



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

**El empleo temporal como estabilizador automático
de la política fiscal y sus efectos sobre el ciclo
económico de México**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN ECONOMÍA

P R E S E N T A:

ALEJANDRO VAZQUEZ MARTINEZ



TUTORA
Mtra. Daniela Vianey García Pureco

Ciudad Universitaria CD.MX. 2022



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos

A la Universidad Nacional Autónoma de México y a la Facultad de Economía, por haberme brindado los conocimientos y las herramientas necesarias para mi crecimiento personal, académico y profesional. Siempre estaré agradecido por la oportunidad que se me dio.

A mi asesora, la Mtra. Daniela Vianey García Pureco, por apoyarme en la elaboración mi tesis. Le agradezco por siempre ayudarme con mis dudas y a corregir mis errores. Además de impulsarme a realizar una maestría. Aprendí mucho de usted y siempre estaré agradecido por todo lo que hizo por mí. Cuente siempre conmigo.

A mis sinodales. Dr. Carlos Alejandro Tello Macias, la Dra. Eufemia Basilio Moral, el Mtro. Jorge Ibarra Consejo y la Lic. Celia Guadalupe Osorno Ruíz por haberse tomado el tiempo de leer mi trabajo, sus observaciones y por estar al pendiente del proceso. Pero especialmente quisiera agradecer todo el conocimiento que me brindaron, ya sea en sus calases o en sus textos.

A mi papá Carlos, por siempre apoyarme y por todos los sacrificios que hizo por mí. Siempre esta presente para aconsejarme, sin el nunca hubiera podido llegar hasta este punto de mi vida, agradezco que siempre este para mí. A mi hermano Emiliano, por todos los grandes momentos y risas que hemos compartido. Además de que sus agudos comentarios y criticas siempre me fueron útiles.

A mi abuela Graciela, por apoyarme a estudiar y por las muy interesantes conversaciones que hemos tenido que siempre me dejan algo que aprender. A mis abuelos Alberto y Francisca, por cuidarme y darme consejos que me han sido útiles para mi vida diaria. A mi primo Carlos, por darme consejos útiles para mi vida académica y profesional, y ayudarme con las decisiones difíciles.

A mi gato Orión, por ser mi inseparable amigo y compañero de vida. Siempre ayudándome a despertar temprano y compartiendo conmigo sus maullidos llenos de sabiduría. A mis

compañeros del Servicio Social en la STYFE Tomas, Amauri, Oscar, Alberto, Nidia, Julio, Ricardo, Ruth y Haydee por permitirme colaborar con ustedes y enseñarme sobre la vida laboral, aprendí mucho con todos.

A Mariana, por su amistad, a pesar de la distancia siempre esta para escucharme y darme ánimos, sin los cuales no hubiera podido sobrellevar esas largas horas de trabajo y estudio. A Lalo, por acompañarme desde la secundaria en este largo viaje. Agradezco tus opiniones de economía, musica, películas, etc. que siempre me han ayudado a tener una visión más completa de la vida.

A Izael (Don garfas), por impulsarme a terminar mi tesis cada vez que quería rendirme y ayudar a desestresarme durante los momentos más difíciles. A William, Palma, Leo, Alex, Joe y Oswaldo por crear grandes canciones.

A Ale, que siempre me ayuda y me motiva a ser mejor persona, sin ella tanto este trabajo como mi vida serían muy distintas. A Raúl, mi amigo y entrenador, por ayudarme con los temas que no comprendía y evitar que me volviera loco tratando de averiguar como funciona la vida. A Rodrigo, por esas grandes platicas de camino a casa, que siempre me ayudaron a que el tiempo se pasara más rápido y por siempre apoyar mis ideas locas.

A Danitza y Diana por las risas, las fotos, las platicas y los buenos momentos que vivimos a lo largo de la carrera. A Jerry y Erick, por aquellas conversaciones que teníamos durante las horas libres. A Cesar y Charlie, por ayudarme en los trabajos más complicados y por las noches de juego (IS-LM) durante la pandemia que me ayudaron a sobrellevar el encierro.

“Cualquier destino, por largo y complicado que sea, consta en realidad de un solo momento: el momento en que el hombre sabe para siempre quién es.”

Jorge Luis Borges

Índice

Introducción	4
Capítulo 1. Marco Teórico	7
1.1. Ciclo económico	7
1.1.1. Teoría del ciclo económico.	9
1.1.2. Política contracíclica.	13
1.2. Finanzas públicas funcionales	16
1.3. Estabilizadores automáticos	25
1.4. Empleo Público Temporal	31
Capítulo 2. Análisis del Caso México	37
2.1. Ciclo Económico en México.....	37
2.2. Política Fiscal y Estabilizadores Automáticos en México.	43
2.2.1. Política fiscal.	43
2.2.2. Estabilizadores automáticos.	51
2.2.3. Programa de Empleo Temporal.....	57
Capítulo 3. Análisis comparativo de otros programas de empleo temporal	64
3.1. Breve contexto económico de Chile.....	65
3.2. Programa de Inversión en la Comunidad (PIC), Chile	71
Conclusiones	79
Bibliografía	85

Introducción

Las economías a lo largo de su historia han experimentado los efectos de las fluctuaciones cíclicas, que generan períodos de prosperidad económica y otros de crisis en los que la actividad económica se contrae y el desempleo se incrementa. Bajo este panorama, la participación del Estado en la economía resulta esencial para hacer frente a las variaciones del ciclo, ya que, mediante diversos instrumentos, puede amortiguar la caída de las principales variables económicas durante la etapa de crisis e impulsar la recuperación económica. Por otro lado, el Estado tiene la capacidad de alargar la duración de las etapas de auge, algo que difícilmente la economía podría lograr por sí sola. Si bien, el Estado cuenta con múltiples instrumentos para combatir el ciclo económico, uno de los más importantes es la política fiscal.

Dentro de la política fiscal existen importantes mecanismos diseñados específicamente para combatir los efectos de las fluctuaciones cíclicas, estos son conocidos como estabilizadores automáticos, los cuales son componentes del presupuesto que responden a los movimientos del ciclo y cuyo principal objetivo es estabilizar la economía. Los estabilizadores automáticos pueden operar tanto por el lado de los ingresos como por el de los egresos, mediante distintas formas. Por ejemplo, impuestos, fondos de ahorro, subsidios, transferencias y programas sociales. Dentro de estos últimos destacan los programas de empleo temporal, que ofrecen una ocupación de carácter provisional a los trabajadores que hayan caído en situación de desempleo durante una crisis económica, a cambio de un apoyo económico. De esta manera el programa contiene la caída del empleo y del consumo durante la fase baja del ciclo, además de que se contribuye a que existan condiciones necesarias para una rápida recuperación económica. Mientras que en los períodos de auge el programa solamente reduce su actividad, puesto que el desempleo disminuye, en pocas palabras el programa tiene un comportamiento contracíclico.

Durante los últimos 29 años (1990-2019), México ha experimentado múltiples crisis económicas, estas se han vuelto cada vez más severas y frecuentes, trayendo consigo importantes problemas como incrementos en la desigualdad, malestar social, bajo crecimiento, altas tasas de desempleo, etc. Bajo este contexto, la presente investigación se

concentra en analizar los estabilizadores automáticos, específicamente el empleo temporal. El trabajo tiene como objetivo determinar cuáles han sido los efectos estabilizadores del Programa de Empleo Temporal, describir su evolución y determinar cómo la política fiscal ha influenciado en su funcionamiento. Como se mencionó previamente, este tipo de programas tienen la capacidad de contener la caída en el empleo, por lo que su actuación puede resultar clave para ayudar a contrarrestar los efectos del ciclo económico.

Por lo anterior, la presente investigación busca responder a la siguiente pregunta ¿el Programa de Empleo Temporal de México tiene efectos estabilizadores sobre el empleo y la economía? La hipótesis planteada es que, la implementación de una política fiscal ortodoxa, cuyo principal objetivo es mantener el equilibrio presupuestal, ha limitado la actuación del Programa de Empleo Temporal, (así como de otros instrumentos contracíclicos del Estado). En consecuencia, el programa no puede contener la caída del empleo y contribuir a la estabilización de la economía. Como complemento a la hipótesis, se sugiere que la falta de medidas contracíclicas, ha sido uno de los principales factores que han llevado a la economía mexicana a experimentar durante un largo periodo de inestabilidad.

Para ayudar a comprobar lo dicho anteriormente se trazaron los siguientes objetivos particulares. En primer lugar, conocer el comportamiento del ciclo económico de México durante el periodo de estudio, principalmente identificar los periodos de auge y crisis. En segundo lugar, revisar la política fiscal implementada durante periodo en México y evaluar si esta ha mantenido un carácter contracíclico. En tercer lugar, conocer cuál ha sido el papel de los estabilizadores automáticos en la economía mexicana., en cuarto lugar, determinar cuáles han sido los efectos de estabilizadores del Programa de Empleo Temporal. Por último, revisar cuál ha sido la experiencia de otro país latinoamericano con la implementación de programas de empleo temporal y analizar los resultados más llamativos.

Adicional a esta introducción, la presente investigación, se divide en tres capítulos y se añade un apartado de conclusiones. En el primer capítulo se hace una revisión de la literatura económica, con el fin de presentar el marco teórico de referencia. A lo largo de este primer capítulo se exponen los principales postulados teóricos sobre el ciclo económico,

concretamente se analizan los dos principales enfoques teóricos, el ciclo económico exógeno y el ciclo económico endógeno, además, en esta sección se define el concepto de la política contracíclica. Posteriormente, se revisa el enfoque de las finanzas funcionales propuesto por Abba Lerner, el cual plantea como eje central la participación del Estado para alcanzar la prosperidad económica. El capítulo continúa explicando el funcionamiento y los efectos de los principales estabilizadores automáticos de la política fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los egresos y las respectivas variables que afectan. Finalmente se describe el funcionamiento del programa de empleo temporal.

En el segundo capítulo se aborda el caso de México. Se realiza un análisis del ciclo económico en México de 1990-2019, con el objetivo de conocer cuál ha sido el desempeño de la economía durante este periodo. Además, se realiza una descripción de la política fiscal implementada, con el fin de conocer cuál ha sido el carácter de esta y los efectos que ha tenido sobre el ciclo económico. De igual forma, se analizan los estabilizadores automáticos que operan en México y se determina cuál ha sido el papel que estos han jugado. Por último, se realiza un análisis del funcionamiento del Programa de Empleo Temporal de México.

En el tercer capítulo, en el ánimo de realizar un análisis comparativo con otros programas de Empleo Temporal, se analiza el Programa de Inversión en la Comunidad de Chile. En primera instancia, se hace una revisión del contexto económico de Chile durante el periodo de estudio se hace énfasis en la política fiscal implementada, la cual mantiene importantes diferencias con el caso mexicano. Posteriormente se analiza la operación y los resultados del Programa de Inversión en la Comunidad, para finalizar se presentan las principales lecciones que el programa chileno deja al Programa de Empleo Temporal de México. Por último, en las conclusiones, se exponen los principales hallazgos de la investigación y se hacen algunas reflexiones finales.

Capítulo 1. Marco Teórico

1.1. Ciclo económico

La organización económica a lo largo de su historia se ha visto acompañada por movimientos en la actividad, que han generado períodos de penuria económica y malestar para la población seguidas de etapas de bonanza. A estos movimientos se les ha denominado fluctuaciones o variaciones económicas, a la metamorfosis que sufre la economía, pasando de períodos de prosperidad a otros de contracción, se llama comúnmente, ciclo económico. Diversos economistas a lo largo de la historia han centrado sus esfuerzos en explicar las causas y consecuencias de dichas variaciones económicas, por citar un ejemplo, Arthur Burns y Wesley Mitchell (1946, citado por Heath 2012) definen el concepto de ciclo económico como:

Fluctuaciones de la actividad económica agregada de un país cuya economía está organizada en empresas. El ciclo consiste en la expansión simultánea de muchas actividades económicas, seguida de una recesión generalizada, las contracciones y recuperaciones se fusionan en una nueva etapa de expansión en un siguiente ciclo. (p.32)

Grosso modo la teoría plantea que un ciclo sucede cuando todas las actividades económicas presentan variaciones en la misma dirección. Esto implica, que no se puede considerar (macroeconómicamente hablando) como ciclo económico a la caída y recuperación que tenga un solo sector económico o un conjunto de empresas. El ciclo para ser considerado como tal debe de analizarse y explicarse en términos agregados. Por convención, el ciclo suele describirse en cuatro etapas¹, que en orden progresivo² son:

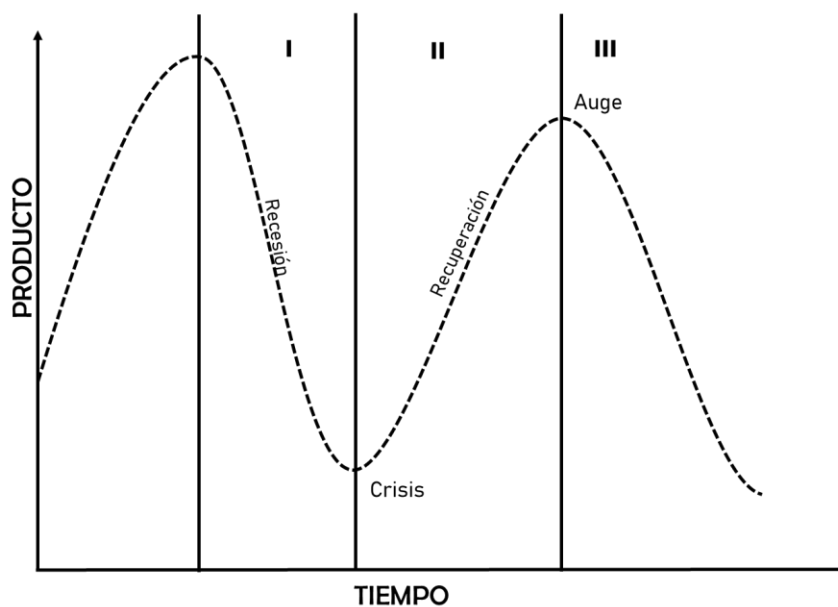
¹ Existen múltiples desagregaciones de los ciclos económicos compuestos de mayores etapas, pero en este trabajo se ha optado por seleccionar solamente las cuatro principales. En caso de que se desee profundizar en este tema consultar Heath, 2011

² Se ha adoptado a la etapa de auge como el punto de partida del ciclo económico, aunque se podría tomar la etapa de crisis como el inicio de un ciclo.

1. Auge (o expansión): Se produce un incremento en la producción, aumentos en los precios de bienes y servicios, baja en la tasa de interés, incremento de las ventas, bajos niveles de desempleo y el producto total alcanza su máximo nivel.
2. Recesión: Caracterizada por una reducción del producto total, incrementos de desempleo, tasas de interés al alza, caída en los niveles de inversión y reducción del consumo y las ventas.
3. Crisis: El producto alcanza su nivel más bajo, suele producirse quiebras de empresas, las ventas caen, los niveles de desempleo alcanzan su punto más alto, se experimenta estancamiento de la inversión y el consumo, y la caída del producto propicia que este alcance el nivel más bajo de todo el ciclo.
4. Recuperación: el empleo, el consumo y la inversión progresivamente recuperan sus niveles respecto a la etapa previa, las tasas de interés comienzan a disminuir, las ventas comienzan a incrementarse y el producto total presenta una tendencia al alza.

Estas cuatro etapas son las que comúnmente componen el ciclo económico, en el que, la actividad económica experimenta variaciones que alteran su comportamiento pasando del auge a la depresión y viceversa. El movimiento del ciclo se ilustra en la Gráfica 1.

Gráfica 1. Ciclo Económico.



Fuente: elaboración propia

Una manera simplificada de identificar las fases del ciclo económico es mediante el Producto Interno Bruto (PIB), puesto que, en palabras de Heath (2012) este “*es la mejor muestra de la actividad económica, se tienden a identificar (o, por lo menos, asociar), al ciclo económico con incrementos y disminuciones en él*” (p.32). Esta variable ofrece una síntesis del estado de la producción y el ingreso en una economía durante cierto periodo de tiempo de manera agregada. Por lo general durante la fase de expansión o auge, el PIB tiende a incrementarse, esto como reflejo del incremento de sus componentes. Por el contrario, ante una caída progresiva y sostenida de dichos componentes, el PIB marca el inicio de la recesión, que tendrá como conclusión la etapa de crisis, en la cual el PIB alcanzará su punto más bajo.

Debido a lo anterior, diversos autores e instituciones oficiales encargadas de la medición del producto han buscado determinar, a partir del PIB el punto en el que inicia la etapa de recesión. Esto debido a que se pueden presentar caídas momentáneas que no tienen que ver con las fluctuaciones del ciclo³. En el caso de México se ha concluido que esto sucede cuando se presentan “*dos trimestres consecutivos de crecimiento negativo del PIB*” (Heath, 2011, p. 20). Sin embargo, otros organismos como el *National Bureau of Economic Research (NBER)*, organismo privado encargado del estudio de los ciclos económicos en Estados Unidos, considera que la “*duración de una caída debe prolongarse por lo menos seis meses y normalmente es visible en el PIB real, el ingreso real, el empleo, la producción industrial y las ventas al menudeo y al mayoreo*” (Heath, 2011, p. 24).

1.1.1. Teoría del ciclo económico.

Como se señaló anteriormente, el estudio de los ciclos económicos ha tenido diferentes contribuciones teóricas por parte de múltiples autores que han buscado determinar las causas de las variaciones cíclicas y los efectos que tienen sobre la economía. Esta amplia gama de

³Las caídas del PIB no siempre pueden significar el inicio de un periodo de recesión, estas pueden ser variaciones que no tengan un comportamiento cíclico. Esta clase de comportamientos pueden deberse a: fluctuaciones irregulares causadas por comportamientos inesperados que ocurren dentro del ámbito económico, los cambios estructurales que generan modificaciones en el desenvolvimiento de la economía y, por último, la tendencia que mantiene la economía a largo plazo. Además de estos fenómenos, el PIB puede presentar caídas temporales que no sean lo suficientemente significativas como para marcar el inicio del ciclo.

enfoques se puede englobar en dos grandes grupos, donde la principal diferencia entre ellos radica en el origen del ciclo económico:

- Teorías del ciclo económico exógeno: Aquellas teorías que consideran que la economía tiende naturalmente a la estabilidad, por lo que las fluctuaciones cíclicas tienen origen y explicación en choques exógenos que desvían a la economía de su punto de equilibrio y dan paso a la existencia de ciclos económicos.
- Teorías del ciclo económico endógeno: Plantean un sistema económico naturalmente tendiente a la inestabilidad, por lo que las fluctuaciones cíclicas se originan en la propia organización económica.

Por el lado de las teorías del ciclo económico exógeno, se tiene el enfoque de ondas largas propuesto por Nikolái Kondrátiev. El cual plantea un ciclo completo con una duración aproximada de 45 a 60 años, dividido en dos etapas principales, ascendente y descendente, cada una tiene una duración promedio de entre 23 a 30 años. Kondrátiev propuso como principal causa de las fluctuaciones cíclicas a “*la interacción de la acumulación de capital y las revoluciones tecnológicas*” (Sandoval, 2004, p. 29). Debido a que los cambios tecnológicos propician alteraciones en las relaciones económicas y en el comportamiento general de la trayectoria económica.

La propuesta del economista Joseph Alois Schumpeter es otro de los enfoques pertenecientes a las teorías del ciclo económico exógeno. La visión schumpeteriana plantea una economía en equilibrio que se ve alterada por choques ajenos al funcionamiento de esta y algunos originados dentro de la esfera económica. Por el lado de las alteraciones externas encuentran: las innovaciones tecnológicas en los procesos productivos, el descubrimiento de nuevas fuentes de materias primas y la apertura de nuevos mercados. Mientras que por el lado de las alteraciones internas a la esfera económica se encuentran los cambios en la organización económica. A pesar de que estos fenómenos alejan a la economía del equilibrio y dan pie a períodos de crisis, generan al mismo tiempo “*una serie de acciones y reacciones entre las partes del organismo económico, cuyo encadenamiento impulsa en el tiempo al sistema*

hacia un nuevo estado de equilibrio” (Rodríguez ,2017, p. 73). Este es el mecanismo que origina los ciclos económicos.

Desde la óptica de las teorías del ciclo económico endógeno, se encuentra la visión keynesiana. Este enfoque tiene origen en la obra del economista John Maynard Keynes, titulada *“La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero”*, de 1936. En la cual se expone un enfoque teórico alternativo a la visión clásica sobre la crisis económica por la que el mundo atravesaba durante la década de 1930, conocida como la gran depresión. La obra de Keynes hace énfasis en el estudio de la demanda, y la influencia que tiene en la determinación del producto y el empleo.

Respecto al ciclo, este enfoque plantea que las variaciones económicas *“se deben sobre todo a cómo fluctúa la Eficiencia Marginal del Capital”*⁴ (EMgK) (Keynes, 2003, p. 299). Lo anterior significa que la etapa de crisis tiene origen en el desplome de la EMgK y la de auge en el incremento en esta variable. Sobre las razones que hacen variar a la EMgK se encuentran: la escasez o abundancia del capital, los costos de producción y las percepciones de los inversionistas privados sobre los rendimientos futuros⁵.

Bajo estos planteamientos, el desplome de la EMgK, ocasiona que la economía transite de la etapa de auge a la de recesión, en la que se reduce la inversión privada, en consecuencia el producto total se contrae. Esta situación concluye en la etapa de crisis, misma que encontrará un fin cuando se presenten las siguientes condiciones:

- Un incremento en la demanda que permita la absorción de las existencias con las que cuentan las empresas.

⁴ Se define a la eficiencia marginal del capital como: *“la tasa de descuento que lograría igualar el valor presente de la serie dada por los rendimientos esperados del bien de capital, en todo el tiempo que dure”* (Keynes, 2003, p. 147)

⁵ Durante el periodo de auge se presentarán dudas respecto a los rendimientos futuros, esto debido a tres sucesos: Los rendimientos muestran *“señales a la baja a medida que las existencias de bienes durables de reciente producción aumentan de manera sostenido. Si se piensa que los costos corrientes de producción son más altos de lo que serán posteriormente”* (Keynes, 2003). Y a incrementos en la tasa de interés. De esta manera es como la teoría keynesiana introduce la incertidumbre a la teoría del ciclo.

- Que la depreciación del capital fijo y su obsolescencia creen nuevas ventanas de oportunidad para la inversión.

Estas condiciones permiten a la EMgK recuperarse, y al producto incrementarse hasta alcanzar una nueva etapa de auge. Este proceso se repetirá en la nueva etapa de auge, siendo este el mecanismo de operación del ciclo económico de la teoría keynesiana.

Otra explicación del ciclo económico endógeno se encuentra en la teoría propuesta por el economista Michael Kalecki⁶. En esta visión se expone que las variaciones cíclicas tienen origen en la demanda de bienes de inversión y en las decisiones que influyen en la misma. La teoría de Kalecki parte de una economía sin relaciones con el exterior y sin gobierno, en la que existen dos clases sociales, la trabajadora y la capitalista. Dicho esto, la teoría expresa que la demanda de inversión atraviesa por tres fases a lo largo del ciclo:

1. Demanda de inversión: en la que se realizan los pedidos de bienes de inversión con el fin de expandir el capital.
2. Producción de bienes de inversión: los bienes de inversión son fabricados, se plantea esta etapa como igual a la acumulación bruta.
3. La entrega de bienes de inversión: en esta etapa el equipo es entregado y está listo para su realización.

Por consiguiente, el comportamiento del ciclo estará determinado por las interacciones entre estas tres etapas y los efectos que tienen sobre el acervo de capital. Todo comienza en la etapa de auge, en la que las entregas de bienes de inversión superan a las necesidades de reposición de estos, provoca que el acervo de capital se incremente, y en consecuencia los pedidos de bienes de inversión se reduzcan. Esta situación conduce a la etapa de recesión, en

⁶ Kalecki elaboró tres versiones de su teoría del ciclo económico, la principal diferencia entre estas radica en los supuestos de los modelos y en las variables que afectan las decisiones de inversión. En la presente investigación solo se abordará la primera versión de 1933, ya que la teoría del ciclo económico no es el tema central de la misma. Si se desea profundizar más en este tema y en cada una de las versiones véase (Kalecki, 1973)

la que los pedidos decaen al punto de ser menores que las necesidades de reposición, pero el acervo de capital aumentará debido al retraso que existe en las entregas.

En la etapa de crisis (o depresión), las entregas de bienes de inversión disminuyen, lo que ocasiona que, el acervo de capital se estanque. No obstante, esta situación da lugar a un incremento en los pedidos, lo cual permite transitar a la etapa de recuperación. Durante la cual, los pedidos de bienes de inversión superan a las necesidades de reposición, pero las entregas aún son inferiores a las reposiciones, por lo que el acervo de capital seguirá sin incrementos. Esta situación continuará hasta que se incremente el acervo de capital y se dé inicio a una nueva etapa de auge, en la que el mecanismo descrito volverá a provocar fluctuaciones cíclicas.

La evidencia empírica muestra que las economías modernas, en especial la mexicana, no tienden naturalmente al equilibrio y sufren cíclicamente de períodos de inestabilidad económica generados por condiciones internas al propio desarrollo de su actividad económica. Por tanto, la presente investigación se decanta por las teorías del ciclo económico endógeno, ya que estas se ajustan más a la realidad económica, y hacen énfasis en los efectos perjudiciales de las fluctuaciones cíclicas sobre el empleo y el producto. Adicionalmente, plantean la necesaria participación del Estado para poder superar las dificultades que provoca el ciclo en la economía.

