiados como si se trataran de asuntos independientes, y no parte de un solo proceso, y como si los fenómenos políticos no tuvieran importancia”*

La economía pública es una rama de la economía que estudia el comportamiento, la organización, la estructura y las funciones del sector público de la economía en su sentido más amplio.

Las finanzas públicas fueron concebidas como un proceso de intercambio, simultáneamente voluntario y coercitivo, que se establece entre la sociedad y el Estado, el decir, el Estado ofrece bienes y servicios de distintas naturalezas y los agentes económicos demandan esos bienes y servicios por ellos los agentes están obligados o voluntariamente dispuestos a pagar impuestos para financiar los programas de gasto necesarios para la provisión de los bienes públicos.

Ahora ya es bien conocido que los impuestos inciden de modo desigual en los contribuyentes y afectan de manera diferente los precios y la producción. También se acepta que los impuestos tienen una influencia significativa sobre las decisiones de inversión, ahorro y consumo de los individuos.

La economía pública, formuló teorías sobre el crecimiento económico del Estado a través de distintos modelos; desarrolló una teoría sobre las votaciones, mejorando

los modelos tradicionales de la economía del bienestar que explican las decisiones sociales, e introdujo el papel de las instituciones por medio de la teoría de las constituciones, para relacionar el papel de las leyes en la economía.

Ahora bien, con todo esto explicado podemos ver que un avance práctico de la economía pública consistió en la mejoría de los modelos de análisis costo-beneficio para tomar decisiones en materia de políticas de gasto público, en contextos caracterizados por la competencia entre proyectos. Con ello también el análisis de la optimización fiscal avanzó y se han comenzado a desarrollar modelos analíticos-contables para estudiar los problemas de sustentabilidad fiscal.

### **1.1 Sistema tributario y evolución del gasto público en México.**

En México la economía ha pasado por varios cambios, que fueron desde modificaciones en la estructura productiva hasta las diferentes maneras de intervencionismo estatal, donde si bien, no se alcanzaron avances significativos puede observarse un periodo largo de crecimiento sostenido (1940 – 1981), en el cual no se lograron superar los rezagos del país ni dejar atrás el subdesarrollo y los obstáculos al crecimiento.

Para el año de 1982 México cayó en la peor crisis económica después de la Revolución Mexicana. Se vio el desplome en el precio del petróleo con ayuda de la sobreoferta de los países productores, que disminuyeron los precios del petróleo de US\$40.60 dólares por barril en 1980 a US\$34.26 dólares a finales de 1981.

Con ese antecedente se dio el inicio de una crisis económica que cambiaría el paradigma económico dominante, en donde para enfrentar la crisis el gobierno emprendió una disminución del gasto público y la generación de controles a la importación, subida de precios y tarifas públicas, así como el aumento de las tasas de interés.

La política fiscal en México ha ido perdiendo importancia como instrumento de política económica, lo cual se expresa en una tendencia a la reducción real relativa del gasto público que resulta insuficiente para contener la acumulación cada vez

mayor de rezagos productivos y rezagos sociales que se han observado dentro de México en las últimas treinta décadas.

Todo lo que se describe anteriormente estaría condicionado por dos circunstancias que en su momento fueron fundamentales para el curso actual de la economía mexicana, la primera, que afectó en mayor o menor circunstancia a todos los países del mundo después de la crisis económica, fue la influencia por parte de la corriente económica dominante durante los años ochenta del siglo pasado, ya que en muchos países, ya sea en menor o mayor influencia, la corriente postula que debe existir equilibrio presupuestal y la reducción de la participación del Estado en la economía y, la segunda circunstancia fundamental y que solo afectó exclusivamente a México y se refiere a la relativa menor capacidad del gobierno mexicano para recaudar impuestos, lo cual configuró una de las cargas tributarias más bajas de mundo.

Por ello, para obtener una mejor visualización acerca de la evolución del sistema tributario se busca analizar las siguientes variables tales como los ingresos tributarios, el gasto público, el balance presupuestal y la deuda pública de México.

## **1.2 Evolución de los Ingresos de la Federación.**

Los ingresos petroleros que el gobierno mexicano tuvo durante sexenios pasados como parte de ingresos para gasto público estuvo constituido por los propios de Petróleos Mexicanos (Pemex), las contribuciones por hidrocarburos al Gobierno Federal, la enajenación de gasolinas y diésel, el impuesto al valor agregado, los impuestos a la exportación de petróleo crudo, gas natural y sus derivados, el impuesto a los rendimientos del petróleo, y el impuesto a las importaciones de mercancías.

Por ello durante las últimas tres décadas, la contribución de los ingresos petroleros a los ingresos totales de la federación ha sido muy alta e inestable, ha fluctuado entre 21 y 45%. Por ejemplo, los ingresos petroleros durante 1990 aportaron un 26.4% a dichos ingresos, el 2000 la cifra ascendió a 32.8% y una década después durante 2011 la proporción de referencia apenas y supero el 30%.

La creciente importancia de los ingresos petroleros dentro de los ingresos presupuestarios de los anteriores gobiernos, se debió a que durante los últimos años se había venido incrementado el precio de exportación del petróleo mexicano mejor conocido como crudo mexicano, que pasó de un promedio de 24.77 dólares por barril en 2003, a 57.85 dólares por barril en 2007, con ello se permitió aligerar la difícil situación tributaria que vivía el Gobierno Mexicano, y todo ello en detrimento de la situación financiera que sufriera Pemex.

Sin embargo, resultó cada vez más difícil que los ingresos petroleros suplieran las deficiencias que sufre México en el ámbito de la recaudación tributaria y esto debido a la caída de la plataforma de explotación de Pemex resultante a su vez de la insuficiente inversión de la empresa, así como la reducción de los precios y la ampliación que tiene las oscilaciones del precio que son provocadas por la crisis económica y política existente en Medio Oriente.

### **1.2.1 Ingresos tributarios en México**

Los ingresos tributarios en México son la fuente de recursos más estable y que se ha utilizado más permanentemente para financiar el gasto público, y esto debido a que básicamente los ingresos tributarios están en función de la estructura tributaria vigente o actual y por ellos son parte también de la actividad económica del país.

Al observar el periodo comprendido entre 2000 y 2014, se puede observar que la recaudación tributaria en México como una parte proporcional del PIB, se ha mantenido prácticamente estables con niveles muy bajos que oscilan entre 7 y 10%, que parece seguir la misma tendencia comparándolo con niveles de hace 30 años.

La carga fiscal total que durante muchos años ha tenido México, que incluyen los ingresos tributarios, más todas las contribuciones por hidrocarburos, es inferior en más de 15 puntos porcentuales a la carga fiscal promedio que han tenido los países de la OCDE y además de ello está por debajo de ese promedio, tanto de la carga fiscal de Estados Unidos como de la de Canadá que son los socios comerciales del norte, y aún a la de algunos países de América Latina, como los son por ejemplo Argentina y en otro caso Chile. Ahora si consideramos únicamente

los ingresos tributarios de México, en caso para el año 2011 veremos que estos ingresos según datos de Banco de México ascendieron al 10.0% como su verdadera proporción del PIB y con ello se observa como el problema adquiere y muestra su verdadera dimensión.

### **1.2.2 Impuesto sobre la Renta (ISR)**

El principal impuesto que existe en México es el ISR con una participación en la recaudación tributaria en 2011 del 55.6%, que en este caso por si solo el impuesto representa el 5.2% por ciento del PIB de ese mismo año. Como todo impuesto las características y estructural actual del ISR son demasiado complejas. Por ello, la legislación mexicana en el ámbito fiscal identifica dos tipos de contribuyentes: personas físicas y personas morales. Por ello dentro de las personas morales también se distinguen dos tipos de agrupaciones: los cuales son con fines de lucro y sin fines de lucro. En el caso de las personas morales sin fines de lucro no están sujetas a pagar el gravamen del impuesto, caso contrario a las personas morales con fines de lucro que si deben pagar el gravamen por concepto del impuesto.

Por otra parte, los ingresos de las personas físicas con actividades empresariales, deben compartir el tratamiento fiscal de las personas morales con fines de lucro, es decir, deben contribuir con el pago del gravamen.

Adicionalmente, el concepto de personas físicas, para propósitos de recaudación fiscal, se divide en dos, es decir, se divide en personas con actividad empresarial e individuos con otras fuentes de ingreso.

Por otra parte, además del régimen general, el ISR contempla una gran cantidad de regímenes especiales de tributación para las denominadas personas físicas y morales, por ejemplo: Consolidación fiscal, Intermedio, Simplificado y Pequeños contribuyentes. Así como una gran cantidad de fuentes de ingresos gravables para las personas físicas (sueldos y salarios, arrendamiento de bienes inmuebles, enajenación de bienes, adquisición de bienes, intereses, obtención de premios, dividendos y otros ingresos).

Pero el ISR contempla también, tratamientos preferenciales a distintos sectores económicos sociales, como los que se dedican a las actividades primarias o al autotransporte, así como también una gran cantidad de deducciones y excepciones.

Por ello, se dice que en México se tiene una baja eficiencia recaudatoria por concepto del impuesto del ISR y todo ello debido a la erosión de la base gravable, es decir, a un agudo y grave proceso de evasión y elusión del pago de impuestos, provocada, entre otras razones, por los tratamientos preferenciales, deducciones y facilidades que contempla la compleja Ley del Impuesto sobre la Renta.

Según estudios realizados por la OCDE con información obtenida en 2010 se revela que el ISR en México tiene una muy baja capacidad recaudatoria, tanto con respecto a los principales socios comerciales, Estados Unidos de América y Canadá, así como al promedio de los países que pertenecen a la organización (OCDE).

En un estudio realizado por la CEPAL en 2010, se reportaba que el ISR en México como proporción del PIB superaba ligeramente el promedio de los países latinoamericanos, aunque el resultado mostró también que el promedio de México era inferior al de algunos países Sudamericanos como lo son Chile y Brasil.

La relativamente baja capacidad recaudatoria del ISR en México es ya tradicional, si nos remontamos a los años de 1980 la proporción de los ingresos tributarios por concepto del ISR en su conjunto (empresas y personas) en relación con el PIB, a excepción de los periodos de la así llamada crisis de la deuda (1982-1987) y la de 1995-1996, ha oscilado entre 3.5 y 5% del PIB.

En conclusión, la debilidad estructural del ISR en México se debe fundamentalmente a la permanencia de las bases especiales de tributación y tratamientos preferenciales para algunos sectores de la actividad económica, como los de transporte, agricultura y comercio; a la gran cantidad de deducciones y exenciones, y a los altos índices de evasión y de elusión en el pago de este impuesto.

### **1.2.3 Impuesto al Valor Agregado (IVA)**

La introducción del Impuesto al Valor Agregado en México se dio por Decreto del Congreso de la Unión, de fecha 22 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, entró en vigor hasta el 1ro de enero de 1980, prácticamente tardó un año para ser aplicada en la realidad.

Esto constituyó en México, de manera similar a lo registrado en un número considerable de países en todo el mundo, la principal reforma tributaria instrumentada durante la mitad del siglo XX.

La introducción del IVA permitió eliminar el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles (ISIM), un impuesto conocido como en cascada ya que era aplicado sobre todo tipo de transacciones comerciales.

Por ello, con la implementación del IVA que exclusivamente se aplica a los bienes de consumo final, dejando fuera de la base gravable a los bienes de inversión y a la inversión de inventarios. Por otra parte, bajo el principio de gravar solamente el consumo de los residentes del país, las importaciones también causan IVA, mientras que por otro lado a las exportaciones se le aplicaba la tasa cero de IVA, es decir, no se pagan impuestos por las exportaciones.

Ahora, la aplicación del IVA en México se caracteriza por la aplicación de tasas diferenciadas por productos y regiones. La tasa general del IVA es del 16% y grava las operaciones de compraventa de bienes y servicios, el arrendamiento de activos y propiedades inmuebles, así como las importaciones. La tasa gravable aplicable en la zona fronterizas hasta antes del 2015 era del 11% pero con la reforma fiscal aprobada en 2014 la tasa gravable de la frontera del país paso a ser homogénea, es decir, del 16%<sup>1</sup> para todos.

Adicionalmente, el IVA contempla los regímenes de tasa cero y productos exentos del pago del gravamen. En términos más generales, un producto que está sujeto a tasa cero de IVA no paga el impuesto en ningún tramo de la cadena

---

<sup>1</sup> Reforma fiscal aprobada en 2014

productiva que sigue ese producto, es decir, desde los insumos necesarios para su elaboración hasta el consumidor final no se paga ningún tipo de impuestos. En cambio, bien que se dice exento no paga el IVA, pero únicamente en la parte final de la cadena productiva, que es cuando el producto es adquirido por el consumidor final, pero a diferencia de la tasa cero los exentos si deben pagar el impuesto por los insumos, es decir, los insumos de los exentos no están libres de impuestos.

En México existe una amplia gama de productos que tiene la tasa cero del IVA. El primer bloque de productos sujetos a tasa cero es el de alimentos y las actividades agrícolas que proveen los insumos; para garantizar que los alimentos queden libres de gravamen también se grava a tasa cero los productos agrícolas no industrializados, actividades como la molienda y pasteurización, los implementos agrícolas y pesqueros, así como los principales servicios prestados a este sector.

Un segundo bloque comprende los bienes considerados como “meritorios”; tal como es el caso de los medicamentos y el agua en ciertas presentaciones. Siguiendo el criterio de destino, un tercer bloque de productos gravados a tasa cero lo constituye la exportación de bienes y servicios.

La ley del IVA exenta<sup>2</sup>, además, de un número considerable de actividades entre las que se encuentran: la venta y el arrendamiento de vivienda; los servicios educativos; los servicios médicos presentados por personas físicas o asociaciones civiles, así como los servicios hospitalarios prestados por el sector público; la venta de libros, periódicos y revistas; los derechos de autor; y la mayor parte del transporte terrestre de personas. Entre los principales productos y servicios financieros exentos destacan: comisiones por otorgar créditos hipotecarios y de almacenes de depósito; comisiones de las AFORES; seguros de vida y contra riesgo agropecuario; intereses hipotecarios o de financiamiento a la adquisición, de bienes gravados a tasa cero o exentos; intereses cuyos créditos requieren autorización a excepción de

---

<sup>2</sup> Las actividades exentas quedan libres de este impuesto, pero quienes ofrecen los productos no tienen la posibilidad de acreditar el IVA pagado por sus insumos, materiales o bienes de capital, por lo que acaban trasladándolo en el precio final al consumidor.

los de tarjeta de crédito o destinados a personas físicas; intereses sobre valores de Gobierno Federal o aquellos colocados sobre el gran público inversionista.

La razón por la cual se introdujeron los regímenes especiales y las excepciones que se han señalado, se encuentran en el hecho de que el IVA, como todo impuesto al consumo, es regresivo, en el sentido de que el monto del impuesto como proporción del ingreso es mayor para los estratos de la población de menores recursos.

Con base en lo anterior, es que en México y en otras partes del mundo se han justificado el régimen de tasa cero o la aplicación de una tasa menor a la tasa general del IVA, sobre todo en el caso de los alimentos y las medicinas, que absorben una proporción considerable de los ingresos de los más pobres.

De acuerdo con la OCDE, en 2006, de un total de 29 países investigados, 16 tenían tasa cero y 10 de ellos tenían tasa reducida, y solamente tres países no tenían ninguna de las dos categorías de excepción.<sup>3</sup>

Antes de la reforma del 2015, el costo que se tenía que pagar para no afectar con IVA al consumo de bienes indispensables de la población de menores recursos, estaba representado, por una parte, por el otorgamiento de un cuantioso subsidio a los estratos de la población de mayores recursos, debido a que, por definición, el gasto en consumo de alimentos y el que se destina a la mayoría de los productos, en términos absolutos, será mayor cuanto mayor sea el ingreso y, por la otra, la existencia de una baja productividad tributaria del Gobierno Federal por concepto del IVA.

Con información de la OCDE, en 2016, México tenía una baja recaudación por concepto de impuestos generales al consumo (3.4% del PIB), en este caso solo estaba por encima a la correspondiente a la de los Estados Unidos de América (2.0% del PIB), pero se encontraba muy por debajo de la recaudación de Canadá (4.3% del PIB) y por ende también por debajo al promedio de los países de la OCDE

---

<sup>3</sup> OCDE Tax Database. Value added taxes. Table IV.1 reports the rates of value added tax (general sales tax) in effect in OCDE countries, reporting both the standard rate and any reduced rates applying.

(6.7% del PIB). Mediante un documento publicado por la CEPAL en 2016, la recaudación por impuestos generales sobre bienes y servicios de México (3.9% del PIB), resultó inferior a la de Chile (8.1% de PIB) y al promedio de América Latina (6.2% del PIB)

A pesar de los problemas asociados con la capacidad recaudatorio del IVA antes señalado, la importancia de este impuesto en el sistema tributario del país se ha elevado desde la creación en 1980 cuando aportaba a la recaudación el equivalente a 2.3% del PIB, hasta 3.3% en 1990 y 3.7% del PIB en 2016. Ello debido a que durante todo el tiempo las distintas administraciones federales han privilegiado respecto al ISR, al considerar que sus virtudes –sencillez administrativa, neutralidad respecto a las variables económicas- así como la capacidad que se le atribuye para fortalecer el ahorro, la inversión, la producción y el empleo de mano de obra superan a sus desventajas, es decir, su carácter regresivo. En 2009 la recaudación del IVA se redujo a 3.4% debido a la contracción económica que sufrió México y muchos países durante ese año, pero en 2010 se elevó la tasa del 15 al 16%.

En suma, de la revisión del conjunto de instrumentos tributarios del Gobierno Federal se concluye que la baja carga tributaria de México obedece a la existencia de una legislación compleja que tiene muchas exenciones, deducciones y regímenes especiales, en beneficio de ciertos sectores de la población que, debido a ello, logran evadir y eludir el pago de los impuestos.

Lo que se describe anteriormente se traduce en una situación de insuficiencia de ingresos del sector público para hacer frente a los rezagos sociales y productivos, que impiden el desarrollo de México. Ello también genera una situación de gran inequidad respecto a los contribuyentes cautivos del sistema tributario mexicano, representados sobre todo por aquellos sujetos al régimen del ISR, personas físicas, cuyos ingresos proceden de los sueldos y salarios, dado que sus impuestos se deducen de la nómina.

En México la creación del IETU, el impuesto a juegos y sorteos (IEPS) y el IDE que se aplican a partir del 2008, es el más reciente intento del Gobierno Federal

para afrontar la difícil situación tributaria de México. Sin embargo, aun cuando las expectativas recaudatorias oficiales no se cumplieran, la carga tributaria resultante no diferiría significativamente de la observada en el país en el pasado cercano; la posición relativa internacional seguiría colocándonos como uno de los países con menores cargas tributarias del mundo, y la dependencia de los ingresos presupuestarios del sector público de México respecto de los ingresos petroleros seguirá siendo considerable.

Con la convicción del Gobierno Federal, en el sentido de que el ISR genera muchas más distorsiones sobre el sistema económico que los impuestos al gasto, y de que es posible fomentar la actividad económica de manera eficiente por la vía de restar importancia a ISR en la mezcla de impuestos de México, es muy probable que en el futuro cercano continúen las modificaciones en esa dirección.

### **1.2.3 Ingresos no tributarios.**

Los ingresos no tributarios proceden de lo que percibe el Gobierno Federal por concepto de derechos, productos y aprovechamientos, contribución de mejoras y por desincorporación (venta) de empresas públicas; así como de los que obtienen los organismos y empresas bajo control presupuestario directo, entre los que se encuentran Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), los Ferrocarriles Nacionales (Ferroviales), Caminos y Puentes Federales (CAPUFE), Aeropuertos y Servicios Auxiliares (ASA) y la Lotería Nacional (Lotenal).<sup>4</sup>

Según datos históricos obtenidos los ingresos no tributarios del Sector Público de México alcanzaron 31.4% de los ingresos totales del Gobierno Federal en el año de 2011, estas cifras equivalieron a 7.1% del PIB de ese mismo año. En lo respectivo a esta fuente de ingresos, la recaudación fue muy variable, dado que incluían los derechos por hidrocarburos, la cual depende del precio internacional del petróleo y de la plataforma de explotación. Incluyen también, ingresos derivados de

---

<sup>4</sup> Véase, Ley de Ingresos de la Federación 2008 y SHCP, Criterios Generales de Política Económica 2008

operaciones que se dan una sola vez, como las privatizaciones de las empresas públicas, o de carácter permanente, pero de gran variabilidad anual, como el remanente de operaciones del Banco de México. El hecho de que de 1980 a 2008 este tipo de ingresos había fluctuado entre 2.8 y 8.7% del PIB, nos proporciona una idea clara de su volatilidad.

Para concluir con esta idea, la participación de los ingresos por concepto de impuestos, como proporción del Producto Interno Bruto, o carga tributaria, es una de las más bajas del mundo, lo cual revela una muy baja eficiencia recaudatoria del sector público de México. Una propuesta para contrarrestar esa deficiencia, el Gobierno Federal ha tenido que echar mano de los recursos petroleros, provocando con ello la descapitalización de Pemex y la inestabilidad y volatilidad de los ingresos presupuestarios, al hacerlos depender de los precios internacionales del petróleo.

A continuación, se intentará mostrar que las dificultades para la obtención de ingresos presupuestarios y la política de búsqueda del equilibrio presupuestal en las finanzas públicas del gobierno a partir de los ochenta del siglo pasado, se combinaron para determinar un gasto público insuficiente para hacerle frente a los graves rezagos sociales y productivos que se observan en nuestro país, se han impedido el desarrollo sostenido de México.

### **1.3 Gasto publico**

El gasto público es la cantidad de recursos financieros, materiales y humanos que el sector público representado por el gobierno emplea para el cumplimiento de sus funciones, entre las que se encuentran de manera primordial la de satisfacer los servicios públicos de la sociedad. Así mismo el gasto público es un instrumento importante de la política económica de cualquier país pues por medio de este, el gobierno influye en los niveles de consumo, inversión, empleo, etc. Así, el gasto público es considerado la devolución a la sociedad de algunos recursos económicos que el gobierno captó vía ingresos públicos, por medio de su sistema tributario principalmente.

La forma de estructurar el gasto público es de gran importancia para la economía en general, pues siendo un instrumento poderoso que afecta la economía, su manejo causa u origina diversos fenómenos que algunas veces son positivos y otras veces son negativos para un país e incluso otros países que estén fuertemente correlacionados económicamente. Del análisis de la estructuración y aplicación del gasto público se pueden predecir ciertos comportamientos de la economía, así como los fines que persigue el sector público.

A lo largo de la historia de los estados modernos, el entendimiento de las funciones del gobierno para intervenir en la economía a través del gasto público ha tendido a incrementarse o decrecer paralelamente de acuerdo al pensamiento ideológico del gobierno en turno y/o de la influencia de las grandes potencias económicas que confluyen en sus respectivas economías. Actualmente, el sector público aparte de realizar las funciones tradicionales de gobierno que eran salvaguardar a sus ciudadanos a través del orden interno y externo, y administrar la justicia; ha asumido otras funciones mucho más amplias valiéndose para ello del gasto público. En estas actividades el sector público ha venido utilizando al gasto para tratar de dar más empleo, estimular la actividad económica, crear la infraestructura productiva del país, dar vivienda a los trabajadores, elevar el nivel educativo proporcionando educación gratuita, proporcionar servicios de salud, etc.

