



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO BAJO EL MODELO
NEOLIBERAL (1982-2009) ¿OBSTÁCULO AL CRECIMIENTO
ECONÓMICO?**

**IDÓNEA COMUNICACIÓN DE RESULTADOS,
QUE EN LA MODALIDAD DE
PROYECTO DE INVESTIGACIÓN DE MAESTRÍA**

PRESENTA

**ISIDRO CRUZ NÚÑEZ
MATRICULA 208380210**

**PARA OPTAR POR EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES,
LINEA ECONOMÍA SOCIAL**

DIRECTOR. JUAN ARTURO GUILLÉN ROMO.
JURADOS. ALEXANDER TARASSIOUK KALTURINA
Y ALICIA GIRÓN GONZÁLEZ

IZTAPALAPA. D.F., MARZO 2010

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, deseo aprovechar este espacio, para agradecer a mi director de tesis, Dr. J. Arturo Guillén Romo, por la dedicación y apoyo brindados, y sin cuyos consejos y correcciones no hubiese sido posible la presente investigación.

Asimismo agradezco a mis amigos y colegas por el apoyo manifestado, especialmente a Raúl Rangel Cruz, por sus recomendaciones y correcciones en la elaboración del presente modelo econométrico.

Es evidente que éste trabajo final no existiría sin el apoyo económico brindado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

Y finalmente a mi familia, sin cuyo aliento, comprensión y apoyo no sería posible finalizar ésta tesis, a mi madre por todo el cariño incondicional y por el apoyo ofrecido.

A todos ellos, mi más sincera gratitud.

ÍNDICE

Índice de cuadros y gráficas	5
PRESENTACIÓN	7
CAPITULO 1. LA POLÍTICA ECONÓMICA BAJO EL MODELO NEOLIBERAL	
1.1 El Ajuste Ortodoxo (1983-1988)	9
1.1.1 Antecedentes	9
1.1.2 El fin del modelo sustitutivo de importaciones	9
1.1.3 Los inicios de la política económica neoliberal (1982-1988)	14
1.2 Consenso de Washington	26
1.2.1. La convergencia universal	26
1.2.2. El Consenso de Washington en México	29
1.2.3. El proceso privatizador	35
1.2.4. Renegociación bajo el Plan Brady.....	38
1.2.5. Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE)	41
1.2.6. La apertura de la cuenta de capitales	42
1.3 Post-Consenso de Washington	47
1.4 Reformas de tercera generación	48
CAPITULO 2. POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO (1982-2009)	
2.1 Política de equilibrio	50
2.2 Política de ingresos	51
2.2.1 Mínimas modificaciones fiscales	53
2.2.2 Baja recaudación tributaria	56
2.2.3 Privilegios fiscales (ISR)	56
2.2.4 Regresividad de la estructura fiscal: aumento de impuestos al consumo	57
2.2.5 Falta de transparencia fiscal	58
2.2.6 Alta dependencia petrolera en materia tributaria	58
2.3 Política de gasto público	60
2.3.1 Gasto público reducido	60
2.3.2 Gasto programable	61
2.3.3 Gasto corriente	62
2.3.4 Elevado gasto corriente	63

2.3.5	Gasto de capital reducido	64
2.3.6	Baja inversión en infraestructura	64
2.3.7	Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo	65
2.3.8	Mayor gasto estatal	66
2.3.9	Gasto no programable	66
2.3.10	Nuevo esquema de gasto público	67
2.4	Política de deuda	67
2.4.1	Comportamiento de la deuda	68
2.4.2	Excedentes para deuda	71
2.4.3	Clasificación por origen	73

CAPITULO 3. GASTO DE CAPITAL EN MÉXICO (1982-2009)

3.1	Gasto de capital	76
3.2	Repliegue del Estado en el gasto de capital	77
3.3	Prioridad del gasto público	78
3.4	Gasto de capital estrecho	79
3.5	Inversión pública comprimida	81
3.6	Modelo econométrico	83
3.6.1	Conclusiones del modelo	87
3.6.2	Anexo del modelo	89
	Conclusiones generales	90
	Apéndice estadístico	96
	Bibliografía	110

Índice de Cuadros y Graficas

Cuadro 1	Déficit del sector público. % del PIB (1970-1976)	10
Cuadro 2	Gasto público. % del PIB (1969-1976)	11
Gráfica 1	Tasa de crecimiento del PIB (1971-1977)	12
Cuadro 3	Saldo de la balanza de pagos (1970-1976)	13
Cuadro 4	Exportación de petróleo crudo (1977-1984)	14
Cuadro 5	Inflación / Tasa de crecimiento del PIB (1977-1982)	14
Cuadro 6	Gasto público. % del PIB	15
Gráfica 2	Tasa de crecimiento del PIB (1977-1982)	16
Cuadro 7	Saldo de la deuda externa. (1977-1982)	16
Gráfica 3	Balance económico del sector público (1980-1989)	18
Cuadro 8	Deuda externa total (1982-1990)	19
Cuadro 9	Inflación (1978-1988)	20
Gráfica 4	Tasa de crecimiento del PIB (1983-1988)	21
Gráfica 5	Balance primario / Costo financiero	24
Cuadro 10	Balanza comercial	25
Cuadro 11	Índice de precios al consumidor (1988-1995)	30
Cuadro 12	Balance financiero del sector público (1989-1994)	31
Cuadro 13	Gasto neto devengado del gobierno federal (1988-1994)	32
Cuadro 14	Balanza comercial / Balanza de capitales (1988-1994)	35
Cuadro 15	Número de entidades paraestatales (1983-2000)	37
Cuadro 16	Deuda externa pública bruta (1989-1996)	39
Cuadro 17	Déficit fiscal. % del PIB (1988-1994)	40
Cuadro 18	Deuda externa total (1989-1994)	40
Cuadro 19	Inflación (1988-1994)	42
Gráfica 16	Tasa de crecimiento del PIB (1989-1994)	42
Cuadro 20	Inversión extranjera total, directa y de cartera (1980-1990)	44
Cuadro 20	Inversión extranjera total, directa y de cartera (1990-2000)	46
Gráfica 7	Participación en el PIB del gasto neto pagado e ingresos presupuestarios (1980-2008)	51
Gráfica 8	Ingresos tributarios (1990-2009)	52
Cuadro 22	Ingresos del sector público presupuestarios % del PIB	53
Cuadro 23	Ingresos del sector público presupuestario	54
Gráfica 9	Ingresos tributarios (1980-2008)	57