1.1.2. Política contracíclica.

Las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica tienden inherentemente a generar estragos en la economía, como es el caso de: aumentos en el desempleo, caída del consumo, etc. Por tal motivo, desde el siglo XX el Estado ha optado por implementar una política contracíclica, la cual consiste en un conjunto de medidas de política económica que tienen como fin de disminuir o moderar los efectos que producen los movimientos del ciclo. Este tipo de políticas, como su nombre lo indica, actúan de manera contraria al comportamiento del ciclo económico. Cuando el producto cae o el desempleo se incrementa, resultado de las fluctuaciones cíclicas, la política contracíclica actúa sobre ciertas variables claves, que

permiten al producto recuperar su tendencia de crecimiento o minimizar su caída. Análogamente en períodos de auge este tipo de políticas se atenúan con el fin de evitar el sobrecalentamiento⁷ de la economía y la generación de presiones inflacionarias.

Por su naturaleza, la política fiscal y monetaria son las principales herramientas de política contracíclica, debido a que tienen una gran influencia en la determinación del producto. Mediante estas dos poderosas herramientas la política contracíclica se propone reducir los efectos y la duración de las crisis y generar las condiciones que permitan mantener el periodo de auge el mayor tiempo posible. Para lograr lo anterior, se recomienda *“llevar a cabo políticas expansivas durante la fase depresiva del ciclo, y políticas contraccionistas durante la fase del boom”* (Marín, 2004, p. 421).

La aplicación de la política contracíclica, de acuerdo con el enfoque keynesiano, tiene como objetivo mantener un nivel de demanda efectiva que permita sostener cierto nivel de empleo y producto. En otras palabras, la aplicación de este tipo de políticas busca compensar la caída que experimenta el sector privado durante la etapa de crisis y evita el sobrecalentamiento de la economía durante el auge. Por lo anterior, se puede inferir que la política contracíclica debe de operar durante todo el ciclo económico, ya que, si solamente se adoptan este tipo de políticas durante una etapa, la economía queda vulnerable ante los efectos negativos que se produzcan en el resto de las otras fases.

A continuación, en el cuadro 1 se muestra una síntesis de los principales instrumentos de la política fiscal y monetaria y de las variables sobre las que tienen efecto para contrarrestar el ciclo económico, si bien pueden existir otros instrumentos, estos se destacan por ser los más relevantes.

⁷ El sobrecalentamiento, hace referencia a la situación en la que la capacidad productiva crece por encima de la demanda efectiva, lo cual genera períodos de inestabilidad que terminen en crisis.

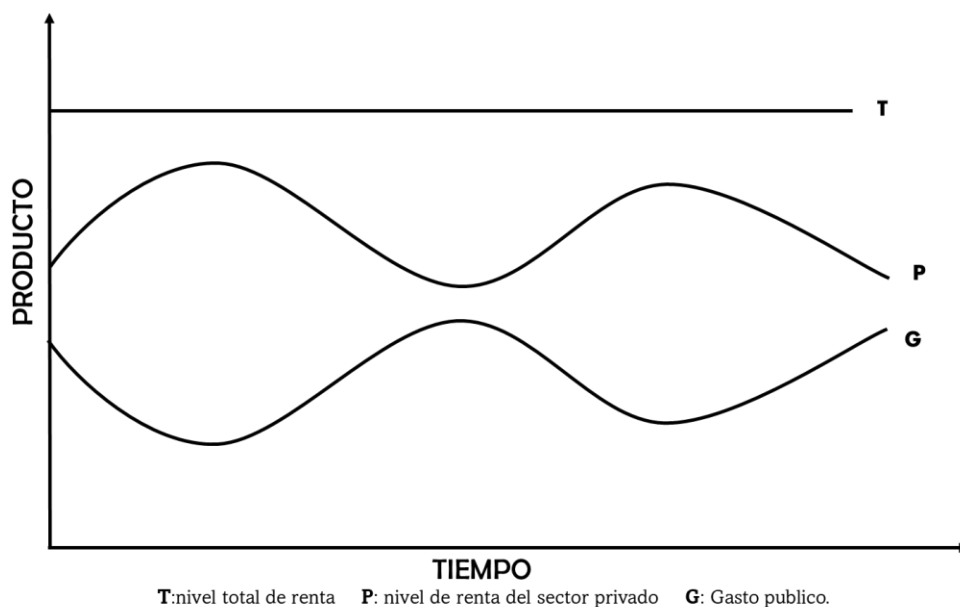
Cuadro 1			
Instrumentos de la política fiscal y monetaria contracíclica			
Política fiscal		Política monetaria	
Instrumento	Variable afectada	Instrumento	Variable afectada
Impuestos	Ingreso privado disponible	Tasa de interés	Inversión y ahorro
Gasto corriente del gobierno	Producto total y empleo.	Operaciones de mercado abierto	La liquidez en poder del público
Subsidios al sector privado	Ingreso privado disponible	Encaje legal	El crédito
Inversión de gobierno	Inversión total, producto total e inversión privada (efecto crowding in)	Tipo de cambio	Las exportaciones e importaciones

Fuente: elaboración propia con base en Ibarra 2013

Alan Marín (2004) ofrece un ejemplo de la aplicación de la política contracíclica, ilustrado en la gráfica 2 en la cual:

Se muestra una economía sin tendencia al crecimiento y sólo ciclos regulares. La curva P representa el nivel de renta que existiría como consecuencia de acciones privadas en la ausencia de cualquier política de estabilización gubernamental [...] La curva G muestra los efectos de la política macroeconómica gubernamental: por ejemplo, el gasto público amplificado por el multiplicador relevante. T muestra el nivel total de renta, es decir, la suma del resultado de las actividades privadas y las actividades influenciadas por el gobierno de forma que $T=P+G$ [...] el gráfico muestra el resultado deseado por el gobierno, su gasto fluctúa justo para compensar las fluctuaciones del ámbito privado, y el resultado es un nivel de renta perfectamente estable. (p. 422)

Gráfica 2 Política contracíclica



Fuente: Marin, A., 2004. Deficiencias en la explicación keynesiana y en sus propuestas de política económica. En: Seminario de Economía Crítica TAIFA. Crítica a la economía ortodoxa. Barcelona: Universidad autónoma de Barcelona, pp. 422

Si bien existen dos grandes herramientas de la política contracíclica, la presente investigación se concentrará en la política fiscal, principalmente en las medidas del lado del gasto. Esto debido a la gran influencia de esta herramienta sobre el producto, la demanda agregada y el empleo, además de que el gasto público suele ser la medida más recomendada ante períodos de crisis. Lo anterior adquiere una mayor relevancia en economías modernas, en donde, sin la intervención estatal variables como el producto y el empleo tienen una lenta recuperación tras períodos de crisis. En consecuencia, la política fiscal contracíclica se vuelve indispensable para superar esta situación.

1.2. Finanzas públicas funcionales

A lo largo de la historia diversos enfoques han buscado dictar el comportamiento que las finanzas públicas deben de seguir para poder alcanzar los objetivos de crecimiento, desarrollo y empleo. Entre los diversos enfoques se encuentra el de las finanzas públicas sanas, promovido por la corriente ortodoxa, que plantea, *grosso modo*, que el gobierno debe de mantener un presupuesto equilibrado (gastos igual a ingresos). Con el objetivo de permitir a los agentes económicos formarse expectativas correctamente que permitan alcanzar el pleno empleo y el equilibrio al que naturalmente tiende la economía

Las finanzas públicas sanas consideran que toda política económica que genere un déficit es perniciosa para la economía, puesto que impide y limita el correcto funcionamiento de esta. En consecuencia, el Estado debe de mantener una política económica prudente, en las que el gasto público no sobrepase los ingresos y se permita a la economía alcanzar el equilibrio, de lo contrario solo se generaría caos.

Una aproximación alternativa sobre las finanzas públicas es el enfoque de las finanzas funcionales (o hacienda funcional). Dicho planteamiento teórico fue desarrollado e impulsado por el economista Abba Lerner en su obra de 1943 “*Functional Finance and the Federal Debt*”. El escrito vería la luz durante un período de alta participación estatal y en el que las ideas keynesianas sobre la demanda agregada dominaban la política económica y la discusión académica. El enfoque considera que la economía tiende inherentemente a la inestabilidad y es incapaz de autorregularse, en consecuencia, la participación del Estado se vuelve indispensable para poder mantener el nivel de gasto y empleo que la economía y sociedad requieren. Dado que para este enfoque el fin último de la intervención estatal es alcanzar la prosperidad económica, la aplicación y evaluación de la política económica debe de llevarse a cabo teniendo en cuenta solamente los resultados obtenidos en materia de crecimiento, empleo, inflación etc. En palabras del mismo Lerner (1943): “*el principio de juzgar las medidas fiscales por la forma en que funcionan en la economía se llama finanzas funcionales*” (p. 3).

A partir de este planteamiento sobre la actuación del Estado en la economía, las finanzas funcionales establecen tres normas fundamentales para guiar la política económica, principalmente a la política fiscal:

1. El Estado debe “*mantener una tasa de gasto total en la economía de bienes y servicios ni mayor ni menor que la tasa de los precios actuales, con la que se puedan adquirir todos los bienes y servicios que son posibles de producir*” (Lerner, 1943, p. 39).

Para poder cumplir la primera norma, el enfoque de las finanzas funcionales plantea que durante los períodos de crisis el Estado debe de incrementar el gasto público y disminuir los

impuestos. Con el fin de permitirle a la población tener una mayor cantidad de ingreso privado disponible que destinen al gasto en consumo⁸ e inversión, y así evitar que el producto total caiga y se incremente el desempleo. Mientras que, en épocas de prosperidad económica, se deben aplicar las medidas contrarias; el gasto público debe de reducirse para evitar el sobrecalentamiento de la economía y los impuestos deben de incrementarse con el fin de evitar presiones inflacionarias. Esta serie de medidas tiene efectos directos sobre la cuenta pública, durante los períodos de prosperidad se produce un superávit y en las épocas de crisis un déficit, sin embargo, esto no representa ningún problema para la economía, ya que, en palabras del mismo Lerner (1943):

En ningún caso el gobierno debe sentir que hay algo especialmente bueno o malo en este resultado [déficit o superávit], simplemente deberá concentrarse en mantener la tasa total de gasto ni demasiado pequeña ni demasiado alta, evitando que tanto el desempleo como la inflación se incrementen. (p. 40)

Desde el punto de vista de la hacienda funcional, el déficit o superávit que genera la actuación estatal no es relevante, lo verdaderamente importante son los resultados que se obtienen en materia de crecimiento, empleo y precios. En otras palabras, el balance del sector público es más un instrumento para estimular el crecimiento económico y mantener el empleo que un fin. Ahora bien, esta primera norma tiene dos importantes implicaciones. La primera de ellas es la importancia de la intervención estatal en la economía, (específicamente el gasto público), para impulsar el crecimiento y alcanzar el pleno empleo. Resultados que sin la participación del Estado difícilmente la economía podrá alcanzar por si sola, respecto a esto Dillard (1948, p. 120, citado por Bell 1999) señala:

En un nivel de ingresos correspondiente al pleno empleo, la brecha entre los ingresos y el consumo total es tan grande en las economías industriales avanzadas que la inversión privada es insuficiente para llenarlo. Para evitar el desempleo, la

⁸ Puede darse la situación de que aumente el ingreso, pero no aumente el gasto, pero solamente sucede si la propensión marginal al consumo cae. Para fines del presente trabajo se supondrá que esto no sucede y que la propensión marginal al consumo de los agentes permanece constante

brecha debe reducirse llenando el gasto público o reduciendo el tamaño de la brecha aumentando la propensión a consumir.

La segunda implicación, es que bajo esta norma la política tributaria no tiene solamente la función de proveer de ingresos al Estado, sino que se entiende como un instrumento para el control de la cantidad de dinero en poder del público. Por ejemplo, en períodos de auge se busca que los agentes privados gasten menos, por lo que se incrementan los impuestos, con el fin de reducir la cantidad de dinero en poder del público y evitar la inflación, esto sucede de manera inversa en períodos de crisis.

2. La segunda norma de las finanzas públicas plantea que: El Estado “*debe pedir prestado dinero sólo si desea que el público tenga menos dinero y más bonos del gobierno*” (Lerner, 1943 p. 40). De forma contraria el Estado debe pagar sus deudas o prestar dinero si quiere reducir la cantidad de bonos e incrementar el dinero en manos de privados.

Bajo esta segunda norma la deuda del Estado y la emisión de bonos gubernamentales, actúan como instrumentos para controlar la inflación, y no solamente como medios para dotar de recursos al Estado. Cuando se busca reducir la inflación el Estado tiene que pedir prestado dinero y emitir bonos, para poder reducir la cantidad de dinero que posee el público. Con el fin de evitar que se genere una tasa de interés reducida que estimule la inversión y produzca presiones inflacionarias. Respecto a esta segunda norma Lerner plantea que los bonos del gobierno deberían de venderse a bancos comerciales y al banco central, ya que estos emitirán dinero para solventar la tenencia de los valores gubernamentales, en pocas palabras se imprime dinero⁹. Respecto a esta norma Dillard (1948, p. 110, citado por Bell 1999), señala que:

El bono se compra con dinero nuevo creado dentro del sistema bancario en forma de dinero nuevo del talonario de cheques. La cantidad total de dinero se incrementa por

⁹Lerner consideraba que, “*si los bancos privados son capaces de comprar deuda pública acreditando una cuenta del gobierno, esto también debe considerarse imprimir dinero.*” (Lerner, 1973 p.41)

las actividades crediticias del sistema bancario. No hay transferencia ni cesión de medios de compra por una parte para gastos del gobierno; simplemente existe la creación de medios adicionales de compra.

Bajo este planteamiento, se recomienda que solo se le vendan bonos gubernamentales al público, si se busca que este tenga más bonos y menos dinero. Esto generalmente sucede cuando se alcanza el pleno empleo en la economía (en la etapa de auge), mientras que la venta de valores gubernamentales al banco central y a los bancos privados, debe de hacerse cuando la economía se encuentre en un punto inferior al pleno empleo.

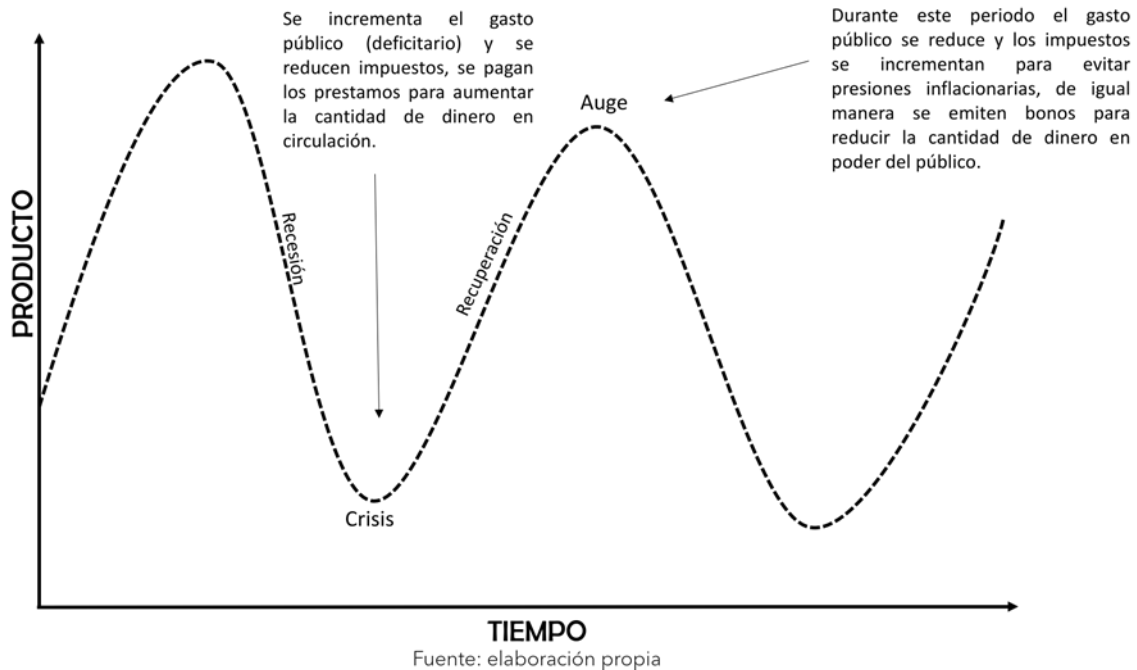
3. La tercera norma plantea a la impresión monetaria como un instrumento al servicio del Estado para obtener los recursos monetarios necesarios para llevar a cabo las dos normas anteriores.

Esto implica que, cuando el Estado requiere pagar sus préstamos y/o financiar el gasto público y las reservas monetarias acumuladas son insuficientes, se debe recurrir a la impresión monetaria. De esta manera el Estado obtiene los recursos necesarios para lograr los resultados planteados. Se puede llegar a considerar que el mecanismo de impresión monetaria propuesto por las finanzas funcionales genera presiones inflacionarias, sin embargo, Lerner (1943) señala que:

La repulsión casi instintiva que tenemos a la idea de imprimir dinero, y la tendencia a identificarlo con la inflación, se puede superar si nos calmamos y tomamos nota de que esta impresión no afecta a la cantidad de dinero gastado. Eso está regulado por la primera ley de Finanzas Funcionales. (p. 41)

Las tres normas de las finanzas funcionales se ilustran con mayor detalle en la Gráfica 3, en la cual se muestran las medidas que el Estado implementa según la etapa del ciclo económico en la que se encuentre la economía.

Gráfica 3 Finanzas Funcionales y Ciclo Económico.



Respecto a la deuda pública, el enfoque de las finanzas funcionales no considera a la deuda nacional adquirida por el Estado como algo pernicioso para la economía, esto se debe a dos razones: En primer lugar, el Estado puede hacer uso de la impresión monetaria para cumplir con sus compromisos, por lo cual es imposible que se declare en quiebra. En segundo lugar, el pago de los intereses no es más que una transferencia de los contribuyentes a los tenedores de la deuda, por lo que la economía no estaría ni perdiendo ni ganando parte de su riqueza, esta permanece igual. Bajo las finanzas funcionales no existe una lógica razonable para pensar que un incremento de los intereses de la deuda deba cubrirse en su totalidad con un incremento en los impuestos, de modo que para el enfoque la deuda nacional no es una carga para la nación.

Sin embargo, la historia es diferente para la deuda con el exterior, respecto a esta Lerner (1951), plantea que:

El aumentar la deuda con otros países o con los ciudadanos de otros países si indica un empobrecimiento del país que pide prestado y el enriquecimiento del país que presta [...] Cuando un país pide prestado a otro, es como cuando un

hombre pide prestado a otro. El deudor puede, por medio del préstamo, consumir más de lo que produce, y tendrá que consumir menos de lo que produce cuando posteriormente tenga que pagar la deuda. (p. 337)

A diferencia de lo que sucede en la deuda nacional, es imposible para el Estado utilizar el mecanismo de impresión monetaria para hacer frente a los compromisos con el exterior, debido a que estos se encuentran denominados en moneda extranjera (divisas). El Estado solamente cuenta con facultades para imprimir su propia moneda, se vuelve imposible cubrir la deuda externa con impresión monetaria, en consecuencia, la deuda externa representa una carga para la economía nacional que merma su riqueza.

Dado que para las finanzas funcionales la deuda nacional funge como instrumento para cumplir los objetivos de crecimiento y empleo, se puede llegar a considerar que esta crecerá de manera desenfrenada. Sin embargo, esto no necesariamente es así, ya que su expansión encuentra un límite cuando los agentes privados tenedores de la deuda cuentan con un nivel de gasto tal que permite sostener el pleno empleo (o un nivel cercano al mismo). A partir de este punto la deuda dejará de crecer, y al mismo tiempo se registran incrementos en la riqueza en poder del sector privado, puesto que el gobierno comienza a pagarle a los tenedores de la deuda, este límite es conocido como el límite natural de la deuda. También existe un límite impuesto de forma arbitraria a la deuda, sin embargo, este tipo de imposiciones provoca que el Estado se preocupe más por mantener un cierto nivel de deuda que por el crecimiento y el empleo.

Si bien Lerner considera que, las finanzas funcionales son aplicables para un gran número de economías, estas solamente podrán ser implementadas en aquellas en donde la moneda funge como criatura del Estado¹⁰. Si la creación del dinero no se encuentra en poder del Estado, las finanzas funcionales no pueden ser aplicadas, ya que esto implicaría una serie de limitantes para el cumplimiento de las normas descritas en los párrafos precedentes. Los países miembros de la Unión Económica y Monetaria (UEM) de la Unión Europea, son un claro

¹⁰ Para Lerner (1947) que el dinero sea una criatura del Estado implica que; “*Su aceptabilidad general, que es su atributo importante, se mantiene o cae por su aceptabilidad por parte del Estado*”. (p. 313)

ejemplo de Estados que no pueden implementar las finanzas funcionales. Debido a que cuentan con acuerdos monetarios que impiden a los estados miembros imprimir su propia moneda, esta facultad tiene el Banco Central Europeo.

Hasta el momento solamente se han abordado los planteamientos de la visión original de Abba Lerner sobre las finanzas funcionales. No obstante, múltiples economistas han realizado diversas aportaciones teóricas al enfoque. Entre estas contribuciones se encuentran las ideas de Hyman Minsky. El cual plantea, que, si bien el gasto público tiene un papel fundamental en el cumplimiento de los objetivos de crecimiento y empleo, este tiene que focalizarse a rubros como la inversión y la creación de empleo directo, ya que de lo contrario se puede tener efectos adversos tales como:

Aumentos en la inestabilidad financiera y provocando la contracción del crédito al estimular el gasto privado, algunos de los cuales se financiarían externamente mediante deuda. También es probable que genere inflación, ya que los salarios y los precios subirán en los sectores más avanzados antes de que se genere una oferta suficiente de puestos de trabajo en los sectores atrasados. Esta política no mejoraría la igualdad e incluso podría aumentar la desigualdad, de nuevo, mejorando los ingresos en los sectores relativamente más avanzados. (Wray,2018 p.9)

Minsky señala que el gasto público debe de apoyar los sectores menos avanzados, en donde los salarios y la productividad son los más bajos. De esta manera se impulsa la creación de empleos al mismo tiempo que se mantiene cierta estabilidad de precios. Por el contrario, si da apoyo a sectores de alta productividad y con salarios más elevados, se generan presiones inflacionarias, además de que se mantiene el retraso de los sectores menos avanzados. Por último, Minsky señala que la creación directa de empleo por parte del Estado no debe de competir con el sector privado, sino ser un recurso de última instancia que se debe de utilizar para poder mantener el pleno empleo.

Otra importante contribución al enfoque es la propuesta de Alejandro Fiorito. El cual señala que el apogeo del comercio internacional que las economías han experimentado en los últimos años ha provocado que los instrumentos de la hacienda funcional se vean reducidos por la restricción externa. Esta última limita el crecimiento de la demanda agregada, ya que, al crecer la economía, el balance externo comienza a deteriorarse. Esta situación puede sostenerse en el corto plazo, puesto que se puede cubrir el déficit externo con reservas internacionales en poder del Banco Central, pero en el largo plazo esto será insostenible. En adición a este problema, Fiorito (2012) señala que:

No se puede hablar de un proceso de alta y continua inflación en una economía abierta sin tener algún tipo de espiral de precio-salario-tipo de cambio, por lo que no se trata únicamente de un proceso precio-salario como afirma Lerner. (p. 106)

Esto quiere decir que la inflación puede originarse en los movimientos del tipo de cambio nominal, debido a que la producción nacional incluye un componente de importaciones (insumos importados). En consecuencia, los movimientos del mercado cambiario afectan directamente al nivel de precios interno. Por tal motivo, Alejandro Fiorito recomienda que las finanzas funcionales se centren en un primer momento en ayudar a superar la restricción externa e impulsar la demanda agregada, de no hacerlo, los incrementos en la demanda agregada producto de la acción estatal serían insuficientes para estimular el crecimiento económico.

En síntesis, los cuatro principales puntos de las *finanzas funcionales* son:

1. El objetivo de las finanzas funcionales es ayudar a alcanzar la prosperidad económica.
2. Para alcanzar la prosperidad económica, es necesaria la intervención del Estado, pues en completa libertad la economía tiende a la inestabilidad, generando: desempleo, estancamiento y desigualdad, por lo que se hace necesaria la mano visible del Estado, para conducir a la economía al pleno empleo.

3. Es importante dirigir el gasto a ciertos sectores específicos, especialmente los más atrasados para poder alcanzar el pleno empleo, así como la superación de la restricción externa.
4. La mejor forma de juzgar las políticas del Estado es por sus resultados que esta obtiene, principalmente en lo relativo al nivel de empleo y crecimiento económico.

La presente investigación adoptará los planeamientos teóricos de las *finanzas funcionales* para el análisis, esto debido al papel que se le otorga a la política fiscal como instrumento para guiar a la economía por el camino del crecimiento y el empleo.

1.3. Estabilizadores automáticos

Las fluctuaciones cíclicas generan períodos de prosperidad, en los que el empleo y el producto crecen, seguidos de etapas de crisis en las que sucede todo lo contrario. Bajo este escenario, diversos enfoques, entre ellos el de las finanzas funcionales, consideran fundamental la participación estatal para reducir la duración de los ciclos y aminorar los efectos negativos que producen, esto puede lograrse mediante una serie de mecanismos que influyen sobre el producto, el empleo, la inversión, el consumo. Uno de estos mecanismos son los estabilizadores automáticos de la política fiscal (a partir de este punto se referirá a ellos como EA). Los cuales son “*componentes del presupuesto público tanto del lado del gasto como del ingreso, que responden a las fluctuaciones cíclicas de la actividad económica atenuando o suavizando los cambios en el ciclo*” (Basilio Morales, 2016, p. 100).

A diferencia de otros instrumentos, los EA no tienen que pasar por procesos administrativos y legislativos para su implementación, ya que estos actúan automáticamente cuando se produce un movimiento en el ciclo. Lo cual evita que se generen retrasos temporales en la actuación estatal y permite una rápida respuesta en comparación con otros instrumentos. Los EA pueden operar por dos frentes, el primero de ellos es por el lado de los egresos, los cuales consisten en asignaciones de gasto público que tienen como fin influir en el tamaño de la demanda agregada para suavizar y/o atenuar el ciclo.