### **1.3.1 Clasificación del Gasto Publico.**

El gasto neto presupuestario se divide en Gasto Primario y Costo Financiero. El Gasto Primario es el que se destina a las actividades sustantivas del sector público dado que excluye los intereses, comisiones y demás gastos de la deuda pública; mientras que el costo financiero incluye el pago de intereses de la deuda y el apoyo a los programas de alivio a deudores y de saneamiento financiero.

El gasto neto presupuestario también se puede dividir en gasto programable (el que se destina al cumplimiento de las atribuciones del sector público y al gasto que se ha descentralizado a los estados y municipios para entender programas prioritarios), y gasto no programable (que incluye las erogaciones que no es posible ubicar con

programas específicos como las participaciones federales a los estados, intereses de la deuda, Adefas y apoyo a deudores)

A su vez, el gasto programable se clasifica de la siguiente forma: Clasificación Económica, se distingue entre gasto corriente y el gasto de capital, intentado medir la influencia que ejerce el gasto público sobre la economía; Clasificación Funcional, agrupa las erogaciones de acuerdo a las funciones de gestión gubernamental, las de desarrollo social y las productivas, y la Clasificación Administrativa, mide la asignación institucional del gasto ejercido por cada entidad de la administración pública.

### **1.3.2 Evolución del Gasto Público en México**

El gasto público en México ha presentado una tendencia de decrecimiento de desde la década de los ochentas del siglo pasado. En 1987, a la salida de crisis de la deuda, el gasto público presupuestario representaba el 29.7% del PIB de ese mismo año, iniciándose desde entonces una importante contracción que a la par de los años futuros comenzó a ser más y más evidente, y esto debido a que 1990 la proporción se había reducido a 18.6%, hasta que en fechas más recientes se nota un pequeño aumento pues hasta 2011 la proporción se mantenía en un 18.7%.

La contracción del gasto público que se observa a partir de 1987 se debió en lo fundamental a la caída sostenida del gasto corriente que en ese año representó cerca del 26.6% del PIB, por ello, para el año de 1990 se redujo al 16.1%, durante todo ese periodo sean aplicadas medidas para mantener fluctuando la proporción ligeramente alrededor de aquella cifra del 16.1% entre 1991 y 2011. Todo eso parece implicar que esa proporción se trata de mantener como un piso del gasto corriente, más allá del cual no puede ser reducido dados los compromisos del Gobierno Federal en prestación de bienes y servicios básicos a los que le obliga la Constitución de México.

Por otra parte, entre 1981 y 1987 el gasto corriente como proporción del PIB se elevó del 15 a 23%, ello se debió a la caída y estancamiento del PIB durante la crisis de ese periodo, y las consecuencias de esa crisis como lo fue la imposibilidad

de reducir el gasto más allá cierto límite y al incremento del pago de la deuda pública que para 1982 se había más que duplicado en términos reales.<sup>5</sup>

Por su parte, el gasto de capital a partir de 1987 y hasta la fecha se ha ubicado entre 1.3 y 3.5% del PIB. La escasa importancia del gasto de capital en México explica la acumulación creciente de rezagos tanto en materia de obra pública como de infraestructura física en general que se observa durante los últimos 30 años.

A su vez, el gasto primario se ha mantenido a niveles relativamente bajos durante los últimos 35 años, en 2011 ascendió al 17% del PIB. En la medida en la que el gasto primario excluye el costo financiero del sector público,<sup>6</sup> las cifras que se muestran miden la reducción real de presupuesto destinado a las actividades sustantivas del sector público de México.

De este modo la tendencia decreciente del gasto público en México ha sido congruente con la hipótesis de la corriente neoclásica, que durante la década de los 80 fue la corriente de pensamiento económico dominante en el mundo, en ella se sostiene que es preferible un presupuesto público pequeño y equilibrado que no interfiera con la asignación óptima de los recursos que se decía está garantizado por la libre operación de los distintos mercados del sistema económico mundial.

En el caso mexicano los efectos supresores que manifestaba la teoría dominante en la década de los 80's sobre el gasto público se potenciaban debido a que la insuficiencia relativa en la recaudación tributaria del Gobierno Federal impacta negativamente en los ingresos presupuestales del sector público, imponiendo de esa forma límites adicionales al gasto público respecto a los que se observan en otros países.

#### **1.4 Balance Presupuestal de México**

---

<sup>5</sup> En 1981 la Deuda Total Neta del Sector Público Consolidada con el Banco de México fue de 368 mil millones de pesos de 1993 y para 1982 la cifra se había elevado a 819.59 mil millones de pesos de 1993. Véase: Banco de México: [www://.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadistica/finanzasPublicas/](http://www.banxico.org.mx/polmoneinflacion/estadistica/finanzasPublicas/).html

<sup>6</sup> Tenemos que recordar que el costo financiero del sector público está constituido por los intereses del pago de la deuda pública, más las erogaciones correspondientes a los programas de alivio a deudores y saneamiento financiero.

El balance público económico es el resultado de la confrontación entre los ingresos y los egresos del Gobierno Federal y de las entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto por parte del gobierno.

El balance económico se divide presupuestario y extrapresupuestario. Cuando el signo de dicho balance es positivo se trata de un superávit y cuando es negativo representa la contraparte del superávit y es considerado como un déficit<sup>7</sup>.

El déficit económico de México en 2008 ascendió a 0.07% del PIB que visto desde el punto estadístico significa menos de una décima de un punto porcentual, por ello al inicio de la crisis del 2008 el Gobierno Federal y el Congreso prácticamente intentaron mantener el equilibrio presupuestal.

Pero como consecuencia de las constantes dificultades económicas que atravesó México y también el mundo en 2011 y aún con las medidas que se adoptaron, el déficit en México creció hasta alcanzar el 2.5% del PIB. La evolución de este déficit económico en México mostró claramente la política de equilibrio presupuestal de México.

Esa política que se aplica en México se explica tanto por el paradigma dominante de política de equilibrio presupuestal, como por el hecho de que la crisis que dio inició en 1982 provocaría un déficit público de 14.7% del PIB. El México se buscó tributarle este déficit público la responsabilidad casi absoluta de aquella crisis y con ello se inició un proceso que termino por proscribir el déficit en México. Esto actualmente se encuentra prohibido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

El balance primario de México que se define como la diferencia entre los ingresos totales del Sector Público y sus gastos totales, excluyendo los pagos de intereses<sup>8</sup> y ha sido superavitario desde 1983 hasta 2008. Debido a que la mayor parte del pago de intereses de un ejercicio fiscal está determinada por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado por el

---

<sup>7</sup> Véase: Banco de México, Glosario.

<sup>8</sup> Véase: Banco de México, Glosario.

gobierno durante todo ese periodo para ajustar las finanzas públicas hacia el presupuesto equilibrado en detrimento de las actividades sustantivas del sector público.

### **1.5 Deuda del Sector Público de México**

A continuación se desglosan los distintos conceptos de deuda que se utilizan de la siguiente forma: *Deuda neta económica amplia*, incluye los pasivos netos del Gobierno Federal, del sector paraestatal y los intermediarios financieros oficiales; *Deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México*, integra a los sectores de la deuda económica amplia, los pasivos y activos financieros del banco central; *Deuda interna neta*, comprende los créditos otorgados al sector público no financiero pagaderos dentro del país denominados en moneda nacional y extranjera provenientes del Banco de México, la Banca Comercial, de Desarrollo y a través de valores gubernamentales, deducidas las obligaciones totales del sistema bancario del Sector Público y *Deuda externa neta*, al total de pasivos financieros contractuales que el sector público tiene con agentes económicos externos denominados en moneda extranjera deducidos los activos financieros del Gobierno Federal en el exterior.

Durante el gobierno del presidente Felipe Calderón en el año 2008, al inicio de la crisis, la Deuda neta total del sector público consolidada con el Banco de México (DPC) representó 18% del PIB, estando integrada por la Deuda Neta del sector público consolidada con el Banco de México (DPIC) que ascendió a 25% del PIB y a la Deuda externa neta del sector público consolidada con el Banco de México (DPEC) que fue -8% del PIB. Sin embargo, en el marco de la crisis la deuda neta total del sector público de México en 2011 se había elevado a 32%.

La evolución de la deuda del sector público de México de los últimos 25 años hasta llegar a la época actual ha estado marcada por la hipótesis de la teoría económica convencional y dominante en el sentido de que dicha deuda representa una carga para las generaciones futuras, tiende a elevar la tasa de interés y de desplaza por

vía gasto privado, no tiene efectos expansivos cuando se usa para financiar el déficit, entre otros argumentos que utiliza la teoría dominante.

Pero en el caso de México la aversión en contra la deuda del sector público se sustenta también en la experiencia vivida por el Gobierno Federal en el marco de la crisis de 1982 a 1987. La causalidad de esa crisis fue diagnosticada y se llegó a la conclusión de que la causa de dicha crisis fue la elevada deuda del sector público que como proporción del PIB en esa época había alcanzado más o menos el 70% del PIB en 1982 según datos del Banco de México.

A lo anterior o mejor dicho a consecuencia de lo anterior a partir de 1986, al final de la crisis, fue cuando la deuda pública alcanzó su nivel máximo que en este caso fue del 103% del PIB, a partir de ese tope se inició un proceso continuo de reducción de esa deuda llegando a estar al 17% en 1993. Pero esa reducción duro muy poco debido a que durante 1994 y 1995 se dio inicio a la crisis y la deuda comienza a elevarse a niveles cercanos al 32% para dar comienzo con el estallido de crisis 1995, lo cual, desde la perspectiva oficial, no hizo más que confirma que la deuda del sector público es siempre perjudicial y con ello se comenzó la promoción de su reducimiento a niveles cercanos al 18% en 2008, todo eso justo antes de la crisis.

El hecho de que la deuda externa haya sido particularmente elevada durante los episodios de crisis del periodo bajo consideración debe atribuirse al incremento excesivo del déficit comercial y en cuenta corriente de la balanza de pagos, que resultaron insostenibles al demandar cantidades crecientes de divisas procedentes de la inversión extranjera directa e indirecta que, al dejar de estar disponibles, condujeron a la crisis del 1995.

Por ello, como consecuencia de las dificultades económicas del país, las autoridades hacendarias, en 2010 propusieron al Congreso el incremento a algunas tasas de impuestos, mismas que el Congreso aprobó, así como también ajuste al gasto tratando de moderar el endeudamiento interno dadas la profundidad de esa crisis y el carácter de irreductible de muchas de las partidas de gasto corriente.

Por último, el incremento en las tasas de algunos impuestos en el marco de la contracción de la actividad económica, es la expresión más clara de la política procíclica del Gobierno Federal que con dificultad encuentra sustento en la teoría neoclásica dominante o en la experiencia histórica.

Tenemos que observar también el carácter de la política tributaria que se ha ido imponiendo paulatinamente en el país, es decir, visto en el sentido de incrementar el peso de los impuestos indirectos en la recaudación total a costa del impuesto al ingreso.

### **Consideraciones finales**

Del análisis anterior de la evolución y situación actual del sistema tributario, el gasto público y la deuda pública puede concluirse que la política fiscal aplicada en México en los últimos 25 años ha estado sustentada en lo fundamental en los principios de las finanzas sanas que marcan la teoría económica neoclásica.

Por ello, el sustento teórico de la política fiscal que ha sido aplicada en México desde 1980 depende de un conjunto de hipótesis y premisas, y supone ciertas relaciones de causalidad entre las variables económicas, que no necesariamente corresponden con los hechos. Sin embargo, lo más importante es que los resultados de la política fiscal aplicada hasta ahora en México no han sido satisfactorios desde el punto de vista.

## Capítulo 2. Efectos de la política fiscal mexicana en el crecimiento económico.

En México durante los años ochenta el gobierno mexicano se propuso alcanzar el equilibrio fiscal en las finanzas públicas, pero esto lo lograría a través una disciplina fiscal que estaría centrada en la contención del gasto público. No obstante, en el pasado el país tránsito por altos déficits fiscales y comerciales para alcanzar las metas que dictan los fundamentos macroeconómicos que los organismos internacionales a los cuales México pertenece imponen, es decir, buscar un equilibrio fiscal y que la inflación sea baja.

Por ello, pese al estancamiento económico que sufrió México debido a las consecuencias de una serie de políticas y recetas económicas Neoliberales y una visión que buscar reducir el poder y tamaño del Estado en cuanto a decisiones económicas respecta, el gobierno de México no deja de implementar medidas que fueron institucionalizadas desde hace más de treinta años y que por lo visto en el hoy por hoy con evidencia empírica muestran resultados adversos para el crecimiento económico del país.

Todas aquellas acciones que se realizaron en un pasado cercano conducen a plantear una serie de preguntas que buscan respuestas claras: ¿Son la “disciplina fiscal”<sup>9</sup> y un riguroso entorno de estabilidad macroeconómica absolutamente necesarios para crecer, generar empleos y alcanzar las metas de desarrollo económico en el país?, si la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica que tanto defiende el paradigma económico dominante son tan necesarias, ¿por qué la economía mexicana no logra recuperar sus históricas tasas de crecimiento que vivió en el pasado no tan lejano?

Aquellas preguntas son resultado del contexto económico que se vive en México, el camino que ha seguido la política fiscal en México estadísticamente muestra una

---

<sup>9</sup> Conjunto de políticas, reglas y criterios establecidos para la consecución de una mejor administración tributaria, un manejo prudente de la deuda pública y el uso más eficiente el gasto público que permita controlar la inflación y lograr un crecimiento económico sostenido.

trayectoria que ha tenido importantes déficits fiscales, por lo visto en el camino se puede llegar a ver que recuperar las tasas de crecimiento que tenía México en las décadas de 1940 a 1980, es una meta ahora cada vez más lejana y debido a ello se hace imposible atender los enormes rezagos económicos y sociales que enfrenta el país.

A pesar del escenario actual y todos los planteados en los que se busca alcanzar el equilibrio fiscal, después de más de 3 décadas, el gobierno sigue insistente con su meta obsesiva de mantener la disciplina fiscal y con ello alcanzar los niveles satisfactorios de equilibrio fiscal y todo ello como condición de estabilidad macroeconómica, y con eso restando importancia a acciones de política fiscal contra-cíclica que llegaría a generar condiciones para lograr el crecimiento económico y la generación de empleos.

Por ello, se considera que mantener un equilibrio fiscal en las finanzas públicas, a través de una política económica centrada en la disciplina fiscal, no solamente es económicamente ineficiente e ineficaz, sino sucia y sesgada, pues se orienta principalmente por la contención del gasto público de inversión y el gasto destinado a programas sociales, dando prioridad a los gastos que son destinados a cubrir el servicio de la deuda y proteger al capital financiero y las empresas transnacionales.

## **2.1 La estrategia de crecimiento económico en México**

Al partir de la perspectiva económica dominante (neoliberal), se encuentra que los mecanismos autorreguladores de mercado dominante se centran en la flexibilidad de precios, sueldos y salarios, tasas de interés y tipos de cambio como herramienta necesaria, pero no suficiente para alcanzar el pleno empleo de los factores productivos.

Ante los argumentos económicos de la política dominante se puede observar que, en los últimos treinta años, en México se impuso un modelo económico que por un lado prioriza el equilibrio fiscal, la liberación comercial, al globalización productiva y financiera, y por otro lado, se opone determinadamente al crecimiento del sector público, ya sea como inversionista o como productor.

Esta visión se sostiene en el modelo walrasiano<sup>10</sup>, el cual desde hace más de medio siglo ocupa un lugar central en el análisis económico y es la base del paradigma neoclásico<sup>11</sup>

La idea central de la economía neoliberal, es aquella que define la apertura comercial y de un mercado altamente competitivo, en el cual la oferta y la demanda se igualan, de tal manera que todo lo que se ofrece en el mercado se compra, y toda la demanda efectiva de los agentes económicos es satisfecha, también prioriza un ambiente de disciplina fiscal cuyo objetivo es alcanzar el equilibrio y no llegar a tener un déficit fiscal. Son estas las exigencias a las que se someten los países subdesarrollados, ya que alcanzar el equilibrio fiscal mediante la restricción del gasto productivo, es ampliamente cuestionable porque conduce a desincentivar la demanda agregada y paralizar los sectores estratégicos de la economía<sup>12</sup>

Desde esta perspectiva, tenemos que el déficit fiscal es una restricción para el adecuado funcionamiento de los mercados productivos y financieros que distorsiona los precios y distribuye de manera ineficiente y desigual de los recursos. De ahí que, alcanzar el equilibrio fiscal como condición de estabilidad económica, implica aplicar una política de disciplina fiscal que rompe con el circuito virtuoso de la obtención del ingreso público, ya que, al promover menor inversión productiva, se genera menor capacidad contributiva, menor capacidad adquisitiva, menor recaudación y menor ingreso público; por lo tanto, se contrae el mercado interno y se disminuye el crecimiento económico.

---

<sup>10</sup> El modelo de equilibrio general walrasiano representa el núcleo del paradigma neoclásico de la ciencia económica y se remonta a 1874 gracias al trabajo del matemático y economista francés León Walras, que es quien lo postula en su obra *Elementos de Economía Pura*.

<sup>11</sup> Es un modelo sencillo que explica el comportamiento del mercado de bienes y servicios, en donde la oferta, la demanda y los precios son variables de ajuste de mercado. A partir de ese modelo se basaron los economistas como Robert Mundell y Marcus Fleming para elaborar sus modelos IS-LM que explica el comportamiento de los mercados de bienes y servicios, y el mercado financiero.

<sup>12</sup> El modelo neoliberal está basado en el proceso de apertura económica, vía privatización, apertura comercial y financiera, desregulación del mercado interno, flexibilidad para la inversión extranjera, reducción del tamaño del Estado, y cuya política económica se fundamenta en una política fiscal fincada en finanzas públicas sanas para lograr el equilibrio fiscal, alineada a una política monetaria y cambiaria conservadora, con tipos de cambio real competitivos a fin de alcanzar la estabilidad de precios (cero inflación). Este modelo sostiene que para garantizar la estabilidad macroeconómica, la disciplina fiscal y monetaria, y un tipo de cambio competitivo son tres instrumentos para regular la estabilidad de precios.

Todo esto genera ineficiencias en los agentes económicos como los déficits privados, que son compensados por el Estado, mediante diversos mecanismos de rescate como lo son: fondos, fideicomisos e instituciones que rehabilitan a la iniciativa privada, y que a la vez se transfiere a la hacienda pública vía deuda, generando pasivos crecientes y aumentando el déficit fiscal que se traduce en la insolvencia financiera sostenida.

El total de la deuda pública de México equivale a 187 mil 640 millones de pesos, lo que equivale a 2.46 veces la fortuna del hombre más rico del mundo, Carlos Slim, la cual llega a 74 mdd. No obstante, en el discurso oficial, se deja ver que la disciplina fiscal y la eficiencia de las finanzas públicas, parecen ganar terreno en los valores de igualdad y solidaridad social, pero no en los resultados de solvencia financiera y crecimiento económico.

Los pobres resultados de la economía mexicana, por mucho superan las condiciones de igualdad y sostenibilidad social, dado que México tiene la instrucción de mantener la estabilidad macroeconómica y ello ha significado que los actuales gobiernos de México enfrenten presiones financieras y elevados costos fiscales<sup>13</sup>

A pesar de todos estos desequilibrios y pobre crecimiento económico el gobierno mexicano sigue manteniendo el compromiso que indica el pensamiento económico neoclásico de mantener y garantizar el equilibrio fiscal.

Durante todos los gobiernos de México se han puesto en claro los objetivos de disciplina fiscal los cuales son claros e imperativos para:

- 1) promover una mayor solvencia financiera que permita invertir en infraestructura necesaria para incentivar el crecimiento
- 2) gastar lo necesario para combatir la pobreza y
- 3) mejorar la capacidad de los servicios de la deuda.

---

<sup>13</sup> El significado de costo fiscal se refiere a parte del costo financiero que se refiere a los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública, así como las erogaciones para saneamiento financiero y programa de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

Por ello, esta disciplina fiscal se basa en planes de elevada austeridad, acota la disponibilidad de recursos suficientes para impulsar la inversión productiva, de ahí que todas esas limitaciones que impone la disciplina fiscal, son también los límites para crecer, que es el origen de la problemática.

Por ello en ese sentido, el equilibrio fiscal o “finanzas públicas sanas”, es una de las consecuencias al dar cumplimiento doctrinal al fundamento macroeconómico que dice que un país debe mantener cero déficits fiscales, que es generado por múltiples causas, entre las que se pueden destacar la disminución de los ingresos públicos, la reducción del gasto público, la caída de la actividad económica y la consecuente generación y acumulación de deuda interna y externa. Desde el punto de vista teórico, el equilibrio fiscal se genera a causa de la política fiscal procíclica y las consecuencias de la disciplina fiscal, que se expresa, no solo por la contención del gasto y el aumento de impuestos; sino también, por la amplia posibilidad de alcanzar superávit fiscal y garantizar la estabilidad inflacionaria.

## **2.2 Antecedentes de la imposición de la disciplina fiscal.**

La corriente clásica y neoclásica del pensamiento económico. Durante años nos señalaron que los mecanismos de autorregulación del mercado son herramientas con las que se alcanza el pleno empleo de los factores productivos. Pero en México se ha probado mediante la práctica que lo señalado en la teoría se cumple de otra manera.

A partir de la década de los setenta, se creó el hito en las directrices que se debían seguir en el comportamiento de las finanzas públicas, evidentemente por los constantes desequilibrios registrados que fueron del 15% del PIB. Ante estos momentos se impuso de manifiesto la necesidad de instrumentar un proceso de ajuste macroeconómico que permitiera como objetivo fundamental se planteó sanear las finanzas públicas, sometiéndolas a la denominada disciplina fiscal, una política dura como eje principal de ahorro y crecimiento económico.

Por ello bajo el contexto de la política económica dominante desde hace un poco más de 30 años, en México se aplican políticas que aluden al pensamiento

dominante (neoliberales), mismas que priorizan la liberalización y desregulación de los mercados, la privatización de las empresas del sector público, el libre flujo financiero y desde luego el equilibrio fiscal.

La urgente necesidad de reducir el déficit fiscal significó una fuerte caída del gasto público en los años ochenta. Durante esa época la crisis que vivía el país impuso una fuerte restricción financiera sobre el gasto público, se optaron por muchas medidas diferentes con el fin de contraer aquella brecha fiscal en la que se encontraba el país. Desde ese momento las alternativas de política fiscal para el país eran aumentar los impuestos, y reducir el gasto público.

Actualmente los gobiernos de México, continúan con el pensamiento de que es necesario continuar con la estrategia de disciplina fiscal para lograr el equilibrio macroeconómico, e incluso se han propuesto como objetivo de corto plazo alcanzar superávit en las cuentas fiscales.

Todo esto debido a los argumentos que lanzan cada uno de los gobiernos en los que siempre hablan de finanzas públicas sanas, y que en el caso de alcanzarlo garantizarían el crecimiento, o en el peor de los casos únicamente detendrían el estancamiento económico del país; sin embargo, los resultados obtenidos durante cada uno de los gobiernos que se han optado por políticas neoliberales en términos de crecimiento económico, dejan ver que las finanzas públicas, aún y con déficits fiscales moderados, están asfixiados e imposibilitadas para detonar mayor inversión productiva, y por tanto, mayor crecimiento.

En este sentido, después de tres décadas de apertura económica y como parte de esta transición, la política fiscal se reorienta a la disciplina fiscal. Todo esto fomentado desde una visión en la que se señala que el déficit público es una de las principales obstrucciones para el eficiente funcionamiento del mercado, dado que distorsiona el sistema de precios e incide negativamente en la asignación eficiente de los recursos.