Cuadro 24	Participación de ingresos petroleros y no petroleros del sector público en los ingresos totales (1980-2008)	58
Gráfica 10	Ingresos del sector público (1980-2008)	59
Gráfica 11	Evolución del gasto público total y préstamo neto (1990-2008)	60
Gráfica 12	Gasto neto total/ Gasto programable (1980-2009)	61
Gráfica 13	Gasto del sector público (1980-2009)	62
Gráfica 14	Participación en el PIB del gasto corriente y de capital (1980-2008) ...	63
Cuadro 25	Gasto corriente y de capital	64
Cuadro 26	Porcentaje de participación en el gasto programable	66
Cuadro 27	Gasto del sector público. % del PIB	67
Gráfica 15	Deuda neta total del sector público (1980-2008)	69
Gráfica 16	Balance primario vs Costo financiero (1980-2008)	72
Cuadro 28	Deuda neta del sector público: Total, interna y externa	72
Gráfica 17	Deuda interna y externa del sector público (1980-2009)	74
Cuadro 29	Vía de financiamiento de la deuda	74
Gráfica 18	Proporción del gasto de capital en el gasto total (1990-2006)	77
Gráfica 19	Gasto programable del sector público (1990-2008)	78
Gráfica 20	Gasto del sector público (1980-2008)	79
Gráfica 21	Gastos presupuestales del sector público (1990-2008)	80
Cuadro 30	Gasto del sector público por décadas	82
Gráfica 23	Inversión física presupuestaria (1990-2009)	83

Apéndice Estadístico

Gráfica 1	Tasa de crecimiento del PIB (1978-2009)	96
Cuadro 1	Ingresos del sector público presupuestario (1980-2008)	97
Cuadro 2	Ingresos petroleros y no petroleros del sector público (1980-2008)....	99
Cuadro 3	Ingresos de los organismos y empresas del sector público (1980-2008)	100
Gráfica 2	Ingresos del gobierno federal	101
Gráfica 3	Ingresos del sector público presupuestario (1980-2008)	102
Cuadro 4	Gastos del sector público del sector público (1980-2008)	103
Cuadro 5	Deuda neta del sector público económico amplio (1980-2006)	104
Cuadro 6	Deuda neta interna y externa del sector público (1980-2006)	106
Cuadro 7	Balance primario y costo financiero (1980-2008)	108
Gráfica 4	Balance económico del sector público (1980-2008)	109

LA POLÍTICA FISCAL EN MÉXICO BAJO EL MODELO NEOLIBERAL (1982-2009) ¿OBSTÁCULO AL CRECIMIENTO ECONÓMICO?

PRESENTACIÓN

Como John Williamson (1991), principal portavoz del Consenso de Washington, señala, la prueba de si una reforma de política ha dado resultados es que haya un intercambio entre el crecimiento y la distribución equitativa del ingreso, pareciendo más legítimo concentrarse en el crecimiento como medida de éxito. En México después de poner en práctica toda la gama de reformas, desde las de primera generación hasta algunas de tercera generación, no se ha conseguido un crecimiento económico alto y sostenido, ni siquiera se ha mejorado la distribución del ingreso.

Actualmente México vive una crisis económica, pero aparte de ser un hecho cíclico, parece ser que se debe a un problema estructural que existe en el país, ya que desde la llamada “década perdida” en los ochentas, las tasas de crecimiento económico han sido ínfimas. Por lo que nos planteamos la necesidad de revisar la política fiscal que se ha llevado a cabo desde 1982 en México, ya que es cuando inicia más claramente la implementación del modelo neoliberal. Se analizara, partiendo de lo general a lo particular. En el primer capítulo se analizan las recomendaciones de Política Económica de las Instituciones Financieras Internacionales, BM y FMI. Posteriormente en el segundo capítulo será examinada la estructura de la Política Fiscal, específicamente las referentes a las Políticas de: Ingresos, Gastos y Deuda, implementada desde que asumió la presidencia Miguel de la Madrid Hurtado. Finalmente en el capítulo tercero se analiza la Política de gasto de capital público y se elabora un modelo econométrico tratando de medir el efecto del gasto público en el Producto Interno Bruto (PIB) así como el efecto inverso.

Ante lo anterior planteamos dar respuesta a la siguiente pregunta, ¿Cuál ha sido el efecto, negativo o positivo, de la Política Fiscal ejecutada desde la década de los ochenta en México respecto al crecimiento económico? A partir de allí se buscan responder las siguientes interrogantes:

- I. ¿Cuáles han sido las recomendaciones de política económica de las Instituciones Financieras Internacionales para los países en vías de desarrollo?
- II. ¿Cuál es la política fiscal que se ha implementado en México? Y ¿Es concordante con las recomendaciones de los organismos internacionales?
- III. ¿La actual estructura fiscal del sector público contribuye o no al crecimiento económico?

Nuestro principal objetivo de investigación es identificar si la política fiscal, implementada desde 1982, ha contribuido o limitado el crecimiento económico del país. Y como objetivos secundarios nos planteamos:

- I. Analizar las recomendaciones de política económica de las instituciones financieras internacionales y de los esfuerzos por parte de otros organismos, para obtener mayor crecimiento económico.
- II. Analizar la política fiscal implementada en México desde 1982.
- III. Analizar la estructura y las modificaciones de la política de gastos del sector público en México.
- IV. Analizar el efecto del gasto neto, corriente y de capital en el crecimiento económico, medido como el Producto Interno Bruto. Así como la estructura del gasto de capital del sector público. O en su defecto, identificar si es el PIB el que afecta los niveles de gasto público. Lo que nos permitirá identificar si la política fiscal ha sido procíclica desde 1980.