Los EA por el lado del gasto pueden tomar la forma de: subsidios, inversión de gobierno, transferencias al sector privado y programas sociales. Por ejemplo, supóngase una economía en la que el ingreso privado disponible disminuye producto de las fluctuaciones cíclicas, en consecuencia, el consumo privado y el producto total disminuyen. Ante esta caída las transferencias al sector privado permitirán mantener cierto nivel de ingreso privado disponible o hacer que la caída sea menos pronunciada.

El segundo frente de acción de los EA es por el lado de los ingresos, este tipo de estabilizadores busca influir en la demanda agregada mediante la política de ingresos. Los principales EA en este frente son los impuestos directos¹¹, debido a que estos gravan según el monto de riqueza, patrimonio, ingresos y utilidades, lo cual los vuelve sensibles a cambios ocasionados por las fluctuaciones cíclicas. Por ejemplo, en períodos de auge, cuando el ingreso privado incrementa y amenaza con sobrecalentar la economía, los impuestos directos, actúan como un *“mecanismo para drenar dinero de alto poder y el ingreso disponible”* (Basilio Morales, 2016, p. 97). Mediante este mecanismo se evita el sobrecalentamiento de la economía, la generación de desbalances externos y contribuye a que la etapa de auge tenga una mayor duración.

Como se puede inferir, los EA tienen un carácter contracíclico debido a que estos responden a las variaciones del ciclo con el fin de atenuar o suavizar los efectos que se generan. Por tal motivo, los estabilizadores actúan durante todo el ciclo. Si solamente operarían durante una etapa y posteriormente desaparecieran, la economía quedaría desprotegida ante los efectos de futuras variaciones cíclicas.

Sin embargo, esto último no implica que los EA actúen de la misma manera durante la crisis que durante el auge y viceversa, estos deben de modificar su nivel de actuación según la etapa del ciclo en la que se encuentra la economía. Por ejemplo, los estabilizadores por el lado de los egresos, como las transferencias al sector privado, no deben de estimular la demanda agregada durante la etapa de auge, ya que la economía se sobrecalentaría. Idealmente, estos

¹¹ Estos tributos también fungen como el principal instrumento de redistribución del ingreso, mediante el cual se puede combatir la desigualdad.

deben de reducir su actividad y mantenerse pasivos hasta que sean requeridos en otra etapa del ciclo. En resumen, los EA “*deben estar permanentemente instalados, bien descritos en sus provisiones y propósitos y vinculados con certeza a criterios de ciclicidad*” (Egle, 1952, p. 12, citado por Fisher 2013). En el cuadro 2 se muestran algunos de los principales estabilizadores automáticos de la política fiscal, tanto por el lado de los ingresos como por el de los egresos:

Cuadro 2			
Principales Estabilizadores automáticos de la Política			
EA	Frente en el que opera	Variable que afectan	Etapas de mayor actuación
Impuestos sobre el ingreso y beneficios	Ingresos	El ingreso privado disponible	Durante todo el ciclo
Impuestos sobre el valor agregado (flexibles)	Ingresos	Consumo privado	Recesión y Crisis
Transferencias al sector privado	Egresos	El ingreso privado disponible	Recesión y Crisis
Subsidios al consumo	Egresos	El consumo privado	Recesión y Crisis
Programas de desempleo	Egresos	El empleo	Recesión y Crisis
Programas sociales	Egresos	El consumo y el ingreso privado disponible	Recesión y Crisis

Fuente: elaboración propia con base en Ibarra Consejo, 2013 & Basilio Morales, 2016

Por sus características intrínsecas la operación de los EA tiene efectos directos sobre el balance público. En las etapas de recuperación y auge se generará un superávit, debido a que los ingresos tributarios se incrementan y el gasto público se reduce, con el fin de evitar la inestabilidad que genera la expansión de la demanda agregada. Mientras que en las etapas de recesión y crisis la operación de los EA provoca un déficit en las finanzas públicas, ya que el gasto público se incrementa y los ingresos tributarios se reducen con el fin de estimular la

demanda agregada y atenuar las fluctuaciones cíclicas. Esta situación no debe de considerarse como algo pernicioso para la economía, ya que, como Basilio Morales (2016) señala:

Es obvio que en fase recesiva el balance fiscal se deteriora porque los ingresos se reducen y el gasto se eleva, pero ello evita la profundización de la recesión: cuando la economía entre en la etapa de expansión el balance presupuestal mejorará. De forma inversa. En épocas de expansión los EA generan mayores ingresos públicos y menor gasto, lo que permite aumentar el superávit público o reducción del déficit, evitando con ello un crecimiento extraordinario de la demanda agregada y una excesiva expansión de la actividad económica que presione al alza los precios y al sector externo debido a la presencia de cuello de botella en el aparato productivo (p. 102)

Los efectos que genera la actuación de los EA sobre el balance fiscal serán irrelevantes comparados con los resultados que obtienen. A pesar de los beneficios que la operación de los EA puede generar, existen múltiples Estados que aún consideran a “*la libre operación de los estabilizadores automáticos como algo indeseable debido al impacto que ocasionan en la cuenta pública*” (Pietrobuono & Todesca, 2013, p. 189). Esto los ha llevado a que durante los períodos de crisis se utilice la política fiscal discrecional para contrarrestar el déficit que generan los EA. No obstante, más que contribuir al mejoramiento de la cuenta pública, se ha provocado que los efectos de los estabilizadores sean neutralizados y se vuelva imposible contrarrestar las consecuencias de las fluctuaciones cíclicas, especialmente las crisis. Referente a la implementación de la política fiscal discrecional para contrarrestar el déficit, Leibfritz et al. (1994) señalan:

En la recesión de principios de los años noventa, los estabilizadores automáticos en un gran número de países fueron, en cierta medida, contrarrestados por cambios discrecionales de política. Este fue también el caso durante el auge de finales de la década de 1980[...] los estabilizadores automáticos fueron contrarrestados por medidas discrecionales de política fiscal[...] Así pues, a pesar del crecimiento de la actividad económica durante el auge, los niveles de

*deuda de las administraciones públicas siguieron siendo altos e incluso siguieron aumentando en muchos países. Esto limitó las posibilidades de funcionamiento de los estabilizadores automáticos en la recesión.*¹²(p. 13)

Por lo tanto, el déficit generado por la operación de los EA es relativo, ya que se evita que la economía tenga una peor caída durante el periodo de crisis, al mismo tiempo que se impulsa la recuperación económica. El déficit en la cuenta pública es un instrumento para alcanzar los objetivos de empleo y crecimiento, y para contrarrestar las fluctuaciones cíclicas. La política fiscal discrecional puede complementar los efectos de los EA, y de esta manera obtener mejores resultados, aunque claro, esto depende de la dirección que tome, ya que es innegable que la política fiscal discrecional puede contrarrestar los efectos de los estabilizadores.

Ahora bien, la actuación de los EA y los resultados que generan, pueden verse afectados por otras variables que limiten su potencial. Al respecto Basilio Morales (2016) menciona que:

La efectividad de los estabilizadores automáticos depende de varios factores, entre los que se encuentran: el peso del sector público en la economía, la progresividad del sistema tributario, los esquemas de empleo público los subsidios al desempleo, la sensibilidad del desempleo a las variaciones en el producto y el grado de apertura de las economías (p. 104)

Bajo esta misma línea de pensamiento, Paul van den Noord, (1999) puntualiza algunas de las características del sector público de la economía que inciden sobre los efectos de los EA:

La estructura fiscal también tiene un impacto significativo en el tamaño de los estabilizadores automáticos: cuanto mayor sea la imposición de las bases fiscales sensibles al ciclo, más variará la recaudación con el ciclo económico y, por lo tanto, mayor será la sensibilidad cíclica de la posición fiscal. La progresividad de los impuestos, la generosidad de las prestaciones de desempleo y la

¹² Traducción propia

*sensibilidad cíclica de diversas bases impositivas y el desempleo, son otros factores significativos para determinar la sensibilidad cíclica del postulado fiscal*¹³ (p. 7)

En consecuencia, los resultados de la actuación de los EA dependen de las características de la economía en la que operan. Por ejemplo, en una economía con un alto grado de apertura comercial, en la que el sector productivo tiene una gran dependencia del sector externo (se requiere de importar bienes finales, bienes intermedios y bienes de capital), la actuación de los EA será limitada. Debido a que la amplia apertura y la gran cantidad de bienes importados que se consumen internamente reducen el efecto multiplicador generado por los estabilizadores, además de que la restricción externa impone un límite al crecimiento económico. Esta situación sería distinta en una economía con menor dependencia del exterior, puesto que los efectos de los EA serán mayores. De modo que el impacto que generan los EA en la economía dependerá de la estructura económica prevaleciente, que puede jugar a su favor o en su contra.

Existe una amplia gama de evidencia sobre los efectos que tienen los EA. Por ejemplo, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2019), estima que en 23 de sus países miembros los EA compensan en promedio el 50% de la caída del ingreso disponible de los hogares, producida por movimientos a la baja en el empleo y salarios. Sin embargo, cada uno de los países miembros tiene resultados diferentes, por ejemplo, en Países Bajos (Holanda) los EA compensan el 80% de la caída del ingreso disponible, mientras que en Japón solo compensan el 40% de la caída y en Estados Unidos es de entre el 40% y el 50%.

Un estudio similar realizado por Mohl et al. (2019) encuentra que en la Unión Europea la actuación de los EA reduce en un 35% la pérdida de ingreso de los hogares y en un 70% la contracción del consumo. Al igual que el ejemplo anterior, estas cifras varían según el país miembro. Por ejemplo, en Bulgaria los estabilizadores solamente reducen un 20% la pérdida

¹³ Traducción propia.

del ingreso, mientras que en Austria se reduce en un 45%¹⁴ Estos resultados dejan fuerte evidencia de los efectos que los EA pueden llegar a tener.

1.4. Empleo Público Temporal

El empleo es clave en el funcionamiento de la organización económica capitalista. Mediante este se aporta el factor trabajo a la producción de bienes y servicios, además de que permite a la población empleada percibir un ingreso en forma de sueldos y salarios, mediante el cual tienen acceso al consumo. Si bien, existen otras fuentes de ingresos, las remuneraciones del trabajo son la principal y única fuente de ingresos de una gran parte de la población. Debido a la gran importancia del empleo, uno de los principales problemas a los que se enfrenta la economía es el desempleo, ya que produce efectos perniciosos tales como: incrementos en la pobreza y desigualdad, deterioro de las condiciones de vida de la población, bajo crecimiento económico, malestar social, etc. El desempleo puede clasificarse según los factores que lo originan, algunos de los principales tipos de desempleo son:

- El desempleo friccional: Este se produce cuando una persona cambia de empleo o busca uno nuevo.
- El desempleo estructural: Este tipo de desempleo se origina en la misma estructura económica del mercado de trabajo, este tipo de desempleo se caracteriza por tener una larga duración.
- El desempleo estacional: Hace referencia al desempleo que se genera en ciertas actividades en las que la demanda de mano de obra varía dependiendo de la época o del año, un ejemplo son las temporadas bajas del sector turístico.
- El desempleo cíclico: Como su nombre lo indica es el desempleo que se origina como consecuencia de las fluctuaciones cíclicas, principalmente originado en las etapas de recesión y crisis.

¹⁴ Si se desea observar los resultados de ambos análisis, consultar (OCDE, 2019) y (Mohl, Mourre, & Stovicek, 2019)

La presente investigación se enfoca en el desempleo cíclico y los efectos que genera en la economía. Dicho esto, el desempleo ha sido un problema que por sí sola la economía no ha podido solucionar, por lo que se vuelve necesaria la participación del Estado, debido a que mediante diversos instrumentos puede combatir el desempleo y/o amortizar las caídas que sufre durante las crisis, tales como: subsidios a empresas, inversiones de gobierno en infraestructura y programas sociales. Dentro de estos últimos se encuentra el programa de empleo temporal (o empleo público temporal), principal objeto de estudio de la presente investigación. El cual consiste en la generación de empleos por parte del Estado cuando el desempleo se incrementa, principalmente durante la fase baja del ciclo, la característica principal del programa es la temporalidad, la cual está determinada por la recuperación económica, en palabras de Ramírez Cedillo (2006):

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. (p. 97)

Es decir, los beneficiarios del programa transitan a empleos con mejores salarios en el sector privado, generados durante la etapa de recuperación y auge, cuando la demanda agregada comienza a crecer y permite sostener un mayor nivel de empleo. Por tal motivo, sería erróneo pensar que el Estado compite con el sector privado, simplemente se combate el desempleo que se genera durante la crisis. Ahora bien, el programa de empleo temporal cuenta con ciertas propiedades que le otorgan una ventaja respecto a otras políticas y programas, mismas que Wiseman et al. (1976, p. 3-4), enlistan:

- *Tiempo: Puede generar un nivel deseado de gastos más rápidamente que otras políticas de compra.*
- *Impacto en el trabajo: Los gastos en empleo público se traducen directamente en puestos de trabajo, en contraste con los efectos de las políticas de gastos (o*

impuestos), que se producen únicamente a medida que los productores responden al aumento de la demanda de bienes y servicios.

- *Localización: El dinero gastado en empleo público puede orientarse, tanto geográfica como demográficamente, en la medida en que no es posible con otras políticas, tanto fiscales como monetarias.*
- *Déficit: Debido a que una mayor proporción de los desembolsos de empleo público se traduce en transferencias reducidas y mayores pagos del impuesto sobre la renta, en comparación con otras políticas de gastos, esos desembolsos tienen menos impacto en el déficit presupuestario. En teoría, el déficit presupuestario se puede ajustar a los niveles deseados en cualquier momento mediante otras políticas fiscales o de gasto, y este atributo tiene poca importancia macroeconómica. Sin embargo, las realidades políticas pueden dar importancia a la característica de restricción del déficit.*

El programa de empleo temporal no solo tiene efectos sobre el desempleo, sino también sobre el consumo. El pago que reciben los beneficiarios les permite a estos mantener cierto nivel de consumo, de esta manera es como indirectamente el programa minimiza la caída de esta variable, puesto que, durante *“una recesión económica, el incremento de los subsidios y transferencias relacionadas con el desempleo permite compensar la caída de la demanda privada en consumo”* (Basilio Morales, 2012, p. 80). Además, la operación del programa evita que la población desempleada merme sus condiciones de vida y caiga en situación de pobreza, ya que el pago que perciben les permite adquirir los bienes y servicios necesarios para la vida.

Por lo dicho anteriormente, los efectos multiplicadores que el programa genera tienen la capacidad de contribuir con el crecimiento económico y contener la caída del producto, aunque el tamaño de estos efectos acumulativos dependerá de las características estructurales de la economía. Otro efecto indirecto que genera el programa es la recuperación de la confianza de la población hacia el Estado, esto principalmente en economías donde se pone en duda la actuación estatal. La lógica de este argumento es la siguiente: al percibir la población un beneficio directo del Estado, como es el caso del programa, la confianza que

tienen sobre las actividades estatales comienza a incrementarse, por lo que el estado tendrá mayor credibilidad. Sin embargo, el programa es incapaz por sí mismo de mejorar la confianza en el Estado, simplemente puede contribuir a lograr este objetivo.

Por sus propiedades, el programa de empleo temporal tiene un carácter contracíclico, debido a que “*el gobierno intenta ampliar el empleo durante una recesión y sus secuelas mediante la creación de empleos adicionales en el sector público*” (Wiseman et al., 1976, p.67). Al mismo tiempo se minimiza y/o compensa la caída en la demanda agregada, con el fin de reducir la duración de la fase baja del ciclo e impulsar la recuperación económica. Además, el programa opera como un estabilizador automático de la política fiscal por el lado de los egresos, debido a que actúa de manera automática cuando el desempleo se incrementa. Al igual que el resto de EA, el programa de empleo temporal opera durante todo el ciclo económico. Durante las etapas de auge y recuperación en las que el empleo se encuentra en su punto más alto (o cercano a este), el programa reduce su nivel de actividad y se mantiene a la espera del inicio de un nuevo ciclo. Si el programa desapareciera durante estos períodos de bonanza, la economía quedaría desprotegida ante futuros movimientos.

Ahora bien, al ser un EA, el programa de empleo temporal, al igual que el resto de los estabilizadores, genera un déficit en la cuenta pública durante los períodos de recesión y crisis, en vista de que el gasto público se incrementa con el fin de reducir el desempleo. Como se mencionó anteriormente, esto no es algo perjudicial para la economía, ya que se reduce el desempleo y se amortigua la caída del producto. Lo que contribuye a que se genere una pronta recuperación económica, en la que se pueda corregir el déficit más rápidamente. Al respecto, Ramírez Cedillo (2006) señala:

Si bien la instrumentación del programa puede implicar el incremento del déficit (que como se había anotado, la incursión en este 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 buena referencia para valorar hasta dónde el déficit puede resultar excesivo. Es decir, en que punto de acuerdo

con el desempleo, se tiene que dejar de crear vacantes, laborales e inyectar recursos deficitarios. (p. 98)

El déficit que produce la operación del empleo temporal durante la etapa de crisis, y en general todas las políticas y programas destinados a combatir el desempleo, tiene como límite el punto en el que se alcanza el pleno empleo. Bajo esta misma lógica, durante la fase alta del ciclo, el programa reduce su actividad, lo cual permite que se genere un superávit en la cuenta pública, el cual, es deseable que se atesore para posteriormente hacer frente a los efectos de futuras variaciones cíclicas.

Si bien el empleo temporal genera múltiples beneficios en la economía, sus resultados pueden verse limitados por diversos factores originados en la estructura económica. Como ya se mencionó en líneas anteriores, la restricción externa impone un límite a la demanda agregada¹⁵. Esta impide sostener un alto nivel de producto y empleo, ya que esto genera un desequilibrio en el balance externo, situación que es insostenible en el largo plazo y provoca inestabilidad al interior de la economía. Por tal motivo, los efectos multiplicadores del programa se verán reducidos, al igual que el número de empleos que el programa puede crear, aunque esto depende del tamaño de la restricción externa.

La estructura del mercado de trabajo es otra limitante a la que se enfrenta el programa de empleo temporal. Como se mencionó anteriormente, se espera que una vez la economía retorne a la etapa de auge, los trabajadores transiten de un empleo formal en el sector público a un empleo formal en el sector privado, donde se ofrecen mejores sueldos y salarios. No obstante, la estructura del mercado de trabajo puede provocar que los beneficiarios transiten a empleos informales, en donde los salarios son más bajos, no se cuentan con prestaciones laborales y acceso a seguridad social y existe un alto riesgo de caer en desempleo.

En el peor de los casos, la estructura del mercado de trabajo puede generar que los beneficiarios transiten nuevamente al desempleo. Bajo estas condiciones, el programa de

¹⁵ Si se desea profundizar más en la restricción que impone el sector externo, consultar (Ibarra Consejo, 2013)

empleo temporal no contribuye a la reducción del desempleo, ya que los beneficiarios no encuentran un empleo formal en el sector privado. Además, durante la etapa de recuperación se tendrían altos niveles de desocupación, en consecuencia, el programa no reduciría su nivel de actividad y podría producir un déficit durante esta etapa. La presente investigación no profundizará en el análisis de estos problemas, ya que no son el tema central de la misma.

En síntesis, el programa de empleo temporal responde a los efectos de las variaciones cíclicas, puesto que contiene la caída del empleo que se produce durante los períodos de crisis y recesión, al mismo tiempo que impulsa la recuperación económica. Además, como se mencionó anteriormente, el programa también influye de manera indirecta sobre otras variables como el consumo, por tales motivos el programa opera como un estabilizador automático, que ofrece protección al empleo y a la economía ante las crisis.

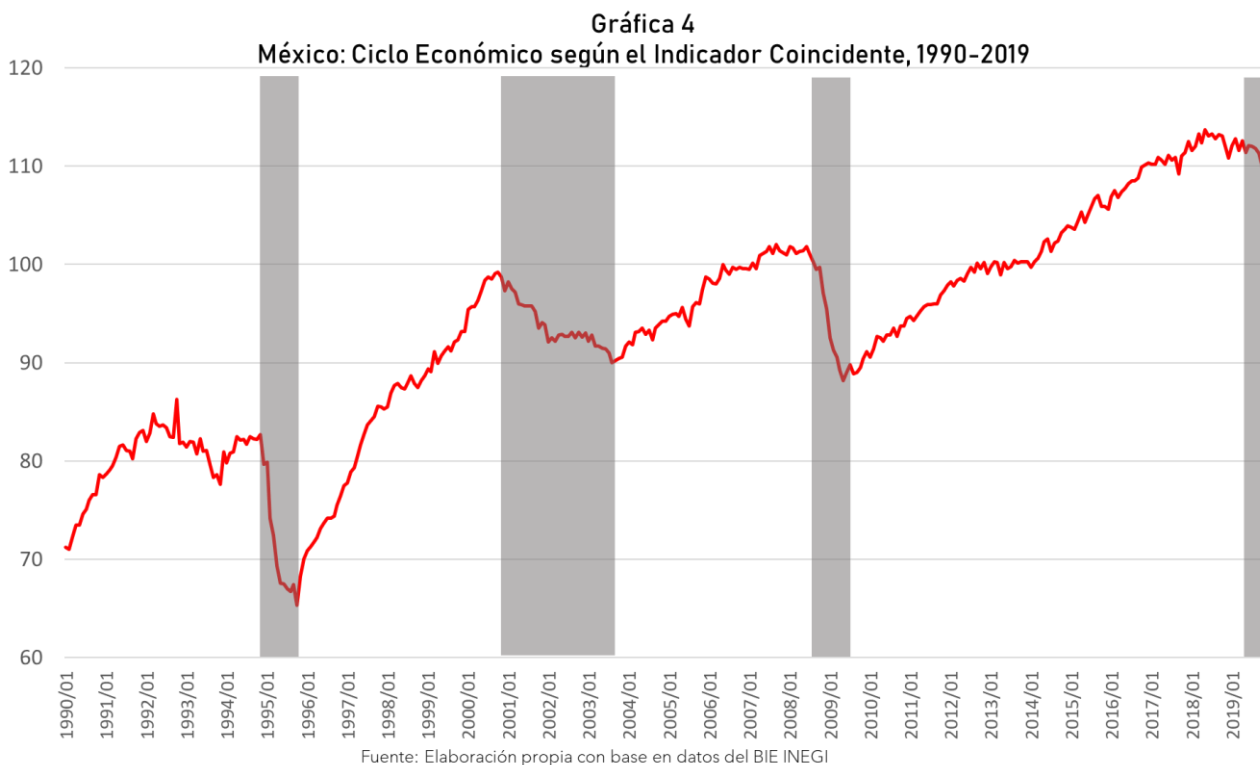
Capítulo 2. Análisis del Caso México

2.1. Ciclo Económico en México

La economía mexicana, al igual que otras economías capitalistas, ha experimentado a lo largo de su historia los efectos de las fluctuaciones cíclicas, que generan etapas de bonanza seguidas de crisis en las que el desempleo predomina. En el presente apartado se analiza el ciclo económico de México y se identifican las crisis que el país ha experimentado. Para explicar el comportamiento del ciclo económico e identificar las fechas de inicio y fin de las diferentes etapas, la presente investigación hace uso del Indicador Coincidente del Sistema de Indicadores Cíclicos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Dicho esto, en el cuadro 3 se presentan las fechas de inicio y fin de las principales contracciones y expansiones de la economía mexicana de 1990 a 2019. Por otro lado, en la gráfica 4 se ilustra el comportamiento del ciclo económico durante estos años, en donde los períodos resaltados en gris representan las etapas de recesión y crisis.

Cuadro 3				
Ciclos económicos en México de 1990 a 2019				
	Contracciones		Expansión	
Ciclo	Inicio	Fin	Inicio	Fin
1	1985/08	1986/10	1986/11	1994/06
2	1994/07	1995/08	1995/09	2000/08
3	2000/09	2003/09	2003/10	2008/03
4	2008/04	2009/06	2009/07	2018/09
5	2018/10	-	-	-

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BIE INEGI



Como puede observarse, en el periodo de estudio México ha experimentado cinco ciclos y cuatro crisis económicas. Si bien, el primer ciclo que se identifica tiene origen a mediados de los ochenta, concretamente en la crisis de 1985-1986, su extensa etapa de recuperación forma parte del periodo de estudio, esta va de noviembre de 1986 a junio de 1994. Con esto en mente se puede mencionar que el periodo de estudio comienza con una economía en recuperación, una que se caracterizó por ser lenta e inestable. En promedio, la tasa de crecimiento del PIB durante los primeros cuatro años de esta década fue del 1.15%, mientras que el consumo privado creció 0.24%. La inflación comenzó a disminuir, esto tras una convulsa década, pasando de ser de 103.67% en 1990 a 6.85% en 1994.