Teniendo en cuenta el contexto internacional donde se promete una constante expansión económica y con eso un resultado que tiene es el aumento de los precios

de los commodities y la acumulación de la riqueza de los mercados (mercados de capitales) y todos esos resultados siempre están asociados a la implementación de la disciplina fiscal de los países.

Por ello la prudente política fiscal aplicada en México permite decir que el país tiene finanzas públicas sanas que se ven reflejadas en una trayectoria sustentable en materia fiscal y también en la reducción de la vulnerabilidad externa de diferentes factores que poder afectar a la economía, pero con eso también se permite ver que se subestima la aplicación de una política fiscal contra-cíclica, toda vez que en México existe demasiadas evidencias que muestran el retraso económico, desaceleración y estancamiento de nuestro sistema financiero-fiscal.

Una de las claras evidencias empíricas que se tienen fue el incremento de la deuda externa que provino en gran parte por el déficit que sufría el sector público y en parte por el endeudamiento externo adquirido para sostener la moneda nacional, sin olvidar que en ese tiempo también, comenzó la pérdida de reservas usadas en apoyo a la moneda, cada una de esos sucesos terminaron por propiciar una fuga masiva de capitales. Pero no solo las empíricas cuentan, también existen evidencias documentadas en donde se precisa que las operaciones del gobierno federal generaron un déficit que pasó del -1.7% del PIB en 1970 al -7.9% en 1982<sup>14</sup>

<b>Cuadro 1. México: operaciones del Gobierno Federal (1970-1985) (porcentaje del PIB)</b>					
<b>Concepto</b>	<b>Año</b>	<b>1970</b>	<b>1975</b>	<b>1980</b>	<b>1985</b>
<b>Ingresos Corrientes</b>		<b>8.9</b>	<b>11.5</b>	<b>16.0</b>	<b>17.5</b>
<b>Gastos Corrientes</b>		<b>8.3</b>	<b>13.5</b>	<b>15.9</b>	<b>23.1</b>
<b>Ingreso de Capital Neto</b>		<b>0.1</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>	<b>0.0</b>
<b>Gasto de Capital</b>		<b>2.5</b>	<b>2.0</b>	<b>3.2</b>	<b>2.3</b>
<b>Gastos Totales</b>		<b>10.8</b>	<b>15.5</b>	<b>19.1</b>	<b>25.4</b>
<b>Superávit o Déficit Total</b>		<b>-1.7</b>	<b>-4.0</b>	<b>-3.1</b>	<b>-7.9</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Larraín y Selowsky (1991)

Así como las operaciones ordinarias del gobierno federal, otras actividades del sector público como la participación de las empresas controladas por el Estado, y

<sup>14</sup> Larraín y Selowsky (1991)

las actividades de intermediación financiera, resultaron ser deficitarias, lo que amplió al déficit fiscal (Ver cuadro 2)

Cuadro 2. México: déficit fiscal (1970-1985) (porcentaje del PIB)					
Concepto	Año	1970	1975	1980	1985
<b>Déficit del Gobierno Federal</b>		<b>1.8</b>	<b>4.0</b>	<b>3.1</b>	<b>7.9</b>
<b>Empresas controladas en el presupuesto</b>		<b>0.2</b>	<b>3.6</b>	<b>2.7</b>	<b>-0.8</b>
<b>Empresas no controladas en el presupuesto</b>		<b>1.5</b>	<b>1.1</b>	<b>1.0</b>	<b>0.9</b>
<b>Déficit económico (1+2+3)</b>		<b>3.5</b>	<b>8.7</b>	<b>6.8</b>	<b>8.0</b>
<b>Déficit por intermediación financiera</b>		<b>0.3</b>	<b>1.2</b>	<b>1.0</b>	<b>1.6</b>
<b>Déficit fiscal</b>		<b>3.8</b>	<b>9.9</b>	<b>7.8</b>	<b>9.6</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de Larraín y Selowsky (1991)

Con ayuda del cuadro podemos observar, el déficit fiscal que presentó en promedio el 7.78% del PIB para 1980 aumentado a 9.6% para 1985, con ello se puede ver que el verdadero déficit fiscal se genera justamente en los años en que se inicia la aplicación del modelo neoliberal. Con base a las estadísticas históricas que nos ofrece INEGI, los desequilibrios registrados en las finanzas públicas de México alcanzan su máxima expresión en los años ochenta, registrando un balance fiscal que representaba un 17.77% del PIB.

Cuadro 3. México: operaciones del gobierno federal (1970-1985) (porcentaje del PIB)											
Año	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	PROM
Balance Fiscal	-5.51	-10.34	-19.4	-12.6	-12	-11.85	-31.34	-23.89	-26.56	-24.33	-17.78

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

México: operaciones del gobierno federal (1970-1985) (porcentaje del PIB)											
AÑO	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	PROM
Balance Fiscal	-2.87	2.91	4.52	0.71	0.26	-0.01	0.01	-0.8	-1.36	-1.23	0.21
Fuente: Elaboración propia, con datos de Estadísticas Históricas de México, INEGI.											

México: operaciones del gobierno federal (1970-1985) (porcentaje del PIB)												
AÑO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	PROM
Balance Fiscal	-1.21	-0.8	-1.32	-0.56	-0.22	-0.11	0.1	0.04	-0.07	-2.29	-2.82	-0.842
Fuente: Elaboración propia, con datos de Estadísticas Históricas de México, INEGI.												

Recordemos que las corrientes clásica y neoclásica del pensamiento económico, durante años señalaron que los mecanismos de autorregulación del mercado, son herramientas con las que alcanza el pleno empleo de los factores productivos. No obstante, en la práctica esto es de otra manera, dado que ha quedado demostrado que a partir de la década de los setenta, se imprimió un hito en el comportamiento de las finanzas públicas, evidentemente por los constantes desequilibrios registrados en 15% del PIB.

Por ello, se impuso de manifiesto la necesidad de instrumentar un proceso de ajuste macroeconómico que permitiera como objetivo fundamental sanear las finanzas públicas, sometiéndolas a la dura disciplina fiscal como eje principal de ahorro y crecimiento económico. Como resulta evidente, se nos hizo pensar que, como resultado de la política neoliberal, en México se tendrían importantes niveles de crecimiento, obteniendo con ello un equilibrio fiscal que permitiría crecer; sin embargo, en nuestro país la política económica está encaminada al logro de la estabilidad cambiaria e inflacionaria, y no al crecimiento económico.

“El tipo de cambio dejó de ser una herramienta a favor del crecimiento, en virtud de que la liberalización económica exige una moneda estable, motivo por el cual México adoptó por un tipo de cambio financiero estable, respaldado por una política cambiaria predominante en el proceso de financiación y en donde el tipo de cambio ha sido flexible y manipulado en beneficio a libre flujo de capitales”<sup>15</sup>

A partir de la afirmación anterior se traduce que la reducción de la inflación se realiza mediante la apreciación del tipo de cambio; sin embargo, la estabilidad del tipo de cambio y paridad cambiaria dominante atenta contra las condiciones endógenas de crecimiento, dado que los problemas del sector externo y los *shocks* externos, por lo regular, han llevado a México a fuertes momentos de devaluación y crisis.

A lo largo de la historia existen claros ejemplos se pueden mencionar con la crisis de 1982, 1986, 1995, 2001, 2009; crisis que comparte una característica semejante, ellas fueron antecedidas por la apreciación del tipo de cambio y por una menor entrada de capitales extranjeros, pero seguidas por la pérdida de dinamismo económico.

En el gráfico no.1 podemos observar que en los años en que se aplicaba el modelo industrializador por sustitución de importaciones (ISI), se crecía a tasas promedio anual del 6.6%, en cambio con el actual modelo neoliberal se observa que después de los años de las crisis económicas, en México se tuvieron tasas negativas de crecimiento en 1983 se registró una tasa de -3.49%, en 1987 se anotó una tasa del -3.08%, en 1995 se tuvo una tasa de -6.22, para el 2002 se registró una tasa del 0.17% y para el año de 2009 un -6.54%.<sup>16</sup>

Podemos ver que en los años en que aplicaba el modelo ISI no se tenían tasas negativas y con la aplicación del modelo IOE, la economía crecer por debajo de su potencial, eso quiere decir, que con la aplicación del modelo neoliberal la economía de nuestro país apenas llega al 1.95% de crecimiento promedio anual. Sin duda,

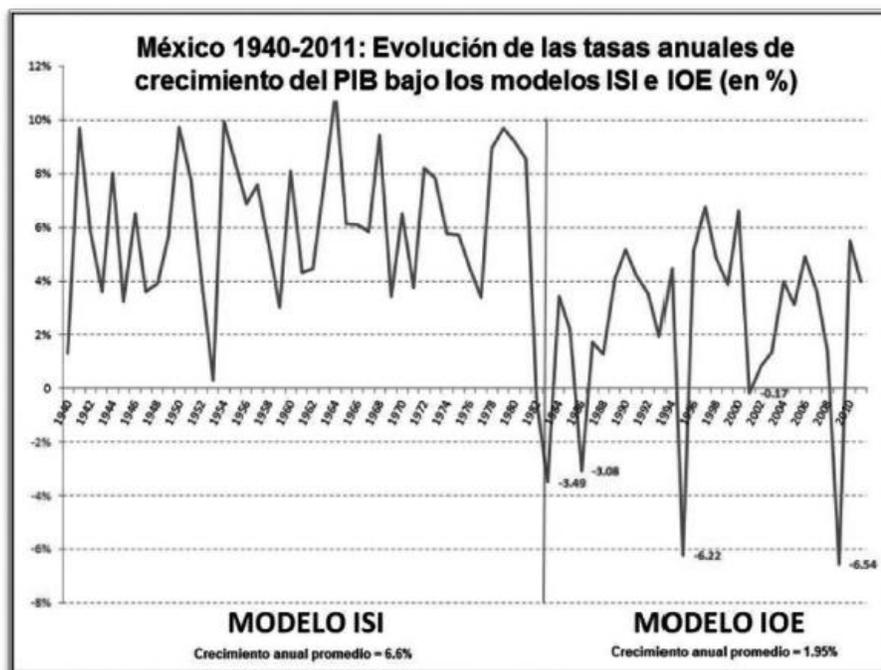
---

<sup>15</sup> Huerta, G. Arturo. (2009). “La liberalización económica y la estabilización macroeconómica: modelo fracasado de desarrollo”, *Economía UNAM*, 16 (18), pp. 89-105.

<sup>16</sup> Sánchez Díaz, A. (2012). *Efectos del neoliberalismo y la crisis sobre la economía real de México*. Dirección General de Investigación y Posgrado.

estos resultados de bajo desempeño económico son atribuidos a las políticas de apertura comercial que México ha adoptado desde el Consenso de Washington, en donde la desaceleración de la demanda agregada ha sido permanente y la falta de inversión en el sector productivo ha sido una constante.

Gráfico 1.



Fuente: Sánchez Díaz (2012)

Es evidente que el modelo neoliberal impacta negativamente al crecimiento económico y al aumento del ingreso público, en tanto el gobierno mexicano opta por la vía más fácil de política fiscal: contención del gasto público a fin de mantener finanzas públicas sanas, tasas impositivas más altas al consumo, nuevos impuestos, regímenes especiales al capital financiero y desgravación de aranceles; se impide que el Estado disponga de recursos suficientes para invertir en infraestructura, educación y salud, y por consiguiente, se clausura el desarrollo del país.

La falta de liquidez en las finanzas públicas del país obedece en gran medida a la endeble estructura fiscal que le impide gastar e invertir en las magnitudes que

reclaman la realidad económica, justificando con ello la necesidad de incrementar los ingresos tributarios de México y gravar principalmente al consumo, dado que los fines sociales y productivos reclaman y justifican una recaudación significativamente mayor, sin que el gobierno federal quiera apreciar y reconocer que a quienes más afecta este tipo de políticas económicas es a la mayoría de mexicanos.

Así bien, en lo que se refiere a la materia de ingresos públicos, de acuerdo con lo señalado por Manrique, cuando imperaba el modelo ISI, los ingresos públicos en materia tributaria provenientes del comercio exterior proveían al gobierno de en ese entonces un 30% del Producto Interno Bruto (PIB) en la década de 1960, y una década después en 1970 solo era referente del 20% del PIB, sin embargo, como consecuencia de la liberalización comercial, los ingresos tributarios de ese entonces apenas lograban representar la quinta parte del PIB.

Con los datos que ofrece INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), se observa que a inicios de los años ochenta, la inflación que existía en el país paso del 30% al 63%, con una devaluación diaria sostenida que alcanzó en ese momento el 581% en 1982; tomando en cuenta este indicio y otros que se produjeron más adelante el gobierno de México creyó que el modelo ISI se agotó, y con ello se logra encontrar la justificación para el cambio de política económica.

Para el año 1982 la economía mexicana se colapsó ante la evolución acelerada del déficit en cuenta corriente, la debilidad del mercado petrolero y la enorme deuda externa acumulada. Para ese entonces la deuda ascendía a 80 millones de dólares y representaba un determinante del déficit en cuenta corriente, debido a que el pago de intereses era mayor que la disponibilidad neta de recursos necesarios (para cubrir la deuda) provenientes de la cuenta comercial.

Como consecuencia México se vuelve un país necesitado del financiamiento externo, y al no quedarse al margen de continuar las medidas del “Consenso de Washington”, que le prometían condiciones para un crecimiento sostenido, entonces adoptó una política fiscal austera en las finanzas públicas: contención del gasto público, restricción crediticia, ajuste del tipo de cambio, prioridad en el pago de la deuda y control de las importaciones.

La renegociación de la deuda externa en la década de los ochenta, representó para México adoptar una serie de políticas macroeconómicas para lograr la estabilización económica y financiera. Entre estas políticas de desprotección del mercado interno, de desregulación del comercio y operaciones financieras, y privatización de las empresas públicas, de destacaría la nueva forma que debiese adoptar la política fiscal.

Tres son los puntos que rigen a la política fiscal en el modelo neoliberal, México se orientó con base en esos tres ejes fundamentales que se proponen en el modelo:

- 1) La disciplina fiscal
- 2) Prioridades en el gasto público
- 3) Las reformas fiscales y tributarias

El proceso de arranque de una política fiscal disciplinada prometía un crecimiento en todos los sectores de la economía, lo que permitiría mejorar la distribución del ingreso y un mayor desarrollo económico y social del país. La realidad ha demostrado que las consecuencias derivadas de la aplicación de estas políticas han dejado mucho que desear en América Latina y en especial en México, ya que han ocasionado un sentir generalizado de insatisfacción en los actores económicos y los actores sociales.

La disciplina fiscal en México actualmente tiene un sesgo depresivo y anti-acumulativo, que descansa en el aumento de impuestos al consumo y reducción al gasto público.

### **2.3 Referencia contextual de la disciplina fiscal.**

En diversos textos se discuten las consecuencias que nos dejó la disciplina fiscal, solo en textos académicos, sino también en aquellos publicados por organismos internacionales como los son el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), en ellos se precisan que los efectos del ajuste fiscal son social y productivamente adversos para nuestra

economía, generando con ello, costos fiscales crecientes y disminución de la actividad económica.

Los efectos fiscales referidos tienen que ver, entre otros, con la disminución del ingreso público. Estos efectos, limitan al Estado mexicano para responder a las demandas de la sociedad, dado que los ingresos públicos van en descenso.

Los ingresos públicos en México van a la baja y esto se explica dado que la economía mexicana se sustenta en un intenso proceso de reforma presupuestal equilibrada, desregulación y desgravación del comercio, privatización de empresas que anteriormente proveían al Estado de ingresos y tributos, baja recaudación tributaria, y bases que además de ser pequeñas se orientan hacia impuestos regresivos.

Conjuntamente, si a estos resultados se le agrega el fuerte componente, de renuncias tributarias por parte del gobierno: beneficios, deducciones, exenciones y facilidades fiscales que tienen las grandes empresas transnacionales, además de estructuras tributarias que se concentran en la imposición a instrumentos indirectos de tributación como el IVA, tenemos que las finanzas públicas modernas del Estado mexicano, están constreñidas.

Estos bajos ingresos fiscales, impiden al Estado mexicano gastar lo suficiente en áreas como educación, infraestructuras y desarrollo productivo, que, como la salud, la vivienda y la protección social, son claves para aumentar la productividad, la competitividad y la inclusión social (OCDE-CEPAL, 2011).

Actualmente, se dice que los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, registrada por la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias, en ciertos casos se tiene razón respecto a eso; sin embargo, hablar de economía informal significa hablar de un problema mayúsculo, en el que millones de mexicanos se ven obligados a desarrollarse laboralmente para poder subsistir y en donde no se genera la suficiente solvencia económica para poder contribuir.

La OCDE-CEPAL (2011), revelan que en México la recaudación tributaria se aproxima al 21% del PIB. Dentro de su estructura, la recaudación tributaria se compone mayormente de impuestos indirectos<sup>17</sup>, este tipo de impuestos afectan a la mayoría de la población por tratarse de impuestos al consumo. Pero el grueso de la población mexicana no tiene condiciones para tributar, dado que la mayoría de los mexicanos carecen de capacidad contributiva, lo que imposibilita que la recaudación aumente.

Así también, gran parte de las causas por las que se tienen menores niveles de ingreso público, obedece a la escasa imposición sobre la renta de las personas morales, si se trata de grabar a las grandes empresas transnacionales, más las deducciones y exoneraciones tributarias que se les otorgan, representan para México un elevado esfuerzo fiscal que deja de percibir en ingresos. Esta descompensación de las finanzas públicas, le han significado al país un moderado pero permanente déficit fiscal<sup>18</sup>

### **Consideraciones finales.**

La disciplina fiscal encuentra su límite en el sistemático desequilibrio fiscal por la contratación permanente de deuda. Lo que demuestra que el equilibrio fiscal, tan expuesto en el discurso oficial y en las estadísticas, no se mantiene neutral a la política fiscal contra-cíclica, ya que mantiene un papel restrictivo para las finanzas públicas.

La restricción en las finanzas públicas se explica en gran medida por la restricción al gasto productivo, como resultado de las garantías y facilidades que el gobierno de México les extiende a las grandes empresas y al sector externo a fin de disminuir los riesgos de los agentes económicos en un mercado abierto y competitivo.

El déficit nulo o equilibrio fiscal como condición, no garantiza el crecimiento estable y sostenido, ni tampoco la creación de empleos. Existe la suficiente evidencia de

---

<sup>17</sup> Para este planteamiento consideramos como impuestos indirectos, entre otros, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial a la Producción y los Servicios.

<sup>18</sup> El déficit fiscal es representado por el excedente de los gastos públicos sobre los ingresos públicos, y tiene su origen cuando el sector público no es capaz de financiar sus gastos con ingresos generados por el mismo, es decir, ingresos propios que en su mayor parte están representados por la política tributaria de un país.

que el estancamiento estabilizador se genera por el aumento de desempleo y una amplia dinámica de los desequilibrios generada por el incremento de pasivos. El camino de disciplina fiscal transitado por México es ampliamente cuestionable, debido a que, como se señala en el texto de Wray<sup>19</sup>, un camino hacia el crecimiento que requiere que el déficit privado se incremente, reflejaría una mayor vulnerabilidad de crecimiento endógeno y por lo tanto, disminución de la oferta de empleo.

*“A pesar de este riesgo, el gobierno mexicano sigue manteniendo las condiciones de estabilidad (equilibrio fiscal), alcanzado a fuerza de una férrea disciplina fiscal y a costa de reducir los niveles de vida de la sociedad, incrementar la pobreza y el desempleo, desincentivar la inversión productiva y el crecimiento. Todo esto nos demuestra que el Estado mexicano paso de ser el promotor directo del crecimiento a regulador y compensador de ineficiencias de los agentes económicos. Su función fue debilitada y por tanto, su incidencia en el crecimiento endeble, pero se ampliaron sus funciones para crear una fuerte protección fiscal a las grandes empresas trasnacionales.”<sup>20</sup>*

Por ende, la disciplina fiscal es benéfica en el corto plazo solo para los potenciales inversionistas y los operadores de los mercados financieros, ya que les ofrece eficiencia, disciplina, descuento de las tasas de interés que México debe pagar sobre la deuda, derivando con esto que resulte irracional tratar de cambiar algo que aparentemente funciona bien.

Para finalizar, se entiende que para que México recupere sus niveles de crecimiento y generación de empleo, es fundamental que obtenga los suficientes recursos que le permitan financiar los gastos productivos y la generación de empleos, el papel importante que juega la política fiscal orientada a incentivar el gasto productivo como actividad estratégica de largo plazo en el crecimiento y en la generación de empleos.

---

<sup>19</sup> Wray L., Randall. (2005). “The ownership society: Social Security Is Only the Beginning”. *Public Policy Brief*, The Levy Economics Institute of Bard College, 82 pp.

<sup>20</sup> Thirlwall, A. P. (2003). *La Naturaleza del Crecimiento Económico: un marco alternativo para comprender el desempeño de las Naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.

## Capítulo 3. La Política fiscal en México.

En el siguiente capítulo se presenta una reseña de las principales características de la Política Fiscal que se llevó a cabo en México durante el periodo de 1988 – 2012, así como del comportamiento de las principales variables que la integran.

En el año de 1982 México cayó en una de las peores crisis económica después de la Revolución Mexicana.

Una de las consecuencias más grandes de la crisis fue la enorme devaluación que sufrió el peso frente al dólar estadounidense. El 17 de febrero de 1982, se retiró al Banco de México del mercado cambiario, con lo que el gobierno se vio forzado a devaluar el peso, el cual según datos históricos del Banco de México el nivel de la paridad precio – dólar llegó a ser de \$77 pesos por dólar americano.

El gobierno mexicano intento minimizar los efectos de la crisis y de la devaluación y por ello emprendió una de sus políticas de disminución de gasto público, generación de mayores controles a la importación, la subida de precios y tarifas públicas junto con las tasas de interés. Se decretó un alza a los sueldos y salarios que osciló entre un 10% y 30%, mismo aumento que provoco que aumentaran los precios de producción, además de nacionalizarse la Banca<sup>21</sup>

La crisis económica fue la punta de lanza para que se diera un cambio en el modelo económico a seguir dentro del territorio nacional. Se deja con ello a un lado la parte por decir paternalista del Estado, y con estas medidas se fueron disminuyendo las actividades en las que el gobierno tenía injerencia directa por ser actividades estratégicas para el Estado.

Por ello fin del gobierno en turno durante esa época fue mantener la estabilidad macroeconómica, poniendo un mayor énfasis en mantener bajos los niveles de inflación, la cual según la política adoptada debería estar oscilando en un 3 por ciento.

---

<sup>21</sup> <http://www.mmh.org.mx>

### **3.1 Política Fiscal (1988-1994): Gobierno de Carlos Salinas de Gortari.**

El sexenio de Carlos Salinas de Gortari inicio con una gran polémica, debido a la forma dudosa en la que llega al poder debido a unas elecciones que estuvieron llenas de irregularidades que lo dieron como ganador.

Por ese mismo hecho, Salina de Gortari, tuvo que implementar medidas radicales, inmediatas y que fueran muy visibles, para asentar y legitimar su gobierno al mismo tiempo que apagaba las inconformidades de la población. Por eso en una acción rápida por parte de su gobierno anuncio la necesidad de llevar a cabo una Reforma del Estado mediante la modificación del artículo 27 constitucional, reformó el sistema electoral mediante el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) y el establecimiento del Tribunal Federal Electoral (TRIFE). En materia económica continuo y profundizó con la política económica neoliberal implementada por su antecesor, a través de la ejecución del Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). Otra característica de este sexenio fue la abrupta, y casi total, privatización de3 las empresas del Estado.