Nuestra hipótesis de investigación establece que México ha ejecutado de manera concisa las recomendaciones de política económica tanto del Banco Mundial como del Fondo Monetario Internacional, lo que se refleja en una Política Fiscal contractiva y procíclica, así como en una estructura de gastos no orientada a favorecer el crecimiento económico.

CAPITULO 1

LA POLÍTICA ECONÓMICA BAJO EL MODELO NEOLIBERAL

1.1 EL AJUSTE ORTODOXO (1982-1988)

1.1.1 Antecedentes

México tuvo una etapa de desarrollo económico y estabilidad en el nivel de precios, que abarcó los años que van de 1950 a 1970, donde el PIB creció a una tasa promedio anual de 6.6% y la tasa de inflación estuvo por debajo del 4.5% anual, además de que la disciplina fiscal y monetaria era estricta (Aspe, 1993). Un modelo que había tenido como eje dinámico, para el crecimiento económico, la sustitución de importaciones, pero que para la década de los 70, dicho Modelo Sustitutivo de Importaciones (ISI¹), ya mostraba signos de extenuación. Entre los factores que contribuyeron a su crisis se encuentran:

- Alta dependencia de las importaciones, lo que provocaba un déficit comercial creciente que no podía ser eliminado por el lento crecimiento de las exportaciones.
- Límites al crecimiento del mercado interno, derivado de la alta concentración del ingreso.
- Dificultades para transitar a la segunda fase de industrialización, lo que implicaba el paro.
- Falta de modificaciones al modelo, de la sustitución de bienes de consumo a la de bienes intermedios y de capital (Tello, 2007).

1.1.2 El fin del modelo sustitutivo de importaciones

Con la llegada de Luis Echeverría Álvarez, a la presidencia², se inició una etapa de lento crecimiento y elevada inflación; una política que tenía como eje rector de la economía al Estado y que se caracterizó por frenar y estimular la economía de manera recurrente, para con ello buscar los objetivos de crecimiento e inflación; por un lado se promovía el crecimiento a través del gasto y, por otro, se reprimía el alza de los precios por medio de

¹ Modelo de Industrialización vía Sustitución de Importaciones

² 1 de diciembre de 1970 – 30 de noviembre de 1976

políticas, fiscal, monetaria y crediticia restrictivas.

La Administración de Luis Echeverría A. aplicó reformas cuya finalidad era disminuir el endeudamiento externo y la promoción de las exportaciones, particularmente manufactureras. (Guillén, 2000).

En el primer año de ese gobierno, se enfrentó una activación del proceso inflacionario a nivel internacional, lo que aunado a una política económica restrictiva, con un gasto público frenado, ocasionó que la economía se desacelerara, y se registrara el menor crecimiento del PIB desde 1949, siendo de 4.2% (véase gráfica 1). Ante esta situación, de menor crecimiento y aumento de desempleo, en 1972 se aplicó una política económica que renovara el crecimiento, para ello se optó por aumentar el gasto público de manera acelerada, lo cual recuperó la economía y el PIB llegó a alcanzar un crecimiento anual de 8.5% aunque la inflación se incrementó hasta 58% anual. Así iniciaría una de las características de gobierno de Echeverría Álvarez, una política de frenado y aceleración, de utilización del gasto de manera desordenada y precipitada. De este modo, después de aumentar el gasto en 1972 y posteriormente en 1973, se frenaría el año siguiente, para volverse a estimular en 1975 y finalmente frenar en el último año de gobierno reduciéndose el déficit presupuestal de 9.71% a 9.5% del PIB. (véase cuadro 1).

Cuadro 1

Déficit del Sector Público, % del PIB

Año	Total
1970	-3.56
1971	-2.41
1972	-4.71
1973	-6.57
1974	-6.99
1975	-9.71
1976	-9.50

Fuente. Carlos Tello (2007)

El gasto público se incrementó paulatinamente desde los sesentas, y para 1976 llevó al país a una situación de alto déficit presupuestal, el cual pasó de poco más de 2.41% del PIB en 1971 a 9.5% en 1976 (véase cuadro 1). El gasto gubernamental se volvió un factor importante de impulso al crecimiento económico y combate al desempleo durante este sexenio, y era financiado de manera principal por endeudamiento externo e impuesto

inflacionario (Aspe, 1993).

Añadiría que el gasto fue masivo, dirigido tanto a gasto corriente como de capital, y financiado no sólo vía endeudamiento externo, sino también interno, este aumento sumado a un deterioro de los ingresos del sector público ante la falta de una reforma fiscal que modificara la estructura impositiva y los precios de los bienes y servicios subsidiados y le permitiera al estado captar más ingresos, llevó al país a un creciente déficit presupuestal y a serios problemas de endeudamiento. La deuda neta del sector público³ en sólo 5 años se dispararía, al pasar de 22.9% del PIB en 1971 a 42.3% en 1976.