Este periodo de recuperación concluyó en 1994, cuando la economía entro nuevamente en crisis, producto de la política económica implementada, el desbalance en la cuenta corriente, la sobrevaluación del peso y el clima político y social de la época. Durante la crisis el PIB sufrió una caída del 7.54%, esto debido al derrumbe del consumo privado del 5.59% y la

contracción del 43% de la inversión fija bruta¹⁶. Las exportaciones fueron la única variable que no sufrió una caída, puesto que estas tuvieron un crecimiento del 36.3%. En materia de precios, la inflación pasó de 6.81% a 41.57%, lo cual significó un duro golpe al poder adquisitivo de la población, y al mismo tiempo ocasionó “*incrementos cuantiosos en las tasas de interés, que disminuyeron el ingreso disponible y condujeron a la crisis de endeudamiento en las familias y empresas*” (Heath, 2011 p. 28). Por cuestiones metodológicas no se cuentan con datos precisos del desempleo durante esta crisis, al respecto, una investigación realizada por Gonzáles Madrid, (1996), señala que

En junio de 1995 el secretario de Hacienda reconoció incluso que la tasa de desempleo en México era mucho mayor que la que se muestra en los datos oficiales [...] al grado de superar a las registradas en la crisis de 1982[...] [por parte del INEGI] la conclusión es que el nivel de desempleo global registrado a 1995 no tiene precedentes¹⁷(p.213)

El incremento en el desempleo y el aumento en el nivel de precios provocaron la merma de las condiciones de vida de la población. Esta crisis ha sido una de las más severas y con mayores consecuencias económicas y sociales del periodo de estudio. Sin embargo, esta fue relativamente corta, con una duración de 16 meses. Por otro lado, la etapa de recuperación se caracterizó por ser larga y lenta, de aproximadamente 73 meses, en la que el PIB creció a una tasa promedio del 1.4%, y la inflación se redujo hasta ser de un solo dígito.

La segunda crisis que se identifica inicia en el año 2000, esta fue producto de la recesión a nivel mundial que se experimentaba¹⁸ durante ese año. Esta crisis sería la más larga, con una duración de 49 meses, pero no la más severa. El índice coincidente tuvo una caída del 8.98%, significativamente menor comparado con 1994, en donde el índice cayó un 18.36%. Durante esta crisis el PIB sufrió una caída del 0.41% y la inversión fija bruta cayó un 16.56%, por el

¹⁶ Considerando solamente la inversión fija bruta que se realiza en maquinaria y equipo.

¹⁷ Si se desea consultar más a fondo algunas de las aproximaciones del desempleo consultar (Gonzáles Madrid, 1996)

¹⁸ Tanto esta crisis como la de 2008-2009 han sido producto de la creciente “*tendencia hacia la endogenización de las crisis norteamericanas por parte de la economía mexicana*” (Calderón Villarreal & Hernández Bielma, 2017, p. 70)

frente externo las exportaciones se redujeron un 2.77%. El consumo privado fue la única variable que no sufrió una contracción, pero sí experimentó una importante desaceleración, en promedio durante la crisis su tasa de crecimiento fue del 0.17%. A diferencia de la crisis de 1994, en la del 2000 la inflación no representó un problema, por el contrario, esta pasó de 8.85% a 4.40%. Esto fue resultado de las estrictas medidas monetarias que se implementaron durante estos años, cuyo principal objetivo es el mantenimiento de la inflación. En materia de empleo, la crisis tuvo un impacto negativo, puesto que la tasa de desempleo pasó de 2.63% a 3.83%¹⁹.

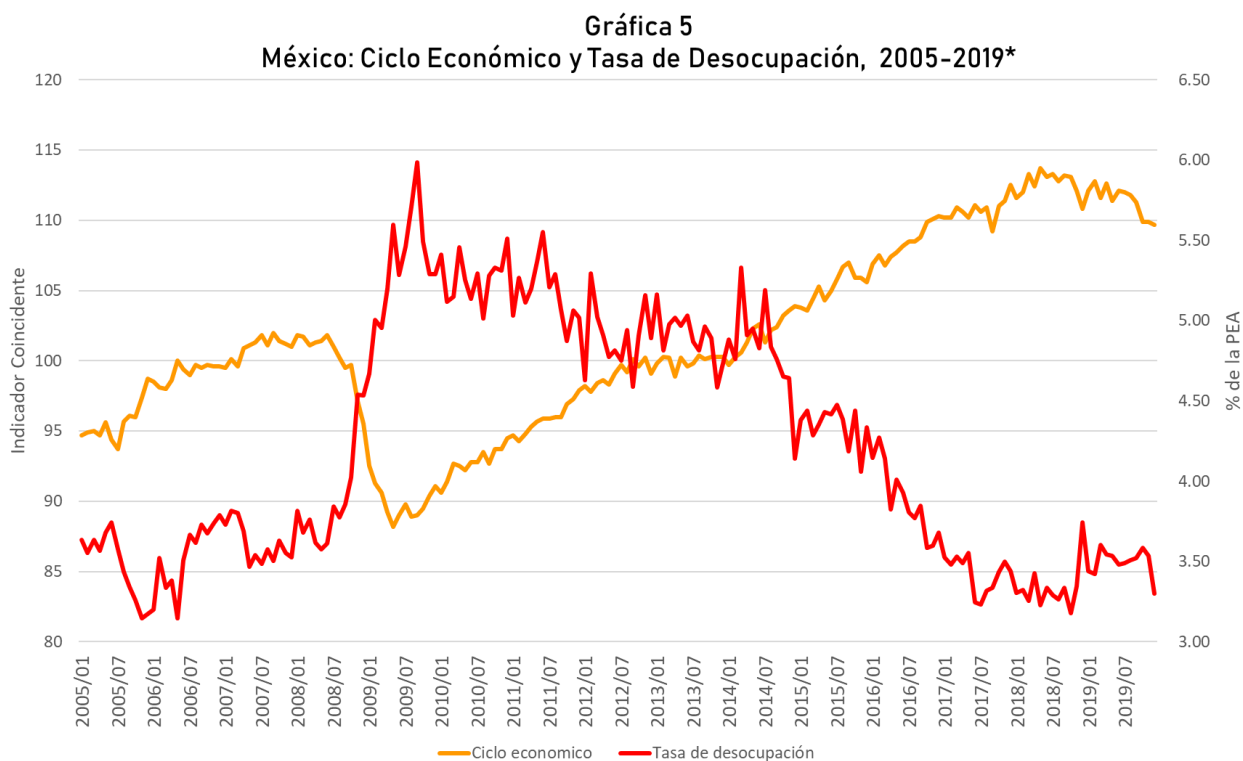
En 2008, la economía mexicana entró nuevamente en crisis, la llamada gran recesión. Durante esta el PIB de México cayó un 8.93%, debido a la contracción del consumo privado del 8.22%. Sumado a esto, la inversión fija bruta y las exportaciones sufrieron una fuerte caída del 23.59% y 30.23% respectivamente. Por su parte la inflación pasó de 4.55% a 5.74%, si bien este incremento de precios afectó el poder adquisitivo de la población, este no representó un problema tan grande como en la década de 1980. Una vez más el empleo fue la variable más castigada por la crisis, la tasa de desocupación pasó del 3.62% a 5.29%, y tuvo una lenta y tardada recuperación. Sería hasta finales del 2016 y principios del 2017 cuando la desocupación volvió a presentar niveles similares a los que se tenían previos a la crisis.

Al finalizar la crisis, y análogamente a lo que sucedió con el empleo, la economía entró en una lenta y larga etapa de recuperación, con una duración de 111 meses. Durante este periodo la tasa de crecimiento promedio del PIB fue del 0.71%, mientras que la tasa de desocupación promedio fue de 4.54%. Este largo periodo de recuperación llegó a su fin en octubre de 2018, cuando inició una nueva etapa de recesión. Si bien esta nueva crisis continúa desarrollándose en la actualidad, se pueden mencionar algunos de los síntomas iniciales. De octubre de 2018 a diciembre de 2019, el PIB tuvo una caída inicial del 0.63%, el consumo y la inversión siguieron esta misma tendencia, presentando una baja del 0.04% y del 11.23%

¹⁹ Esta cifra se obtuvo de la antigua metodología de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 14 años y más, por tal motivo estas cifras deben de tomarse con precaución, además de que no se pueden comparar con las cifras de empleo más recientes.

respectivamente. En cuanto a la tasa de desocupación, esta presentó un ligero incremento pasando de 3.18% al 3.30%

En materia de precios, la inflación durante esta fase inicial de la crisis se ha mantenido en niveles aceptables, en promedio esta fue del 3.88%. Si bien estos son apenas los síntomas iniciales, en 2020 la crisis se agudizó debido a la pandemia de coronavirus que azotó a México y al mundo. La cual obligó al cierre total de gran parte de las actividades económicas, y provocó la pérdida de millones de empleos, la quiebra de empresas, la parálisis del comercio internacional y el aumento de la pobreza. Por tal motivo, se considera a esta como la crisis más grave que México ha experimentado. En la presente investigación no se profundizará en esta crisis, debido a que esta no forma parte del periodo de estudio.



Fuente: Elaboración propia con base en datos BIE INEGI
*Por cuestiones metodológicas solamente se cuentan con datos de la tasa de desocupación a partir del 2005/01

En la gráfica 5 se ilustra el comportamiento de la tasa desocupación respecto al ciclo económico²⁰, se puede observar que durante la crisis de 2008 el desempleo se dispara hasta

²⁰ Por cuestiones metodológicas, la gráfica 5 solo abarca el periodo 2005-2019

alcanzar en 2009 un máximo de 5.98%, posterior a la crisis el empleo tardó casi 8 años en recuperarse. Por último, en el cuadro 4 se muestra una comparación de los efectos de la crisis de 1994, 2000 y 2008 en las principales variables macroeconómicas del país, tales como crecimiento económico, finanzas públicas, desempleo, inversión etc.

Cuadro 4			
Resumen de las crisis de 1994, 2000 y 2008			
Crisis	1994-1995	2000-2003	2008-2009
Caída del índice coincidente	-18.36	-8.98	-12.14
Duración	14 meses	37 meses	15 meses
Tasa de crecimiento del PIB (promedio)	-7.54%	-0.41%	-8.93%
Tasa de crecimiento del consumo privado	-5.59%	5.20%	-8.22%
Tasa de desocupación promedio*	-	-	4.41%
Tasa de crecimiento de la Inversión Fija Bruta	-42.78%	-16.56%	-23.59%
Inflación (al inicio y al final de la crisis)	6.85% a 41.57%	8.85% a 4.04%	4.55% a 5.74%
Tasa de interés (al inicio y al final de la crisis)	89.48%- 37.60%**	16.77%- 5.05%	7.94%-5.26%
Tipo de cambio (pesos por dólar americano)	3.40 a 6.28	9.45 a 11.01	10.51 a 13.17
Incremento del tipo de cambio	84.56%	16.59%	25.34%
Tasa de crecimiento de las exportaciones	36.31%	-2.77%	-30.23%
Tasa de crecimiento de las importaciones	-8.06%	-6.59%	-30.16%
Tasa de crecimiento del IGAE	-6.63%	-0.49%	-7.14%

Fuente: Elaboración propia con base a datos del BIE INEGI y SIE Banxico

*Por cuestiones metodológicas solo se cuentan con datos de la desocupación a partir de 2005.

** Para el caso de la tasa de interés solamente se cuentan con datos a partir de 1995/03

En síntesis, el ciclo económico de México se ha caracterizado por ser altamente inestable y por estar dominado por las etapas de recesión y crisis. Basta con observar que a lo largo del periodo de estudio la economía ha experimentado 4 crisis económicas. Asimismo, como se señaló en los párrafos precedentes, la economía se caracteriza por caer rápidamente en crisis y por tener un muy lento proceso de recuperación. En promedio, la recuperación tarda 79 meses, mientras que las crisis tienen una duración promedio de 21 meses. Esta situación tiene fuertes repercusiones sobre la economía, pero especialmente sobre el empleo, que análogamente al ciclo, ha vivido un periodo de gran inestabilidad, ya que durante las crisis

el desempleo se incrementa vertiginosamente y tiene un largo y veleidoso periodo de recuperación.

2.2. Política Fiscal y Estabilizadores Automáticos en México.

2.2.1. Política fiscal.

La política fiscal es uno de los principales instrumentos con los que el Estado cuenta para hacer frente a las fluctuaciones cíclicas y los efectos que estas generan. En el caso de la economía mexicana, durante el periodo de estudio la política fiscal ha sufrido importantes cambios tanto en su funcionamiento como en el papel que juega en la economía. Esta se ha distinguido por tener un carácter procíclico, esto quiere decir, que durante las etapas de crisis los impuestos se incrementan y el gasto se reduce, esto con el fin de mantener el equilibrio fiscal, mientras que en las etapas de auge sucede todo lo contrario. Esta situación parece ser uno de los principales factores que han provocado que la economía mexicana sea vulnerable a los efectos de las fluctuaciones, especialmente las crisis.

Durante el periodo de estudio, el principal objetivo de la política fiscal no ha sido el crecimiento económico o el empleo, sino el mantenimiento del balance fiscal, esto como resultado de los cambios en la política económica implementados para combatir los efectos de las crisis económicas de la década de 1980²¹. Estas medidas buscaban corregir el desequilibrio en las finanzas públicas y en el sector externo, así como las altas presiones inflacionarias experimentadas durante esta década. Por lo que, se comenzaron a aplicar medidas de corte ortodoxo, que plantean la reducción del gasto público y el mantenimiento de finanzas públicas sanas, como condiciones indispensables para alcanzar la estabilidad y el crecimiento económico en el largo plazo. Sin embargo, estas medidas se aplicaron a costa del crecimiento económico y la función estabilizadora de la política fiscal.

²¹ A la década de los ochenta también se le conoce como la década perdida, debido a la gran inestabilidad que el país experimentó, en promedio la inflación durante esta década sería de 69.88%, y el crecimiento promedio fue de 0.49%. Si se desea conocer más a fondo los cambios experimentados durante esta época, consultar (Tello, 2010)

La metamorfosis de la política económica y fiscal continuó a lo largo de la década de 1990, durante la cual se redujo significativamente la participación del Estado en la economía. De 1990 a 1995, el gasto público pasó de representar el 22.5% del PIB a sólo el 18.2%, mientras que el gasto público en capital pasó de 3% al 1% del PIB, comportamiento que se mantuvo a lo largo de la década. Al respecto de estos cambios, Basilio Morales (2016) señala que:

Las políticas implementadas desde 1996 se sustentan en el enfoque del Nuevo Consenso Monetarista, que sostiene que la política monetaria de metas de inflación es la política óptima para lograr la estabilidad económica y conducir a la economía al pleno empleo en el largo plazo. Por otro lado, como este enfoque mantiene la hipótesis neoclásico-monetarista de que el déficit público genera inflación y recesión económica en el largo plazo, reivindicando la tesis monetarista de la incapacidad de la política fiscal expansiva para conducir al crecimiento económico. (p. 139)

Estos cambios fueron claves en la consolidación del carácter procíclico de la política fiscal, pero el hecho que culminó este proceso fue la adopción del modelo de metas de inflación en 2001. Bajo el cual la política fiscal quedó supeditada por la política monetaria, y el presupuesto equilibrado se volvió una obligación para el Estado para alcanzar los objetivos de inflación. Bajo este nuevo enfoque, se concibe al déficit como algo pernicioso para la economía, ya que para el enfoque ortodoxo este genera presiones inflacionarias, además de que, un aumento del gasto público provoca el efecto *crowding out*²² (o desplazamiento). Por tal motivo, la política fiscal y el gasto deficitario dejaron de ser utilizados como instrumentos para combatir las fluctuaciones del ciclo económico o impulsar el crecimiento económico, ya que se considera a la política monetaria como el mejor y único instrumento del Estado para lograr estos objetivos.

²² El efecto *crowding out*, consiste en “el desplazamiento de la inversión privada generada por una mayor inversión pública [...] ya que la colocación de títulos de deuda pública en el mercado financiero provoca una reducción de fondos disponibles, para el sector privado”, (Basilio Morales, 2016, p. 60 y 62). La competencia entre el sector privado y público eleva la tasa de interés y en consecuencia, la inversión privada disminuye.

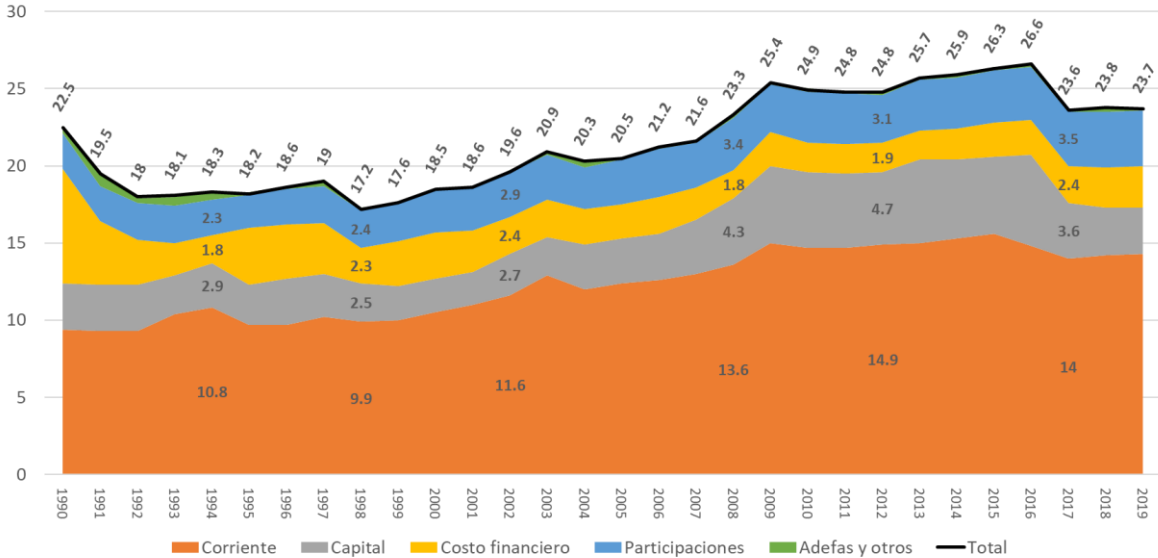
A pesar de que estos cambios fueron implementados con el fin de alcanzar la estabilidad y el crecimiento económico, sus resultados son bastante cuestionables. Por un lado, se logró reducir la inflación, en la década de 1990 en promedio la inflación fue de 20.51%, mientras que del 2000 al 2019 la inflación promedio fue de 4.59%. Una reducción significativa, si se considera que durante la década de 1980 la inflación era de tres dígitos. Sin embargo, este avance en materia de precios se hizo a costa del crecimiento económico, a lo largo del periodo la tasa de crecimiento del PIB fue de 0.65%, mientras que la inversión privada creció solamente a un 0.35%.

Los cambios experimentados durante la década de 1990 generaron una *“fuerte tendencia de la política fiscal a magnificar, no amortiguar, los efectos de los choques en la producción”* (Burnside & Meshcheryakova, 2005, p. 168). Esto se debe a que cuando la economía entra en recesión, el Estado no incrementa el gasto público deficitario, por el contrario, este se contrae con el fin de mantener el equilibrio en las finanzas públicas. Sin embargo, esto produce que la caída del producto sea mayor y en consecuencia las crisis sean más severas. Un claro ejemplo del carácter procíclico de la política fiscal se puede observar durante la crisis de 1994-1995. En la cual el gasto neto total se contrajo un 4.3% y el gasto en inversión física se redujo un 19.5%, abandonando así el carácter estabilizador de la política fiscal. Resultado de estas medidas de corte ortodoxo, durante el periodo de estudio el gasto público ha perdido peso en la economía. En 1990 las erogaciones públicas representaban el 22.5% del PIB, y a partir de entonces se han reducido, en 1998 alcanzó su punto más bajo, equivalente a sólo el 17.2%, en los años posteriores experimentó una muy inestable recuperación, en 2019 el gasto público representaba apenas el 23.7% del PIB.

El gasto público en inversión física ha sido la variable más afectada por el carácter procíclico y restrictivo de la política fiscal. Desde 1990 las erogaciones realizadas bajo este concepto han mantenido una tendencia a la baja, en 1998 estas apenas equivalían al 2% del PIB, sin embargo, en el periodo 2006-2014 el gasto en inversión física presentó un ligero aumento, con tasas de crecimiento promedio de 11.6%. No obstante, desde 2015 el gasto público en inversión física comenzó nuevamente a reducirse, en 2019 este representaba el 2.3% del PIB, 0.2 puntos porcentuales menos que en 1990 (2.5% del PIB). En la gráfica 6 se ilustra el

comportamiento que el gasto público y sus componentes han mantenido a lo largo del periodo de estudio respecto al PIB.

Gráfica 6
México: Composición del Gasto Público Presupuestario
1990-2019 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP

El carácter procíclico y restrictivo de la política fiscal también tiene importantes efectos sobre los ingresos públicos. Estos se han caracterizado por ser sumamente reducidos e insuficientes para cubrir las necesidades del Estado en consecuencia se limita su actuación. Adicionalmente, la alta dependencia de los ingresos públicos de la producción y exportación de petróleo ha generado que las finanzas estatales sean vulnerables a las fluctuaciones de los precios y demanda internacional del petróleo, lo cual provoca que el carácter procíclico de la política fiscal se agudice. En 1998, la caída de los precios del petróleo provocó que los ingresos petroleros del país se redujeran un 31.2%, lo cual provocó que los ingresos públicos disminuyeran un 8.2%. En promedio a lo largo del periodo de estudio los ingresos petroleros representaron el 27.8% de los ingresos públicos, un porcentaje mayor que los ingresos derivados del Impuesto Sobre la Renta, equivalentes al 22.7% de los ingresos públicos.

En 2014 se realizó una reforma fiscal²³ cuyo principal objetivo era incrementar la base tributaria y mejorar el sistema recaudatorio. Esta reforma logró reducir el peso de los ingresos petroleros e incrementar los ingresos tributarios, que durante este periodo representaban el 10.3% de los ingresos públicos, mientras que los ingresos petroleros equivalían al 7%. No obstante, estos esfuerzos por incrementar los ingresos públicos fueron insuficientes, ya que estos permitieron sostener un mayor nivel de gasto que impulsa el crecimiento económico. Según datos de la OCDE, en 2019 los ingresos tributarios de México eran equivalentes al 16.5% del PIB, muy por debajo del promedio de la OCDE de 33.8%, inclusive muy por debajo de países de América Latina como Chile y Colombia con ingresos tributarios equivalentes al 20.7% y 19.7% respectivamente.

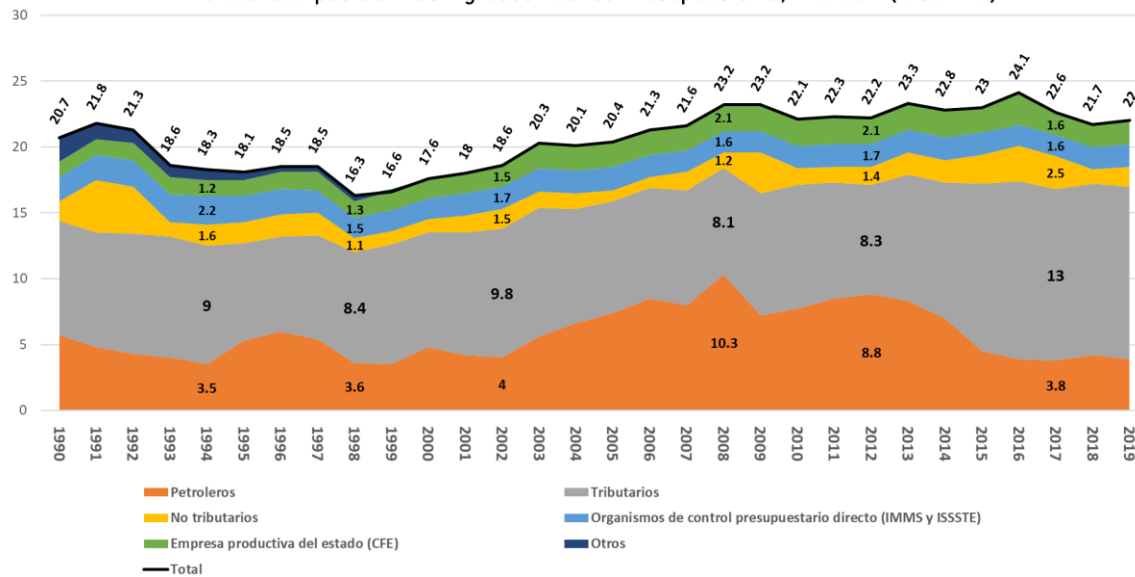
Los tres principales gravámenes de México: el Impuesto Sobre la Renta (ISR), el Impuesto al Valor Agregado (IVA) y el Impuesto Especial Sobre Producción y Servicios (IEPS), se han caracterizado por tener una baja recaudación. En promedio, durante el periodo de estudio los ingresos por estos tres impuestos representaron el 22.7%, 15.2% y 4.8% de los ingresos públicos totales respectivamente, un porcentaje mucho menor si se le compara con los ingresos petroleros. Es importante destacar que, de 2006 a 2013 el IEPS registró un saldo negativo, esto debido a que se utilizó el IEPS petrolero como instrumento para subsidiar los combustibles²⁴.

Algunas de las deficiencias del sistema tributario que contribuyen con la baja recaudación son: los múltiples regímenes especiales, la alta evasión y elusión fiscal y la falta de progresividad. Sumado a esto, el alto grado de informalidad prevaleciente en la economía (de 2005 a 2019 la tasa de informalidad laboral promedio fue de 58.21% de la PEA), que reduce la base tributaria del ISR. En la gráfica 7 se ilustra la evolución de los ingresos públicos y sus componentes respecto al PIB desde 1990 hasta 2019. En esta se puede apreciar con mayor claridad el incremento de los ingresos tributarios tras la reforma de 2014.