La reforma que se le realizó al artículo 27 Constitucional dio paso a la privatización de los terrenos ejidales. Dicha medida fue promovida e impuesta para mejorar la situación de los recursos naturales, que en específico se refería a la tierra, ya que con la reforma se daría paso a la propiedad privada que establecería los limites exactos para que cada uno de los propietarios pudiera trabajar dicho recurso, y que expresado de forma diferente se buscó la eliminación de las disputas territoriales o conflictos por los territorios.

Otra de las reformas más importantes que realizo al inicio o durante su mandato fue la reforma al sistema electoral que con ello se constituyó la creación del Instituto Federal electoral (IFE) el cual desde el momento de su creación sustituyo a la Secretaria del Interior en la organización y supervisión de las elecciones, la actualización del padrón electoral y la emisión de las nuevas credenciales electorales. Al crearse el IFE se requirió también de la creación del Tribunal Federal

Electoral (TRIFE) quien a partir de ese momento seria el organismo encargado de resolver las impugnación o conflictos electorales, así mismo como sancionar las violaciones que hubiese a la ley electoral.

El gobierno de Carlos Salinas continuo con la implementación de programas que eran necesarios para el estímulo de la economía y sobre todo con la finalidad de salir de la crisis que el país veía arrastrando desde el sexenio de José López Portillo, por lo que firmó el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico<sup>22</sup> en día 12 de diciembre de 1988.

El objetivo principal que tenía el Pacto era reforzar el proceso de estabilidad que inicio desde el gobierno de Miguel de la Madrid y reafirmar la recuperación del crecimiento económico. A continuación, se muestra en el Cuadro 1 que existieron tres principios básicos en los que se basaron las negociaciones entre los involucrados en el Pacto:

- El ajuste permanente y significativo del déficit público.
- La aceptación de acuerdos utilizados para disminuir los costos del ajuste.
- La vinculación entre estabilización y cambio estructural.

<b>Cuadro 1. Cronología del Pacto para la Estabilidad y Crecimiento Económico</b>
<b>Fase 1. (Enero de 1989 a Julio de 1989)</b>
Presupuesto fiscal congruente con una inflación más baja y una recuperación gradual de la economía. Los precios del sector público con mayor incidencia sobre el INPC permanecen constantes. Algunos precios del comercio y la industria suben, pero los empresarios aceptan absorber el impacto. Se reduce la dispersión en tarifas de la importación Se acuerda la revisión de precios controlados caso por caso. Revisión de precios de garantía para los productores agrícolas.
<b>Fase 2. (Agosto 1989 a Marzo de 1990)</b>

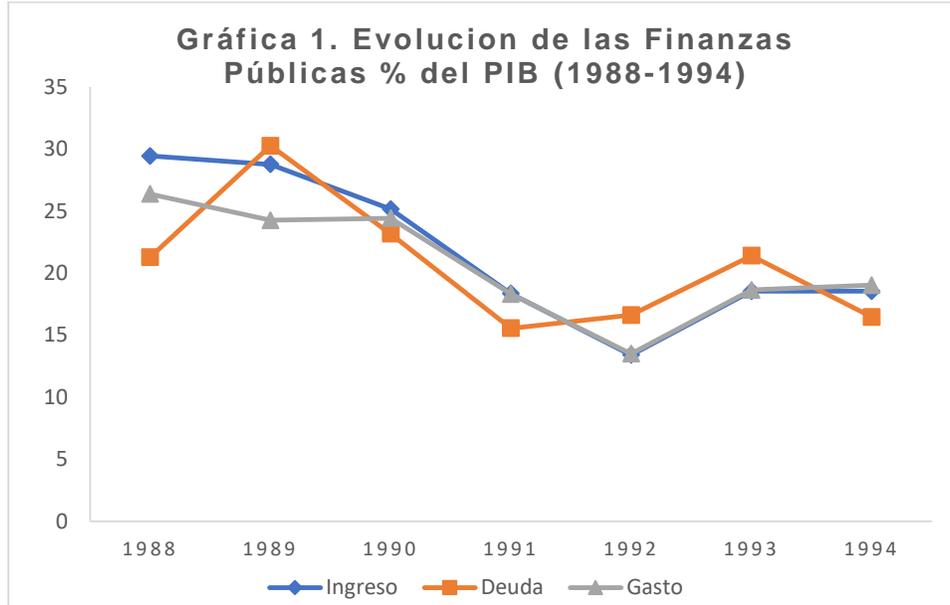
<sup>22</sup> Fue un acuerdo de 1985 promovido por el presidente de México Miguel de la Madrid con el objetivo de detener el incremento de los intereses, la inflación y la devaluación de la moneda. El pacto fue reforzado en 1986 por el presidente Carlos Salinas de Gortari y fue exitoso al detener la inflación.

<p>Los precios del sector público permanecen constantes.</p> <p>El deslizamiento<sup>23</sup> se mantiene en un peso diario.</p> <p>Las empresas acuerdan mantener sus niveles de precios y sostener el abasto.</p> <p>Se revisan los precios controlados.</p> <p>El gobierno pone de relieve su compromiso de acelerar el proceso de desregulación.</p>
<p><b>Fase 3. (Enero de 1990 a Diciembre de 1990)</b></p>
<p>Revisión de los salarios mínimos con el fin de mantener su poder adquisitivo de acuerdo con la inflación esperada.</p> <p>Deslizamiento de 80 centavos diarios.</p> <p>Ajuste a los precios del sector público para cumplir con las metas presupuestales.</p> <p>Revisión de los precios controlados.</p>
<p><b>Fase 4. (Diciembre 1990 a Diciembre 1991)</b></p>
<p>Revisión de los salarios mínimos para mantener su poder adquisitivo.</p> <p>El deslizamiento del peso con respecto al dólar baja a 40 centavos diarios.</p> <p>Se incrementan los precios del sector público en noviembre de 1990, pero se mantienen constantes todo 1991.</p> <p>Trabajadores y patronos firman el Acuerdo Nacional de Productividad.</p> <p>Se revisan los precios controlados.</p>
<p><b>Fase 5. (Diciembre 1991 a Diciembre de 1992)</b></p>
<p>Revisión de los salarios mínimos para mantener el poder adquisitivo</p> <p>El deslizamiento del peso con respecto al dólar baja a 20 centavos diarios.</p> <p>Se ajustan los precios del sector público.</p> <p>Se reduce el IVA de 15% a 10%.</p> <p>Se revisan los precios controlados.</p>

Fuente: Elaboración propia con base en Aspe Armella, Pedro. "El camino mexicano de la transformación económica", FCE, México, Pp. 31-32.

Los objetivos principales de la política fiscal aplicada en el sexenio de Salinas consistieron en disminuir el gasto y aumentar los ingresos (Grafica 1.). Para lograr esto, el gobierno de Salinas llevó acabo dos principales acciones: privatizar las empresas públicas e del mismo modo incrementar el número de impuestos, así como también las tasas tributarias de algunos ya establecidos.

<sup>23</sup> Cambio gradual y continuo en la paridad de la moneda con respecto a otras.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Banco de México y Finanzas Oportunas.

Una de las principales características del gobierno de Carlos Salinas de Gortari es que se vio caracterizado por el gran número de empresas públicas que fueron privatizadas. Carlos Salinas creía firmemente en la postura adoptada por el gobierno mexicano del neoliberalismo, la cual apoyaba la inversión privada en aquellas áreas estratégicas o en aquellas donde, solo con intervención privada, podrían seguir con vida.

De las 1,155 empresas paraestatales que existían en 1982, al primero de diciembre de 1988 existían en manos del gobierno, únicamente, 618, pero al término de 1993, ya solo eran administradas por el gobierno 258, mismas de las cuales 48 ya se encontraban también en proceso de desincorporación. Sin embargo, la venta desproporcionada de las empresas paraestatales, no le significó al gobierno los ingresos justos y correspondientes, que como se puede observar en la (Gráfica 1.), es mínimo el alejamiento de los ingresos de los egresos; esto debido a que el gobierno vendió las empresas a un precio mucho menor a su valor real.

Dentro de esta serie de privatizaciones, la que mayor peso tuvo, y sigue teniendo en nuestros días por lo que en su momento significó<sup>24</sup>, debido al monto obtenido y por el tamaño de la empresa (Cuadro 2), fue la privatización de Teléfonos de México (Telmex) la cual formó parte del patrimonio del gobierno por 20 años<sup>25</sup>. Los recursos que se obtuvieron por la venta de Telmex fueron de alrededor 5,500 millones de dólares, lo cual representó el 25% del total de los recursos que se obtuvieron por la venta de las 250 empresas en el periodo de 1988 a 1994.

**Cuadro 2. Las diez compañías paraestatales vendidas con el mayor número de empleados.**

	Número de empleados
Teléfonos de México	51,126
Bancomer	37,041
Banamex	31,385
Mexicana de Aviación	13,027
Impulsora de la Cuenca del Papaloapan	3,617
Astilleros Unidos de Veracruz	2,988
Compañía Minera de Cananea	2,973
Compañía Real del Monte y Pachuca	2,416
Dina Camiones	1,678
Tabamex	1,259

Fuente: Elaboración propia con base en Aspe Armella, Pedro. *“El camino mexicano de la transformación económica”*, FCE, México, Pp. 31-32

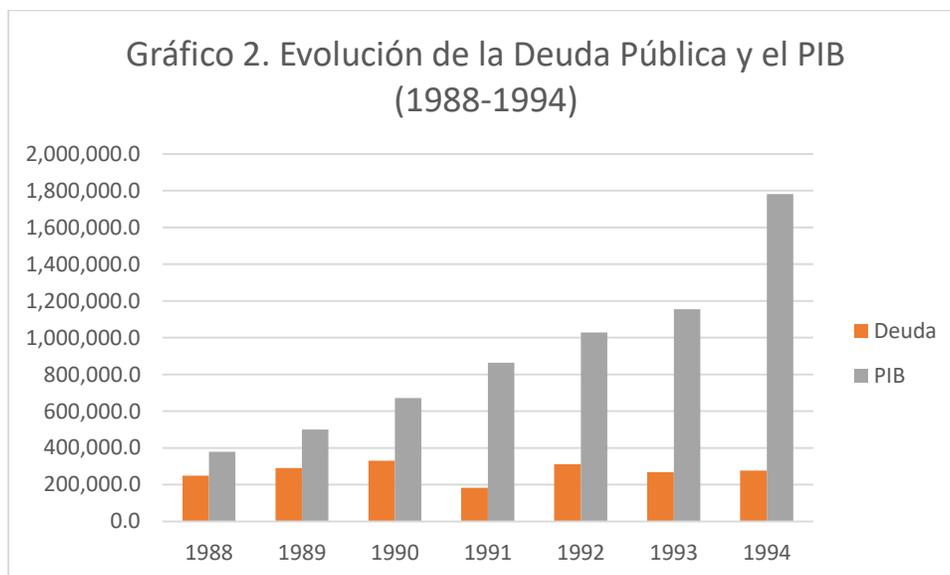
El gobierno mexicano implementó un impuesto mínimo a la renta empresarial y a las personas físicas, este impuesto fue diseñado con la finalidad de recuperar la recaudación y de obligar a las empresas a que comúnmente incurrieran en evasión de impuestos a pagar. Otra medida fue la implementación de un gravamen de 2% sobre el valor bruto de los activos de las empresas sujetas al Impuesto Sobre la Renta, excepto las instituciones financieras.

<sup>24</sup> Telmex se vendió a la iniciativa privada cuando mantenía finanzas sanas, generaba utilidades e iban en incremento sus ventas, por esto estaba situada como la mejor empresa de México y Latinoamérica.

<sup>25</sup> El gobierno era propietario del 51% de Telmex, mientras que el 49% restante estaba en manos privadas.

El Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), trajo consigo consecuencias fiscales, ya que en 1991 se redujo la tasa general del IVA de 20% y 15% a 10%. Y en 1992, esas tasas fueron sustituidas por tasas de 6%, 15% y 20% del IVA aplicable en las zonas fronterizas.

El ISR se modificó también para las personas físicas en dos grandes aspectos: el primero consistió en que el número de estratos se modificó de 12 a 6 y, como segundo aspecto se redujeron las tasas marginales: para el estrato de menor ingresos laborales de 6% a 3%, y para el estrato de mayores ingresos de 50% a 40%.

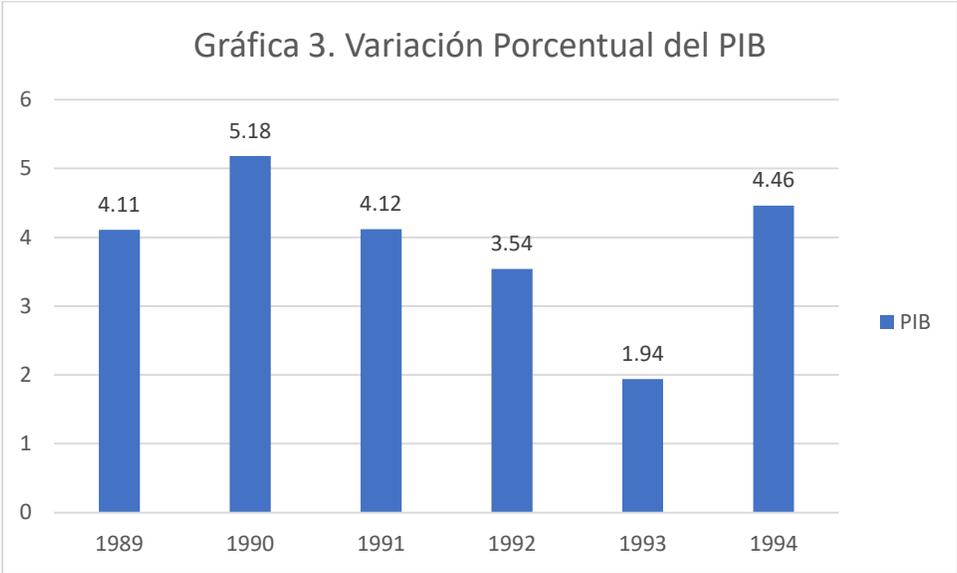


Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Banco de México y Finanzas Oportunas.

Con respecto a la (Gráfica 1) si bien los ingresos, no tuvieron un despegue pronunciado de los egresos, lo que sí muestra significancia es la reducción de la deuda pública, con respecto del crecimiento del PIB (Gráfica 2). Esta reducción en gran parte se debió gracias a que el presidente Carlos Salinas aceptó la implementación del Plan Brady<sup>26</sup>. El máximo nivel de reducción de la deuda se dio

<sup>26</sup> Plan diseñado en 1989 por Nicholas Brady secretario del tesoro de los Estados Unidos en ese entonces. Fue una estrategia adoptada para reestructurar la deuda contraída por los países en desarrollo con los bancos comerciales. Los esquemas de reducción de deuda se sustentaban en el hecho de que existe un exceso de deuda en las economías en países de desarrollo que merma la posibilidad de inversión, por lo que la reducción en el saldo adeudado (extensión de los plazos junto con periodos de gracias) debería generar un

en 1991, en donde la reducción con respecto al año anterior fue del 40%, pero después de ese año la deuda comenzó con un despunte, pero que siempre estuvo por debajo del nivel con el que, Salinas de Gortari, inicio su mandato presidencial. El despunte que presenta la deuda en 1991, se debe en parte a que el presidente realizó una restructuración de los pasivos, adquiriendo la deuda de los bancos para salvarlos de la quiebra.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP, Cámara de Diputados.

Durante el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari se redujo la deuda externa del país a menos de la mitad, según datos del CEFP, pasando de ser el 63% del PIB en 1988 a 22% en 1994. Firmó el Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), consolidándolo, así como el bloque comercial más grande de su tipo en ese momento. Las medidas que adoptó en su momento fueron para tener los niveles más altos y constantes de crecimiento económico en el país (Gráfica 3). En promedio, la tasa de crecimiento del PIB dentro de su mandato fue de 3.2%, que sin restar importancia fue un indicador favorable para el momento que vivía la economía internacional, pero todo eso fue a razón de vender el casi 90% de las empresas públicas a la inversión privada y crear un sistema más relajado en

---

cierto nivel de inversión productiva que se traduciría posteriormente en un incremento de la capacidad de pago.

cuanto a la inversión de capital extranjero en los bancos nacionales quitando toda restricción.

### **3.2 Política Fiscal (1994-2000): Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León.**

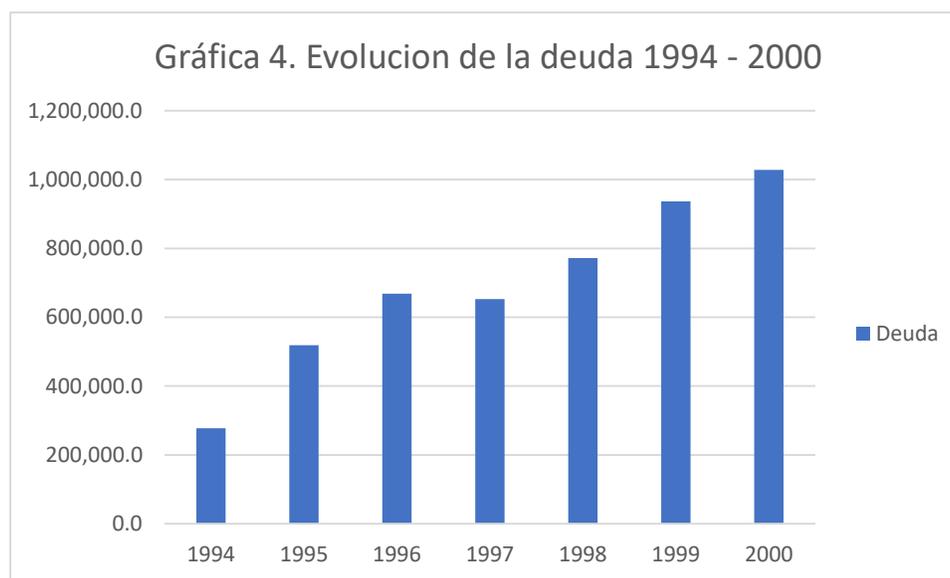
Al iniciar el gobierno del presidente Ernesto Zedillo se tenían que realizar acciones primordiales mismos que fueron: crear medidas y gestionar de manera correcta la economía, ya que esto le servirá para recomponer la situación económica en la que se encontraba el país. Su elección se da ante un clima político inestable, la parte económica también mostraba no ser nada estable ya que las fugas masivas de capitales redujeron las reservas internacionales lo que provocaba que el país se manejara con grandes desequilibrios.

Como describe en párrafo anterior al inicio del sexenio, el país se encontraba sumergido en una enorme crisis provocada por la falta de reservas internacionales, esta situación provocaba también la devaluación del peso mexicano durante los primeros días del sexenio. Todo lo anterior da pie a que el presidente Ernesto Zedillo anuncie la devaluación del peso provocando que los inversionistas extranjeros huyeran del mercado nacional. El anuncio de la devaluación para muchos expertos fue un error del presidente, ya que ciertamente era necesaria la devaluación del peso, pero el presidente al anunciarlo, muchos de los inversionistas extranjeros retiraron sus inversiones de forma inmediata, lo que a su vez agravo más la situación económica del país. A raíz de esto, el presidente decidió establecer el sistema de libre flotación del peso, el cual pasaría de \$3.4 pesos a \$7.20 pesos por el dólar en solo una semana.

En el año 1990 se crea el Fondo Bancario para la Protección al Ahorro (FOBAPROA) como parte de las medidas que antecedieron a la privatización de la Banca Mexicana. El FOBAPROA se trataba de un instrumento preventivo, una combinación razonable de protección al ahorro y al erario público e incentivos a los inversionistas, para supervisar el desempeño de las instituciones financieras. Sin embargo, tras la crisis de 1994, el FOBAPROA se utilizó como un instrumento

correctivo formando parte de los programas para sanear a los bancos cuya cartera ya era incobrable.

“Se decidió realizar trece intervenciones y no declarar ni una sola quiebra. El FOBAPROA tuvo que aceptar las pérdidas de nueve instituciones intervenidas, que ascendieron a \$69,833.6 millones de pesos y, adicionalmente, aportó \$11,348.1 millones de pesos, como capital necesario para que, una vez saneadas las instituciones pudieran seguir operando”<sup>27</sup>



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP, Cámara de Diputados.

La situación del país era crítica, no existía superávit alguno, por lo que la única solución fue el endeudamiento. La deuda pública pasó de estar en \$227,003.3 millones de pesos en 1994, a \$518,825.0 en 1995, es decir, una variación de casi el 100% en tal solo un año (Gráfica 4).

Para poder sanear la problemática económica y tener recursos para pagar las deudas contraídas anteriormente, a principios de 1995 se solicitó un préstamo al Fondo Monetario Internacional (FMI) por la cantidad de \$51 0000 millones de dólares. El FMI accedió al préstamo, siempre y cuando se implementará un

<sup>27</sup> Delgado de Cantú, Gloria, (2003). *Historia de México*. Ed. Prentice. México. Pp.584.

Programa de Acción para Reforzar el Acuerdo de Unidad para la Emergencia Económica; el cual contenía una serie de acciones de las cuales sobresalen incrementar los impuestos indirectos; incrementar los precios de la prestación de bienes y servicios públicos; la nula modificación de los salarios y el depósito de los ingresos por la venta de petróleo.

El programa seguía una serie de medidas:

<b>Cuadro 3. Medidas del FMI</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mantener la flotación libre: no hay reservas ni recursos para mantener un tipo de cambio fijo, y no hay posibilidad hasta en tanto no se reconstruyan las reservas;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización de los créditos por hasta 50 mil millones de dólares que se obtuvieron, para estabilizar el mercado cambiario;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• México va a ingresar al mercado de futuros y va a buscar como materia principal tratar de estabilizar el subvaluado peso mexicano;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del 10 al 15% del Impuesto al Valor Agregado, excepto en la frontera, que queda como antes, 10%. La tasa cero que se venía aplicando a la producción agropecuaria, a los alimentos procesados y a las medicinas se va a mantener;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento del 35% a los combustibles (gasolina y diésel);</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incremento del 20% a las tarifas de luz y gas;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducción del gasto del gobierno revisando la política de subsidios y posponiendo los proyectos, excepto los que tienen que ver con la producción;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del salario mínimo del 10% del 1 de abril al 31 de diciembre;</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Programas intensivos para proteger a la población menos favorecida.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir del Mensaje de Guillermo Ortiz Martínez, Secretario de Hacienda el 9 de mayo de 1995.

En los años siguientes la deuda disminuiría, en primer lugar, como inercia del ciclo económico, después de un alza tan grande, el siguiente paso es una dinámica; y en segundo lugar, debido a los ingresos que se obtuvieron por el inicio de operaciones

del TLCAN. En 1997, México paga por adelantado la deuda que contrajo con Estados Unidos a raíz de la crisis de 1994. Asimismo, el Banco de México realiza pagos por adelantado al FMI con la finalidad de ahorrarse los intereses.