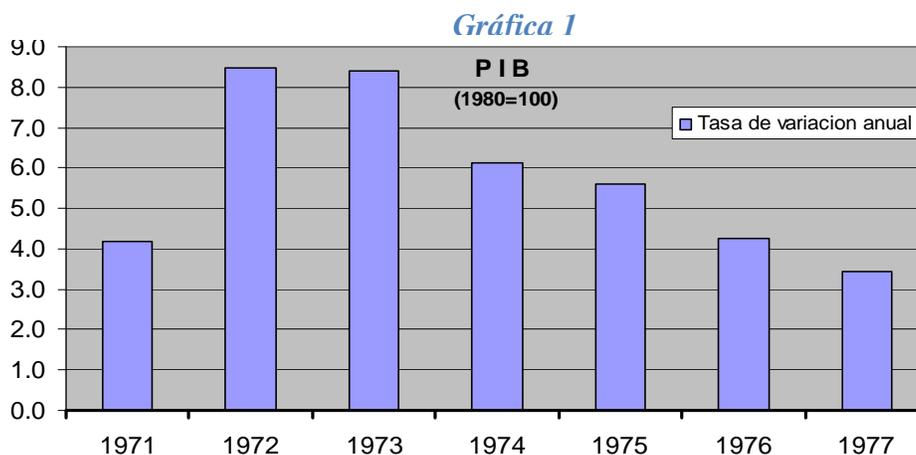
Cuadro 2
Gasto Público % del PIB

Año	Total
1969	24.1
1970	24.6
1971	24.8
1972	26.4
1973	29.5
1974	30.7
1975	36.4
1976	37.9

Fuente. Carlos Tello (2007)

Gracias al gasto estatal y al endeudamiento creciente la economía mexicana siguió creciendo, alcanzando el PIB tasas reales de 8.4%, 8.5% y 6.1% en los años 72,73 y 74, respectivamente. Sin embargo se aceleró la inflación, la cual tenía un elevado componente externo, pues el incremento del nivel de precios se puede atribuir, en gran medida, al aumento de los precios de los bienes importados, de los alimentos, de los bienes de capital y los del petróleo que afectaron los precios nacionales.

³ Deuda neta del sector público presupuestario como porcentaje del PIB, incluye la deuda del gobierno federal y de los organismos y empresas.



Fuente. Elaboración propia con datos de CEPALSTAT

El banco central, en este sexenio, en contraste con la política económica gubernamental, se caracterizó por utilizar una política monetaria y crediticia restrictiva, lo que explica una economía de “pare y siga”, derivada de la descoordinación entre gobierno y banco central. La ortodoxia monetaria del Banco de México alentada por la llegada de la ola monetarista en toda América Latina, quería imponer la estrategia económica del FMI, sobre todo mediante elevación de las tasas de interés y de las reservas obligatorias⁴ (Guillén Romo⁵, 1984).

El tipo de cambio continuó siendo fijo hasta 1976. Sin embargo este régimen cambiario tuvo que ser abandonado ante el lento crecimiento en relación a años previos; una inflación disparada hasta cifras de dos dígitos; unos desequilibrios financieros agravados por el déficit del sector público, el cual había alcanzado 9.5% del PIB; y una balanza de pagos con enorme déficit en cuenta corriente derivado de la caída de la demanda y de los precios de los bienes de exportación y había alcanzado 5.1% del PIB en 1975 (véase cuadro 3); además la fuga de capitales había agotado las reservas del banco central; todo esto obligó al gobierno a realizar la primera devaluación en 22 años y pasar a un régimen de flotación controlada, en agosto de 1976⁶.

⁴ Conviene recordar que otra forma de financiamiento del gobierno federal, aparte de endeudamiento externo e interno, era vía Banco de México a través del encaje legal, el cual consistía en obligar a los bancos a mantener ciertas reservas en el banco central, mismas que utilizaba el gobierno para financiarse.

⁵ De aquí en adelante utilizare para las citas, *Guillén* para Arturo Guillén Romo y *Guillén Romo* para Héctor Guillén Romo.

⁶ Cuando el tipo de cambio peso / dólar estadounidense pasó de \$12.⁵⁰ a \$22.⁰⁰,

Cuadro 3

Saldo Balanza de Pagos. % del PIB

Año	Comercial	Corriente
1970	-2.6	-3.2
1971	-1.9	-2.4
1972	-2.0	-2.4
1973	-2.8	-2.6
1974	-4.0	-2.6
1975	-3.6	-5.1
1976	-3.3	-5.3

Fuente. Carlos Tello (2007)

Ya para 1976, el crecimiento se había desacelerado, en 1975 el PIB creció a 5.6%, en 1976 a sólo 4.2% y caería hasta 3.4% en 1977, lo que reflejaba un aumento del deterioro productivo del país. Dicho deterioro implicó la agudización del proceso inflacionario y la pérdida de la estabilidad cambiaria, además de que se hacía evidente la necesidad de una transformación estructural para retornar al crecimiento y a la estabilidad (Aspe, 1993).

Pero con la devaluación se provocó una masiva fuga de capitales, se alentó la especulación contra el peso y obligó al gobierno a firmar un convenio de estabilización por tres años con el FMI, para continuar teniendo acceso al financiamiento externo.

Posteriormente con la llegada de José López Portillo a la presidencia⁷ se firmaría un acuerdo con el FMI en 1977, en el que el gobierno se comprometía a “limitar el endeudamiento público, reducir el medio circulante, restringir el gasto público, fijar topes a los aumentos de salario, liberalizar el comercio exterior y limitar el crecimiento del sector paraestatal de la economía”. (Guillén, 2000; pp. 28-29). Sin embargo, dicho acuerdo pasaría a segundo plano ante el descubrimiento y explotación de más reservas petroleras⁸ así como la repentina conversión de México en la sexta potencia petrolera mundial, lo que permitiría superar las restricciones de la balanza de pagos, y reiniciar a partir de 1978 un proceso de expansión económica. A partir del descubrimiento de yacimientos, casi se duplicó la exportación de petróleo crudo, se pasó de exportar 73,730 miles de barriles en 1977 a 133,262 barriles en 1978⁹. Esto le aseguraba al país y a sus acreedores un nuevo flujo de recursos, de nueva cuenta fluyeron recursos financieros de los mercados internacionales de capital, los cuales se habían ensanchando ante la sobreliquidez mundial que ocurrió después

⁷ 1 de diciembre de 1976 – 30 de noviembre de 1982

⁸ El periodo de auge petrolero (1978-1981)

⁹ Véase cuadro 4

del primer shock petrolero de 1973, aunque sólo sería por un relativo corto lapso de tiempo.