²³ Si se desea conocer más a fondo los cambios que se realizaron consultar (Moreno-Brid et al. 2018)

²⁴ Si se desea profundizar más en este tema consultar (Michel Gutiérrez, 21/16/07)

Gráfica 7
México: Composición los Ingresos Público Presupuestario, 1990-2019 (% del PIB)



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP

Esta situación por la que atraviesan los ingresos públicos tiene importantes repercusiones sobre el gasto, al respecto Moreno-Brid et al., (2016) plantean que:

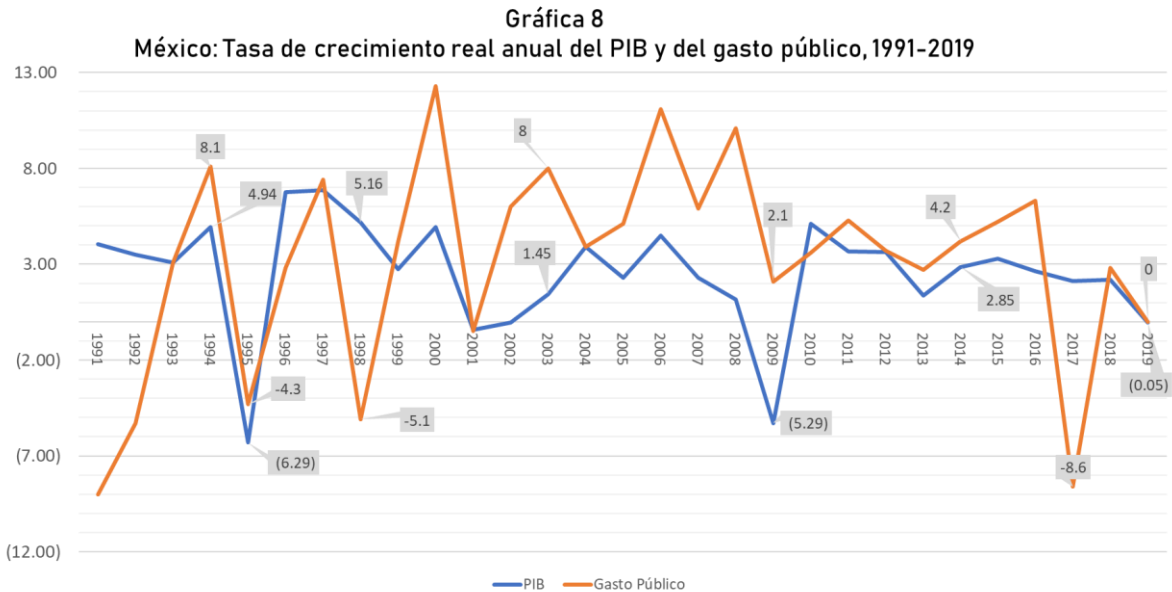
Ante la debilidad o incapacidad para elevar sustancialmente los ingresos tributarios las presiones por limitar el alza del déficit presupuestal han recaído en la contención del gasto [...] y como ha mostrado hasta hace poco recurrente déficit primario los recursos presupuestales son insuficientes para cubrir la mera operación del sector público (p. 63)

En otras palabras, al ser los ingresos públicos tan reducidos, la única forma de mantener el balance presupuestal, que la adopción de las metas de inflación y la disciplina fiscal plantean como una condición necesaria, es contrayendo el gasto público. Esto ocasiona que, durante las crisis, la economía entre en un círculo vicioso en el que se reduce el gasto público para evitar caer en déficit, lo que provoca que el producto se contraiga aún más y que el desempleo se incremente, por consiguiente, los ingresos públicos (especialmente los tributarios) disminuyen. En consecuencia, el balance público se deteriora, este proceso se repite nuevamente hasta alcanzar el equilibrio presupuestal. Como Burnside & Meshcheryakova (2005) señalan; “el comportamiento procíclico del gasto en realidad compensa el comportamiento procíclico de los ingresos públicos” (p.148).

Sin embargo, desde el 2005 hasta el 2016 el gasto público mostró una reducción en su carácter procíclico, que se hizo más evidente durante la crisis económica de 2008. Algunos trabajos incluso señalan que el gasto adoptó un comportamiento contracíclico, al respecto, Ramírez Cedillo & López-Herrera (2019) señalan que:

En México la respuesta a la crisis financiera de 2008 fue la modificación parcial de su política fiscal, con la intención de aminorar sus efectos sobre la actividad económica, con lo cual se daba, por lo menos temporalmente, por terminada la restricción fiscal que había mantenido el país desde 1983 (p. 408)

En 2008, como respuesta a la crisis, el gasto público presentó un incremento del 10.9%, por su parte el gasto en inversión física creció un 12.2%. Este incremento en el gasto produjo inevitablemente un déficit en el balance presupuestario equivalente al 0.1% del PIB, mientras que el balance primario presentó un déficit equivalente al 1.8% del PIB. Si bien, de 2005 hasta el 2016 el Estado utilizó el gasto público deficitario como instrumento para impulsar la recuperación económica, este esfuerzo resultó insuficiente. Debido a que, como quedó constatado en el apartado anterior, tras la crisis de 2008 la economía entró en un muy lento periodo de recuperación. En promedio, de 2008 a 2016, la tasa de crecimiento del PIB fue de solo el 0.6%. En la gráfica 8 se puede observar con mayor detalle la relación que existe entre el crecimiento del gasto público y el crecimiento económico.



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP y BIE INEGI.
*Para los anualizar los datos del PIB se promediaron los cuatro trimestres

La adopción de una política fiscal menos procíclica entre 2005 y 2016, demostró que el gasto público deficitario no produce inestabilidad en la economía o inflación, y que perfectamente puede ser utilizado como medida para combatir las fluctuaciones cíclicas. Al respecto, un informe realizado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2020) señala que:

Conviene destacar el hecho de que, en el período de estudio, pese a la aplicación de políticas contracíclicas, las principales variables macroeconómicas se mantuvieron en niveles controlados, lo cual contradice a la teoría económica ortodoxa que plantea una relación directa entre la política fiscal contracíclica y el nivel de déficit público, la inflación y las tasas de interés[...] En cuanto a la inflación, entre 2005 y 2019 esta se mantuvo en un rango de entre 3.33 por ciento y 2.83[...] Finalmente, en el caso de las tasas de interés de referencia, se observa una situación similar a la de las variables antes descritas, pues estas se incrementaron también en los períodos de contracción del gasto público (p. 5,6)

La evidencia empírica muestra que no existen motivos para pensar que el gasto público deficitario sea perjudicial para la economía. Por el contrario, este tipo de medidas genera múltiples beneficios en el producto, empleo e inclusive en las finanzas públicas. A pesar de esto en 2017 se implementaron “una serie de acciones encaminadas a reducir el gasto

público en un contexto en el que el ciclo del producto se ha mantenido relativamente estable” (Ramírez Cedillo & López-Herrera, 2019, p. 427), y con ello la adopción nuevamente de un carácter procíclico. A finales de 2018 México entró nuevamente en una etapa de recesión durante la cual la política fiscal no fue utilizada para contrarrestar los efectos iniciales de la crisis. El gasto público presentó un crecimiento del 0% en 2019, esto a pesar de que el PIB sufrió una contracción del 0.63% y que la tasa de desocupación se incrementara. Irónicamente, el déficit presupuestario presentó un incremento durante esta época, pasó del 1.6% al 2.9% del PIB, esto a pesar de que los ingresos presentaron un incremento del 1.6%.

En términos generales, la política fiscal de México se ha caracterizado por ser altamente restrictiva y por mantener un carácter procíclico. Esto apunta a ser una de las principales causas que han provocado que la economía sea vulnerable a las fluctuaciones cíclicas, ya que, al ser la política fiscal tan endeble, es casi imposible que pueda responder con efectividad a las crisis. Durante un breve periodo de tiempo, la política fiscal adoptó un carácter contracíclico, esto sin provocar inestabilidad e inflación, como el enfoque ortodoxo plantea. Lo cual demuestra que los instrumentos fiscales tienen la capacidad de impulsar el crecimiento económico y el empleo, además de aminorar y combatir los efectos de las fluctuaciones cíclicas sin generar inestabilidad. Por tal motivo, es importante que se reconsidere el papel que juega la política fiscal en la economía mexicana, puesto que esta tiene la capacidad de ser de gran ayuda en el combate del desempleo.

2.2.2. Estabilizadores automáticos.

Los estabilizadores automáticos implementados en México distan de ser mecanismos que regulen el ciclo económico y atenúen los efectos que las fluctuaciones cíclicas producen. Estos más bien se han caracterizado por ser débiles y por tener una reducida capacidad de estabilización. Las limitantes que se le han impuesto a la política fiscal quizás son uno de los principales factores que han ocasionado esta situación. Por el lado del gasto, la repulsión al déficit impone un freno al crecimiento del gasto público deficitario y por ende limita la actuación de los EA por el lado de los egresos. Por su parte, las deficiencias del sistema tributario y baja recaudación limitan la actuación de los EA por el lado de los ingresos.

Además, México no cuenta con mecanismos que permitan ahorrar los excedentes generados durante la etapa de auge, para utilizarlos durante las crisis.

Un estudio realizado por Basilio Morales (2016) sobre los EA en México, encuentra que desde 1997 estos “*dejaron de cumplir su función de amortiguadores*” (p. 176), esto como resultado de las medidas ortodoxas adoptadas durante estos años. Este mismo estudio revela que, en los últimos años, “*la relación entre los EA y la política discrecional [...] empieza a tornarse dispersa y altamente volátil a partir de los períodos de crisis*” (Basilio Morales, 2016 p. 194). En otras palabras, la política fiscal discrecional implementada durante los últimos años ha neutralizado los efectos de los EA, debido a que las medidas discrecionales tienen como objetivo mantener el equilibrio presupuestario a toda costa.

Entre los EA que operan en la economía mexicana se encuentran los estabilizadores del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Los cuales han actuado “*como mecanismos de coyuntura para mantener estable el presupuesto de ingresos y gastos públicos*” (Mandujano, 2005), el objetivo de estos EA es mantener el equilibrio presupuestario, no estabilizar la economía a lo largo del ciclo económico. Los EA del PEF están relacionados con los ingresos extraordinarios que el Estado percibe, principalmente los provenientes del petróleo. Sin embargo, este tipo de ingresos no son recurrentes, por ende, no se podrá contar siempre con ellos para equilibrar el presupuesto. En caso de no contar con estos, la ley establece que se deben realizar modificaciones al gasto público con el fin de mantener el equilibrio. Irónicamente, la operación de este tipo de EA puede generar inestabilidad en la economía, ya que, las modificaciones que se realicen al gasto en caso de no contar con ingresos extraordinarios suficientes pueden llegar a ser más perjudiciales que benéficas para la economía.

En 2014, este tipo de estabilizadores se consolidaron bajo el nombre de Fondo de Estabilización de los Ingresos Presupuestales (FEIP). El cual tiene la función de ahorrar los ingresos extraordinarios que percibe el Estado, para ser utilizados cuando exista un déficit presupuestal. Según la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) de 2006, el FEIP debe estar conformado por los ingresos excedentes netos y parte de los

recursos petroleros del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. De esta manera cuando los ingresos públicos caen, el FEIP entra en acción para evitar que el Estado incurra en un déficit presupuestal. Es importante destacar que este EA no busca aminorar los efectos del ciclo sobre la economía como generalmente lo hacen los estabilizadores, más bien actúa como mecanismo de respuesta a cambios coyunturales, y su principal objetivo es mantener el equilibrio presupuestal.

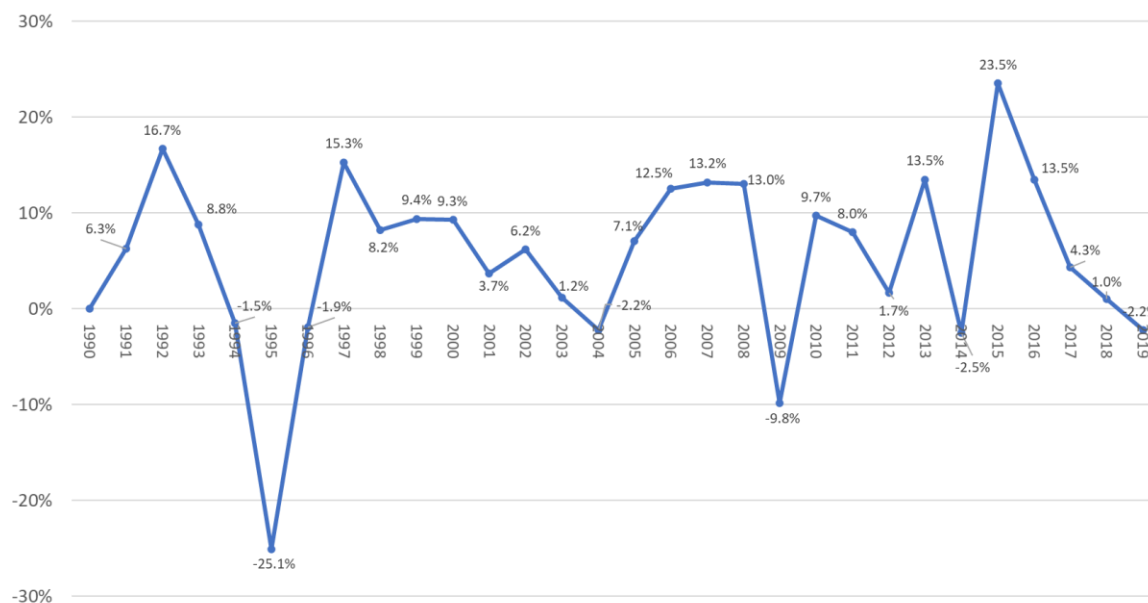
Anteriormente, el FEIP era conocido como el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros. Fue creado en 2001 con el objetivo de compensar los efectos que generan los movimientos de los precios internacionales del petróleo sobre los ingresos petroleros y por ende sobre los ingresos públicos. Al igual que el FIEP, este Fondo fungía como un EA que respondía a cambios coyunturales con el fin de equilibrar los ingresos públicos, no para aminorar los efectos cíclicos o estabilizar la economía. Debido a que en repetidas ocasiones los recursos del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros fueron utilizados para el pago de la deuda contraída por el Estado y para compensar las caídas en los ingresos públicos, en 2014, mediante una reforma el fondo pasó a ser el FEIP.

Otro EA por el lado de los ingresos es el Impuesto Sobre la Renta (ISR), tributo que grava los ingresos que perciben tanto personas morales como físicas por los conceptos de salarios, honorarios, arrendamiento de inmuebles y muebles, arrendamiento financiero, intereses, etc. El ISR es el principal EA por el lado de los ingresos con el que el país cuenta, debido a que modifica de manera automática el monto de ingreso que grava según la etapa del ciclo en la que se encuentra la economía. Durante las crisis, cuando el ingreso cae, el ISR grava una menor porción de este y en el auge sucede lo contrario. Según datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), de 1990 a 2019 los ingresos obtenidos por el ISR en promedio crecieron 5.5%. En 2015 la recaudación de este impuesto se incrementó un 23.5%, esto como resultado de la reforma tributaria realizada en 2014. Por el lado contrario, en 1995 la recaudación del impuesto sufrió su peor caída, del 25%. En la gráfica 9 se ilustra el comportamiento de los ingresos provenientes del ISR de 1991 a 2019.

Si bien en los últimos años los ingresos provenientes del ISR han presentado importantes incrementos, su participación en la economía es aún mínima. Según datos de la OCDE, en 2019 los ingresos provenientes por impuestos sobre la renta personal en México equivalían al 3.42% del PIB. Una recaudación solo por encima de países como Chile y Colombia, cuya recaudación es equivalente al 1.48% y 1.21% de su PIB respectivamente, pero muy por debajo de economías desarrolladas como Islandia, Alemania y Estados Unidos, cuya recaudación equivale al 14.70%, 10.64% y 10.14% de su PIB respectivamente. La baja recaudación tributaria del ISR en México obedece a diversos factores, como: la alta elusión y evasión fiscal, así como la baja carga tributaria de este impuesto, respecto a esto, un trabajo realizado por Campos Vázquez et. al (2014), señala que en México la tasa óptima del ISR debería ser aproximadamente del 52%, una tasa significativamente mayor a la implementada, que ha rondado entre el 28% y 35%. (Ley del Impuesto Sobre la Renta).

La alta informalidad, en promedio durante el periodo de estudio esta fue del 58.2% de la PEA, impone un límite a la recaudación del ISR. Además, México no cuenta con algún mecanismo mediante el cual se ahorren los ingresos obtenidos durante el auge para transferirlos al gasto durante la crisis. Por tales motivos, los efectos estabilizadores que el ISR puede tener son limitados.

Gráfica 9
México: Tasa de crecimiento real del ISR, 1991-2019



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas de la SHCP

Otro importante tributo que podría llegar a fungir como un EA, es el Impuesto al Valor Agregado (IVA), impuesto que grava el consumo final de bienes y servicios, lo cual le permite tener una base gravable más amplia que el ISR. El IVA ha presentado un ligero incremento en su recaudación, en 1990 esta representaba el 2.9% del PIB, mientras que para 2019, esta fue del 3.8% del PIB, un incremento de apenas 0.9 puntos porcentuales. Sin embargo, el IVA en México no cuenta con una tasa variable que responda a los movimientos del ciclo. Por tal motivo, este impuesto no opera como un EA. Por el contrario, en los últimos años este gravamen ha mantenido un carácter acíclico, ya que sus variaciones responden a cuestiones políticas, sumado a que este impuesto tiene un carácter más regresivo, y sus movimientos pueden tener consecuencias negativas sobre el nivel de vida de gran parte de la población.

Las transferencias del gobierno al sector privado y los subsidios fungen como EA por el lado de los egresos. Ambas son erogaciones que el Estado realiza con el fin de incentivar: la actividad económica, el consumo y la inversión, o amortiguar la caída que estas variables experimentan. En el caso de México, las transferencias y subsidios son mínimos, según datos de la SHCP, durante el periodo de estudio los gastos en estos rubros representaron en

promedio el 10.5% del gasto público total en el caso de las transferencias y el 2.3% en el caso de los subsidios. Además, un estudio realizado por Gómez Gasteasoro, (2004) señala que en últimos años este tipo de erogaciones han presentado un carácter acíclico, ya que estos responden más a cuestiones políticas que a las fluctuaciones económicas, lo cual ocasiona que los efectos estabilizadores de las transferencias y subsidios sean mínimos o nulos. Así mismo, los gastos en estos rubros se ven limitados por el objetivo del equilibrio fiscal, que evita que el déficit presupuestal se incremente durante la fase baja del ciclo y por las limitantes que los reducidos ingresos públicos imponen.

Por último, los programas sociales, como el seguro de desempleo, y la seguridad social, operan como EA. Estos actúan de forma automática cuando el desempleo se incrementa durante la fase baja del ciclo. Su objetivo es amortiguar la caída del empleo y el consumo, debido a que permiten a los beneficiarios percibir ingresos o alguna prestación con los cuales mantener sus niveles de consumo, y evita que caigan en situación de pobreza. Por un lado, los cambios que sufrió el sistema de seguridad social en México durante las décadas de 1980 y 1990, redujeron la participación de los organismos de seguridad social pública, en pro del sector privado. Asimismo, la falta de recursos públicos, las limitantes que se le impusieron al gasto público y el alto grado de informalidad en la economía han provocado que los efectos estabilizadores de la seguridad social sean reducidos.

En cuanto a los programas sociales, solamente la Ciudad de México²⁵ ha implementado el seguro de desempleo desde 2007, y dado que el programa solo ópera a nivel estatal, no tiene efectos estabilizadores sobre toda la economía mexicana. En 2013, se presentó una propuesta para la creación del seguro de desempleo a nivel federal, esta no fue aprobada, por lo que México actualmente no cuenta con un programa de seguro de desempleo. Lo más cercano a este tipo de medidas son los retiros que los trabajadores pueden realizar de sus ahorros para la jubilación en caso de quedar desempleados, tal como lo establece la Ley de Seguro Social de 1995, en su artículo 191 fracción II. No obstante, estos retiros únicamente se pueden hacer cada cinco años, además de que representan una merma a los ahorros del trabajador.

²⁵ En los estados como Yucatán e Hidalgo se ha implementado un seguro de desempleo, aunque esta medida parece ser solo una respuesta temporal a la crisis actual derivada de la pandemia del covid-19

En síntesis, los EA de México se han caracterizado por ser débiles y por tener pocos o nulos efectos estabilizadores, tanto los que operan por el lado de los ingresos como por el de los egresos. Esto posiblemente se debe a las limitantes que ha impuesto la adopción del equilibrio presupuestario como objetivo final de la política fiscal. Por lo cual, la economía mexicana no cuenta con algún tipo de protección ante variaciones del ciclo económico, siendo este uno de los factores que pueden permitir la formación de largos períodos de crisis.

2.2.3. Programa de Empleo Temporal.

El Programa de Empleo Temporal (PET), fue creado en 1995 en respuesta a la sequía y la crisis económica que azotaban al país durante ese año. El PET tenía como objetivo *“apoyar transitoriamente el ingreso de hombres o mujeres en períodos de baja demanda laboral y en emergencias naturales o económicas [...] a través del desarrollo de infraestructura social básica y actividades productivas”* (Galhardi, 2009, p.1). En otras palabras, este programa permite a la población que ha quedado desempleada, emplearse durante cierto periodo de tiempo a cambio de un apoyo económico que les permita mantener sus niveles de consumo y evitar que caigan en la pobreza.

Los apoyos económicos del programa consistían en jornales equivalentes al 99% de un salario mínimo general diario vigente, y eran entregados en efectivo, cheques o medios electrónicos. Dado que el programa mantenía un carácter temporal, la permanencia de los beneficiarios se limitaban a solo 132 jornales, *“aunque cabe señalar que la entrega de apoyos no es por el tiempo transcurrido, sino de acuerdo con el número de jornales que un proyecto pueda generar”* (Galhardi, 2009, p. 3). Anteriormente, el PET tenía una duración de 176 jornales, sin embargo, con el fin de expandir el número de beneficiarios, en 2011 se redujo el número de jornales a 132. Durante sus primeros años el PET atendía a comunidades rurales y de alta y muy alta marginación²⁶ o de alta pérdida de empleo, posteriormente en 2009, como respuesta a la crisis económica por la que el país atravesaba, se extendió la cobertura del PET a áreas urbanas.

²⁶ El CONEVAL considera como zonas rurales las localidades con poblaciones menores a 2,500 personas.

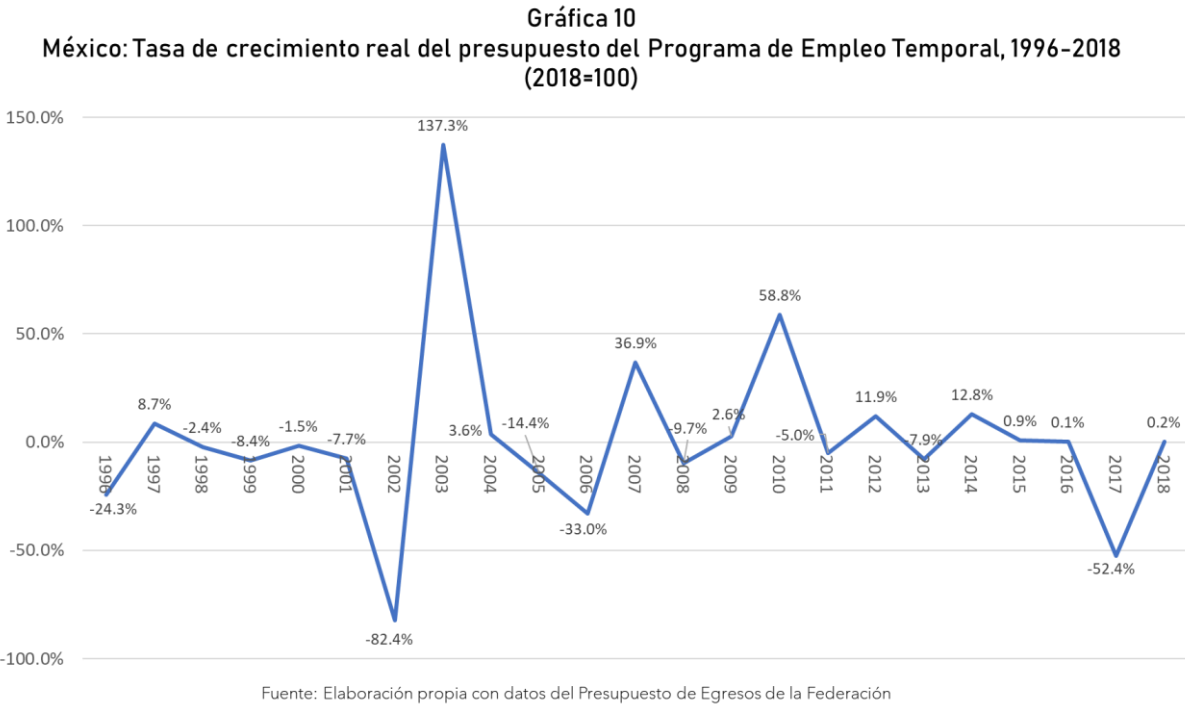
En un inicio, el PET operaba bajo cuatro subprogramas, bajo el cargo de: la Secretaría del Bienestar (anteriormente Secretaría de Desarrollo Social o SEDESOL), la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (antes conocida como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, o SAGARPA). Sin embargo, esta última dejó de participar en el programa en 2008 y en su lugar entró la Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS), aunque esta solamente tuvo participación en la coordinación del programa, y no recibió recursos. Cada una de las secretarías contaba con su propio presupuesto, y realizaba diferentes actividades, tales como: Mejoramiento de infraestructura local, conservación y reconstrucción de la red rural y alimentadora, conservación, restauración y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, acciones para mitigar el impacto del cambio climático, y proyectos productivos.

El presupuesto del PET se caracterizó por tener un comportamiento altamente inestable y por sufrir importantes recortes. Durante los primeros 5 años de operación, de 1995 a 2000, el presupuesto del programa tuvo una tasa de crecimiento real promedio de -5.6%, solamente durante 1997 se presentó un incremento del 8.7%. Un trabajo realizado por Martínez López (2011), estima que en 1999 el programa creó 1,189.7 empleos, sin embargo, para el 2000 esta cantidad se redujo a 1,055.5 debido a los recortes presupuestales. Durante los primeros años del nuevo milenio el presupuesto del PET continuó disminuyendo. En 2002, los recursos del programa se redujeron un 82.4%, y tanto SEDESOL como la SCT no contaron con recursos para operar el programa, mientras que SEMARNAT y SAGARPA tuvieron un presupuesto significativamente menor al de años anteriores.