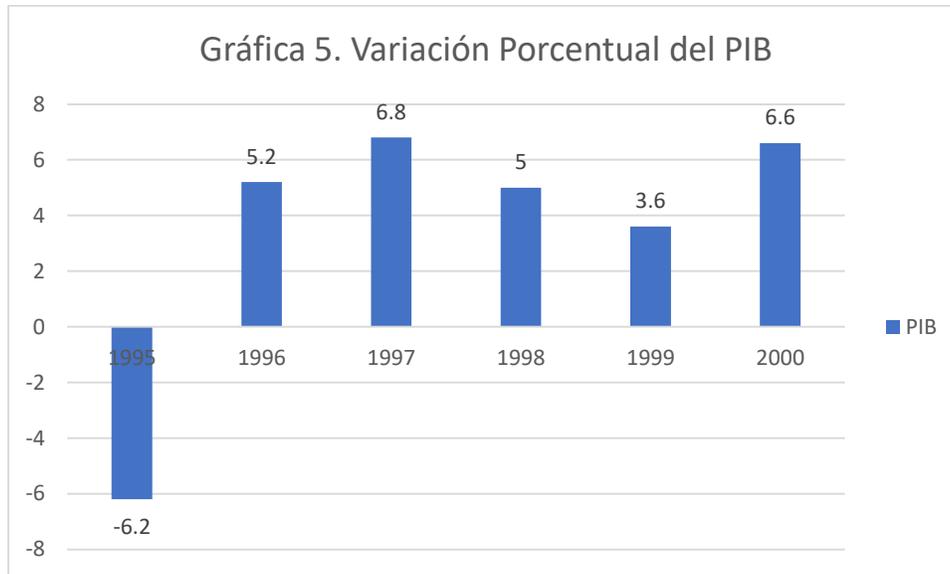
En el año de 1998, vuelve a existir un repunte de la deuda pública (Gráfica 4), esto fue gracias a que, durante ese periodo, el gobierno solicitó al Congreso de la Unión la conversión de la deuda del FOBAPROA en deuda pública.

“Las cifras oficiales indican que, a junio del 1999, el valor de las transferencias directas recibidas por los bancos sumaba \$168,000 millones de pesos. El costo fiscal de la crisis bancaria a esa fecha era de \$958,000 millones de pesos. En el FOBAPROA el gobierno revolvió, en una gran canasta, los créditos cobrables con los incobrables, los regulares con los irregulares, los justos con los injustos, tanto de la Banca Privada intervenida (Confía, Unión, Cremi, Banpaís, Anáhuac, Inverlat, etc) como de la Banca no intervenida (Banamex, Bancomer, Bital, Serfín, Santander, Probursa)”<sup>28</sup>

En 1997 se crea el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) cuyo objetivo era ampliar las oportunidades para el incremento de los ingresos familiares de los mexicanos, en condiciones de pobreza satisfaciendo las necesidades básicas de cualquier persona: alimentación, salud y educación.

---

<sup>28</sup> Delgado de Cantú, op. cit. Pp. 590



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP, Cámara de Diputados.

Dejando a un lado, el primer año del gobierno, donde el presidente Ernesto Zedillo tuvo que enfrentar “el error de diciembre”, en el periodo de 1995 a 2000 se dio un crecimiento regular. La tasa de crecimiento promedio fue de 3.5% (Gráfica 5). El mejor año fue 1997, con una tasa de crecimiento respecto del año anterior de 6.8%, incluso no sólo es el mayor crecimiento dentro del sexenio, sino, es el mayor crecimiento de México dentro del periodo de estudio.

Las consecuencias de la política fiscal implementada fueron: un superávit en el balance económico primario, disminución de la deuda pública, mejoramiento en la balanza comercial gracias a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN) y, por último, los niveles de inflación si disminuyeron considerablemente de estar en 34% en 1995, para el último año (2000) la inflación se ubicó en 10.1%<sup>29</sup>

### **3.3 Política Fiscal (2000 - 2006): Gobierno de Vicente Fox Quesada.**

En unas elecciones reñidas, en la que los candidatos con la mayoría de votos fueron los representantes del PAN y del PRI, pero el claro ganador de esa contienda

<sup>29</sup> Banco de Indicadores Económicos (BIE), INEGI

electoral fue muy claro desde un principio. Vicente Fox Quesada fue anunciado como nuevo presidente de la República Mexicana tras haber obtenido uno de los índices de popularidad más altos en la historia actual del país.

Vicente Fox tomo el poder el 1 de diciembre del 2000. Una de las primeras cosas que hizo como presidente fue proponer una reforma fiscal que requería gravar el impuesto al valor agregado al consumo de alimentos, medicinas libros, revistas, colegiaturas de escuelas privadas y otros, todo esto aconsejado por quien fungía entonces como Secretario de Hacienda Francisco Gil Díaz. Sin embargo, dicha reforma fiscal fue muy polémica entonces y por lo mismo fue rechazada por no contar con los objetivos claros.

El Plan Nacional del Desarrollo (PND) expuesto por el gobierno de Vicente Fox Quesada, no parecía más que un manual teórico y no lo que realmente debía ser, es decir, una guía para que los ciudadanos pudieran ver las políticas, medidas, medios, instrumentos y controles mediante los cuales el gobierno alcanzaría los objetivos y metas establecidas. Durante su gobierno no se lograron establecer solución alguna a las problemáticas en las cuales estaba sumergido, es ese entonces el país:

El PND del presidente Vicente Fox tenía carencia de planes y propuestas, pero en forma global dentro de PND se encontraban los siguientes objetivos:

- Conducir responsablemente la marcha económica del país;
- Elevar y extender la competitividad del país;
- Promover el desarrollo económico regional;
- Apoyar al sector agrícola;
- Finanzas públicas sanas.

La política tributaria del gobierno del presidente, Vicente Fox, se orientó a disminuir la tasa impositiva del ISR con el objetivo promover una mayor competitividad a nivel internacional, y así apoyarse más en los impuestos al consumo.

“En 2002, el Ejecutivo Federal propuso, “La Nueva Hacienda Pública Distributiva” la cual consistía en:

- Disminuir gradualmente la tasa impositiva del ISR empresarial de 35% en 2002 hasta llegar a 32% en 2005 y del ISR a las personas físicas de 40% a 35% en 2002 y gradualmente llegar a 32%.
- Como medida compensatoria, por la pérdida recaudatoria derivada de la disminución en el ISR, en materia del Impuesto al Valor Agregado (IVA), se propuso modificar el beneficio de tasa cero y exentos homologándose a tasa general del 15% e implementar un impuesto a bienes de lujo (suntuario), así como determinar el impuesto en base a flujo de efectivo lo que provocaría que el impuesto se pagara en el momento del cobro”<sup>30</sup>

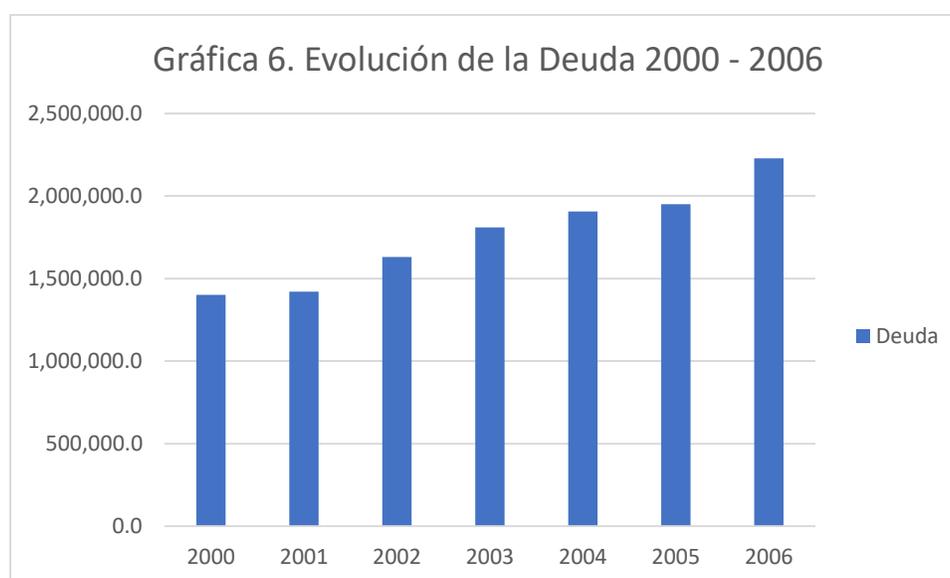
De las anteriores propuestas solo fueron aprobadas: la disminución de las tasas impositivas al ISR tanto para personas morales como físicas y la determinación del IVA mediante flujo de efectivo. Para 2005, se estableció que la tasa impositiva del ISR bajara de 30%, para el 2006 al 29% y llegar al 2007 con una tasa del 28%. Es por todo lo anterior que, durante todo su mandato, a excepción del último año, el país estuvo sumergido en un déficit público, lo que limitó una de las principales fuentes de ingresos al reducir los impuestos.

Las reservas internacionales durante el gobierno del presidente Vicente Fox, comenzaron a jugar un papel importante y fundamentan en la economía mexicana. Al inicio de su gobierno el país contaba con un monto total de reservas de poco más de US\$33,000 millones de dólares, el cual al finalizar su sexenio pasó a tener un crecimiento de US\$70,000 millones de dólares, es decir, que en términos porcentuales el crecimiento en las reservas llegó a ser durante su sexenio de un poco más del 100%. Una de las consecuencias directas de este aumento de las reservas internacionales fue la disminución del endeudamiento externo en US\$11,669.20 millones de dólares, pero en el mismo periodo se dio un aumento en el endeudamiento interno público en US\$61,000 millones de dólares, hablando en proporciones se podría afirmar que por cada peso de disminución la deuda externa, el gobierno federal contrató cinco pesos en deuda pública interna.

---

<sup>30</sup> “Evolución de la Economía y las Finanzas Públicas 2000-2006”. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados. México 2006.

Debido a ese movimiento, el comportamiento que manejo la deuda pública durante el periodo de gobierno de Vicente Fox (2000 – 2006) fue un comportamiento muy variado. Durante su gobierno se observó una reducción considerable de la deuda pública desde su primer año de mandato, por lo cual se realizan inversiones en los siguientes tres años, hasta que en el último año de gobierno es cuando nuevamente la deuda pública alcanza su máximo nivel. Fue un nivel incluso mayor que la del inicio de su gobierno. La deuda pública de ese momento estuvo situada en \$278,079.12 millones de pesos, con una variación porcentual del 12% entre 2005 y 2006.



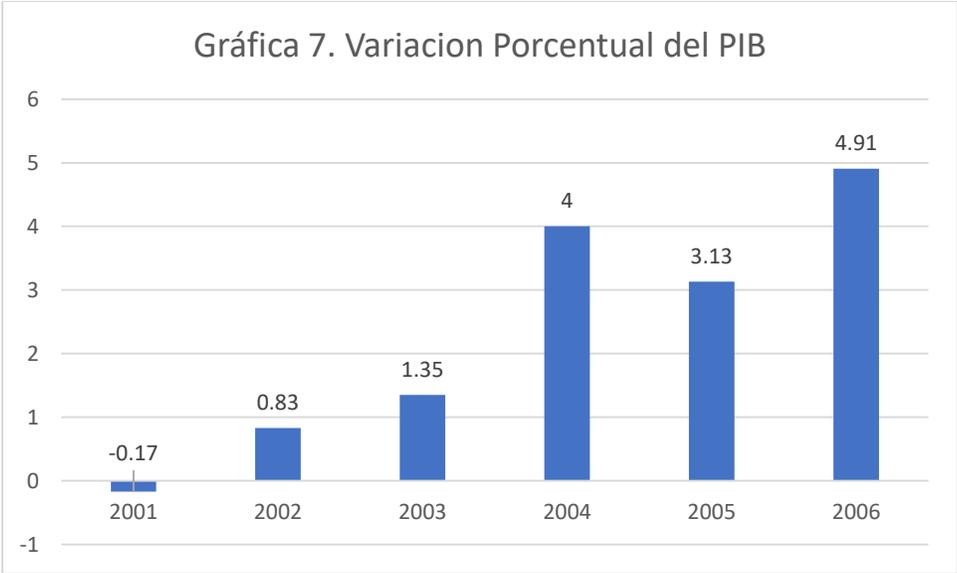
La puesta en marcha del programa Oportunidades durante el gobierno de Vicente Fox seguía la misma postura de su antecesor (Progresá). El programa Oportunidades perseguía además de los mismos objetivos que su antecesor tenía un objetivo en particular que era: “integrar y articular las acciones del Programa con otros esfuerzos y acciones del desarrollo social.”<sup>31</sup>

En base con lo anterior, Oportunidades se planteaba como fin último potenciar las capacidades de las familias que vivían en condiciones de pobreza, para que pudieran alcanzar una mejor calidad de vida por su esfuerzo propio e iniciativa. Pero

<sup>31</sup> Hevia de la Jara, Felipe, “De Progresá a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox”. Sociológica. Año 24. Número 70. México 2009.

el fin último del programa no se pudo mostrar durante el gobierno, debido a que mucho de esos objetivos se plantearon sin tener en cuenta la situación de la población y el programa en vez de potenciar las capacidades de las familias se volvió un programa que se encamino a volverse de sustento.

Hablando de términos económicos durante este sexenio la economía mexicana presento ligeros crecimientos oscilando entre el 2.43% en promedio (Gráfica 7) crecimiento que solo supera al obtenido durante el gobierno de Miguel de la Madrid. El problema que se comenzaba a vislumbrar aun con el crecimiento económico es que la generación de empleos no fue suficiente para la creciente población económicamente activa demandaba durante ese sexenio, esto a su vez trajo consecuencias como que la tasa de desempleo aumentara en un 3.2% promedio durante este periodo.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP, Cámara de Diputados.

La razón de este pobre crecimiento radica en los pocos estímulos que la economía interna ofrecía a los inversionistas, ya que como se sabe, el volumen de la inversión privada depende la tasa de ganancia que esperan los empresarios, lo cual encontraba choque con el insignificante poder de compra que la población tenía durante ese periodo.

El inicio de este sexenio estaba lleno de esperanzas y promesas por parte de gobierno mismas que fueron sembrando en la población ilusiones en principio por haber retirado al PRI del poder que tenían por más de 70 años. Pero con todo lo sucedido durante el sexenio no hubo más que promesa incumplidas y eso le acarreo a que este gobierno haya sido llamado como “el sexenio en el que no pasó nada” y debido a que todas las promesas se quedaron solamente en eso, promesas.

### **3.4 Política Fiscal (2006 - 2012): Gobierno de Felipe Calderón Hinojosa.**

Fue a finales del 2005 que fue electo como candidato para la presidencia de México por el Partido Acción Nacional. La historia señala que Calderón fue el primer candidato para la presidencia que no respeto el acuerdo que había entre los partidos políticos de no realizar cualquier tipo de promoción durante las fiestas de fin de año, lo cual fue decretado por el Instituto Electoral Federal (IFE).

Sin embargo, realizó varios actos públicos y envió mensajes navideños a los mexicanos antes de que iniciaran formalmente las campañas presidenciales. Su campaña y popularidad contribuyeron a la obtención de la mayoría de votos en su favor en las elecciones federales llevadas a cabo el 2 de julio del 2006. Su elección también se vio envuelta en acusaciones de fraude electoral, por ello el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación atrajo el caso y declaró por unanimidad presidente de la República Mexicana a Felipe Calderón Hinojosa, representante del PAN quien tomo posesión de su cargo el 01 de diciembre del 2006 en el Congreso de Unión.

El país que llego a recibir el electo presidente se encontraba con un pobre crecimiento económico pero estable. El inicio de su gobierno estuvo marcado por una serie de objetivos que se dan a conocer y que serán fundamentales dentro de su administración. A continuación, se expresan dichos objetivos:

- “Garantizar la seguridad nacional, salvaguardar la paz, la integridad, la independencia y soberanía del país.
- Garantizar la vigencia plena del Estado de Derecho y fortalecer el marco institucional.

- Alcanzar un crecimiento económico sostenido más acelerado.
- Tener una economía competitiva que ofrezca bienes y servicios de calidad a precios accesibles.
- Reducir la pobreza extrema y asegurar la igualdad de oportunidades, para que todos los mexicanos mejoren su calidad de vida y tengan garantizados alimentación, salud, educación, vivienda y un medio ambiente adecuado para su desarrollo.
- Reducir la brechas sociales, económicas y culturales, para que los mexicanos sean tratados con equidad y no exista forma alguna de discriminación.
- Garantizar que los mexicanos participen activamente en la vida política, cultural, económica y social del país.
- Asegurar la sostenibilidad ambiental, logrando afianzar el desarrollo económico y social sin comprometer el patrimonio natural de las generaciones futuras.
- Consolidar un régimen democrático, para que los mexicanos puedan prosperar con su propio esfuerzo.
- Impulsar el desarrollo nacional y proyectar los intereses de México en el exterior.”<sup>32</sup>

Fue el primer presidente que dentro de sus ejes de política incluyó el aspecto sustentable, tanto en un aspecto social como ambiental. “Este Plan asume como premisa la búsqueda del Desarrollo Humano Sustentable; esto es, del proceso permanente de ampliación de capacidades y libertades que permitan a todos los mexicanos tener una vida digna sin comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.”<sup>33</sup>

Llevo a cabo el programa “Limpiemos México” el cual consistía de tres fases: zona en recuperación, escuela segura y centro de atención primaria de adicciones y salud mental. Su objetivo era limpiar las calles de la delincuencia mediante la interacción

---

<sup>32</sup> Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012. Presidencia de la República. México 2007.

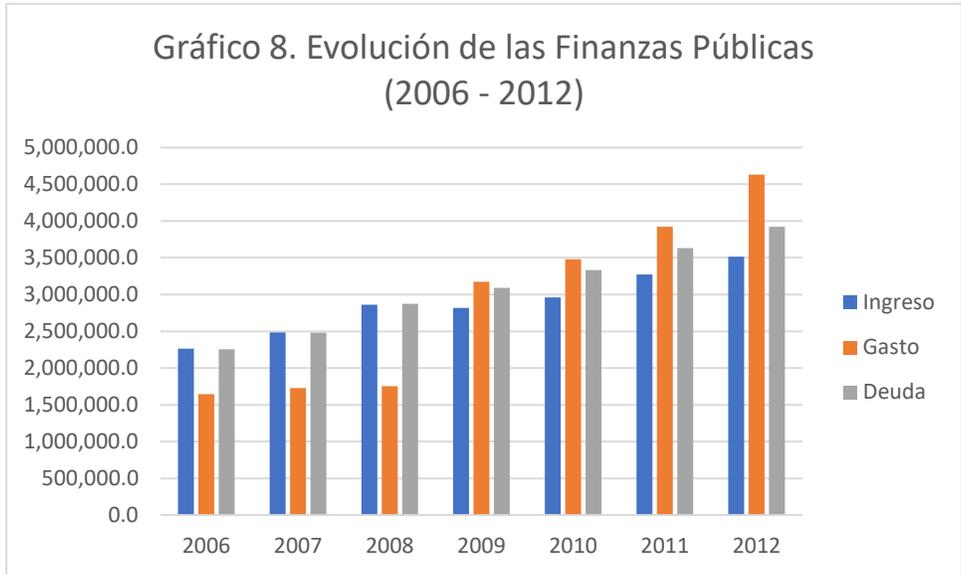
<sup>33</sup> *Ibidem*

de las autoridades de los tres órganos de gobierno y así establecer acciones y medidas para recuperar escuelas, espacios públicos y asegurar que los niños y jóvenes no fueran víctimas de la delincuencia y las drogas.

El presidente puso en marcha el programa “Seguro Popular” el cual tenía como función brindarles a las personas que no fueran derechohabientes de ninguna institución de seguridad social el servicio a la salud. Con el objetivo de disminuir el impacto económico de las familias mexicanas (en este caso de bajos recursos), al enfrentar gastos médicos. No solo beneficiaba a las personas de bajos ingresos, sino también a los que no contaban con un empleo y/o trabajaban dentro del sector informal. Así, el Seguro Popular se convirtió en un servicio brindado por el Gobierno obligado por la Ley.

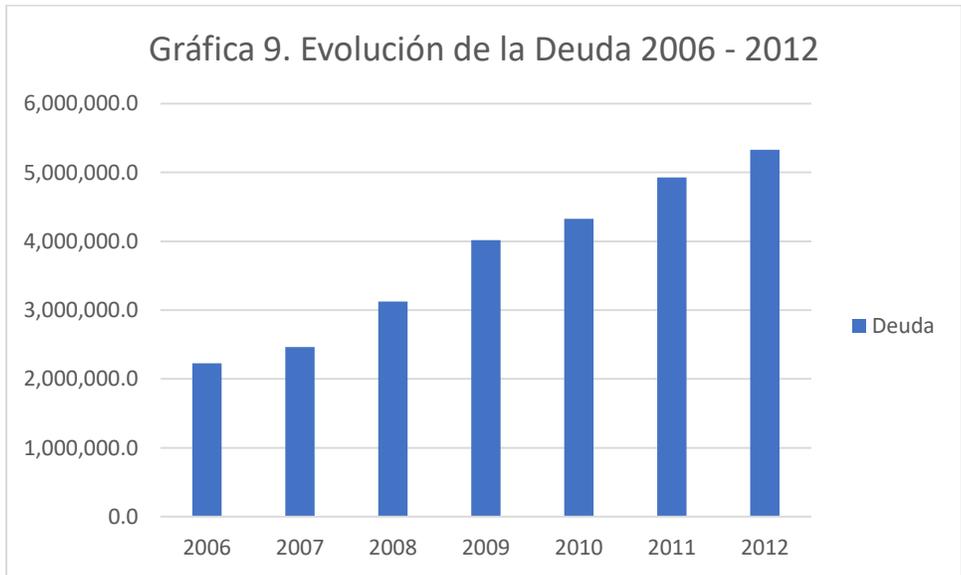
A finales de 2007 e inicios del 2008 la economía mundial cayó en una recesión, la cual tuvo su origen en los Estados Unidos a causa de lo que fue conocido como una “burbuja hipotecaria”. Debido la actividad comercial existente entre México y Estados Unidos y como era de esperarse, México fue el país emergente que más resintió la crisis. En ese periodo las exportaciones mexicanas cayeron en -30.3% en junio del 2009, la caída afecto severamente el empleo que, en un periodo comprendido de seis meses, que abarco hasta marzo del 2009 se habían perdido ya 719,000 empleo. Debido a esto el consumo agregado también se vio afectado, ya que si bien para 2007 este indicador había crecido a 3.9%, comienza a desacelerar en 2008 y como consecuencia de la crisis empieza a caer en el cuarto trimestre hasta llegar a -9% en el primer trimestre del 2009. Consecuentemente las empresas comenzaron a verse afectadas, ya que dejan de recibir créditos con los cual reducirían su inversión y nuevamente este tipo de acciones afectaba negativamente el empleo.

Por todo lo anterior, las altas cantidades de recursos para programas de seguridad pública, seguridad social y defensa nacional, así como la crisis de 2008, fueron los factores que provocaron que durante el gobierno del presidente Felipe Calderón, el país se encontrara en un déficit público. (Gráfica 8)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Banco de México y Finanzas Oportunas.

La deuda pública fue el instrumento económico que mayores afectaciones presentó gracias a la crisis. Por ello en el 2009 el incremento de la deuda con respecto al año anterior fue en promedio del 12% (Gráfica 9). Durante este momento fue cuando las reservas internacionales comenzaron a jugar un papel importante y fundamental. Fue gracias a que durante el periodo de Vicente Fox que el gobierno había acumulado un monto grande de reservas internacionales que fue posible amortiguar los efectos de la crisis en el aumento de la deuda pública para los años siguientes.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP, Cámara de Diputados.

Durante el periodo de Calderón, México se encontraba en una severa crisis económica, por lo cual el gobierno mexicano tenía la obligación de modificar y crear nuevas medidas dentro su política económica.