Cuadro 4

**Exportación de Petróleo Crudo
(Miles de Barriles)**

Año	Total
1977	73,730
1978	133,262
1979	194,472
1980	302,956
1981	400,778
1982	544,614
1983	561,005
1984	558,395

Fuente: <http://www.mexicomaxico.org/Voto/PetroCrudo.htm>

Durante 1977, primer año del gobierno de López Portillo, el crecimiento del PIB continuó en picada, sólo creció 3.4%¹⁰, afectado por la restricción en el gasto público que se redujo de 37.9% del PIB en 1976 a 30% en 1977. Para 1978 la situación cambió con las exportaciones de petróleo, inició una gran afluencia de divisas al país, el gobierno decidió incrementar al gasto público, lo que impulsó la economía y derivó en una tasa de crecimiento del PIB de 8.9%.

Para el último año del auge petrolero, el gasto público ya había alcanzado el 40.9% del PIB. Hasta ese año, el petróleo le permitía a México obtener grandes sumas de divisas y continuar con el crecimiento vía endeudamiento, el PIB llegó a crecer a una tasa promedio de 8.4% durante 1978-1981, aunque la inflación fue de 23.6% en el mismo periodo, antes de la crisis de 1982.

Cuadro 5

Periodo	Inflación	Crecimiento del PIB
1977	28.9	3.4
1978	17.5	8.9
1979	18.2	9.7
1980	26.3	9.2
1981	28.0	8.8
1982	58.9	-0.6

Fuente: Aspe (1993)

El gasto público siguió en aumento y alentó la expansión económica. En 1979

¹⁰ Véase gráfica 2

representó 32.7% del PIB, y aumentó más los años siguientes alcanzando 34.4% y 40.9% en 1980 y 1981, respectivamente. Se creía que mediante la exportación de petróleo se resolverían paulatinamente los desequilibrios financieros, lo que originó alta dependencia de su facturación. La economía mexicana continuó su crecimiento aunque los desequilibrios monetarios y financieros perduraban y se acentuaban. Para 1979 el PIB ya había alcanzado una tasa de 9.7%, para posteriormente disminuir relativamente poco a 9.2% y 8.8%, durante 1980 y 1981, respectivamente.

Cuadro 6

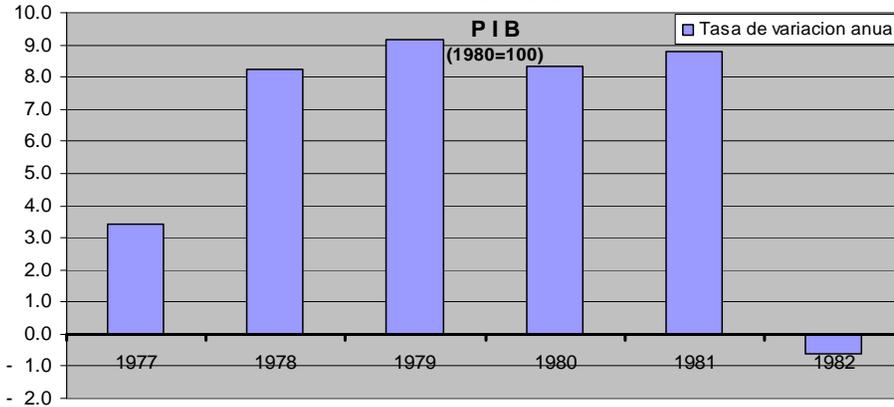
Gasto Público (% del PIB)

Año	Total
1977	30.0
1978	31.2
1979	32.7
1980	34.4
1981	40.9
1982	47.2

Fuente. Tello (2007)

El endeudamiento generó un círculo vicioso, ya que para pagar los vencimientos del servicio e intereses de la deuda se contrataba más deuda. Para México, en 1982 la situación era crítica, el gasto gubernamental ya alcanzaba casi 47.2% del PIB; el déficit presupuestal era enorme, ya representaba el 16.95% del PIB; existía desequilibrio de la balanza de pagos en la cuenta corriente; aunado a la suspensión de flujos de ahorro externo. La deuda externa pasó de 22,912 mdd en 1977 a 91,552 mdd en 1981; había deterioro de los términos de intercambio y devaluaciones; fuga de capitales; además de la caída de la venta y precio de las exportaciones petroleras y no petroleras, derivada de la crisis internacional que contraía la demanda. Se devaluó el peso respecto al dólar estadounidense, cosa que sucedería en tres ocasiones durante 1982.

Gráfica 2



Fuente. Elaboración propia con datos de CEPALSTAT

El país entró en una etapa recesiva. En 1982 el PIB no creció, sino que decreció 0.6%; además se inició un agudo proceso inflacionario que alcanzó una tasa de 58.9%. Aunque para inicios de 1982 el gobierno redujo el gasto público, limitó la oferta monetaria, estableció tasas de interés competitivas, deslizó el tipo de cambio y se esforzó en controlar las finanzas públicas, no pudo contener la crisis financiera de ese mismo año, que terminaría por desencadenar una oleada de crisis de deuda externa en la región de América Latina, cuando en agosto de 1982 el gobierno mexicano declarara la moratoria e incapacidad en el pago del servicio de la deuda.

Cuadro 7

Saldo de la Deuda Externa (millones de dólares)

Año	Publica	Privada	Total
1977	22,912	6,800	30,912
1978	26,264	7,200	34,644
1979	29,757	10,500	40,257
1980	33,813	16,900	50,713
1981	52,961	21,900	74,861
1982	58,874	23,907	91,552

Fuente. Tello (2007)

En septiembre del mismo año se nacionalizó la banca, ante la imparable fuga de capitales y la especulación sobre el tipo de cambio, con ello se estableció un control de cambios. Para noviembre, se estableció un convenio con el FMI, donde el gobierno mexicano se comprometió a establecer políticas económicas de estabilización, además de renegociar la deuda y nuevos préstamos. Entre las medidas, una mayor disciplina fiscal, una política cambiaria competitiva y mayor apertura comercial, entre otras.