Irónicamente, en 2003 el presupuesto presentó un crecimiento del 137.3%, no obstante, esto solo se debió a la estrepitosa caída experimentada el año anterior, puesto que los recursos, aún eran reducidos en comparación con años previos. En los años subsecuentes los recortes presupuestarios continuaron. En 2007, el presupuesto presentó un aumento del 36.9% respecto al año anterior, sin embargo, este aumento se vería interrumpido por la crisis de 2008, durante la cual el presupuesto se contrajo un 9.7%. Si bien esta caída es inferior a las experimentadas previamente, esta se dio durante una época de baja demanda laboral, cuando

la tasa de desempleo pasó de 3.90% a 5.93%, por lo que, se limitaron los efectos que el programa puede tener sobre el empleo.

En 2009 y 2010, con el fin de contrarrestar los efectos de la crisis, el presupuesto del PET se incrementó un 2.6% y 58.8% respectivamente, sin embargo, parece que este aumento no tuvo grandes efectos sobre el empleo, puesto que la desocupación aún era elevada. Además, desde 2011 y durante los siguientes 8 años los recursos destinados al programa comenzaron a reducirse. En 2019 el PET se canceló, debido a que los recortes presupuestarios hicieron imposible su operación, dejando a la economía y al empleo desprotegidos ante futuras variaciones cíclicas²⁷. Es posible que la falta de presupuesto del PET fuera consecuencia de la adopción de una política fiscal más ortodoxa y austera, ya que estas limitan la actuación del gasto público durante las crisis, esto en pro del balance presupuestario. En la gráfica 10 se ilustra con mayor detalle la tasa de crecimiento real del presupuesto del PET de 1996 a 2018.

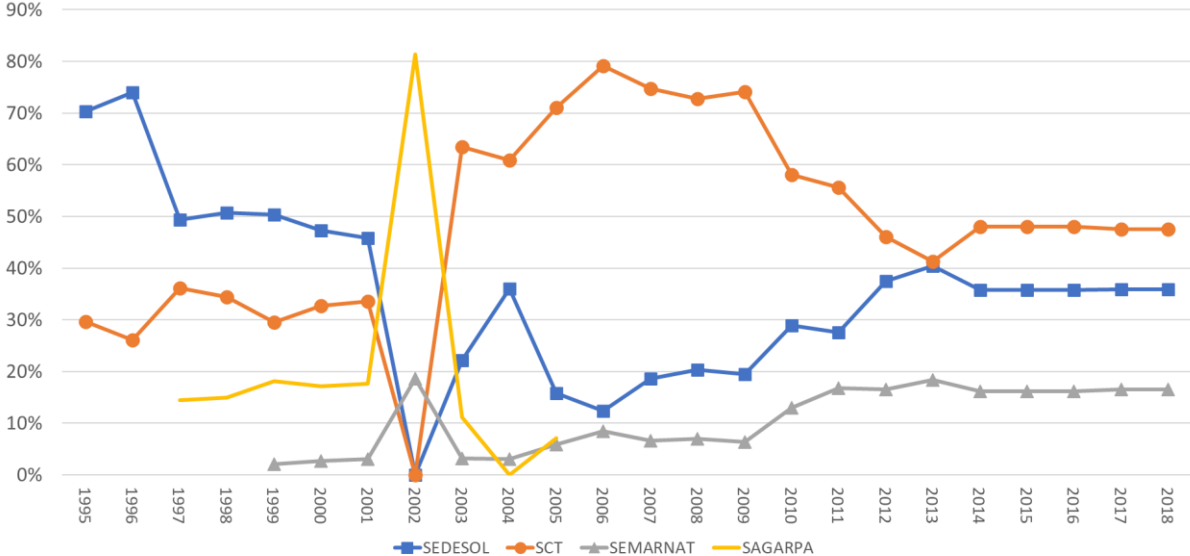


²⁷ Actualmente solo la CDMX cuenta con un programa de empleo temporal, en 2020 como respuesta a la crisis, algunas Entidades Federativas implementaron provisionalmente programas de empleo temporal, sin embargo, estos programas solo operan de manera local, por lo cual no tienen efectos estabilizadores a nivel macroeconómico.

Como se observa en la gráfica 10, el presupuesto del PET disminuye durante la fase baja del ciclo. Ahora bien, en cuanto a la composición del presupuesto, en el primer año de operación del programa (1995), SEDESOL fue la secretaría con mayor presupuesto destinado, equivalente al 70% del total, mientras que la SCT tenía el restante. Años posteriores, en 1997 y 1999, SAGARPA Y SEMARNAT respectivamente, comenzaron a recibir recursos para operar el programa.

Tras la caída del presupuesto en el año 2002, este sufrió una importante recomposición, la SCT se convirtió en la secretaría con mayor destino de recursos, seguido por SEDESOL, SEMARNAT Y SAGARPA. Esta última dejó de recibir recursos para operar el programa en 2005 y tres años después, en 2008, dejó de participar en el mismo. En la gráfica 11 se ilustra con mayor detalle la participación de cada secretaría en el presupuesto total del PET a lo largo del periodo de estudio.

Gráfica 11
México: Participación en el presupuesto total del Programa de Empleo Temporal por Secretaría, 1995-2018 (en %)



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación

Nota: El programa de empleo temporal operaba bajo cuatro subprogramas operados por: la Secretaría del Bienestar (SEDESOL), la Secretaría de Comunicación y Transporte (SCT), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SAGARPA), sin embargo, en 2008 esta última dejaría de participar en el programa.

Las reducciones del presupuesto del PET tuvieron importantes repercusiones sobre el desempeño del programa y por ende sobre sus efectos estabilizadores. Un informe del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) realizado en el año 2018 señala que: “la cobertura del PET ha disminuido en los últimos cinco años derivado de la disminución del presupuesto total del programa” (CONEVAL, 2018 p.170). Si bien solo se cuentan con datos de la cobertura total del PET de 2014 a 2017, estos muestran que a partir de 2015 el número de personas atendidas comenzó a disminuir, esto como un reflejo de la caída del presupuesto durante estos mismos años.

Existen datos sobre la cobertura del subprograma del PET que operaba SEDESOL de 2008 a 2017, los cuales muestran que, durante los dos años posteriores a la crisis económica de 2008, el número de personas atendidas creció un 39% y 78% respectivamente, fechas que coinciden con incrementos en el presupuesto del programa. Además, es importante destacar que a pesar de que el número de beneficiarios por el subprograma se incrementó de 2013 a 2015, el presupuesto no aumentó para responder a esta situación. En la Gráfica 12 se ilustra con más detalle el comportamiento del número de personas atendidas por el subprograma del PET de SEDESOL.

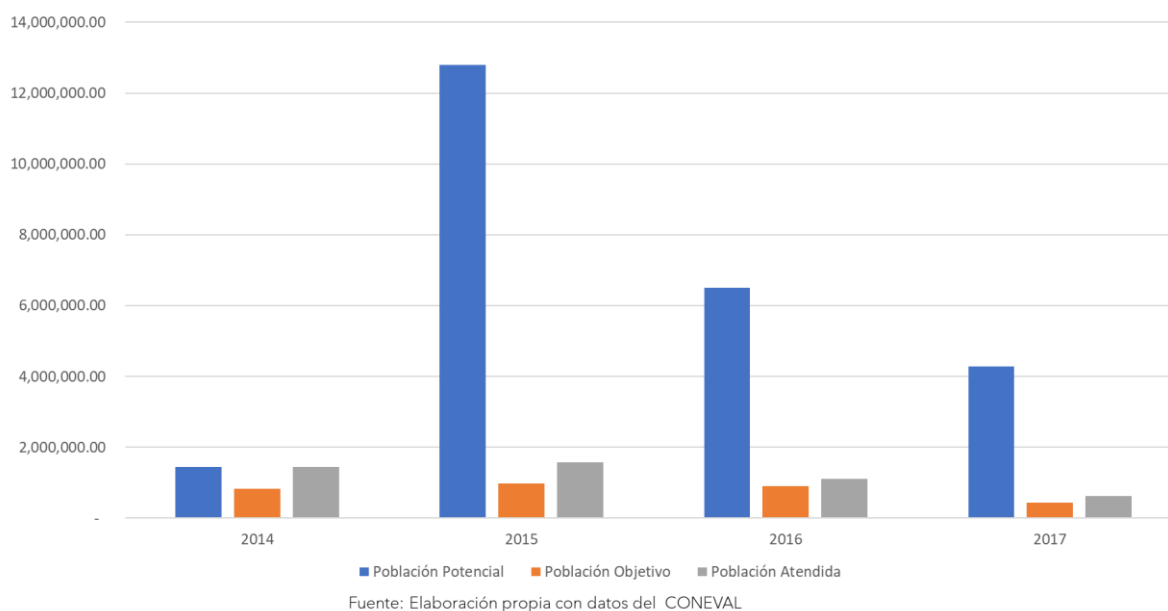
Gráfica 12
SEDESOL: Número de personas atendidas por el subprograma del PET, 2008 a 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del CONEVAL

Los problemas del PET no solo se limitaron a las cuestiones presupuestales, Martínez López (2011), señala que el programa no contaba con “*un diagnóstico en el que se defina con claridad el problema que deberá atender el programa ni se identifican con precisión las poblaciones potenciales y objetivo*”²⁸ (p. 29). La falta de una metodología que permitiera al programa identificar a estos dos grupos poblacionales, imponía importantes limitantes a su funcionamiento. Esto provocó que no se tuviera certeza del número de personas que se busca atender, y por ende que no se contará con los recursos necesarios, en la mayoría de los casos la población objetiva era subestimada. Por ejemplo, durante 2015, la población potencial fue de 12,795,886 personas, mientras que la población objetivo fue de 983,780 y la población atendida fue de 1,557,191. Como puede observarse, el programa atendía a más usuarios de los que se planeaba y a pesar de esto solo se atendía a una pequeña fracción de la población potencial, aproximadamente el 12% en 2015. En la gráfica 13 se ilustra con mayor detalle a la población potencial, objetivo y atendida del PET de 2014 a 2017

Gráfica 13
México: Programa de Empleo Temporal población potencial, objetivo y atendida, 2014 a 2017 (personas)



²⁸ El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (2020) define a la población objetivo como: “*Población que una intervención pública tiene planeado o programado atender y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa*”. Mientras que la población potencial se define como: “*La población total que presenta la necesidad o el problema que justifica la existencia del programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención*”

En síntesis, durante los 24 años del PET, el presupuesto del programa se caracterizó por sufrir importantes recortes, especialmente durante las etapas de crisis, período en los que debería suceder lo contrario. Si bien los recursos del programa se incrementaron durante los años posteriores a la crisis, estos aumentos no fueron sostenidos. Sumado a esto, la falta de una metodología definida provocaba importantes limitantes en la operación del programa, puesto que no se tenía certeza del problema que se buscaba atender, en pocas palabras el programa solo operaba por inercia. Como consecuencia de estos factores el número de beneficiarios por el programa fue muy limitado, el PET no atendía ni a la mitad de la población potencial. Existe fuerte evidencia para pensar que esta situación es consecuencia de la adopción de una política fiscal ortodoxa y restrictiva, que no genera las condiciones para que este tipo de programas pueda operar. Como se vio en apartados anteriores, el gasto público tiende a disminuir durante los períodos de crisis, esto con el objetivo de mantener el balance presupuestario, situación que limita los efectos que tanto el PET como EA pudieron y pueden tener.

A lo largo del periodo de estudio, la economía mexicana ha estado inmersa en un largo periodo de inestabilidad, en el que las crisis económicas se han vuelto cada vez más frecuentes y profundas. Por su parte, la política fiscal ha mantenido un carácter procíclico, puesto que durante las etapas de crisis el gasto público tiende a contraerse. Esto es resultado de las medidas de corte ortodoxo implementadas en el país desde la década de los 1980, que rechazan el incremento del gasto público deficitario durante las etapas de crisis. Por otra parte, se ha observado que los EA que operan en México, tanto por el lado de los ingresos como por el de los egresos, son débiles y en algunos casos el objetivo de estos dista de estabilizar la economía durante las crisis. En pocas palabras, la economía mexicana no cuenta con un mecanismo fiscal robusto que le permita hacer frente las fluctuaciones cíclicas.

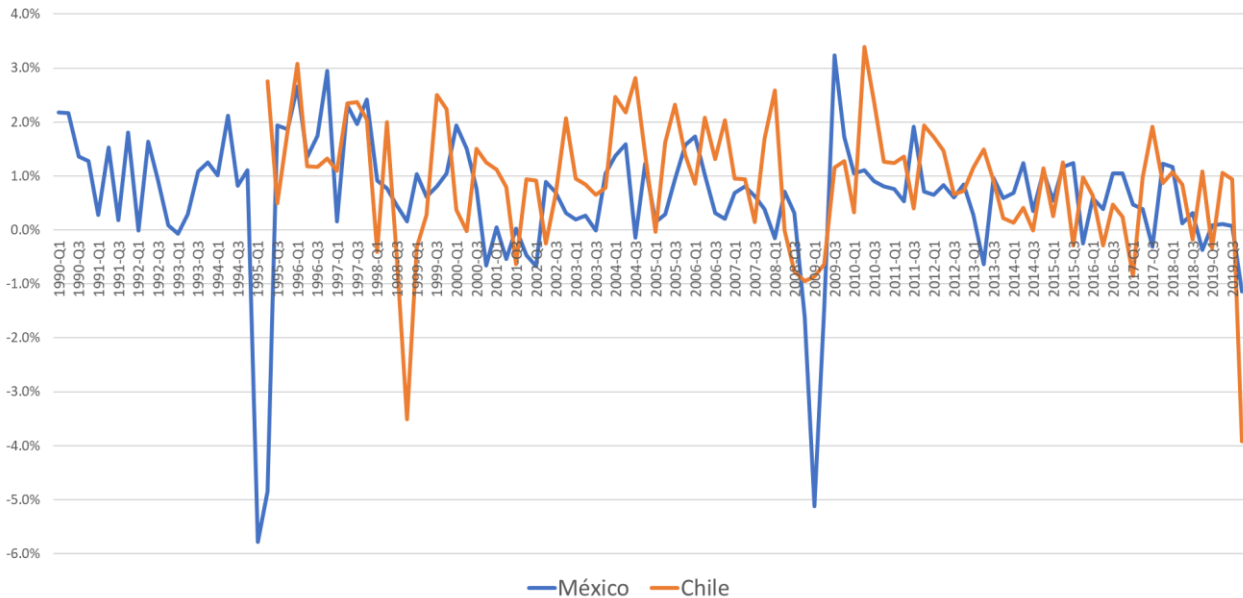
Capítulo 3. Análisis comparativo de otros programas de empleo temporal

En los últimos años, múltiples países han implementado programas de empleo público temporal para combatir el desempleo y los efectos que este produce en la economía, especialmente durante los períodos de crisis. Algunos ejemplos de programas de empleo temporal son: El *Mahatma Gandhi Guaranteed Employment Programme* de la India, el *Programa de Inversión en la Comunidad* de Chile, el *Programa Uruguay Trabaja* en Uruguay, el *Kurzarbeit* en Alemania, etc. Si bien cada programa opera de forma distinta y bajo diferentes condiciones sociales, políticas y económicas, todos tienen efectos sobre el desempleo, por lo que se pueden comparar los resultados obtenidos por cada programa y analizar la forma en la que estos son alcanzados.

Dicho lo anterior, en el presente capítulo se realizará un análisis comparativo entre el PET de México y el Programa de Inversión en la Comunidad (PIC) de Chile. Este último fue seleccionado debido a que la economía chilena y mexicana mantienen ciertas similitudes, ambas se han caracterizado por tener un crecimiento inestable y padecer de largos períodos de crisis. En materia de crecimiento económico, según datos de la OCDE, durante 2019 el PIB de México creció un 0.2%, mientras que el de Chile tuvo un crecimiento del 0.9%, si bien el crecimiento de este último es mayor, en los últimos años el PIB de ambos países ha mantenido un comportamiento similar. En la gráfica 14, se ilustra la tasa de crecimiento de ambos países, se puede observar que el producto de Chile tiene un comportamiento semejante al de México, aunque este último tiende a ser más inestable.

En cuanto al desempleo, durante 2019 la tasa de desocupación en México fue del 3.5% mientras que en Chile del 7.2%. Como puede observarse, el país sudamericano tiene niveles de desocupación significativamente mayores, no obstante, estas diferencias se deben principalmente a la metodología empleada por ambos países. Por último, es importante mencionar que ambos países son economías latinoamericanas y son catalogadas como economías en vías de desarrollo, por lo que comparten algunas características sociales, económicas y políticas, lo cual facilita la comparación entre ambos programas.

Gráfica 14
Tasa de crecimiento del PIB de México y Chile, 1990*-2019 (Trimestral)



Fuente: Elaboración propia con datos de la OCDE
*En el caso de Chile solo se cuentan con datos a partir de 1995-Q2

3.1. Breve contexto económico de Chile

A lo largo de su historia, Chile ha experimentado importantes cambios, pero sin duda el más trascendente en los últimos años fue el golpe de estado de 1973, mediante el cual se instauró una dictadura militar. El nuevo gobierno abandonó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones e implementó el desarrollo basado en una política económica ortodoxa, cuyo objetivo principal fue la liberalización económica. Desde 1975 se comenzó a implementar una serie de reformas enfocadas en el control de la inflación, el equilibrio fiscal y el equilibrio externo, esta serie de cambios desataron una crisis económica durante este mismo año.

En materia laboral, Olave, (2012) señala que; “*El Plan Laboral instrumentado desde septiembre de 1979 crea las condiciones de precariedad del empleo, y deja sin protección negociadora a los trabajadores frente a la parte patronal*” (p. 177). En 1982 la economía chilena experimentó una importante contracción, esto como resultado de la crisis de la deuda externa, que generó enormes consecuencias sobre la economía. En términos generales, esta etapa se caracterizó por un muy inestable crecimiento económico y el deterioro de las condiciones de vida de la población.

En 1989 se celebraron elecciones en Chile, en las cuales triunfó la Alianza Convergencia Democrática, esto representó el fin de la dictadura militar y marcó el inicio de un nuevo enfoque de desarrollo, cuyo objetivo era lograr un crecimiento económico más equitativo. Por lo que, durante los siguientes años, la economía chilena experimentó *“un tremendo progreso económico y una reducción de la pobreza”* (OCDE, 2021 p. 2). No obstante, el país aún enfrenta importantes problemas como la desigualdad, desempleo, etc. Además, su política económica aún tiene una importante influencia de las medidas ortodoxas implementadas durante la dictadura.

Las tres principales actividades económicas de Chile son: la agricultura, el turismo y la minería. En esta última, el país destaca por ser el productor número uno a nivel mundial de cobre y el segundo productor de molibdeno. En 2019 Chile produjo el 28% del cobre a nivel mundial y el 20% del molibdeno (Consejo Minero, 2021 p.5), esto convierte al país en uno de los principales exportadores de este tipo de productos. Al respecto, Jaime Ros (2015) señala que Chile pertenece al grupo de países que se *“han especializado en productos intensivos en recursos naturales, aprovechando su ventaja comparativa estática dada por su abundancia de recursos naturales [...] Estas economías ricas en recursos fueron las que pudieron compensar las pérdidas de empleo y producción en las industrias manufactureras”* (p. 19,20).

A lo largo del periodo de estudio, el país sudamericano experimentó dos crisis económicas. La primera de ellas fue de 1998-1999, esta crisis se originó inicialmente en Asia y posteriormente se contagió a diversas economías, entre ellas la chilena. El PIB de Chile comenzó a presentar una caída sostenida desde el tercer trimestre de 1998 y esta se extendió hasta el primer trimestre de 1999. En promedio la economía cayó un 1.4%, La segunda crisis fue la de 2008-2009, la cual comenzó a manifestarse durante el tercer trimestre de 2008 y se extendió hasta el segundo trimestre del 2009, en promedio la economía se contrajo un 0.8% Si bien, existen otros trimestres en donde la economía se contrajo, estos solo son caídas esporádicas, por lo que no se pueden considerar como crisis económicas.

En los últimos años, concretamente desde finales de 2012, la economía chilena comenzó a desacelerarse, esto como resultado del fin del boom de las exportaciones. Sumado a esto, a finales de 2019, se dieron una serie de protestas sociales en respuesta al incremento en la tarifa del metro de Santiago, mismas que revelan la persistente desigualdad existente en el país. De hecho, durante el tercer trimestre de 2019 la economía experimentaría su peor caída en lo que va del periodo de estudio, esta fue del 3.9%.

La inversión (Formación Bruta de Capital Fijo), a lo largo del periodo de estudio, ha tenido un crecimiento relativamente estable, en promedio esta tuvo una tasa de crecimiento del 1.4%, y solamente experimentó una contracción sostenida durante las dos crisis económicas antes mencionadas, la crisis de 1998-1999 fue el punto más crítico para esta variable, ya que, durante el cuarto trimestre del primer año de esta, la inversión se contrajo un 14.%. Por el frente externo, desde principios de los noventa las exportaciones se han mantenido al alza y éstas en promedio equivalen al 32.6% del PIB. En 2008 estas alcanzaron su punto más alto (41.4% del PIB) y posteriormente comenzaron a ir a la baja. Por su parte las importaciones han mantenido un comportamiento similar, desde 1990 estas presentaron una tendencia al alza, y en 2008 alcanzaron su punto más alto (39.4%), posteriormente estas comenzaron a caer, a lo largo del periodo de estudio la participación promedio de estas fue del 29.7%

Durante el periodo de estudio, las exportaciones de Chile han sido mayores que las importaciones. No obstante, existen algunos años en los que sucede lo contrario, de 1996 a 1998 las importaciones superaron a las exportaciones, esto como resultado de la desaceleración del comercio de la época que culminó en una crisis económica. De 2018 a 2019 sucedió algo similar, las importaciones comenzaron a ser mayores, esto como consecuencia de la desaceleración del comercio internacional provocada por la guerra comercial entre China y Estados Unidos y el fin del boom de las materias primas.

En materia de empleo, la situación de Chile no parece ser muy alentadora, en promedio, durante el periodo de estudio, la tasa de desocupación es del 7.8%. Tras la crisis de 1998 el desempleo presentó un incremento significativo, mismo que duró hasta 2004, posteriormente la desocupación comenzó a disminuir, fue hasta la crisis de 2008 cuando presentó un aumento

significativo. Desde 2015 se comenzó a observar una ligera tendencia al alza en la desocupación, misma que continúa hasta finales del periodo de estudio. En el cuadro 5 se puede observar de manera resumida las principales variables económicas de Chile y de México durante 2019.

Cuadro 5		
Principales variables económicas de México y Chile, 2019		
Variables	México	Chile
Crecimiento económico en 2019	-0.2%	0.9%
Crecimiento económico durante el periodo de estudio	2.6%	3.7%
Consumo privado**	66.6%	58.8%
Tasa de desempleo (promedio)	3.9%	7.8%
Tasa de desempleo en 2009	5.5%	9.7%
Exportaciones promedio (% del PIB)	26.5%	32.6%
Importaciones promedio (% del PIB)	35.5%	29.7%
Formación Bruta de Capital Fijo promedio (% del PIB) **	21.5%	19.5%
Gasto Público Promedio (% del PIB)	21.6%	20.8%
Ingreso Público Promedio (% del PIB)	-20.6%	21.5%
Deuda del Gobierno (% del PIB)	59.3%	43.8%
Inflación 2019	3.6%	2.6%

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la OCDE, CEPAL, SHCP y DIPRES.

*Solo de tomaron datos del crecimiento de 1995-2005

**Solamente se cuentan con datos a partir de 1996

La política fiscal implementada en el país andino a lo largo del periodo de estudio se ha caracterizado por ser acíclica. Jaime Ros (2015) señala que esta es no cíclica pero bastante cercana a ser contracíclica (p.156). Este comportamiento principalmente se debe a la regla fiscal basada en el balance estructural, que Chile ha implementado desde 2001²⁹, la cual consiste en “*estimar los ingresos del Gobierno Central ajustándolos por el ciclo económico y, consecuentemente, autorizar un gasto público consistente con dichos ingresos*” (Larraín et al., 2011, p.5). Esto tiene el fin de generar un superávit en la cuenta pública y tratar de reducir el carácter procíclico de la política fiscal.

En un inicio, la regla fiscal de Chile planteó como meta lograr un superávit equivalente al 1% del PIB, sin embargo, esta sufrió importantes modificaciones. En 2008 la meta se redujo

²⁹ De 2001 a 2005 la aplicación de la regla fiscal dependió solamente de la voluntad del Estado, sería hasta 2006 que esta se institucionalizó.

al 0.5% PIB y en 2009, con motivo de la crisis económica que azotaba al país, se redujo a 0% del PIB. Además, la metodología que se utiliza para estimar el balance estructural ha sufrido importantes modificaciones³⁰. Se estima que entre 2001 y 2007 la regla fiscal permitió generar ahorros equivalentes al 20% del PIB, que fueron utilizados durante la crisis económica de 2008 (Ros, 2015 p. 155). No obstante, estos ahorros no se utilizaron para expandir el gasto durante la fase baja del ciclo y compensar la caída que sufrió el sector privado, sino que se utilizaron para mantener estables las erogaciones y evitar contracciones y reajustes en el presupuesto. Al respecto Ffrench-Davis (2016 p.157) indica que:

La regla estructural permitió mantener el gasto fiscal tendencial, pese al debilitamiento de la recaudación tributaria; sin embargo, no llegó a incluir de manera formal una expansión del gasto mayor, contracíclica, para compensar los efectos de la recesión. Evitó que una contracción del gasto fiscal acentuara la brecha recesiva, pero no procuró compensar parte de la caída del gasto privado (p. 157)

Dicho lo anterior, en materia de gasto público, durante la década de 1990, las erogaciones públicas vivieron un período de relativa estabilidad. Durante los primeros años del período, el gasto se redujo, no obstante, a partir de 1996, este comenzó a incrementarse. Durante la crisis económica de 1998 el gasto público presentó un incremento en su participación del 1.01 puntos porcentuales respecto al año pasado, para 1999 el aumento fue de 1.7 puntos porcentuales, para alcanzar una participación de 21.9% del PIB. Como puede observarse previo a la entrada en vigor de la regla fiscal, las erogaciones realizadas por el Estado parecen mantener un ligero comportamiento contracíclico.