El plan del gobierno fue emprender el programa “Acuerdo Nacional a favor de la economía familiar y el empleo”, en el cual se planteaban diversas medidas que buscaban proteger el empleo; la reducción de ciertos precios; apoyo a las empresas; programas de infraestructura; entre otras cosas. (ver Cuadro 4)

<b>Cuadro 4. Medidas anunciadas por el gobierno mexicano en 2009 para contrarrestar la crisis.</b>	
<b>Ciertos Avances</b>	
Apoyo a salarios en paros técnicos hasta por \$2,000 millones de pesos.	No hubo mucho avance y solo se ejerció \$294 millones
Aumento al programa temporal hasta por \$2,200 millones de pesos.	El apoyo que se dio a los trabajadores fue insuficiente contra el aumento del desempleo
Apoyo a Pymes para obtener créditos por \$250,000 millones en 4 años	Se asesoró a poco menos de 200 empresas en la obtención de crédito bancario por \$70.5 millones.
Nafinsa y Bancomext aumentarían el financiamiento directo e inducido hasta un monto de \$176,000 millones de pesos.	Registraron saldo de crédito bancario por \$43,000 millones.
<b>Con retraso e inciertos.</b>	
Programa de compras de gobiernos a Pymes	Solo se inició el programa en julio de 2009. No hubo seguimiento
Aceleración al Programa Nacional de Infraestructura	Se canceló el proyecto más grande, “Punta Colonet” se retrasaron 20 proyectos y solo hubo avance en el 20%

	de 330 obras que debieron concluirse en 2012
Paquete de apoyo post-influenza	El paquete estaba formado por un monto de \$18,900 millones de los cuales \$10,000 millones los “tomo” el gobierno debido a la caída en la recaudación
Aumento de cobertura de seguro Social de 2 a 6 meses para nuevos desempleos	El tamaño no fue suficiente, \$1,250 millones frente a pérdidas de 683 mil empleados perdidos de asegurados.

Fuente: Elaboración propia a base Ramírez de la O, Rogelio, “México en la crisis global y en su propia crisis: ¿qué hacer?”, México, 2009. Pp. 10

El gobierno del presidente Felipe Calderón se caracterizó por un exceso en el gasto público canalizado, principalmente, a aspectos sociales. La seguridad pública fue su “carta fuerte” dentro de su mandato, queriendo combatir el narcotráfico. El resultado de la lucha contra el narcotráfico, fue un gasto gubernamental que sobrepasara los ingresos públicos a lo largo del periodo de su mandato. Su plan nacional de desarrollo no solo se centró en la seguridad social, sino también en el combate a la pobreza, a la desigualdad social, a la defensa nacional, entre otros.

Consecuencia de que los ingresos públicos se vieran reducidos, fue debido a todas las concesiones que otorgó el gobierno, principalmente a empresas a raíz de la crisis financiera en que se encontraba sumergida la economía mundial en 2008.

Si nos remontamos al inicio del gobierno de Calderón, su mandato se vio empañada por una dudosa victoria sobre sus oponentes electorales. Posteriormente enfrentó una recesión económica – financiera, una guerra contra el narcotráfico que fue infructífera y por último un problema macro de salud, la influenza.

### **3.5 Política Fiscal (2012 - 2018): Gobierno de Enrique Peña Nieto.**

Al concluir su gestión como Gobernador de Estado de México, en 2011, Enrique Peña Nieto expresó su aspiración de contender por la Presidencia de la República.

Su campaña electoral fue muy intensa y caracterizada por la firma de compromisos nacionales y estatales, estoy ayudo a obtener su triunfo el 1 de Julio de 2012.

A partir del 1 de diciembre, Enrique Peña Nieto fue declarado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El objetivo principal de su gobierno fue lograr que los derechos de todos los mexicanos pasen del papel a la práctica.

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2012 – 2018) dio inicio con la realización del llamado Pacto por México, que consistía en la unión de las tres fuerzas políticas del país (PAN, PRI y PRD) con el objetivo de aprobar lo que en su momento fueron llamadas como las reformas estructurales que fueron:

- “Reforma Energética
- Reforma Educativa
- Reforma Político – Electoral
- Reforma en Telecomunicaciones
- Reforma Financiera
- Reforma Hacendaria
- Reforma Laboral”<sup>34</sup>

El discurso del presidente Peña Nieto y de los integrantes del Pacto por México fue que estos cambios legales llevarían al país a resolver problemas nodales de la vida pública del estado mexicano. Las modificaciones que las reformas estructurales realizaron al marco normativo generaron muchos aplausos y reconocimientos por parte de los diferentes gobiernos internacionales al presidente Enrique Peña Nieto.

La implementación de las reformas estructurales que algunos llamaron de ajuste estructural, otros como políticas neoliberales y algunos más como capitalismo financiero global, fue un proceso muy largo que estuvo gestándose desde la década de los ochentas del siglo XX. Pues como se menciona desde el gobierno del Miguel de la Madrid (1982 – 1988), Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994), Ernesto Zedillo (1994 – 2000), Vicente Fox (2000 – 2006), Felipe Calderón (2006 – 2012) y ahora

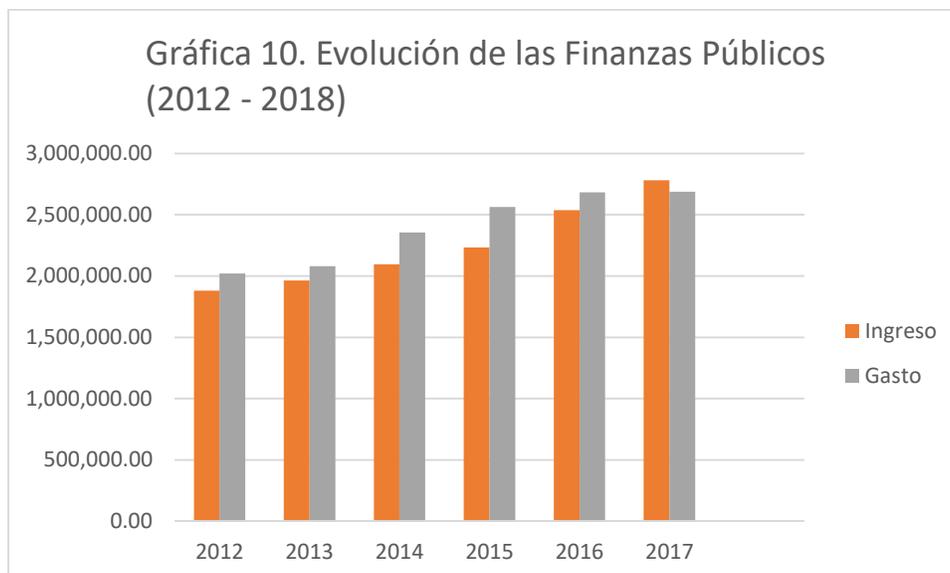
---

<sup>34</sup> <http://reformas.gob.mx/las-reformas>

en el gobierno de Enrique Peña Nieto (2012 – 2018) has realizado modificaciones legales y de políticas públicas que dejan al Estado con un margen limitado de acción ante el mercado, cada gobierno anterior a construido el andamiaje institucional y legal para lograr la transformación de México en un país que aplica las políticas neoliberales a conciencia. Si nos remontamos a los gobiernos anteriores, estos han seguido al pie de la letra los dictados y planteamientos de los organismos económicos mundiales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y Fondo Monetario Internacional (FMI), que exhortaron a cambiar las funciones del estado para que este se vuelva una institución que genere certeza jurídica a la inversión capitalista, y liberalizar y mercantilizar la economía lo más posible.

Durante 2013 las reformas impulsadas por el Ejecutivo Federal fueron: educativa, en telecomunicaciones, financiera, hacendaria, político electoral y energética; a estas se puede agregar la reforma laboral, que se aprobó en las últimas semanas del gobierno de Felipe Calderón, pero que fue promovida por Enrique Peña Nieto y aprobada en la legislatura de Calderón.

La evolución de las finanzas públicas en el gobierno de Enrique Peña Nieto a partir de la aprobación de las reformas estructurales se puede observar un pobre aumento del ingreso, pero recordemos que la economía se encontraba en la crisis de la caída de los precios del petróleo. La caída en los precios internacionales del petróleo comenzó a impactar en una disminución del ingreso público federal y fue en este rubro en donde el gobierno comenzó a tener mayores problemas y por ello el aumento en el gasto público por los factores que afectaron la economía durante ese periodo se puede observar. (Gráfico 10)



Fuente: Elaboración propia con base en datos del INEGI, Banco de México y Finanzas Oportunas.

En lo referente a la reforma hacendaria, se creía que el presidente Enrique Peña Nieto se apegaría a las recomendaciones de la OCDE que planteaban que México debería incrementar el impuesto al valor agregado (IVA) de 16% a 19%, y como también lo proponía la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex) de aplicar el IVA a alimentos y medicinas del 5%, pero fue así. La reforma del presidente mantuvo el IVA en 16% y la exención a alimentos y medicinas.

<b>Cuadro 5. Puntos Importantes de la Reforma Hacendaria.</b>
• Mantener el IVA en 16% y la exención en alimentos y medicinas
• Crear la pensión universal y el seguro de desempleo por seis meses.
• Eliminar parcialmente los regímenes especiales de sectores no estratégicos, es decir, los llamados esquemas de consolidación fiscal.
• Aumentar, de manera progresiva, el impuesto sobre la renta (ISR) para aquellas personas que ganan más de 750 mil pesos al año (32%).
• Igualar el IVA a 16% en zonas fronterizas (donde el IVA era de 11%).
• Poner impuestos a productos que no representan un alimento como los refrescos o las gomas de mascar

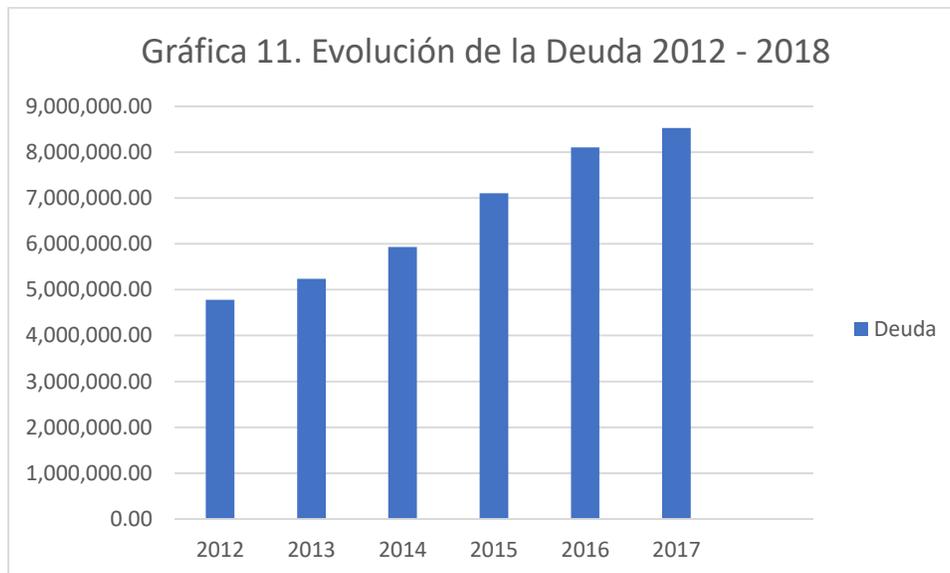
- |   |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Cobrar impuestos (10%) a las ganancias obtenidas en la especulación en la Bolsa de Valores (llamada tasa Tobin) que permite gravar los ingresos bursátiles.</li></ul> |
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Cobrar un impuesto de 7.5% a las ganancias por extracción minera.</li></ul>   |

Fuente: Elaboración propia a base de Rocha-Quintero, J.E. (2014). "El primer año de Enrique Peña Nieto: continuidad económica y restauración autoritaria" En Analisis Plural, México, 2014. Pp. 102

La mayor parte de las medidas fueron mencionadas y recomendadas por académicos y especialistas que demandan una mayor regulación de los capitales y, por lo tanto, la posibilidad de generar medidas más redistributivas.

Las apuestas fundamentales del presidente de México estaban en el ámbito económico y la reforma energética que a su vez está en el centro de su apuesta por un México con mayor desarrollo. La reforma energética fue anunciada como la "la madre de todas las reformas" y se dijo que se convertiría en la palanca del desarrollo nacional y que sacaría Petróleos Mexicanos (Pemex) y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) de la crisis en que encontraban ambas empresas paraestatales. Hasta este momento esa reforma aprobada entonces ha sido un fracaso, ya que ninguna de sus metas se ha llegado a cumplir en su totalidad. Se prometió en ellas contar con mejores empresas públicas, que serían los detonadores de procesos de desarrollos sustentables y armónicos de la economía mexicana.

La deuda pública fue el instrumento económico que mayores afectaciones presento gracias a la crisis. Por ello en el 2014 el incremento de la deuda con respecto al año anterior fue en promedio del 16% (Gráfica 11). Durante este momento fue cuando los precios del petróleo empezaron a jugar un papel importante y fundamental. Los efectos de la crisis en el aumento de la deuda pública para los años siguientes se pueden observar.



Fuente: Elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas CEFP, Cámara de Diputados.

Por si fuera poco, la caída en los precios internacionales del petróleo comenzó a impactar en una disminución del presupuesto público federal y fue en este rubro en donde el gobierno comenzó a tener mayores problemas, ya que como se comentó en párrafos anteriores su principal apuesta política y económica no ha resultado efectiva.

Uno de los problemas macro inicio en noviembre del 2016 cuando el republicano Donald Trump ganó las elecciones presidenciales en Estados Unidos, en medio de un clima de conmoción en todo el mundo, particularmente en México. Este problema puso en discusión en torno al futuro de la economía mexicana, ya que muchas de la propuesta de campaña del presidente estadounidense podrían tener un impacto en la economía nacional. Teniendo en cuenta también que la economía mexicana ya se encuentra en un momento difícil, se muestran a continuación algunos indicadores de la situación y realidad económica que vivió durante el periodo del presidente Enrique Peña Nieto.

- *“Se preveía que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) para el año 2016 estaría entre 3.7% e incluso hasta 4.9%. Sin embargo, se dieron varios ajustes a la baja. Por ejemplo, a principios de septiembre de 2016 se calculó*

*que el incremento del PIB solo sería de 2.5%. Al momento de escribir este texto no se tiene la cifra final del desempeño de la economía mexicana, pero sin duda no se llegó a las metas planteadas. Hay que decir que esta situación ya es recurrente en la administración de Peña Nieto, donde se prevén crecimientos económicos que nunca llegan, de hecho, el promedio anual de incremento del PIB en lo que va de este gobierno es de 2.02%.*

- La paridad peso–dólar experimentó durante el último trimestre de 2016 sus peores momentos, ya que durante el mes patrio el precio de la divisa estadounidense rebasó la barrera de los 20 pesos y luego del triunfo de Donald Trump ya no ha bajado de este precio. Algunas proyecciones económicas aseguran que la paridad se estabilizará en 22 pesos por cada dólar. Esta situación sin duda puede generar un efecto inflacionario, ya que todos los productos de importación lo que impliquen insumos que se compran en dólares es muy probable que experimenten incrementos de precios en 2017.*
- El paquete económico 2017 que propuso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) implicó un recorte al gasto público por 239 mil millones de pesos. Además, la deuda total del sector público federal aumentará para este año en 494 mil millones de pesos, lo que representa 2.4% del PIB esperado para 2017. Este proceso de recorte presupuestal puede tener serias implicaciones económicas, ya que hay programas y proyectos gubernamentales que se verán afectados con esta situación y que repercutirán en la economía de todos los sectores del país.*
- La venta de petróleo en cien dólares el barril al principio del sexenio fue una de las estrategias más importantes del gobierno federal para mantener cierto dinamismo económico, sobre todo en algunas regiones del sureste de México. La drástica caída del precio de este hidrocarburo tuvo dos impactos muy importantes, el primero es que el gasto del gobierno federal bajó, pues dejó de percibir fuerte sumas de dinero que provenían de las ganancias de la venta de petróleo; el segundo es que las zonas petroleras del país se sumieron en una grave crisis económica; estados como Tabasco y Campeche son un ejemplo de ello. No se avizora que en el corto plazo el*

*precio del llamado “oro negro” aumente sustancialmente, con la consiguiente baja en los ingresos gubernamentales.*

- *Otro de los efectos que está teniendo la economía mundial, luego de los resultados en las elecciones en Estados Unidos, es el aumento en las tasas de interés, que tendrán como impacto que los créditos en general serán más caros y, por lo tanto, es posible que aumente la cartera vencida o que las empresas no accedan a créditos, con lo cual sus posibilidades de expansión y creación de empleos serán menores.*
- *Una de las fuentes de divisas más importantes para México son las remesas que los connacionales que viven en Estados Unidos mandan a sus familiares, que se ubican anualmente alrededor de los 20 mil millones de dólares. Las promesas de campaña de Donald Trump de deportar a tres millones de personas indocumentadas y de poner impuestos a las remesas puede hacer que este ingreso disminuya y esto impactaría directamente a muchos hogares en el mundo rural. Además, el nuevo presidente estadounidense presionará a empresas de aquel país para no invertir en México. El primer caso del impacto de este tipo de políticas se dio con la empresa Carrier (que fabrica aires acondicionados), que se desistió de su intención de trasladar una de sus plantas de Indiana a Nuevo León”.<sup>35</sup>*

Todo lo señalado anteriormente muestra las reformas estructurales de Peña Nieto, sobre todo las de corte económico, no se dieron los resultados deseados; es más, parece que el país ya está inmerso en una dinámica económica sistemática negativa.

---

<sup>35</sup> Rocha – Quintero, J.E. (2016). “El cierre del sexenio de Enrique Peña Nieto: entre la debilidad y la incertidumbre”. En Análisis Plural, México, 2016. Pp. 94 – 95.

## **Capítulo 4. Modelos económicos de política fiscal (procíclica y contra-cíclica). Propuesta de implementación en México.**

En la teoría económica clásica, se presume que existe un ser planificador que es benevolente y omnisciente, es decir, que conoce todos los escenarios reales o posible, y con ello puede definir las condiciones de la eficiencia y por lo tanto la delimitación entre bienes públicos y privados, siendo los primeros aquellos bienes no rivales ni excluibles. Por ello la economía clásica, dicta que al existir pocos bienes públicos el tamaño óptimo del Estado debería limitarse solo al costo de mantener sus funciones esenciales como lo son, la defensa nacional, la seguridad pública, la administración de justicia y la inversión en infraestructura, tal como lo describió anteriormente Adam Smith lo que hoy en día se denomina el Estado Mínimo.

Con lo anterior se puede ver que durante la segunda mitad del siglo XX la visión respecto del papel del Estado comienza a cambiar, y ello debido principalmente a la introducción del concepto de bienes públicos meritorios<sup>36</sup>. Un bien público meritorio puede definirse como un bien subconsumido (debido a la limitante que tiene la población para hacer uso de ellos) en una economía de mercado. Es el mercado quien crea externalidades positivas, en un marco de miopía de los agentes (bienes que los privados no tiene la intención de ofertar al público y por ello el Estado será el encargado de proporcionarlos) (Ver De Gregorio 2012). Estos argumentos dieron espacio para legitimar la función pública en los más diversos ámbitos económicos y sociales. A partir de eso los Gobiernos democráticos, esencialmente europeos, desarrollaron funciones sociales y redistributivas, dando nacimiento al Estado de Bienestar y sus cuatro pilares: educación, salud, pensiones universales e inclusión social.

Pero debido a las recientes crisis financieras y un aumento del endeudamiento público (deuda pública interna o externa) en los países desarrollados, ha renacido

---

<sup>36</sup> Los bienes meritorios también conocidos como bienes cuasi públicos. Son similares a los públicos, poseen una diferencia y es que cuentan con el principio de exclusión, aunque no parezcan o no se aplique. Ejemplo de estos casos son: los hospitales públicos, los campos públicos, museos, parques, bibliotecas públicas.

una vez más la discusión sobre qué papel debe jugar el gasto público, pues grandes sumas han tenido en ocasiones que destinarse a los ámbitos productivos que en este caso incluyen el apoyo a grandes empresas y al sector bancario. Por ello teniendo en cuentas estas limitaciones, surgen periódicamente presiones para reducir la actividad fiscal. El nacimiento de una idea creciente dice que se puede mejorar o mantener los indicadores de desarrollo humano con un gasto público mucho menor, pero lo que no dice esa idea es que sería apelar a la prestación privada de servicios de salud, educación y pensiones y a la sustitución progresiva de programas universales por esquemas focalizados en los más pobres (ver Tanzi, 2009).

Por ello además del peso de la deuda pública, comúnmente se argumenta que un tamaño elevado del propio gasto público es perjudicial para el crecimiento, porque en términos marginales, el impacto positivo del gasto público sería menor que las distorsiones que introducen los impuestos requeridos para su financiamiento, o que dicho gasto desplazaría el gasto privado.

Ante estas aseveraciones, y en el contexto que viven los países en desarrollo, el desafío es potenciar el papel catalizador del sector público con políticas de alta rentabilidad social, evitando los efectos de desplazamiento asociados a un inadecuado manejo financiero y a eventuales distorsiones del sistema tributario.

En estos momentos para muchos investigadores resulta muy difícil evidenciar una relación causal entre las políticas fiscales y el crecimiento económico, tanto por la complejidad de las interacciones mutuas como por la dificultad de establecer mediciones satisfactorias de la multiplicidad de acciones del Estado en la economía, pero es incuestionable sin embargo la influencia del nivel y la composición de gastos e ingresos públicos en el ciclo macroeconómico y en la tendencia de mediano plazo del crecimiento del PIB.

Por ello, en esta época es importante para el crecimiento y la igualdad diseñar políticas fiscales con capacidad contra-cíclica<sup>37</sup>, que tenga amplia incidencia en la distribución del ingreso disponible, junto con una reciente calidad en el gasto y mayormente en los sistemas tributarios con capacidad recaudatoria, eficientes y equitativos. Por ello es necesario recordar en este contexto las tres funciones tradicionales de la política fiscal descritas por Musgrave y Buchanan en 1999 que son:

- 1.- Proveer bienes públicos (esto es con el fin de impulsar el proceso político por el cual estos bienes están disponibles).
- 2.- Proveer ajustes en la distribución del ingreso y contribuir a la estabilización macroeconómica.

Tal como lo señala Tanzi (2009), convergen además en la política fiscal múltiples factores explicativos del potencial de crecimiento de las economías.

Para llevar a cabo las funciones enunciadas anteriormente, se necesita una fuerte incidencia en los objetivos que inciden en el desarrollo, el crecimiento, la equidad distributiva y la inclusión social, la política fiscal además de contar con diversos instrumentos como el gasto público, los impuestos y el déficit o endeudamiento público, que estos a su vez requieren de instituciones para ser adecuadamente gestionados.