En resumen, el esfuerzo de ajuste macroeconómico ha sido acompañado por un

amplio conjunto de reformas estructurales que incluyen una reforma fiscal regresiva, la privatización de empresas de propiedad estatal, la renegociación de la deuda externa, la reforma al sistema financiero y la apertura comercial, todo como parte de un sólo programa integral (Aspe, 1993).

1.1.3 Los inicios de la política económica neoliberal

Aunque es hasta 1990, cuando las recomendaciones de política económica, de los organismos internacionales, FMI y BM, del gobierno estadounidense y del bloque acreedor adquieren el nombre del Consenso de Washington, se comienzan a aplicar en México desde 1983. Como señala Correa (2008), desde inicios de la década de los ochenta, con la crisis de deuda, dan inicio las reformas de primera generación cuyo fin implícito fue que los países deudores, como México, recobraran la capacidad de pago para que el bloque acreedor no experimentara un deterioro en sus intereses. La primer medida para lograrlo, como se verá más adelante, fue mantener una disciplina fiscal, para lograr esto se realizó, principalmente, sobre tres medidas. La primera fue reducir el gasto público en varios rubros; la siguiente ampliar la base gravable, mantener tasas marginales impositivas moderadas e iniciar un proceso de privatización de empresas paraestatales; y finalmente obtener un superávit en el balance primario¹¹.

En 1983 Miguel de la Madrid Hurtado llega a la presidencia¹². En ese momento el país estaba inmerso en la crisis de la deuda de 1982, con una recesión generalizaba, un PIB que se había contraído a -0.6%, y una inflación cercana a los tres dígitos, de 98.8%. Ante ello, pondría en marcha tres programas de ajuste estructural, el primero, el Programa Inmediato de Ordenación Económica (PIRE) de 1982 a 1984, después el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) en 1986 y finalmente el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) de diciembre de 1987 a diciembre de 1988. Entre los cuales, el ultimo era el de mayor innovación y el menos ortodoxo en comparación con los primeros.

A partir de la llegada al gobierno de De la Madrid se abandona, paulatinamente, el anterior modelo de desarrollo dejando con ello la intensa participación del Estado en la economía y se transita hacia una economía de libre mercado, orientada hacia el exterior, se

¹¹ Diferencia entre los ingresos y gastos del sector público antes de descontar los intereses de la deuda.

¹² 1 de diciembre de 1982 – 30 de noviembre de 1988

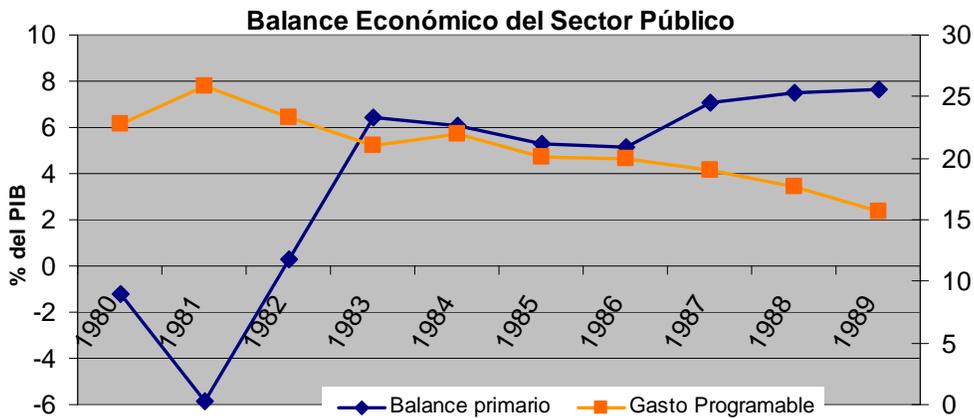
inicia el cambio estructural que en primera instancia es un ajuste económico para enfrentar la crisis de la deuda pero que establece la entrada del modelo neoliberal.

Entre las principales medidas de ajuste se encontraban: reducción del gasto público, incremento de los impuestos al consumo, reforzamiento de controles salariales, liberalización de precios internos, ajustes de los precios y tarifas de los bienes y servicios estatales, establecimiento de tasas de interés positivas que frenaran la fuga de capitales y un tipo de cambio flexible que estimulara exportaciones (Guillén, 2000). Además de la búsqueda de obtener un superávit en el balance primario del presupuesto público.

La contracción de gasto público fue gradual, pero constante. De tener un gasto programable en aumento de 1980 a 1981, cuando pasó de 22.7% a 25.5% como porcentaje del PIB, para 1982 se vio reducido al caer hasta 23.3% del PIB (véase gráfica 3). Para 1983 la contracción del gasto representó más de dos puntos porcentuales al disminuir hasta 20.9% del PIB.

Mientras tanto el déficit primario del sector público, como se observa en la gráfica 3, estaba en constante aumento, en 1980 alcanzó el 1.8% del PIB y para 1981 llegó a ser de 5.8% del PIB. Con la crisis de deuda y las recomendaciones de reformas de primera generación, se realizó un enorme esfuerzo de la administración de De la Madrid por reducir el déficit primario y se logró reducirlo en más de 5 puntos porcentuales del PIB, pues en 1982 hubo incluso un superávit de 0.2% del PIB en el balance primario. Para 1983 el gobierno continuó con su política de superávit primario y en ese año consiguió un aumento de más de 6% del PIB, ya que representó un 6.4% del PIB.

Gráfica 3



Fuente. Elaboración propia con datos de Cámara de diputados

En el panorama internacional prevalecían las ideas neoliberales, propugnadas por Ronald Reagan en Estados Unidos, Margaret Thatcher en Reino Unido, además de las Instituciones Financieras Internacionales: FMI y BM. Su objetivo era establecer un combate frontal a la inflación, reducir la participación estatal y liberalizar el comercio internacional.