Durante los primeros años del nuevo milenio, la economía chilena experimentó un período de relativa estabilidad, por lo que el gasto público redujo su participación en la economía, además, en 2001 se comenzó a implementar la regla fiscal. Este periodo de relativa estabilidad fue interrumpido por la crisis económica y financiera de 2008, durante la cual el gasto público presentó un incremento en su participación del 2.3 puntos porcentuales respecto

³⁰ Si se quiere profundizar en la metodología de la regla fiscal y las modificaciones que se le han realizado consultar (Velasco et al., 2010) y (Velasco et al., 2012)

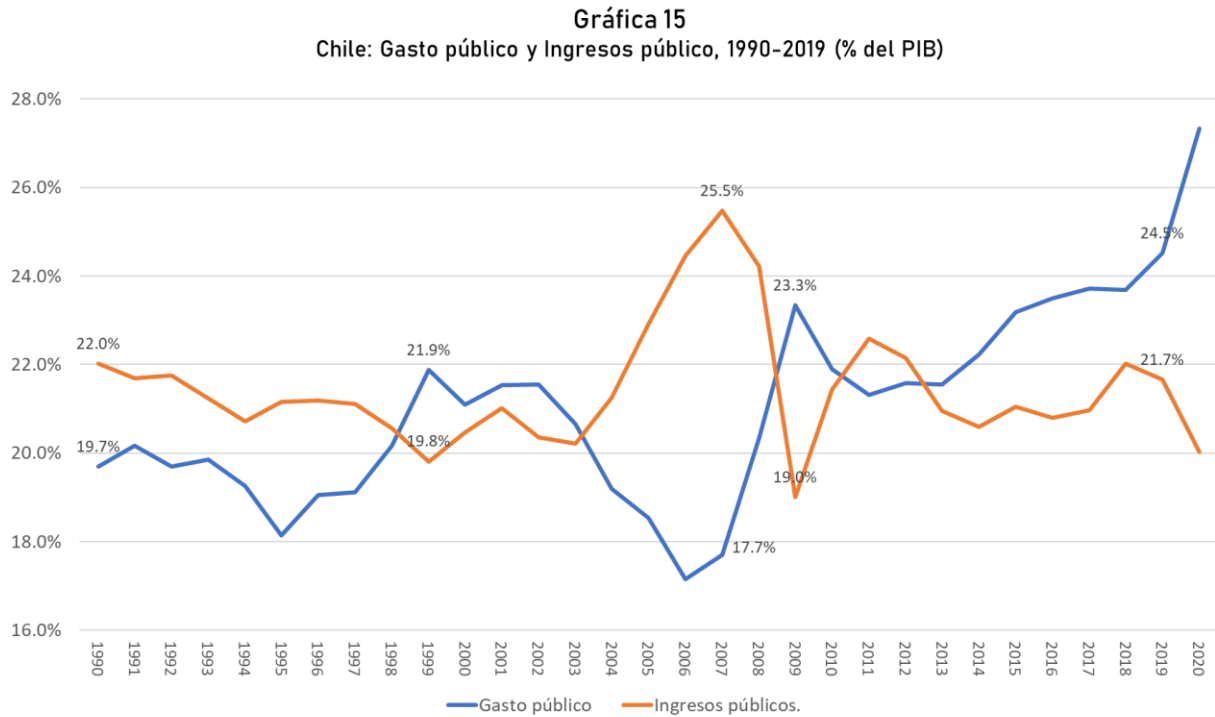
al año pasado y en 2009 aumentó 3 puntos porcentuales, lo que se traduce en una participación del 23.3% del PIB. Además, tanto el terremoto como el tsunami que azotaron a diferentes provincias de Chile en 2010, obligaron al Estado a incrementar las erogaciones. Como puede observarse, las erogaciones realizadas por el Estado se incrementaron durante la crisis

Entre finales de 2010 y principios del 2011 el gasto público comenzó a disminuir su participación, debido a que la economía entró en la fase de recuperación tras la crisis. No obstante, en 2014, las erogaciones comenzaron a incrementarse, esto sin que hubiera alguna crisis económica, esta tendencia se mantuvo hasta el final del periodo. En 2019 la economía chilena entró en una nueva etapa de crisis, durante el cuarto trimestre de este año el PIB se contrajo un 3.9%, en respuesta a esto el gasto público presentó un ligero incremento de 0.8 puntos porcentuales en su participación respecto al año anterior. Si bien el gasto público mantiene un carácter acíclico, este resulta ser insuficiente para reducir la desigualdad y la pobreza existente en el país, así como para impulsar el desarrollo.

Por el lado de los ingresos públicos, como es de esperarse, estos mantienen un comportamiento procíclico, incrementándose durante el auge y contrayéndose en las crisis. En promedio, a lo largo del periodo de estudio, los ingresos públicos tuvieron una participación del 21.5% del PIB. Durante la década de 1990, estos se mantuvieron relativamente estables, solamente presentaron una disminución durante la crisis de 1998-1999. A lo largo del nuevo milenio, se experimentó una situación similar, los ingresos se mantuvieron relativamente estables, en 2007 estos alcanzaron su punto máximo, 25.5% del PIB. No obstante, el siguiente año la crisis económica y financiera provocó que estos comenzaran a disminuir y en 2009 alcanzaron su punto más bajo, 19% del PIB. En 2010, al iniciarse la etapa de recuperación, los ingresos públicos volvieron a recuperar el comportamiento que tenían previo a la crisis.

Como puede observarse, los ingresos públicos tienen un comportamiento procíclico, sin embargo, lo importante de esto, es que mediante la regla fiscal el Estado puede ahorrar los excedentes para utilizarlos durante la fase baja del ciclo y así evitar que el gasto se contraiga.

En la gráfica 15 se ilustra el comportamiento del gasto y los ingresos públicos de Chile durante el periodo de estudio.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (DIPRES).

3.2. Programa de Inversión en la Comunidad (PIC), Chile

El Programa de Inversión en la Comunidad de Chile comenzó a operar en 2001, en respuesta a los altos niveles de desempleo del país³¹ ocasionados por la crisis económica de finales de los noventa. El programa es administrado y operado por la Unidad ProEmpleo de la Subsecretaría del Trabajo perteneciente al Ministerio de Empleo y Previsión Social. El objetivo del programa es combatir el desempleo, ofreciendo “*empleos de corta duración a desempleados de familias vulnerables que habitan en regiones de alto desempleo mediante su vinculación a proyectos intensivos en el uso de mano de obra, orientados a generar un impacto positivo en la comunidad*” (Farné, 2016, p. 19).

³¹ Según datos de la OCDE durante el 2000 la tasa de desocupación era del 9.67%, para el 2001 este se incrementó a 9.85%.

Dado que los empleos que el programa genera tienen un carácter temporal, los contratos de trabajo de los beneficiarios tienen una duración de 1 a 4 meses y en algunos casos estos pueden tener una extensión de 6 meses. Al acabar el contrato, los beneficiarios pueden permanecer en el programa y suscribirse a un nuevo contrato con algún otro organismo, lo que incrementa la duración de los beneficiarios en el programa. Si bien puede llegar a pensarse que con esto el programa deja de tener un carácter temporal, esto no es así, ya que como se mencionó previamente, las mejores condiciones salariales y laborales que ofrece el sector privado durante las etapas de recuperación y auge harán que los beneficiarios transiten a estos empleos.

Debido a la duración máxima de cuatro meses de los contratos (con algunas excepciones), los proyectos del programa se renuevan cuatrimestralmente durante los meses de enero, mayo y septiembre, esto también permite evaluar los resultados y el impacto del programa. La operación del PIC comienza cuando las autoridades municipales identifican una caída en la demanda laboral. Posteriormente, envían una solicitud a su respectiva Intendencia y Secretaría Regional Ministerial del Trabajo, las cuales se encargan de evaluar y analizar la situación del municipio. Estas envían una solicitud al Comité de Seguimiento de Programas de Empleo, estos últimos aprueban (o rechazan) las solicitudes y determinan la línea de ejecución del programa, las cuales pueden ser:

- **Línea de Intendencia (Ejecución de proyectos por transferencia directa de recursos):** Bajo esta línea los recursos son entregados directamente a las Intendencias, para la ejecución de los proyectos ya sea de forma directa o mediante contratos con el sector privado.
- **Línea SENCE (Ejecución de proyectos a través de convenio):** Bajo esta línea de operación se transfieren los recursos a personas jurídicas sin fines de lucro (ONG), los cuales son elegidos mediante un concurso público en donde se presentan propuestas de proyectos que sean intensivos en mano de obra y que generen un beneficio a la comunidad.

Una vez aprobados los proyectos y asignado el presupuesto, se realiza la contratación de los beneficiarios, esto lo realizan los organismos ejecutores o la Intendencia, esto depende de la línea de ejecución. El programa considera como población potencial a todas las personas que:

Tengan más de 18 años, sean trabajadores desempleados, vivan en regiones o comunas que presenten tasas de desocupación superiores al promedio de desempleo nacional; Poseer certificado vigente de la Ficha de Protección Social o del instrumento de focalización que le reemplace; Presentar certificado de afiliación vigente, emitido por la Superintendencia de Pensiones y/o certificado de cotizaciones previsionales vigente emitido por alguna administradora de fondo de pensión; Contar con inscripción vigente en la respectiva Oficina Municipal de información Laboral o en las instituciones que en la Municipalidad cumplan funciones similares cuando en la misma no exista lo anterior.(Ministerio de Desarrollo Social , 2017, p. 3).

Como puede intuirse de la definición de la población potencial, el PIC está enfocado en atender a los desempleados provenientes del sector formal, ya que se les solicita contar con protección social, lo cual representa una limitante al alcance del programa. Ahora bien, respecto a la población atendida, por la forma en la que el programa opera, esta siempre es igual a la población objetivo. En cuanto a las remuneraciones, el PIC otorga a los beneficiarios un pago equivalente al Ingreso Mínimo Mensual proporcional a la jornada que realizan, esta puede ser media, tres cuartos y completa, además de que los beneficiarios reciben todas las prestaciones establecidas en la ley.

En cuestiones presupuestarias³², el PIC parece responder a los movimientos del desempleo. En 2005 el presupuesto ejecutado del programa ascendía en términos reales a 7.3 mil millones de dólares, durante los siguientes dos años el presupuesto ejercido por el programa se incrementó significativamente. En 2006, los recursos del programa tuvieron un crecimiento del 52% y en 2007 un 61%, al mismo tiempo, el desempleo comenzó a reducirse significativamente, la tasa de desocupación pasó de 9.23% en 2005 a 7.1% en 2007.

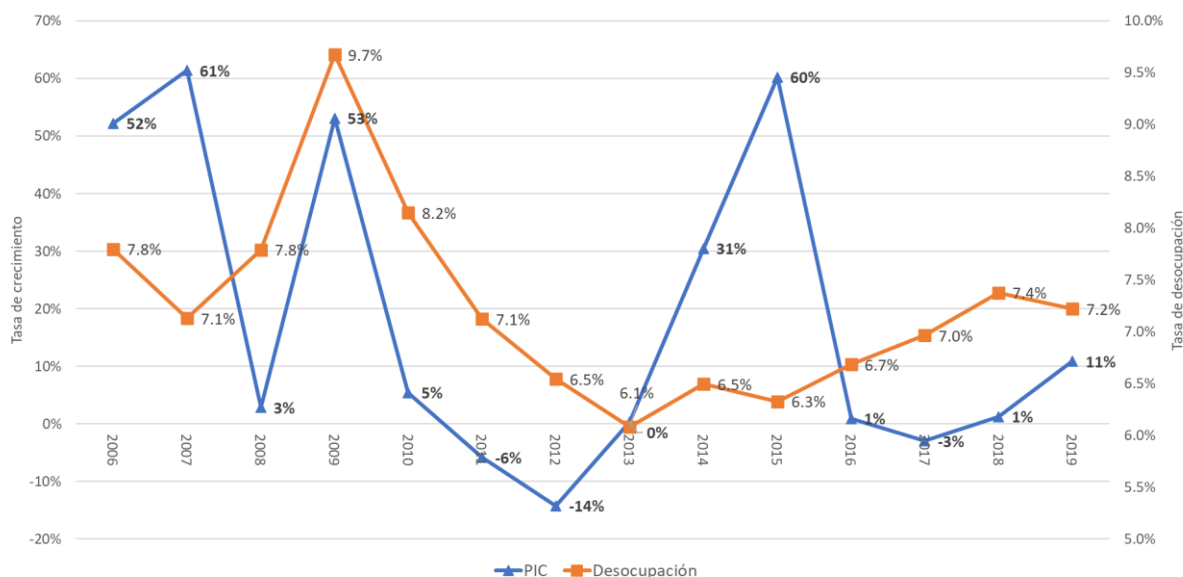
³² Solamente se cuentan con datos del presupuesto del PIC desde 2005.

Durante la crisis económica de 2008-2009, el desempleo comenzó a incrementarse vertiginosamente, y en 2009 la tasa de desocupación alcanzó un máximo de 9.7%. Por su parte, el presupuesto del PIC durante este mismo año presentó un incremento del 53%, esto con el fin de combatir el desempleo. En 2010, tras finalizar la crisis, el presupuesto del PIC comenzó a decrecer, y en 2011 y 2012 sufrió una reducción del 6% y 14% respectivamente. Sin embargo, durante estos años el desempleo también comenzó a descender, en 2013 la tasa de desocupación fue del 6.1%, la más baja en los últimos años, por lo tanto, no existieron motivos para incrementar el presupuesto del programa. En la gráfica 18 se ilustra con mayor detalle la evolución del presupuesto del PIC y de la tasa de desempleo en Chile.

Ahora bien, en cuanto a los beneficiarios³³, estos siguen un comportamiento similar al presupuesto, puesto que tienden a incrementarse durante los períodos de baja demanda laboral. Durante el primer trimestre del 2005, el programa ofreció un total de 5,583 cupos, número que continuó creciendo hasta alcanzar un total de 13,531 durante el primer trimestre de 2006, para el segundo trimestre de este año, el número de beneficiarios disminuyó un 12%. Esto marco el inicio de un periodo de desaceleración en el número de usuarios, no obstante, durante este periodo la tasa de desocupación comenzó a reducirse, por lo que es normal que el número de cupos disminuya.

³³Solamente se cuentan con datos del número de beneficiarios del PIC a partir de 2005 y con una periodicidad trimestral.

Gráfica 16
Chile: Tasa de crecimiento real del presupuesto del Programa de Inversión en la Comunidad (PIC) y tasa de desocupación, 2006-2019 (USD, 2015=100)

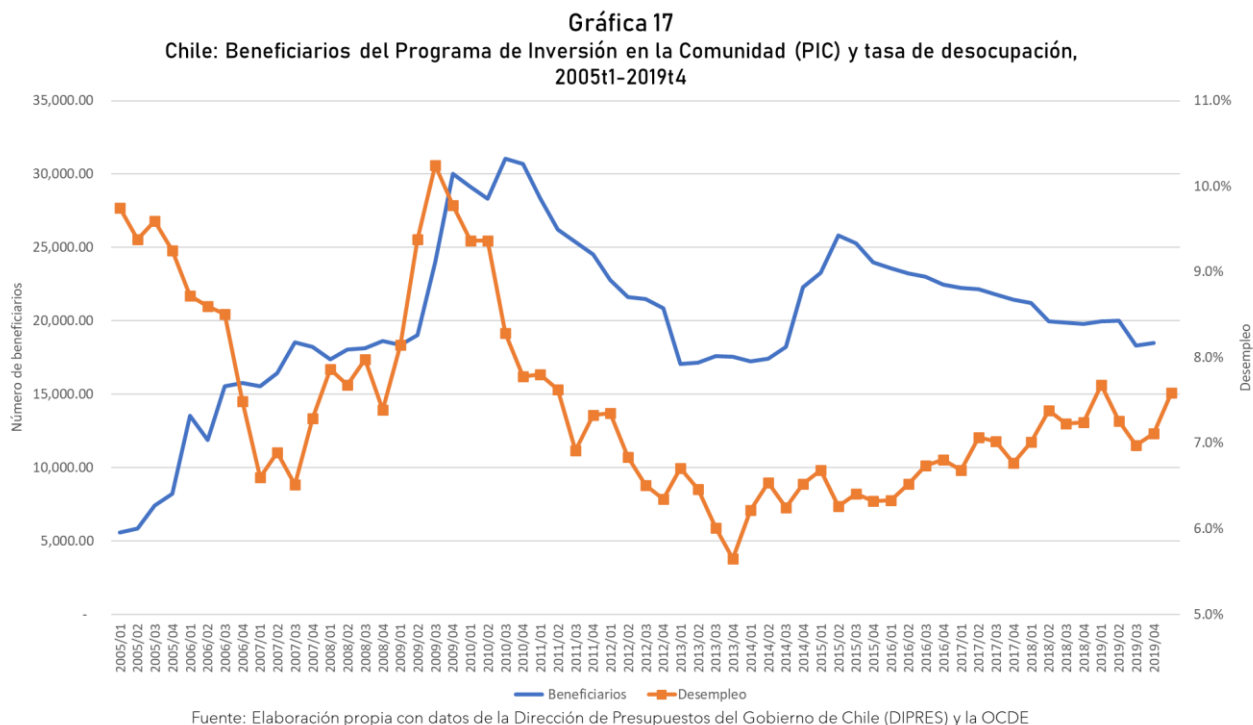


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Presupuestos del Gobierno de Chile (DIPRES) y la OCDE

Durante el primer trimestre de 2008 el número de beneficiarios cayó un 5% respecto al trimestre anterior, sólo se ofrecieron 17,370 cupos, esto a pesar del aumento en el desempleo producto de la crisis económica por la que atravesaba el país. Fue hasta el segundo trimestre de 2009, que el número de usuarios comenzó a aumentar de manera sostenida, y para el cuarto trimestre de este año el programa ofreció 30,024 cupos. En 2010, tanto la economía como el empleo comenzaron a recuperarse, y en consecuencia el número de beneficiarios comenzó a disminuir, comportamiento que continuó a lo largo del periodo de estudio. Si bien durante algunos trimestres se presentaron incrementos, estos solo fueron esporádicos, tal es el caso del tercer trimestre del 2010, cuando el programa alcanzó su máximo de beneficiarios (31,050 cupos). En la gráfica 19 se ilustra gráficamente, el número de beneficiarios del PIC y la tasa de desocupación para cada trimestre del periodo de estudio.

En suma, existe fuerte evidencia que prueba que el PIC de Chile responde a los movimientos del empleo, tanto el presupuesto como el número de beneficiarios aumentan durante los períodos de baja demanda laboral. Sin embargo, la respuesta del programa es ligeramente lenta, ya que primero se incrementa el desempleo y posteriormente el presupuesto y el

número de beneficiarios³⁴ aumentan. No obstante, la intervención del Estado a través del programa parece ser clave en el combate al desempleo.



Ahora bien, como puede observarse, existen importantes diferencias entre el PET de México y el PIC de Chile, tanto en su funcionamiento como en sus resultados. Por un lado, el programa mexicano demostró tener poca efectividad, puesto que su presupuesto sufrió considerables recortes, especialmente durante los períodos de crisis, y el número de beneficiarios era muy reducido. Por otra parte, el PIC, ha mostrado responder a los cambios en el desempleo, su presupuesto se incrementa durante los períodos de crisis, dotando al programa de los elementos necesarios para cumplir su objetivo. Por tal motivo, el programa chileno deja importantes lecciones que el PET de México podría retomar para mejorar su funcionamiento y obtener mejores resultados³⁵.

La primera lección que el programa chileno deja es el carácter contracíclico. Como se señaló anteriormente, el PIC parece responder a los movimientos en el empleo que produce el ciclo,

³⁴ La lenta respuesta del número de beneficiarios puede atribuirse a factores externos, por ejemplo, la población desempleada puede recurrir al programa como medida de última instancia.

³⁵ Esto suponiendo que se retoma PET

cuando la economía entra en crisis y el desempleo aumenta, el presupuesto del programa se incrementa para poder atender a un mayor número de personas. De esta manera, se trata de minimizar la caída del empleo e impulsar una rápida recuperación, mientras que en los períodos de prosperidad sucede lo contrario. Si bien esta es una muy importante característica del programa, esta solo es posible gracias a la aplicación de una política fiscal menos restrictiva, que genera las condiciones necesarias para que este tipo de programas pueda responder a los efectos de las fluctuaciones cíclicas.

Otra importante lección son los beneficios que el programa otorga. Por un lado, el PIC da a los beneficiarios una remuneración equivalente al Ingreso Mínimo Mensual y accesos a todas las prestaciones establecidas por la ley. De esta manera, el programa no solo contiene la caída del empleo y el consumo de la población, sino que también permite a los beneficiarios mantener cierto nivel de vida. Por su parte, el PET solamente ofrecía a los trabajadores un pago equivalente al 99% del salario mínimo general diario vigente, el programa no ofrecía ninguna prestación social³⁶. Si el programa se vuelve a retomar, es necesario que ofrezca a los beneficiarios todas las prestaciones sociales establecidas en la ley.

Una última lección que el PIC deja, es la metodología para identificar a la población objetivo. En el programa chileno, las autoridades municipales son las encargadas de identificar a la población desempleada durante los períodos en los que la demanda laboral cae, posteriormente estos solicitan a las autoridades correspondientes cupos y recursos para operar el programa. Este método ha probado ser muy eficiente y útil para identificar el número de desempleados, además, se puede identificar y dar apoyo a los sectores atrasados. Por su parte, el PET no contaba con una metodología definida para identificar a la población objetivo, lo cual provocaba que esta siempre subestimara. En consecuencia, no se tenía certeza de la magnitud del problema que se quería atender y se limitaban su capacidad.

Como puede verse, el PIC de Chile deja importantes lecciones que el PET puede retomar para mejorar sus resultados. Esto no implica que México tenga que hacer exactamente lo que

³⁶ Farné, (2016) señala que los beneficiarios del PET deben de estar suscritos al régimen de salud subsidiado (p. 30),

Chile para tener un programa de empleo temporal con mejores resultados, más bien, se busca que la experiencia de Chile sea fuente de aprendizaje para mejorar el PET, esto mediante el análisis de las fortalezas y debilidades de cada programa, para aprovechar estas enseñanzas para tratar de a las condiciones sociales y económicas de México. En el cuadro 6 se muestran las principales diferencias entre el PET y el PIC.

Cuadro 6	
Principales diferencias (Lecciones) entre el PIC de Chile y EL PET de México	
Programa de Inversión en la comunidad, Chile	Programa de Empleo Temporal, México
El programa tiene un carácter contracíclico, el presupuesto del programa se incrementa en los períodos de crisis y se contrae en los períodos de auge	El programa tiene un carácter procíclico, el presupuesto del programa se reduce en los períodos de crisis, y se incrementa en los períodos de auge
El programa ofrece a los beneficiarios una remuneración monetaria equivalente al Ingreso Mínimo Mensual, además de que les ofrece todas las prestaciones sociales establecidas por la ley.	El programa ofrece a los trabajadores una remuneración equivalente al 99% de un salario mínimo general diario vigente
El programa cuenta con una metodología definida para identificar a la población objetivo, en esta las autoridades municipales son las encargadas de identificar a la población desempleada.	Las reglas de operación del programa no cuentan con una metodología definida para identificar a la población objetivo.

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones.

Las fluctuaciones del ciclo económico producen diversos efectos sobre la economía, pero sin duda el desempleo es uno de los más importantes, esto debido a que genera múltiples consecuencias como; desigualdad, pobreza, bajo crecimiento, etc. En el primer capítulo se revisaron las diferentes posturas teóricas sobre el ciclo económico. Lo cual se concluyó que las fluctuaciones del ciclo se originan al interior de la propia economía, si bien existe otro grupo teórico que considera que el ciclo es exógeno, este no logra explicar satisfactoriamente la realidad que muchas economías viven actualmente.

Dado que las fluctuaciones del ciclo económico son inherentes al funcionamiento de la economía, es imposible evitar que estas sucedan. Sin embargo, la revisión del enfoque de las finanzas funcionales de Abba Lerner permitió concluir que: el Estado cuenta con múltiples instrumentos, como la política fiscal, mediante los cuales puede amortiguar y reducir los efectos de las crisis económicas, así como aminorar la duración de estas e incrementar la extensión del auge. Este enfoque propone que las intervenciones del Estado deben de juzgarse por sus resultados y como estas permiten alcanzar la prosperidad económica, principio por el cual la presente investigación se guió.

También se revisaron los aportes de, Hyman Minsky al enfoque de las finanzas funcionales, el cual señala que; el gasto público se debe de enfocar en la inversión y la creación de empleo. Además, se debe apoyar a los sectores menos avanzados, ya que de lo contrario se pueden no tener los efectos deseados. Igualmente, se concluye que los estabilizadores automáticos de la política fiscal juegan un papel importante, ya que estos mecanismos responden de forma automática a los movimientos del ciclo y son capaces de contrarrestar los efectos que las fluctuaciones generan. Se revisaron los principales estabilizadores, tanto por el lado de los egresos como por el de los ingresos, se hizo especial énfasis en el programa de empleo temporal, debido a que puede tener considerables efectos estabilizadores sobre el empleo y la economía.