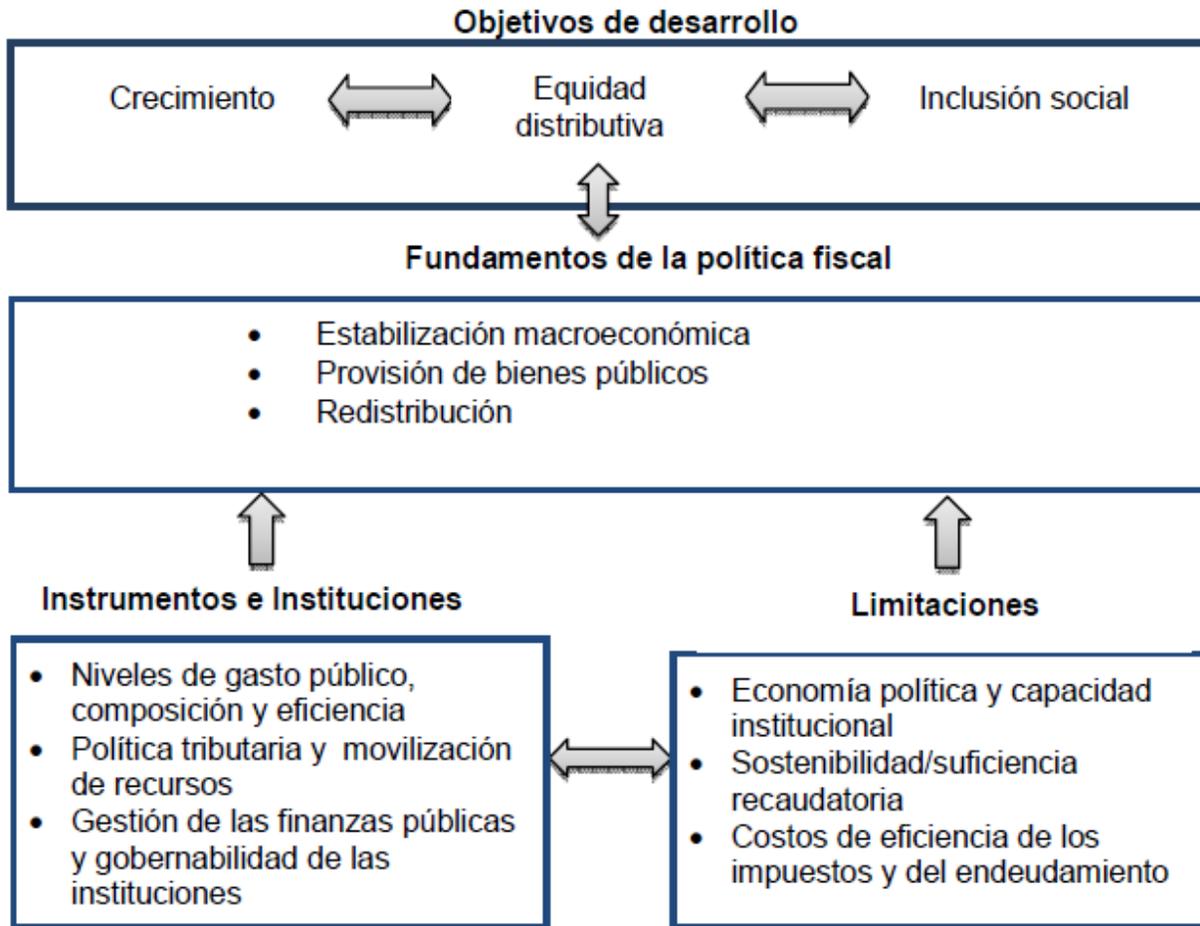
Sin embargo, existen factores de economía política, de capacidad institucional, problemas de sostenibilidad fiscal y costos de eficiencia de los impuestos y del endeudamiento que pueden limitar la capacidad para implementar las políticas fiscales

(ver el diagrama 1)

---

<sup>37</sup> La política económica contracíclica consiste en el conjunto de acciones gubernamentales dedicadas a impedir, superar, o minimizar los efectos del ciclo económico

## DIAGRAMA 1 OBJETIVOS E INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA FISCAL



Fuente: Moreno-Dodson (ed.) 2012, con modificaciones.

Una economía al encontrar y enfrentar las limitaciones antes mencionadas en el diagrama 1, necesita comenzar a fortalecer la conexión entre sus prioridades gubernamentales y también la programación de su gasto público, acelerando el tránsito de una gestión pública basada en insumos y procesos a otra que esté orientada a objetivos de desarrollo e indicadores de desempeño, para poder entrar y estar en sintonía con las demandas ciudadanas.

Cuando un país logra avanzar aún más en este campo, se podría favorecer un pacto fiscal que tenga tendencia a reconocer una relación más directa entre la gestión

pública de los recursos y la recaudación de esos recursos por una mejor vía de tributación.

En este capítulo final, luego de efectuar una revisión de la literatura sobre el vínculo entre política fiscal y crecimiento a lo largo de los tres capítulos primeros, se describe la evolución reciente de las finanzas públicas, enfatizando la importancia de la aplicación o creación de una arquitectura contra-cíclica que permita enfrentar con éxito la excesiva volatilidad de ingresos y gastos públicos que realiza el Estado, y también se ilustra la relevancia del nivel y la composición de gastos e ingresos públicos en los objetivos de crecimiento con igualdad.

### **Vínculo entre política fiscal y crecimiento económico.**

Los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento económico pueden ser muy diferentes a corto y mediano plazo. En general, los efectos en el corto plazo operan a través de la demanda agregada<sup>38</sup>, mientras que los de mediano y largo plazo lo hacen a través de la oferta agregada<sup>39</sup>.

Existen muchos modelos teóricos sobre el tema que pueden ser antagónicos entre ellos, por ejemplo, los modelos keynesianos y neo-keynesianos predicen que los estímulos fiscales aumentan el consumo agregado, la demanda y por lo tanto el PIB o, en el caso antagónico o, por el contrario, los modelos neoclásicos anticipan efectos nulos e incluso negativos.

Los efectos de la política fiscal sobre el crecimiento (ver el cuadro 1) dependen del horizonte considerado, de los supuestos sobre el comportamiento de los agentes privados y por ende de la credibilidad de las estrategias utilizadas, como se detalla a continuación.

---

<sup>38</sup> Es la suma de bienes y servicios que los consumidores, las empresas y el Estado están dispuestas a comprar a un determinado nivel de precios.

<sup>39</sup> Es la oferta total de bienes y servicios que el conjunto de las empresas planea poner a la venta en la economía nacional durante un periodo específico.

<b>CUADRO 1</b>			
<b>EFFECTOS DE CORTO PLAZO DE LA POLITICA FISCAL SOBRE EL CRECIMIENTO: MODELOS ALTERNATIVOS</b>			
<b>Modelo Teórico</b>	<b>Supuestos principales</b>	<b>Mecanismos</b>	<b>Efecto neto sobre el PIB</b>
Modelos Neo-keynesianos	Horizonte de corto plazo; expectativas adaptativas o miopía de los agentes; rigidez de precios y recursos ociosos	Multiplicador lineal de gasto; eventuales efectos de desplazamiento	Ajuste fiscal es recesivo; déficit expansivo
Modelos Ricardianos	Consumidores de horizonte infinito y con expectativas racionales	Desplazamiento uno a uno del consumo privado por el consumo público	Política fiscal neutra a corto y largo plazo
Modelos neoclásicos con impuestos distorsionantes	Efecto distorsionante de los impuestos: su aumento reduce la producción por la menor oferta de trabajo	Una disminución permanente del gasto público reduce los impuestos esperados y aumenta el consumo privado	Ajuste fiscal es recesivo con alza de impuestos; ajuste fiscal expansivo con caída del gasto. Déficit expansivo si se reduce impuestos; déficit contractivo si aumentan los gastos.
Modelos Keynesianos con “punto de inflexión”	Comportamiento keynesiano mientras el nivel de deuda pública es sostenible; comportamiento de repudio de la deuda pública cuando existe posibilidad de no pago	No linealidades atribuibles a la probabilidad de insolvencia del sector público	Ajuste fiscal recesivo y déficit expansivo en niveles normales de deuda; Ajuste expansivo y déficit recesivo cuando la deuda es elevada.

FUENTE: Elaboración propia

En la teoría Keynesiana tradicional se supone un horizonte de mediano plazo, con agentes miopes que no incorporan la restricción inter-temporal del sector público en sus decisiones, y por ende asume también la existencia de capacidad ociosa instalada en la economía y de precios y salarios rígidos.

A pesar de que puedan existir efectos parciales de desplazamiento —por la vía de alguna representación IS-LM tradicional—, el multiplicador de gasto público es positivo, y superior o igual a uno en el corto plazo si el gasto público se financia con igual monto de impuestos. Así, el ajuste del sector público es recesivo; y el déficit expansivo.

La teoría neoclásica, por el contrario, supone consumidores racionales y de horizonte infinito, que integran la restricción inter-temporal del sector público a su propia restricción presupuestaria y toman las decisiones sobre consumo en función

de las perspectivas de largo plazo (teoría del ciclo de la vida de Modigliani y teoría de la renta permanente de Friedman). El alza del gasto público presente conduciría inevitablemente a un aumento de impuestos futuros, y por lo tanto el ingreso disponible actualizado no cambiaría.

Se comprende que los agentes anticipan esta situación, y que no van a modificar su consumo, ni presente ni futuro, ante cambios en el gasto público. Existe entonces neutralidad de la política fiscal o equivalencia ricardiana<sup>40</sup>: independientemente de la forma de su financiamiento —ya sea por impuestos o por emisión de deuda—, un alza del gasto público no tiene ningún efecto ni sobre el PIB, ni sobre el consumo privado.

Ahora si se introduce el supuesto de que los tributos recaudados son distorsionantes (Alesina y Perotti, 1995), un alza de impuestos implicaría una disminución de la recaudación tributaria y de la producción. Si se cumple la restricción inter-temporal del sector público, los consumidores son racionales y los impuestos distorsionantes, una caída del gasto público percibida como permanente supone una reducción de los impuestos futuros, lo que repercute en un aumento del ingreso disponible esperado, incrementando el consumo actual y produciendo efectos de oferta positivos que harían aumentar el PIB en el corto plazo.

Los modelos de oferta con impuestos distorsionantes suponen entonces que el ajuste fiscal es expansivo, si se contraen los gastos, y contractivo, si se aumentan los impuestos.

Otra categoría de modelos incorpora no linealidades para explicar los cambios de régimen. Para Sutherland (1995), los agentes se comportan de manera keynesiana cuando el stock de deuda pública es bajo, y de manera anti keynesiana cuando el endeudamiento excesivo y la posibilidad de insolvencia amenazan no sólo a las generaciones futuras, sino a los propios agentes.

---

<sup>40</sup> La teoría económica sugiere que el déficit fiscal no afecta a la demanda agregada. La argumentación es la siguiente: el gobierno puede financiar su gasto mediante los impuestos cobrados a los contribuyentes actuales o mediante la emisión de deuda pública, pero si elige la segunda opción, tarde o temprano tendrá que pagar la deuda subiendo los impuestos por encima de lo que estos se ubicarían en el futuro si otra fuera la elección. En pocas palabras la teoría nos dice la elección entre pagar impuestos hoy o pagar impuestos mañana.

En este caso las no linealidades se atribuyen a la probabilidad de insolvencia del sector público. Si ésta es baja, los agentes no se preocupan de los impuestos futuros. En cambio, si existe posibilidad de no pago de la deuda, los consumidores anticipan un alza futura de los impuestos y ahorran en consecuencia.

En los estudios posteriores a la Gran Recesión iniciada en 2008 en países de la OCDE señalan que el efecto de los estímulos fiscales sobre el crecimiento económico dependían de las circunstancias de la economía, como la existencia de recursos ociosos; la efectividad de la política monetaria (por ejemplo, cuando la tasa de interés está próxima a cero); el porcentaje de población con restricciones crediticias; el carácter temporal o permanente de las medidas implementadas; el grado de confianza sobre las perspectivas económicas futuras; la competitividad, la apertura comercial y el régimen cambiario.

Ahora en el largo plazo, en los modelos neoclásicos de crecimiento económico la política fiscal puede afectar los incentivos a ahorrar e invertir y por lo tanto, el ratio capital-producto de equilibrio y el nivel del PIB, pero no puede influir en la tasa de crecimiento del estado estacionario<sup>41</sup>. En estos modelos, los impuestos y los gastos públicos pueden provocar cambios transitorios mientras la economía se mueve de un equilibrio a otro, pero la tasa de crecimiento volvería de nuevo a su situación inicial.

Sin embargo, la falta de convergencia de las tasas de crecimiento entre países debilita esas conclusiones. Debido a esto surgen los modelos de crecimiento endógeno (como Barro 1990, Futagamiet 1993 y Devarajan 1996) en la cual se da papel mayor e importante a la política fiscal, la cual puede afectar tanto al nivel del PIB como su tasa de crecimiento en el largo plazo. En estos modelos se supone la existencia de ciertos gastos públicos “productivos” que entran en la función de producción y de esta forma afectan así a la productividad del sector privado, mientras que existen otros gastos públicos “improductivos” que sólo afectan la función de utilidad de los hogares. Además, para financiar estos gastos se recurre a impuestos que distorsionan las decisiones de inversión.

---

<sup>41</sup> Economía que consiste en un stock constante de riqueza física (Capital) y un tamaño de población constante y ello ocasiona que la economía no crezca en el transcurso del tiempo.

Así, Barro (1990) analiza cómo la tributación y el gasto público afectan el crecimiento bajo el supuesto de no existencia de déficit financiero. En su modelo se sugiere un rol positivo del gobierno para que este promueva el crecimiento económico a través de la provisión de bienes públicos y servicios que elevarían la productividad marginal del capital e incentivarían una mayor inversión. No obstante, este efecto positivo depende del nivel inicial de los impuestos, dado que una carga tributaria excesiva reduciría la tasa de crecimiento. También Loayza (1996) extiende el modelo de Barro e incorpora al sector informal. Loayza en particular, se centra en cómo las políticas gubernamentales influyen en el tamaño de este sector, y cómo esto afecta el crecimiento a largo plazo. Entre ambos la principal diferencia entre los dos modelos es que la tasa impositiva óptima es menor en la presencia del sector informal (Cornia et al, 2011).

Según Cornia et al (2011), los impuestos pueden afectar positivamente el crecimiento a través de diversos canales:

1.- El primero es mediante la provisión de bienes públicos, como carreteras, agua y saneamiento, salud y educación que aumenta la tasa de rendimiento de las inversiones privadas.

2.- La segunda vía es la estabilidad macroeconómica, ya que los gobiernos que recaudan cantidades adecuadas de ingresos fiscales tienen menos probabilidades de monetizar el déficit fiscal o endeudarse en el extranjero, lo que reduce la probabilidad de verse afectados por las crisis macroeconómicas, debido a que una mayor estabilidad macroeconómica y una posición fiscal más fuerte posibilitan la adopción de políticas anti-cíclicas durante las crisis, con lo cual se reduce la pérdida de producción durante los períodos difíciles.

3.- Un tercer canal es través del cual un incremento en los impuestos puede aumentar el crecimiento económico y afectar positivamente en la disminución de la desigualdad de los ingresos, porque una alta desigualdad deprime el crecimiento, y que causa efectos negativos de economía política (Alesina y Rodrik, 1994); exalta las imperfecciones del mercado de capitales (Aghion et al 1999); aumenta la inestabilidad política y las tasas de criminalidad que en los países de economías

desarrolladas y economías semi-desarrollados causan incertidumbre entre los inversionistas y reducen el crecimiento.

En suma, el efecto neto de la política fiscal sobre el crecimiento parece ser un asunto empírico, pues los argumentos abundan en ambos sentidos. La mayoría de los estudios empíricos proceden a la estimación con paneles de datos de ecuaciones del tipo<sup>42</sup>:

$$g_{it} = f(pf_{it}, X_{it})$$

Donde:  $i$  denota el país y  $t$  refleja el año,  $g$  es la tasa de crecimiento,  $pf$  es la presión fiscal (agregada o por componentes) y  $X$  es un vector de variables de control, entre las que se incluye el nivel inicial de renta, el crecimiento de la población, el capital humano y otras variables relevantes. Además, otros estudios empíricos incorporan también al gasto en la ecuación:

$$g_{it} = f(pf_{it}, gp_{it}, X_{it})$$

Parte de la evidencia empírica que analiza el impacto de los impuestos sobre el crecimiento económico no encuentra que estos efectos sean significativos.

Por ejemplo, Mendoza (1997), que utilizando datos panel de los países de la OCDE con medias de cinco años, no encontró ningún efecto significativo de los impuestos en el crecimiento económico; solo halló efectos limitados de los impuestos sobre la inversión por ejemplo encontró que un incremento de 10 puntos de los impuestos disminuye entre 1 y 2% la inversión privada. Por ello únicamente se encuentran efectos negativos transitorios en el crecimiento económico cuando se emplean datos anuales.

Otro ejemplo sobre otros estudios como los de Angelopoulos (2007) tampoco se han encontrado efectos negativos de diversos impuestos en el crecimiento. En relación a los impuestos sobre las rentas del trabajo (ISR), señala que al relajar los supuestos de modelos lineales y de relación similar entre impuestos y oferta de trabajo entre diferentes grupos demográficos no se encuentra ningún efecto significativo de los impuestos sobre la oferta de trabajo.

En esta misma línea, Meghir y Phillips (2010) argumentan que, en algunos casos, para aquellos individuos con muchas horas de trabajo, puede ser que

---

<sup>42</sup> Ver Salinas y Delgado (2012)

excepcionalmente los impuestos aumenten las horas de trabajo. Piketty (2011) analizan una muestra de 18 países de la OCDE y no encuentran evidencia de que los países que han disminuido estos gravámenes hayan experimentado un mayor crecimiento de la productividad y el PIB.

En consecuencia, los diferentes autores concluyen que las tasas máximas de impuestos sobre las rentas del trabajo (ISR) pueden aumentarse sobre los niveles actuales sin perjudicar el crecimiento económico.

Gemmell (2011) tampoco encuentran evidencia de efectos robustos de los tipos medios de las rentas del capital en la actividad económica empleando una muestra de 17 países de la OCDE. Estos autores lo que sí hallan es un impacto negativo y significativo del tipo impositivo medio y marginal de las rentas del trabajo sobre el crecimiento, así como del de sociedades. Sin embargo, también muestran evidencia de que disminuciones de los impuestos de sociedades de los países que disponen de tipos más bajos, afectan negativamente al crecimiento económico.

En cuanto a los efectos sobre el crecimiento económico de los distintos tipos de impuestos, Johansson (2008) y Romero-Ávila y Strauch (2008) encuentran, a partir de una muestra de países de la OECD y de la UE, que el mayor efecto distorsionante corresponde al impuesto de sociedades (ISR), seguido del impuesto a la renta personal (ISR personal) mientras que los del consumo (IVA) son los menos perjudiciales.

Harju y Kosonen (2012) señalan que cuanto mayor es la progresividad de los impuestos mayor es su efecto negativo sobre el esfuerzo que tienen que realizar los emprendedores y el crecimiento económico. Según el estudio de Keane (2011), los impuestos aplicados sobre las rentas del trabajo reducen la oferta de horas de trabajo y también la inversión en capital humano. Ocasionalmente que las cotizaciones a la seguridad social perjudiquen la creación o mantenimiento del empleo. Arnold (2011) argumentan que los aumentos de los impuestos al consumo (IVA) son los que deberían tener un aumento en la base impositiva, es decir, aumentar en número de contribuyentes más que incrementar el número de impuestos.

En este sentido, Jorgenson y Yun (2001) estiman que la ampliación de las bases imponibles, aumentando los contribuyentes o las actividades que se gravan, podría llegar a incrementar hasta en un 6% anual la renta, y generar más empleo en el corto plazo y mayores salarios en el largo plazo.

A partir de toda la literatura existente sobre el tema, se pueden sintetizar los resultados obtenidos por estudios realizados por los autores y con ello extraer las siguientes conclusiones sobre el tema:

*“1) En general ellos observan un efecto negativo entre impuestos y crecimiento económico. Ya que la mayor parte de los estudios realizados concluyen en una relación de signo negativo, aunque no es despreciable el número de trabajos que no alcanzan una conexión significativa, el 33,3%.*

*2) Cuando se estudian las tasas medias, efectivas y marginales, la relación hallada con el crecimiento es también negativa. Aunque el número de trabajos analizados es reducido, 4 de los 6 estudios sostienen esa conclusión, mientras que los dos restantes no llegan a un resultado estadísticamente significativo.*

*3) Sí hay consenso en las repercusiones del grado de progresividad del sistema tributario sobre el crecimiento económico. Los 6 trabajos en esta materia coinciden en una relación negativa, es decir, a mayor progresividad de los sistemas tributarios, menor crecimiento*

*4) También hay unanimidad en los estudios que analizan el impacto de un cambio en la estructura tributaria (o tax mix) consistente en el incremento del peso de la imposición indirecta (impuestos que gravan el consumo) en detrimento de la directa (impuestos sobre la renta de empresas e individuos). Los 5 trabajos revisados prevén mejoras de crecimiento económico con este cambio.”<sup>43</sup>*

Respecto de la evidencia empírica para América Latina, existe un estudio donde se evalúan econométricamente los impactos de los impuestos sobre la tasa de crecimiento del PIB per cápita para 18 países de esta región en el periodo 1990-2008, controlando por diversas variables (inversión, educación, déficit presupuestario, términos del intercambio, coeficiente de gini) y aplicando cuatro

---

<sup>43</sup> OCDE (2012)

modelos. Los resultados obtenidos en ese estudio sugieren que entre el 3 y 4 % de aumento promedio en la ratio impuestos/PIB observado entre 2002 y 2009 elevó la tasa de crecimiento del PIB per cápita entre el 0,3 y el 1%, contradiciendo, según los autores, las afirmaciones de la teoría neoclásica sobre los costos de eficiencia de “impuestos distorsivos<sup>44</sup>”, tales como los impuestos directos.

Entonces, en definitiva, teniendo la evidencia empírica disponible sobre el efecto de los impuestos en el crecimiento económico no es concluyente y muestra la necesidad de incorporar el factor de los gastos en las estimaciones. Ya que, en efecto el gasto público puede contribuir al crecimiento económico al afectar el nivel de los factores de producción y aumentar así su productividad.

Por ejemplo, los gobiernos pueden proveer ciertos tipos de bienes y servicios (como infraestructura, investigación y desarrollo, educación, etc.) que elevan la productividad marginal del capital y del trabajo en el proceso de producción. Además, con el aumento de la productividad incrementa los rendimientos de la inversión privada, lo que resulta en un mayor stock de capital privado y mayor producción.

Sin embargo, financiar estos gastos tiene costos que pueden superar los beneficios. En el caso de los impuestos, las distorsiones y costos de eficiencia llegan a afectar negativamente el crecimiento. Por ello la emisión de deuda pública implica mayores impuestos en el futuro y también puede afectar el crecimiento, por ejemplo, si se desplaza al sector privado en el acceso a financiamiento o afectando el grado de confianza que tienen los inversores sobre la sostenibilidad de las finanzas públicas. He aquí la importancia de considerar el efecto conjunto de los gastos públicos y de su forma de financiamiento a la hora de evaluar el impacto de un cambio en el gasto público sobre el crecimiento. En última instancia, el efecto neto de la política fiscal sobre el crecimiento económico depende del nivel y composición de los gastos e impuestos.

Ya en el siguiente cuadro se presentan los efectos sobre el crecimiento de las distintas combinaciones posibles de ejecución del gasto público (productivos, no

---

<sup>44</sup> Impuestos que distorsionan la decisión de la utilización de algún factor de la producción

productivos y déficit) y su financiación (impuestos distorsionantes, no distorsionantes y déficit).

**CUADRO 2**  
**AUMENTO DE IMPUESTOS, GASTOS Y DEFICIT Y SU EFECTO EN EL CRECIMIENTO**

Financiado por	Gasto Público		Déficit público
	Productivo	No Productivo	
Distorsionante	Negativo/Positivo (elevados/bajos gastos)	Negativo	Ambiguo
Impuestos No distorsionantes	Positivo	Cero	Positivo
Déficit público	Ambiguo	Negativo	-

Fuente: Gemmell, Kneller y Sanz (2011)

De esta forma, el efecto sobre el crecimiento de un aumento de los impuestos distorsionantes destinado a financiar gastos públicos productivos dependerá del tamaño del sector público, es decir, si el país dispone ya de un nivel de tipos impositivos y stock de capital público elevados, por encima del umbral óptimo, entonces el efecto sobre el crecimiento será negativo y, en caso contrario, será positivo.