Derivado de la crisis de deuda externa, De la Madrid priorizó la corrección de los desequilibrios macroeconómicos y la modificación de los precios relativos, en busca de controlar la desbordada inflación y estabilizar la economía, dejando relegado el crecimiento económico; prueba de ello es que en su primer año de gobierno la economía decreció 4.2% y la inflación sólo lo hizo en poco más de quince puntos porcentuales, al pasar de 98.8% en 1982 a 80.8% en 1983.

El problema de la deuda externa total, tanto pública como privada, era grave, en 1982 alcanzaba los 90,100 mdd y en 1983 ésta ya era de 91,300 mdd (*véase cuadro 8*). El gobierno trató de corregir el problema de la deuda externa pública, principalmente tratando de obtener un superávit comercial y primario que permitiera pagar su servicio.

También se apoyó y subsidió a las empresas endeudadas mediante el Fideicomiso para la Cobertura de Riesgos Cambiarios (FICORCA). Para ello, el gobierno recibiría, en pesos, los pagos correspondientes de las empresas y pagaría en dólares a los acreedores. Es decir, el gobierno asumió el costo de la variación del tipo de cambio y pagó la diferencia resultante, entre el tipo de cambio al que se había contratado la deuda y el nuevo en que se realizaba el pago.

Cuadro 8

Deuda Externa Total

Año	Millones de dólares
1982	90,100
1983	91,300
1984	96,700
1985	100,400
1986	103,500
1987	107,800
1988	100,100
1989	94,400
1990	106,708

Fuente. Elaboración propia con datos de CEPALSTAT

En el acuerdo de rescate con el FMI, se reestructuró la deuda pública, se hizo una renegociación de 20 mmdd y se acordó un nuevo crédito de 5 mmdd con la banca transnacional.

La primera acción en busca de la estabilidad, fue el PIRE, un programa de tres años, que ponía en práctica las políticas recomendadas por el FMI, que consistió en una política monetaria restrictiva, además de las medidas mencionadas anteriormente¹³. Con estas medidas se buscaba obtener una mayor disciplina fiscal, evitar el crecimiento de la deuda, aumentar los ingresos públicos, y orientar a la economía hacia el exterior mediante la exportación de manufacturas.

Sin embargo en el primer año de su ejecución, el PIB se contrajo, al pasar de -0.6% en 1982 a -4.2% en 1983 (véase gráfica 2 y 4), mientras la inflación se reduciría, pero en mínima proporción, al pasar de 98.8% en 1982 a 59.2% en 1984 (Cuadro 9). Lo que llevó a un nuevo programa derivado del fracaso del PIRE.

Cuadro 9

Inflación

Año	Porcentaje
1978-1981	23.6%
1982	98.8%
1983	80.8%
1984	59.2%
1985	63.7%
1986	105.7%
1987	159.2%
1988	51.6%

Fuente. Aspe (1993)

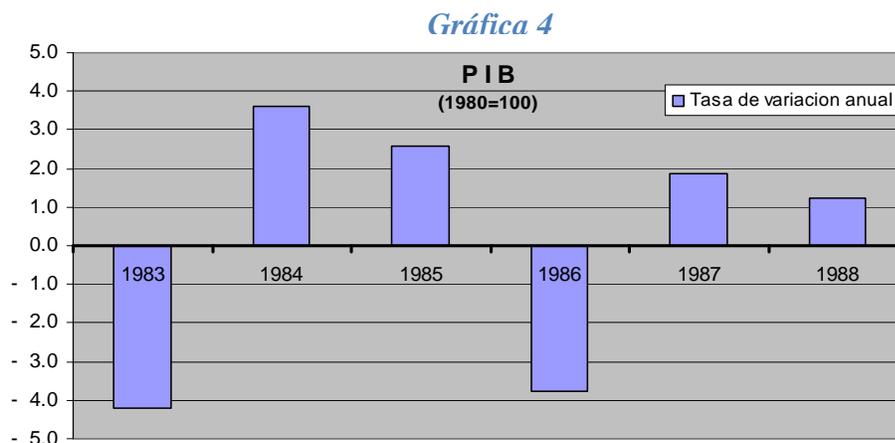
A partir de 1984 se desregula la entrada de Inversión Extranjera Directa, haciendo más permisible tanto la entrada como la participación en las actividades económicas. Esto último bajo la tesis del ahorro interno insuficiente, según la cual, los países subdesarrollados que tienen baja productividad e ingreso, les impide elevar la formación bruta de capital. Para aminorar esa supuesta falta de capital se considera necesario atraer capitales externos.

Además se avanza en la privatización de empresas paraestatales, bajo el argumento de la mayor eficiencia de las empresas privadas en relación a las públicas y en función del

¹³ véase cita de Guillén Pág.10, tercer párrafo.

objetivo de reducir el déficit presupuestal. De 1983 a 1984, se pasó de 1,155 empresas paraestatales a 1,049, respectivamente, y para 1988 el Estado sólo contaba con 661 empresas y finalizaría el sexenio con sólo 412. (Clavijo, 2000).

Durante 1984 y 1985, el PIB creció 3.6% y 2.6%, respectivamente. Para 1984 ya se habían eliminado los permisos de importación, pero ante los ínfimos resultados del ajuste en materia de inflación, el gobierno decidió radicalizar las medidas. En 1985 se impulsó la apertura comercial y la liberación del comercio, se inició una progresiva eliminación de las restricciones del comercio exterior, como reducción o eliminación de barreras no arancelarias, bajo la expectativa de que la mayor apertura pondría un tope a los precios internos y traería mayor competencia, mejoraría la eficiencia y modernizaría la economía nacional.