En el segundo capítulo, se analizó el caso de México y se encontraron importantes hallazgos. En primer lugar, la economía mexicana ha experimentado un largo periodo de inestabilidad,

en el que predominan las crisis económicas, que se han vuelto cada vez más frecuentes y severas, simplemente durante el período de estudio el país experimentó 4 crisis económicas, de las cuales, tres (1995, 2008 y 2018³⁷) son catalogadas como las más severas en la historia reciente. Además, las principales variables macroeconómicas como el consumo, la inversión, y el empleo se caracterizan por tener rápidas caídas durante estos periodos.

Sumado a esto, los períodos de recuperación económica se han distinguido por ser extremadamente lentos e ineficientes, puesto que tienen que pasar meses o inclusive años, para que las principales variables económicas se recuperen plenamente. Por ejemplo: previo a la crisis económica de 2008-2009, la tasa de desempleo en el país era del 3.76%, y durante el punto más crítico de la crisis esta pasó ser del 5.6%, al finalizar la crisis el desempleo no disminuyó, por el contrario, continuó aumentando durante los meses posteriores. Fue hasta principios de 2017 cuando el desempleo volvió a presentar tasas similares al periodo previo a la crisis. Sin embargo, la recuperación del empleo tuvo una muy corta duración, ya que en 2018 la economía entró nuevamente en crisis. En términos generales, la economía mexicana se caracteriza por entrar rápidamente en crisis y tener un lento período de recuperación, a tal punto que cuando esta se alcanza la economía vuelve a contraerse nuevamente, en pocas palabras el ciclo económico de México es inestable.

Por su parte, la política fiscal implementada en México se ha caracterizado por ser altamente restrictiva y procíclica. Esto se debe a la implementación de medidas ortodoxas desde la década de 1980, que han establecido el equilibrio presupuestario como principal objetivo de la política fiscal. Esto ha provocado el abandono del gasto público como herramienta para contrarrestar los efectos de las fluctuaciones cíclicas e impulsar la recuperación económica. Durante las crisis, las erogaciones del Estado se contraen en lugar de incrementarse para compensar la caída de la economía, debido a la aversión al déficit fiscal. Lo cual provoca que las crisis sean más profundas, tal como sucedió durante la crisis económica de 1994-1995.

La conducta procíclica del gasto público y sus efectos contractivos se ven agudizados por el comportamiento de los ingresos públicos. Los cuales se caracterizan por ser sumamente

³⁷ Actualmente esta crisis continúa desarrollándose.

bajos, lo que obliga al Estado a contraer aún más el gasto durante los períodos de crisis, con el fin de mantener el equilibrio fiscal. Irónicamente, esta situación provoca que el balance presupuestario se deteriore, ya que, al contraerse aún más la economía, los ingresos públicos disminuyen, por ende, el balance se deteriora. Además, los ingresos públicos han demostrado ser insuficientes para solventar las necesidades de gasto del país, estos han llegado inclusive a ser incapaces de sostener la mera operación del Estado. Esta situación es ocasionada por múltiples factores, entre los que destacan: la alta dependencia de los ingresos petroleros, que provoca que los ingresos públicos sean volátiles, la baja recaudación tributaria, la existencia de regímenes especiales, la alta evasión y elusión fiscal, etc.

En resumen, la adopción de medidas fiscales ortodoxas despojó a la política fiscal de sus principales instrumentos para combatir los efectos de las fluctuaciones cíclicas y la ha transformado en un instrumento que genera inestabilidad incapaz de responder a la situación económica del país. Se ha privilegiado el equilibrio fiscal sobre los resultados en empleo y crecimiento económico, dejando a la economía desprotegida. Quizás, estas es una de las principales causas del largo periodo de inestabilidad por el que atraviesa México.

Por otro lado, los estabilizadores automáticos, se caracterizan por ser débiles y tener limitados efectos estabilizadores. Los EA, por el lado de los ingresos, se han concentrado en el mantenimiento del equilibrio fiscal más que en la estabilización económica, este es el caso del FEIP. Si bien el ISR también funge como un EA, tiene múltiples deficiencias que limitan su actuación, tal es el caso de la poca recaudación, su reducida tasa gravable. Por lo que no tiene la capacidad de regular el gasto a lo largo del ciclo.

Los EA por el lado del gasto, para ser los más débiles. En primer lugar, los reducidos ingresos públicos imponen importantes limitantes a su actuación, ya que los recursos son insuficientes para que los EA operen, además de que no se cuentan con mecanismos de ahorro de ingresos para solventar las erogaciones realizadas durante las crisis. En segundo lugar, la operación de estos implica inevitablemente incurrir en un déficit fiscal durante los períodos de crisis, por esta razón los estabilizadores son dejados de lado con el fin de mantener el equilibrio fiscal. Esta situación ha obligado a muchos estabilizadores por este frente a adoptar un

comportamiento procíclico o en el peor de los casos a ser acíclicos, como sucede con los subsidios y transferencias al sector privado, que responden a cuestiones políticas y no a los movimientos del ciclo. Por último, las políticas ortodoxas de liberalización económica implementadas desde la década de 1980 han ocasionado una fuerte dependencia del sector externo. Lo cual limita el tamaño de la demanda agregada y por ende los efectos de los EA, ya que los efectos multiplicadores de estos se han visto reducidos y en el peor de los casos estos se fugan.

Ahora bien, el análisis del Programa de Empleo Temporal de México, principal objeto de estudio de la presente investigación reveló que el programa no tiene efectos estabilizadores sobre el empleo y ni siquiera mantiene un carácter contracíclico. Quizás se deba a que su presupuesto se contrae durante los períodos de crisis, cuando el desempleo se incrementa. De hecho, esta fue la principal debilidad y limitante del programa, ya que año con año el presupuesto del programa sufría importantes recortes, hasta que en 2019 el PET fue cancelado, por la falta de recursos.

Sin embargo, los pobres resultados del programa no se le pueden atribuir solamente a las cuestiones presupuestarias. Durante sus 24 años de operación, el PET no contó con una metodología definida dentro de sus reglas de operación para identificar a la población potencial y a la población objetivo. Por esta razón no se tenía certeza de cuál era la magnitud del problema que se quería atender y el alcance que el programa podía tener. Los limitados datos sobre el número de beneficiarios muestran que el PET atendía a más personas de las que se tiene planeado, dicho lo anterior, no debe de ser ninguna sorpresa que el programa tenga un presupuesto tan bajo, ya que no se podía determinar con certeza cuántos recursos requería.

En el tercer capítulo, se realizó un análisis comparativo del Programa de Inversión en la Comunidad de Chile. Si bien, el programa chileno no tiene los mejores resultados de entre todos los programas, estos han sido bastante positivos y dejan un importante precedente de los efectos que los programas de empleo temporal pueden generar. Se encontró que, desde su implementación en 2001, el PIC ha mantenido un carácter contracíclico, ya que, durante

las etapas de crisis, en las que el desempleo aumenta, el programa incrementa su presupuesto para poder atender a un mayor número de beneficiarios y de esta manera contener la caída del empleo. Mientras que en las etapas de auge el número de beneficiarios disminuye, puesto que el desempleo se reduce, por lo que no hay necesidad de incrementar el presupuesto del programa. De esta manera es como el PIC ha logrado contribuir al combate al desempleo y a la estabilización de la economía. Además, la forma en la que el programa identifica a la población objetivo y a la atendida, permite a este enfocarse en sectores específicos y apoyar a aquellos menos avanzados.

Los resultados que el PIC obtiene y su carácter contracíclico, son posibles gracias a la forma en la que opera, su robusta metodología y a la política fiscal que Chile ha implementado. Si bien la política fiscal se ha caracterizado por ser ortodoxa, ha mantenido un carácter acíclico, debido a que la regla fiscal permite al Estado generar ahorros durante el auge que puede utilizar durante la crisis para evitar que el gasto se contraiga y se agudice la crisis. Esto no quiere decir que el Estado emplee los ahorros para compensar la caída de la demanda agregada, simplemente evita que el gasto público disminuya. Por lo tanto, si en México se implementa un programa exactamente igual al PIC, este no obtendría los mismos resultados que en Chile, ya que este operaría bajo condiciones fiscales más restrictivas que limitarían su operación y en consecuencia sus resultados.

Al respecto, Jaime Ros (2015) señala que la implementación de una política fiscal que ayuda a estabilizar la actividad económica a través de medidas anticíclicas ha sido uno de los principales factores que han permitido al país sudamericano tener un mayor crecimiento económico que México. Si bien el carácter acíclico de la política fiscal de Chile ha generado las condiciones necesarias para que el PIC pueda operar y obtener resultados positivos. Sin embargo, esta aún es insuficiente para impulsar un desarrollo sostenido que permita mejorar las condiciones de vida de la población. Además de que está basada en las ideas ortodoxas, que limitan su potencial.

En conclusión, la evidencia presentada muestra que el PET de México no tiene efectos estabilizadores sobre el empleo y el ciclo económico. Esto se debe a que durante el periodo

de estudio el presupuesto del programa sufrió importantes reducciones durante los períodos de crisis. Esta situación quizás se deba a la política fiscal implementada en los últimos años, debido a que se tiene una aversión que se tiene a utilizar el gasto deficitario durante los períodos de crisis. De ahí que el PET y otros instrumentos fiscales contracíclicos sean incapaces de contrarrestar las crisis económicas.

Resulta incongruente la decisión de cancelar el PET, puesto que el empleo ha probado ser una de las variables más golpeadas durante las recientes crisis económicas. Si bien durante sus 24 años de operación los resultados del programa dejaron mucho que desear, la experiencia internacional ha demostrado que este tipo de programas tienen importantes efectos en el combate al desempleo. Si se quisiera retomar el PET y mejorar sus resultados, es crucial realizar cambios tanto al programa como a la estructura económica del país. Por ejemplo, en primer lugar, la política fiscal tiene que dejar de limitar el gasto deficitario y comenzar a centrarse en utilizar los instrumentos fiscales como medio para obtener mejores resultados en materia de empleo y crecimiento. En segundo término, se debe de comenzar a reducir la restricción externa que limita la demanda agregada y los efectos multiplicadores de los EA, si bien este puede ser un proceso largo, es fundamental que se comiencen a tomar acciones.

Por último, es necesario realizar una reestructuración n del PET, el programa debe de contar con una metodología más robusta que le permita identificar a la población objetivo, pero más importante, este debe de centrar sus esfuerzos en apoyar a los sectores más atrasados para incentivar la creación de empleos. Asimismo, el programa debe ofrecer a los beneficiarios un pago equivalente al salario mínimo y acceso a la seguridad social, de esta manera se garantiza el bienestar de la población. Con estos cambios el programa podría contener la caída del empleo durante las crisis e impulsar una rápida recuperación, sin embargo, si se siguen implementando las mismas políticas y medidas restrictivas, los resultados en materia de empleo y crecimiento no dejarán de ser mediocres.

Bibliografía

- Banda, H., & Chacón, S. (Jul -Sep 2005). La crisis financiera mexicana de 1994: Una visión política-económica. *La crisis financiera mexicana de 1994: Una visión política-económica*, 445-465.
- Banxico. (2020). *Banco de México*. Obtenido de Sistema de Información Económica: <https://www.banxico.org.mx/SielInternet/>
- Basilio Morales, E. (2016). *La controversia teórica sobre la política fiscal. El ciclo económico y los estabilizadores automáticos en México*. México: UNAM.
- Basilio Morales, E. (2017). Política fiscal procíclica y estabilidad monetaria en Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. *Nicolaita de Estudios Económicos*, XII(2), 139-167.
- Basilio Morales, E. (13 de Marzo de 2018). Política fiscal contracíclica para el crecimiento económico en México. *Revista Nicolaita de Estudios Económicos*, 12(2), 145-172.
- Bell, S. (Noviembre de 1999). *Functional Finance: What, Why, and How?* Recuperado el 11 de 02 de 2021, de <http://www.levyinstitute.org/pubs/wp287.pdf>
- Burns, A. F., & Wesley, C. M. (1946). *Measuring business cycles*. New York: National Bureau of Economic Research.
- Calderón Villarreal, C. (2012). Crisis y Ciclos Económicos de México de 1896 al 2010: un análisis espectral. *Argumentos*, 25(70), 105-126.
- Calderón Villarreal, C., & Hernández Bielma, L. (Enero de 2017). Integración económica, crisis económicas y ciclos económicos en México. *Contaduría y Administración*, 62(1).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. (30 de marzo de 2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*. Obtenido de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH_061120.pdf
- CEFP. (2020). *El incremento del Gasto Público como Política Económica Contracíclica*. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Ciudad de México: CEFP.
- CONEVAL. (2013). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 -Programa de Empleo Temporal (PET) (Evaluación Específica de Desempeño).
- CONEVAL. (2018). Fichas de Monitoreo y Evaluación 2017-2018 de los Programas y las Acciones Federales de Desarrollo Social. (lo que mide se puede mejorar).
- Consejo Minero. (Junio de 2021). *Consejo Minero*. Recuperado el 10 de 07 de 2021, de Cifras actualizadas de la Minería: <https://consejominero.cl/chile-pais-minero/cifras-actualizadas-de-la-mineria/>
- De Gregorio, J. (2007). El crecimiento económico de la América Latina Del desencanto del siglo XX a los desafíos del XXI. *El trimestre económico*.
- Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile. (Junio de 201). *Estadísticas de las Finanzas Públicas*. Obtenido de <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-channel.html>

- Dirección de Presupuestos Gobierno de Chile. (2021). *Balance Estructural*. Recuperado el 31 de Julio de 2021, de <https://www.dipres.gob.cl/598/w3-propertyvalue-16156.html>
- Durán, N. I. (2013). El Ciclo Económico en Kalecki a Través de un Análisis Matemático Caótico [Tesis de Maestría]. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Farné, S. (2016). Programas de empleo público en América Latina (Núm. 185; Macroeconomía del Desarrollo, pp. 1–35). CEPAL.
- Fernandez de Lascoiti, E. L. (2009). CRACK DE 1929: Causas, desarrollo y consecuencias. *Revista Internacional del Mundo Económico y del Derecho*, 1, 1-16.
- Ffrench-Davis, R. (2016). *LA EXPERIENCIA DE CHILE CON EL BALANCE FISCAL ESTRUCTURAL*. *Cuadernos de Economía*, XXXV(67), 149–171.
- Fiorito, A. (2012). Finanzas funcionales en economías abiertas. *Estudios Latinoamericanos, Nueva Época*(30), 99-115.
- Fisher, E. (abril-junio de 2013). Estabilización automática y seguridad social: Brasil, México, Costa Rica y Chile. *Revista Problemas del Desarrollo*, 173(44), 9-29.
- Galhardi, R. (2009). México Programa de Empleo Temporal Ampliado (PETA). OIT Notas Sobre la Crisis, 1–4.
- Gómez Gasteasoro, I. (2004). *Estabilizadores Fiscales Automáticos: Un Análisis del Caso Mexicano [Tesina de Licenciatura]*. Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- González Madrid, M. (1996). Pobreza y desempleo. Los saldos de la crisis de 1994-1995. *Polis México*, 1(1), 209-235.
- Guillén-Romo, H. (1992). El Dogma de las Finanzas Sanas en México. *Investigación Económica*, 51(2000), 33-47.
- Heath, J. (2011). Identificación de los ciclos económicos en México: 30 años de evidencia. *Revista Internacional de Estadística y Geografía.*, II(2), 18-31.
- Heath, J. (2012). *Lo que indican los indicadores : cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México*. Recuperado el 5 de Julio de 2020, de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/estudios/indican_indi/indica_v25iv12.pdf
- Hernández, J. M. (2003). El sector manufacturero y la restricción externa al crecimiento económico de México. *Probelmas del desarrollo*, 34(132), 77-110.
- Ibarra Consejo, J. (2013). *Análisis macroeconómico : producto, empleo, nivel de precios y balance externo*. CDMX: UNAM, Facultad de Economía.
- INEGI. (2020). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de Banco de Información Económica : <https://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/>
- INEGI. (2020). *Instituto Nacional de Estadística y Geografía*. Obtenido de Reloj de los ciclos económicos de México: <https://www.inegi.org.mx/app/reloj/>

- INEGI. (2021). *SISTEMA DE INDICADORES CÍCLICOS Cifras al mes de diciembre de 2020*. Aguascalientes: INEGI.
- Jimenez Medina, E. (2004). *Sincronización de los ciclos económicos entre México y Estados Unidos [Tesis de Licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México]*. <http://132.248.9.195/ppt2004/0337411/Index.html>.
- Kalecki, M. (1973). *Teoría de la dinámica económica : ensayo sobre lo movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*. México: Fondo de Cultura Económica .
- Keynes, J. M. (2003). *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero* (Cuarta ed.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Larraín, F. C. (2011). *Una política fiscal de balance estructural de segunda generación para Chile. Estudios de Finanzas Públicas, 78*.
- Leibfritz, W., Roseveare, D., & Van de Noord, P. (1994). *OECD Economics Department Working Papers, No. 144*. Obtenido de <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/038702083230.pdf?expires=1602537582&id=id&accname=guest&checksum=4770B103995047F42A7C478C39515843>
- Lerner, A. P. (1943). Functional Finance and the Federal Debt. *Social Research*, 38-51.
- Lerner, A. P. (1947). Money as a Creature of the State. *The American Economic Review*, 37(2), 312-317.
- Lerner, A. P. (1951). *Teoría económica del control: Principios de economía del bienestar*. México : Fondo de Cultura Económica.
- Levy Orlik, N. (Septiembre de 2016). Política fiscal y desequilibrios económicos: el impacto de la composición del gasto público sobre el crecimiento de la economía mexicana. *Economía UNAM*, 13(39), 82-105.
- Loría, E., & Salas, E. (201). Ciclos, Crecimiento económico y crisis en México 1980.1-2013.4. *Estudios Económicos*, 29(2), 131-161.
- Mandujano Ramos, N. (Marzo-Julio de 2006). *Carta de Políticas Públicas*. Obtenido de Federalismo y Descentralización. Los estabilizadores fiscales automáticos en el PEF, el caso de los excedentes petroleros en México.: http://www.economia.unam.mx/publicaciones/carta/05.html#_ftn1
- Mansilla B., C., Carrillo M., F., & Haefner V., C. (2016). Informe Final de Evaluación. Programa Inversión en la Comunidad (pp. 1–155) [Informe Final]. DIPRES.
- Marin, A. (2004). Deficiencias en la explicación keynesiana y en sus propuestas de política económica . En *Seminario de Economía Crítica TAIFA. Crítica a la economía ortodoxa* (págs. 401-429). Barcelona : Universidad autónoma de Barcelona .
- Martínez López, C. (2001). El programa de Empleo Temporal (Documento de Trabajo Núm. 108; Pública., pp. 1–38). Centro de Estudios Sociales y de Opinión.

- Martner, R. (2000). Los estabilizadores fiscales automáticos . *Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES)/CEPAL(70)*, 31-52.
- Mejía R., P., Díaz C., M., & Vergara G., R. (abril-junio 2017). Recesiones de México en los albores del siglo XXI. *Problemas del Desarrollo*, 48(189), 57-84.
- Mejía R., P., Gutiérrez A., E. E., & Farías S., C. A. (octubre-diciembre de 2006). La sincronización de los ciclos económicos de México y Estados Unidos. *Investigación Económica*, LXV(258), 15-41.
- Meshcheryakova, Y. (2005). Mexico: A Case Study of Procyclical Fiscal Policy. En C. Burnside, *Fiscal Sustainability in the Theory and Practice* (págs. 133-174). Washington: The World Bank.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2016). Inversión en la Comunidad (Evaluación Ex Ante) [Evaluación Ex Ante Programas Reformulados. Proceso Formulación Presupuestaria 2016]. Ministerio de Desarrollo Social.
- Ministerio de Desarrollo Social. (2017). Inversión en la Comunidad (Informe de Seguimiento de Programas Sociales., pp. 1–16) [Informe de Seguimiento]. Ministerio de Desarrollo Social. <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2018/PRG2>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. (2021). *Economía de Chile* . Obtenido de Economía de Chile : <https://chile.gob.cl/teheran/sobre-chile/economia-de-chile>
- Mohl, P., Mourre, G., & Stovicek, K. (Mayo de 2019). *Automatic Fiscal Stabilisers in the EU: Size and Effectiveness*. doi:10.2765/07002
- Moreno Brid, J., Pérez Benítez, N., Villarreal Páez, H., & Salat, I. (2016). Retos de política fiscal para el desarrollo. *Economía UNAM*, 61-72.
- Moreno Brid, J., Sánchez, J., & Salat, I. (2018). Las reformas estructurales de 2012-2018: avances y pendientes en la ruta de México hacia un crecimiento económico robusto e incluyente. *Pluralidad y Consenso*, 58-111.
- Noord, P. v. (2000). *THE SIZE AND ROLE OF AUTOMATIC FISCAL STABILISERS*. Recuperado el 02 de 12 de 2020, de <http://www.oecd.org/economy/outlook/1880834.pdf>
- OCDE. (2019). *Focus Note 5: How effective are automatic fiscal stabilisers in preserving household income?* Recuperado el 14 de Diciembre de 2020, de <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/f21b05be-en/index.html?itemId=/content/component/f21b05be-en>
- OCDE. (2021). Estudios Económicos de la OCDE. Chile.
- Olave, P. (2012). *Chile: Razones de la excepcionalidad económica. Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, 25(97). <https://doi.org/10.22201/iiec.20078951e.1994.97.29968>.
- Padilla, E. (1948). La teoría de Keynes aplicada al ciclo económico. . *Investigación Económica.*, 8(3), 287-318.

- Pérez, P. E., Chena, P. I., & López, E. (2013). Los ciclos económicos en perspectiva heterodoxa Una interpretación alternativa del auge y la recesión en Argentina (1993-2009). *Cuadernos del Cendes*, 30(84), 57-83.
- Pietrobuono, A., & Todesca, N. (2013). Estabilizadores automáticos vs. políticas discrecionales: el caso de la política fiscal argentina. *Revista Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo*, 1(1), 184-208.
- PNUD. (2019). Informe sobre Desarrollo Humano 2019. Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI (pp. 1–31) [Informe sobre Desarrollo Humano 2019]. ONU.
- Ramírez Cedillo, E. (2006). Por una política fiscal contracíclica. *Problemas del desarrollo*, 81-107.
- Ramírez Sánchez, M. Á., & Ordóñez Barba, G. (Septiembre / Diciembre de 2018). La seguridad social en México a dos décadas de las reformas privatizadoras. Balance y perspectivas. *Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad*, xxv(73), 121-158.
- Ramirez, L. S. (2004). Los ciclos económicos largos Kondratiev. México : Instituto de Investigaciones Económicas .
- Resico, M. F. (2011). *Introucción a la Economía Social de Mercado*. Konrad Adenauer Stiftun.
- Rodríguez García , M. (2017). Los Ciclos económicos de Schumpeter. *Ciencia Económica*, VI(10), 71-80.
- Ros, J. (2015). *Development Macroeconomics in Latin America and Mexico*. Palgrave Macmillan US. <https://doi.org/10.1057/9781137463661>.
- Schumpeter, J. A. (2001). *Ciclos económicos: Análisis teórico, histórico y estadístico del proceso capitalista*. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Social, M. d. (2015). Inversión en la Comunidad (Informe de Descripción de Programas Sociales, pp. 1–4) [Informe de Descripción de Programas SocialesInforme de Descripción de Programas Sociales]. Ministerio de Desarrollo Social. <https://p>.
- Social, M. d. (2015). Inversión en la Comunidad (Informe de Seguimiento de Porgramas Sociales., pp. 1–2) [Informe de Seguimiento]. Ministerio de Desarrollo Social. <https://programassociales.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/pdf/2015/PRG20>.
- Steindl, J. (1983). ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LAS TRES VERSIONES DE LA TEORÍA DE LOS CICLOSECONÓMICOS DE KALECKI. *Investigación Económica.*, 42(166), 101-112.
- Subsecretaría del Trabajo. (24 de Julio de 2021). *Inversión en la Comunidad*. Recuperado el 20 de 06 de 2021, de <https://www.subtrab.gob.cl/inversion-en-la-comunidad/>
- Subsecretaría del Trabajo. (Junio de 2021). *Reporte Pogramas de Empleo con Apoyo Fiscal*. Obtenido de <https://www.subtrab.gob.cl/documentos-reportes-de-ejecucion/>
- Tadeo Guillén, A. (2018). Un nuevo modelo kaleckiano del ciclo económico endógeno en dos regímenes [Tesis de Licenciatura]. Universidad Nacional Autónoma de México.

- Tello Macias, C. (2010). Estancamiento económico, desigualdad y pobreza: 1982-2009. *Economía UNAM*, 7(16), 5-44.
- UAM. (2006). Informe de la Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013 -Programa de Empleo Temporal (PET) (Evaluación Específica de Desempeño).
- Vaz Garcia, R. (2010). Política Fiscal e Dívida Pública: uma abordagem teórica a partir de Keynes e Abba Lerner. *Problemas del Desarrollo*, 41(161), 59-79.
- Velasco, A., Arenas de Mesa, A., Rodríguez C., J., Jorratt D., M., & Gamboni G., C. (2010). *Enfoque de Balance Estructural en la Política Fiscal en Chile: Resultados, Metodología y Aplicación al período 2006—2009. Estudios de Finanzas Públicas de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda*, 5, 1–49.
- Velasco, A., Parrado Herrera, E., & Rodríguez Cabello, J. (2012). *Responsabilidad fiscal en Chile: Propuestas para seguir avanzando. Estudios Públicos*, 127. <https://doi.org/10.38178/cep.vi127.302>.
- Wiseman, M. R., & Tobin, J. (1976). Employment as Fiscal Policy. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1976(1), 67-114.
- Wray, L. R. (Enero de 2018). *Functional Finance A Comparasion of the Evolution of rhe Positions of Hyman Minsky and Abba Lerner*. Recuperado el 11 de 09 de 2020, de http://www.levyinstitute.org/pubs/wp_900.pdf