En cambio, la financiación de gastos públicos no productivos mediante impuestos distorsionantes tendrá efectos claramente negativos mientras que el impacto de un incremento de impuestos distorsionantes para disminuir el déficit público es ambiguo, dado que se crean nuevas distorsiones en la economía para disminuir otras ya existentes.

Por otro lado, cuando los impuestos no distorsionantes se destinan a gastos públicos productivos o a reducir el déficit fiscal, los efectos sobre el crecimiento económico serán positivos; en tanto que si financian gastos públicos no productivos el impacto sobre la actividad económica no será significativo. Finalmente, el efecto sobre el crecimiento de un mayor déficit fiscal para incrementar los gastos públicos productivos dependerá del stock de capital público existente (mientras más elevado,

mayor será la probabilidad de un efecto negativo). En el caso que el aumento del déficit se destine para financiar gastos públicos no productivos, el impacto sobre el crecimiento económico será negativo.

En cuanto a la evidencia empírica sobre la relación entre el gasto público y el crecimiento económico, esta puede agruparse en dos generaciones según se considere o no la restricción presupuestaria del gobierno.

Existen estudios conocidos como primera generación, que fueron realizados hasta mediados de la década de los 90, y no consideraban una restricción presupuestaria, es decir, no tenían en cuenta que todo aumento de gasto público debe financiarse con mayores impuestos u otros ingresos, aumentando el déficit fiscal o reasignando las partidas de gastos. Además, varios de esos estudios consideran solo el gasto público total, donde hay componentes que influyen de manera positiva sobre la actividad económica (como transportes, comunicaciones y educación) y otros que lo hacen de manera neutral o negativamente.

Como consecuencia de estas limitaciones, generalmente los resultados de estos estudios no fueron totalmente acertados o no comprobaban lo que se necesitaba.

Por otra parte, los estudios de segunda generación, realizados a partir de la segunda mitad de los noventa, tienen en cuenta la restricción presupuestaria del gobierno y por lo tanto sus resultados son más robustos.

En estos modelos, para considerar la restricción presupuestaria del gobierno se incluye entre las variables explicativas del crecimiento económico a los gastos (E), los ingresos totales (R) y el déficit o superávit presupuestario (D), además de otras variables de control que tienen efectos sobre el crecimiento. A su vez, se tiene en cuenta que el crecimiento puede verse afectado no solo por el nivel de los gastos totales (E) sino también por la participación de cada categoría de gasto en el total ( $e_j/E$ ). Gemmell (2012) expresa la siguiente ecuación del crecimiento del PIB en el país  $i$  en el momento  $t$  ( $g_{it}$ ), donde él se centra solo en las variables fiscales (que son expresadas como proporción del PIB):

$$g_{it} = \gamma_1 \left( \frac{E}{PIB} \right)_{it} + \sum_{j=1}^{n-1} \gamma_{2j} \left( \frac{e_j}{E} \right)_{it} + \gamma_3 \left( \frac{R}{PIB} \right)_{it} + \gamma_4 \left( \frac{D}{PIB} \right)_{it} + \dots \quad (3)$$

Sin embargo, dado que la restricción presupuestaria del gobierno especifica que  $Dit \equiv Rit - Eit$ , las tres variables son perfectamente colineales. Si arbitrariamente se elige omitir una variable (por ejemplo,  $Dit$ ), la ecuación (3) puede escribirse como:

$$g_{it} = \gamma_1 - \gamma_4 \left( \frac{E}{PIB} \right)_{it} + \sum_{j=1}^{n-1} \gamma_{2j} \left( \frac{e^j}{E} \right)_{it} + (\gamma_3 + \gamma_4) \left( \frac{R}{PIB} \right)_{it} \quad (4)$$

La ecuación anterior muestra la importancia de una correcta interpretación de los efectos de los gastos e ingresos sobre el crecimiento. Los parámetros de la ecuación (4) capturan el efecto del aumento en el gasto total o de una disminución de los impuestos financiados por un cambio en el déficit presupuestario (la variable omitida en este caso).

Por ejemplo  $(\gamma_1 - \gamma_4)$  mide el efecto neto de un aumento del gasto, es decir, descontando el efecto de ser financiado mediante un aumento del déficit. Estos efectos dependen de los signos y tamaños relativos de  $\gamma_1$ ,  $\gamma_3$  y  $\gamma_4$ . Por otra parte, la interpretación de los coeficientes de los componentes del gasto,  $\gamma_{2j}$ , no se ve afectada por la forma de financiamiento, ya que mide el efecto sobre el crecimiento de un cambio en la participación de cada categoría en el gasto total, manteniendo constantes las otras variables de la ecuación (4), incluyendo los gastos totales. Además, la ecuación (4) puede ser derivada a partir de la ecuación (3), omitiendo cualquiera de los tres elementos de la restricción presupuestaria ( $Eit$ ,  $Rit$ , o  $Dit$ ) y la interpretación de los parámetros dependerá de las variables incluidas y la omitida. Para concluir se muestra que la evidencia empírica existente es mixta lo que sugiere que los países desarrollados y países en desarrollo la política fiscal en su conjunto tiende a afectar positivamente el crecimiento de largo plazo, apoyando y confirmando ampliamente las predicciones de los modelos de crecimiento endógeno con finanzas públicas.

#### **4.1 México: hacia una arquitectura fiscal contra-cíclica.**

Las políticas fiscales contra-cíclicas generan ganancias en términos de bienestar, ya que pueden estabilizar el consumo, reducir la volatilidad del PIB y minimizar las distorsiones producidas por cambios impositivos continuos, además de otorgar protección social en momentos de alto desempleo. En una forma de apreciación

ideal de las políticas fiscales estas deben asegurar excedentes en situaciones de bonanza y aceptar déficit en recesiones, con un saldo promedio fijo a lo largo del ciclo económico.

El balance fiscal cíclicamente ajustado (BFCA)<sup>45</sup> es el indicador que permite evaluar la orientación de la política en una perspectiva de mediano plazo. Bajo el supuesto de que el producto real fluctúa en torno a una tendencia, calcula el efecto cíclico que la actividad económica y la variación de precios relevantes tienen en el resultado fiscal, mostrando el balance que resultaría si el PIB estuviese en su nivel de tendencia y si los precios fueran los del mediano plazo.

En los países cuyos ingresos fiscales dependen más de las fluctuaciones del PIB que de las variaciones de los precios de productos básicos, los efectos cíclicos son más bien pequeños, pues el peso de los impuestos es en promedio de 19 puntos del PIB en la región, por lo que los estabilizadores automáticos son relativamente menores (la semi-elasticidad del balance fiscal con respecto al PIB es de 0,2 en promedio, en contraste con 0,5 en los países OCDE). Sin embargo, las amplias brechas (recesivas) entre el crecimiento efectivo y el de tendencia, como las que surgieron a inicios de la década del 2000, provocaron mínimos superiores a 3 puntos del PIB en el saldo cíclico en países como Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Costa Rica, Ecuador, Panamá, República Dominicana, Uruguay y Venezuela (República Bolivariana)

## **4.2 Política fiscal contra-cíclica**

En una postura fiscal contra-cíclica tiene o debe llevar a la correcta ejecución de un déficit fiscal considerable cuando las condiciones económicas en el país sean malas, y un déficit fiscal pequeño o superávit en tiempos de bonanza. Pero el

---

<sup>45</sup> La metodología para el cálculo del BFCA incluye la estimación del producto potencial por el filtro Hodrick-Prescott, y se asume que sólo los ingresos tienen un componente cíclico. En el caso de que existan ingresos provenientes de la explotación de materias primas, generalmente afectados por los movimientos de los precios internacionales, se determina el precio de referencia por el filtro de tendencia Hodrick-Prescott. Las elasticidades fueron estimadas por el método de corrección de errores.

comportamiento del presupuesto fiscal puede y está determinado por dos causales diferentes:

1.- El reflejo del entorno económico: Ya que este primero refleja el ajuste automático de las variables fiscales al ambiente económico que se encuentra subyacente.

2.- El resultado de decisiones políticas discrecionales: Son los cambios discrecionales implementados por los responsables de la política fiscal (Gavin y Perotti, 1997).

Ante una postura de política fiscal discrecional que se mantiene acíclica<sup>46</sup>, el entorno económico conduciría al presupuesto fiscal a un comportamiento contra-cíclico, es decir, se incrementaría el déficit en recesión y disminuiría conforme se recuperara la economía: *"Si se mantiene la tasa impositiva y el gasto público discrecional constantes durante el ciclo económico, deberá de observarse un comportamiento contra-cíclico de la política fiscal"* (Alesina y Tabellini, 2005).

Por el lado de los tributos, en una postura fiscal acíclica, los impuestos tienden a disminuir cuando se reduce el ingreso nacional, si la disminución de los ingresos por impuestos ocurre, se podría argumentar que la política fiscal es contra-cíclica. Pero desde el punto de vista de Emre y Kuman (2005), los ingresos tributarios ofrecen mensajes ambiguos, ya que como proporción del PIB pueden incrementarse, decrecer o permanecer constantes, dependiendo de la magnitud de la variación del PIB. Otro problema de los ingresos tributarios que sirven como indicador cíclico consiste en su forma de integración; éstos pueden incrementarse por un aumento en la tasa en la base o, incluso, cuando se den disminuciones en la tasa, se puede registrar mayor ingreso como resultado de la ampliación de la base.

Mientras que, por el lado del gasto, una postura política acíclica debería verse como un incremento en la proporción del gasto respecto del PIB bajo un declive en el nivel de actividad económica; si los gastos se mantienen constantes, la parte proporcional

---

<sup>46</sup> Variables cuyos cambios no están asociados a los cambios de la actividad económica

de éstos respecto del PIB se incrementarán. Es probable que cuando la debilidad de la economía se prolongue el gasto del gobierno no permanezca constante y tienda a incrementarse por diversas presiones sociales. La postura de política contra-cíclica va más allá de tan sólo solventar las apremiantes necesidades sociales, como son educación, salud, trabajo, etc.

Para resumir lo anterior desde el planteamiento keynesiano, la política fiscal, al tener una postura contra-cíclica, propiamente lo que hace es regular la cantidad de demanda agregada en la economía y, en ese sentido, a diferencia de la visión neoclásica, es completamente válido que el gobierno participe tanto como sea necesario (Budnevich, 2002). Siempre que la economía se encuentre en el pleno empleo, el gobierno deberá ejecutar superávit, mientras que el déficit se hace necesario en la recesión. Desde esa perspectiva y dado que el pleno empleo en el mejor de los casos es una construcción hipotética del *mainstream*, se puede argumentar, como lo hace Wray (1999 y 2002), que mantener déficit presupuestal es el estado normal de cualquier economía capitalista.

### **4.3 México, el ciclo económico y su respuesta fiscal**

En México, el ciclo económico no es amortiguado por la política fiscal, ya que ésta responde de manera procíclica. Ya que, tomando cuatro variables fiscales, dos de ingreso y dos de gasto, que corresponden a los ingresos totales y tributarios, por una parte, y a los gastos totales y de no pago de intereses, por otra, en un periodo que va de 1980 a 2015, se comprobó que tres de las cuatro variables han tenido un comportamiento procíclico.

En el caso del ingreso, no es una sorpresa que su comportamiento, como se ha dicho, tienda a ser más procíclico que contra-cíclico o que en algunos casos no juegue un papel relevante. La explicación que puede argumentarse para la prociclicidad del gasto es la carencia de programas de desempleo y de protección social que impiden generar mecanismos de estabilización automática (Mohanty y Scatigna, 2003). Para solventar esta situación, en el siguiente apartado, a manera

de propuesta, se menciona como una alternativa, para lograr una política fiscal contra-cíclica, la instauración de un programa público de empleo.

El argumento de la falta de gasto social como elemento que incida en la postura fiscal puede ser coherente en el caso de México, ya que durante los últimos años se ha incrementado el gasto social y la postura fiscal ha pasado de ser altamente procíclica. Desde luego que el resultado aún es poco satisfactorio y lo es en esencia por el deseo, a toda costa, de mantener en equilibrio las finanzas públicas.

## **Conclusión y propuesta.**

Se tiene evidencia para constatar la pro-ciclicidad de la política fiscal, misma que ha llevado al deterioro de las condiciones de bienestar del país al no poder mantener un ritmo de crecimiento sostenido, que se ve continuamente sometido a altibajos que tienen un costo importante para la sociedad, al disminuir la cantidad de empleos formales y, con ello, la oportunidad de contar con servicios de seguridad social. Ante tal eventualidad, se esperaría que las demandas sociales obligaran a un gasto público mayor que rompiera con la disciplina fiscal, sin que hasta el momento se haya dado, no porque no se incremente el gasto social, sino porque el mismo es objeto de una disminución en otros sectores que también son importantes.

El mantenimiento de la estabilidad monetaria que facilita la entrada de capitales, impide que la política fiscal tenga margen de maniobra para trabajar de forma contra-cíclica, porque ante la señal del uso de gasto deficitario los inversionistas extranjeros advierten peligros de no cumplimiento que obligarían al gobierno a ofrecer tasas de interés mayores para mantener los flujos de capital o, bien, ofrecer oportunidades de inversión en sectores productivos altamente rentables para que sigan llegando, y los que ya se encuentran en el país no salgan. El uso de políticas restrictivas para lograr la entrada de capitales juega en contra de los sectores productivos privados al generar el incremento de la tasa de interés y la apreciación del tipo de cambio que atentan contra la productividad y competitividad del sector, en detrimento del empleo y, por ende, del propio crecimiento económico.

Una posible alternativa para incentivar una postura contra-cíclica de la política fiscal puede ser la instrumentación de un programa público de empleo, ya que éste puede servir como estabilizador automático. La generación de empleos podría actuar desde los dos lados de la moneda incentivando el gasto y subvencionando el ingreso.

En un primer momento, el gobierno, mediante un programa público *ad hoc* puede generar empleos por su propia cuenta o bien podría estimular a los agentes privados mediante mecanismos fiscales para que éstos estén en condiciones de generar una parte de esos espacios. En los dos casos se cumple el objetivo, pero el mecanismo más confiable para la creación de éstos será el gasto de gobierno.

El programa público de empleo por parte del gobierno no debe tener la expectativa de crear empleos permanentes, los empleos generados deben tener carácter temporal, siendo la reactivación económica la que determine la duración de estos. La movilidad de la fuerza laboral se irá dando mediante la búsqueda de mejores salarios en comparación con los que pague el gobierno, así las empresas, ante mayores expectativas de realización de sus bienes y servicios en el mercado, estarán en condiciones de ofrecer empleos con mejores salarios a los ofrecidos por el sector público y con ello se dará una disminución de trabajadores al servicio del Estado.

La lógica en la que se sustenta la suposición de la movilidad de los trabajadores del sector público al privado consiste en el establecimiento de un salario mínimo para las personas que sean objeto del programa público de empleo. La propuesta tiene la ventaja de que la movilidad de los trabajadores se daría del sector público al privado en lugar de darse del desempleo al empleo o incluso de la informalidad a la formalidad.

Aun cuando ya exista un Programa de Empleo Temporal (PET), operado por el gobierno federal, la diferencia con esta propuesta es que no tiene una población objetivo ni una duración específica en la contratación de la mano de obra, la única salvedad consiste en que las actividades sean altamente rentables para las

comunidades, la sociedad y el país y su duración estará dada por la recuperación económica, como se comentó. Es importante mencionar que el financiamiento de tal programa no debería estar sujeto a la disciplina fiscal en la medida en la cual se pretende que funcione como un estabilizador automático, en contrapartida con lo que ocurre con el PET, que se comporta seriamente restrictivo con el equilibrio presupuestal.

No obstante se puede mencionar que un programa público de empleo, cualesquiera que sean sus características, debe ser permanente (no así la cantidad de empleos que se generen), cambiando la intensidad del mismo de acuerdo con el ciclo económico, por lo que se puede argumentar, sin problema alguno, que en ese sentido el programa se puede visualizar como contra-cíclico, es decir, que en los momentos de recesión económica deberá ser más intenso y a medida que la economía incrementa su crecimiento la intensidad de los recursos dedicados al programa tendrán que disminuir.

Si bien la instrumentación del programa puede implicar el incremento del déficit (que como se había anotado, la incursión en éste es parte de una política fiscal contracíclica), esto debe ser valorado tan sólo como un medio para alcanzar un fin. Teniendo en cuenta que, si el déficit tiene la intención de acabar con el desempleo de manera directa, siempre se tendrá una buena referencia para valorar hasta dónde el déficit puede resultar excesivo. Es decir, en qué punto, de acuerdo con el desempleo, se tiene que dejar de crear vacantes laborales e inyectar recursos deficitarios.

La incursión del gobierno en un programa público de empleos resultaría sustentable para las finanzas públicas, ya que al incrementarse la actividad económica ante la ampliación del déficit gubernamental se incrementaría la demanda agregada y se generarían nuevas oportunidades de inversión con un mercado interno mayor, generando una captación tributaria más elevada. Asimismo, la implantación del programa, aun cuando se hiciera con cargo adicional al déficit presupuestal, no incidiría en mayores niveles de endeudamiento si se mantuviera una tasa de interés

real, con la participación de la política monetaria, por debajo de la tasa de crecimiento (Arestis y Sawyer, 2003), en la cual los ingresos del gobierno deberían de crecer a un ritmo mayor que el servicio de la deuda que se genere como resultado de las erogaciones deficitarias para financiar el programa.

Para concluir, México es capaz de establecer un programa público de empleo y con ello ejecutar una política fiscal de postura contra-cíclica si logra disminuir su requerimiento de divisas que lo obligan a trabajar con un tipo de cambio fijo. Para ello, debería de renegociar la deuda externa, regular los flujos de capitales y revisar su apertura comercial para estar en condiciones de dejar flotar su moneda y retomar su política económica soberana. Si ello se consigue, la economía podrá disminuir sus fluctuaciones y mantener periodos de crecimiento sostenido, mismos que en los últimos años han estado ausentes mismo que apoyarían aun crecimiento y desarrollo económico.

## Bibliografía.

- Alesina, A., Perotti, R. (1995): "Fiscal Expansions and Adjustments in OECD Countries", *Economic Policy*, 1995, 207-248, 21, October.
- Angelopoulos, K., Economides, G y Kammas, P. (2007), "Tax-spending policies and economic growth: theoretical predictions and evidence from the OECD", *European Journal of Political Economy*, 23,
- Ávila Montealegre, Oscar I. (2013), *Política fiscal, desigualdad y crecimiento económico*, Revista de Economía del Rosario. Vol. 16. No.2. Julio-Diciembre 2013, 257-287
- Baldacci Emanuele, Benedict Clemets y Sanjeev Gupta, (2003), *Utilizar la política fiscal para estimular el crecimiento*, Finanzas & Desarrollo.
- Barro, R. (1990), "Government Spending in a Simple Model of Exogenous Growth", *Journal of Political Economy*, 98: 103–125.
- Calderón, Felipe (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007 – 2012*. Gobierno de la República, México.
- Cornia, G. A., Gómez-Sabaini, J.C. y Martorano, B. (2011), "A New Fiscal Pact, Tax Policy Changes and Income Inequality. Latin America during the last decade", Working Paper No. 2011/70, UNUWIDER.
- David Martinez Luis, Caamal Cauich I. y Ávila Dorantes, José A. (S.N), *La política fiscal y el crecimiento económico en México, en Políticas Públicas y Economía*.
- Doménech Rafael (2004), *Política Fiscal y Crecimiento Económico*, Universidad de Valencia, España.
- Estadísticas Tributarias en América Latina y Caribe. <http://oe.cd/revenue-statistics-in-latin-america-and-the-caribbean>
- Galindo Martin, Miguel A. (1998), *Política Fiscal y Crecimiento Económico*
- Gemmell, N., Misch, F. y Moreno-Dodson, B. (2012) "Public Spending and ong-Run Growth in Practice: Concepts, Tools, and Evidence" en Moreno-Dodson, B. (ed.), *Is Fiscal Policy the Answer? A Developing Country Perspective* Washington, D.C., World Bank.
- Gómez-Sabaíni, J.C. y D. Morán (2012): "Informalidad y tributación en América Latina: Explorando los nexos para mejorar la equidad", serie macroeconomía del desarrollo, 124, CEPAL. (2013): *Política tributaria en América Latina: agenda para una segunda generación de reformas*, serie Macroeconomía del Desarrollo, 133, CEPAL.

- Gujarati, Damodar N. (2010), *Econometría*, 5ª Edición, México, D.F. McGraw-Hill Interamericana.
- H. Greene, William (1999), *Análisis Econométrico*. 3ª Edición, Madrid. Prentice Hall Iberia. 885-902.
- Infante Gil, Said (1996), *Métodos Estadísticos: Un enfoque interdisciplinario*. 2ª Edición, México. Trillas.
- J. Kazmier, Leonard (1998), *Estadística aplicada a la administración y a la economía*, 3ª Edición, México, D.F. McGraw-Hill Interamericana.
- Levin, Richard. y Rubin, David S. (2004), *Estadística para la administración y economía*, México, Ed. Pearson Educación.
- Martinez, R., A.Palma, L.Flores y M.P.Collinao (2013): "EL impacto económico de las políticas sociales", Serie Documentos de proyecto, CEPAL.
- Mendoza, E., Milesi-Ferretti G. y Asea P. (1997) "On the ineffectiveness of tax policy in altering long-run growth: Harberger's superneutrality hypothesis", *Journal of Public Economics*, 66, 99-126.
- Moreno-Brid, Juan Carlos, y Jaime Ros Bosch (2010), *Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana: una perspectiva histórica*, México: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE, *La Política Fiscal como herramienta de desarrollo en América Latina [Síntesis]*. S.N. 2008.
- Peña Nieto, Enrique (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018*. Gobierno de la República, México.
- Perrotti, D. y Sánchez, R. (2011). "La brecha de infraestructura en América Latina y el Caribe". Serie Recursos Naturales e Infraestructura; 153, CEPAL.
- Principios de Política Fiscal, en Elementos del Sistema Tributario Mexicano – Marco Institucional*. Facultad de Economía.
- Ricardo, David. *Principios de Economía Política y Tributación*. FCE. México, 1985.
- Rocha Quintero, Jorge. (2017). "El Cierre del Sexenio de Enrique Peña Nieto entre la Debilidad y la Incertidumbre".
- Ros Bosch, J., (2015), *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, México, D.F: El Colegio de México; Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sala-I-Martin, Xavier. (2000), *Apuntes de Crecimiento Económico*, 2ª Edición. Barcelona, España. Antoni Bosch Editor.

Salinas Jiménez, J. y Delgado Rivero, F. (2012), "Impuestos, crecimiento económico y bienestar: una visión panorámica", Documento presentado en el XXIV Seminario Regional de Política Fiscal, Santiago de Chile, 24-26 de enero.

Sanz Labrador I. y Sanz-Sanz, José (2013), *Política fiscal y crecimiento económico. Consideraciones microeconómicas y relaciones macroeconómicas*, CEPAL, Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas.

Wainwright, Chiang, Alpha C. (2007), *Métodos fundamentales de economía matemática, 4ª Edición*. México, D.F. McGraw-Hill Interamericana.

Wooldridge, Jeffrey. (S: N), *Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data*. London, England.