Fuente. Elaboración propia con datos de CEPALSTAT

México aceleró su liberalización comercial al iniciar negociaciones para su entrada al GATT¹⁴ y a mediados de 1986 ingresó oficialmente a este organismo. Ello tendría un fuerte impacto en las importaciones, las cuales pasarían de 11,433 millones de dólares en 1986 a 13,304 mdd en 1987 y se dispararían, aún más, en 1988 y 1989 al alcanzar los 20,273 mdd y 25,438 millones de dólares respectivamente; mientras las exportaciones aumentarían, de manera ligera, al pasar de 16,657 millones de dólares en 1986 a 20,495 mdd en 1987¹⁵, para estabilizarse durante 1988 y 1989 cuando fueron de 20,546 mdd y 22,482 mdd. Todo ello como resultado de un proceso de des-sustitución de importaciones.

¹⁴ Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT por sus siglas en ingles).

¹⁵ Sin embargo venía de una caída profunda ya que en 1985, las exportaciones alcanzaron los 21,664 millones de dólares.

(véase cuadro 10).

Dicha incorporación fue bajo la condición de eliminar los precios oficiales de referencia, continuar sustituyendo los controles directos por aranceles y reducir el arancel máximo al 50%. Además se establecieron licencias temporales para sectores como el agrícola y bienes de promoción industrial, además se creó un programa para promover la importación de bienes necesarios para la exportación bajo el nombre Programa de Importación Temporal para producir artículos de Exportación (PITEX).

De esta manera en sólo 3 años, México pasó de ser una economía relativamente cerrada a una de las más abiertas, en 1988 sólo el 3% de las importaciones quedaron sujetas a permiso previo y el arancel promedio disminuyó de más de 50% a menos de 10% (Tello, 2007).

Luego de dispararse la inflación, al pasar de 63.7% en 1985 a 105.7% en 1986 y disminuir el nivel de captación bancario, el gobierno respondió aumentando las tasas de interés; el superávit comercial se había deteriorado al disminuir casi un 50% pasando de 8,198 mmdd en 1985 a 4,724 miles de millones de dólares en 1986; existía una mayor fuga de capitales; el peso se devaluaba aún más, lo que pronto se trasladó al sector real, agravando la crisis, todo ello sumado al colapso del precio del petróleo, arrastraría a la economía a una contracción del PIB de 3.8% en 1986, afectando también al sector agrícola y al industrial.

Con el fracaso del PIRE, se dio paso al Programa de Aliento y Crecimiento. El PAC tenía como objetivos: combatir la inflación, que en 1986 fue de 105.7%; regresar al crecimiento económico; continuar la privatización de empresas paraestatales consideradas como no estratégicas; fortalecer los programas de inversión estratégicos en: energéticos, electricidad, telecomunicaciones y transportes; fortalecer los recursos al campo y a la producción de alimentos; aumentar los servicios de educación, salud, seguridad social e impartición de justicia y aumentar la eficiencia del aparato productivo, público y privado.

Tanto el PIRE como el PAC, tuvieron en realidad un objetivo primordial, restablecer los pagos por el servicio de la deuda externa, con el fin de lograr el respaldo y apoyo de la comunidad financiera internacional a los programas que se implementaban; y como objetivos secundarios el combate a la inflación, la corrección del déficit fiscal, la reducción de la deuda interna, la disminución y acotamiento de la participación estatal, la

apertura comercial y forzar los precios internos a la baja (Tello, 2007).

En el mismo año, 1986, se establece el Plan Baker¹⁶, que buscaba asistir a los 15 países más endeudados mediante un refinanciamiento y nuevo flujo de recursos de parte de la banca internacional y de las Instituciones Financieras Internacionales¹⁷ (IFI's), para que por medio de éste, pudieran experimentar un crecimiento económico fuerte y sostenido que les permitiera mejorar la capacidad de pago y solucionar el problema de deuda. La política económica que se recomendaba a los países deudores era: privatización de empresas públicas que fuesen deficitarias o ineficientes; desarrollo más eficiente del mercado accionario; mejoramiento del comportamiento de la inversión nacional y extranjera; reforma fiscal que promueva la inversión y el crecimiento; liberación comercial y racionalización de los regímenes de importación, aunado a una cooperación más estrecha entre los organismos internacionales (Correa, 1989). Sin embargo el Plan no funcionó ante la negativa de los bancos a abrir nuevas líneas de créditos.

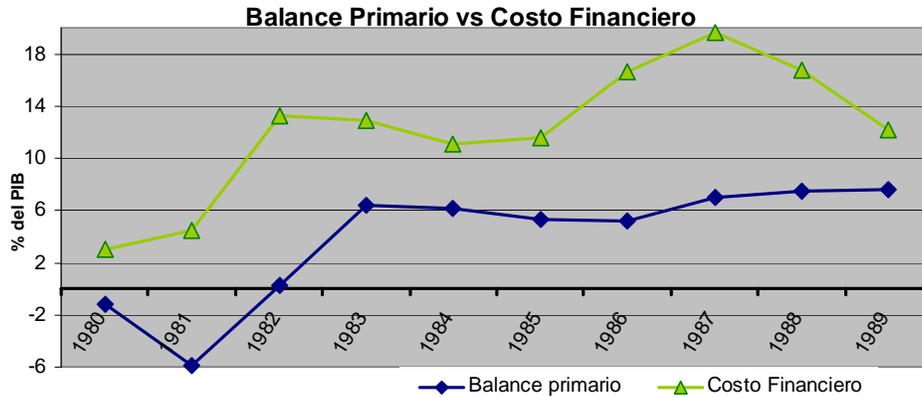
Además dicho plan, como señala Correa “No ofreció una salida al problema de la deuda, pero si corroboró la intención de sostener por todos los medios posibles la capacidad de pago de los prestatarios y evitó una acción concertada de los mismos” (Correa, 1989:31). Ya que a pesar del consenso de Cartagena, en el cual los países latinoamericanos diseñaron posiciones conjuntas que planteaban una mejora en los términos y condiciones de la deuda y con ello aliviar su carga, éste no se concretó, al darse un trato por separado y particular a los países endeudados, donde México fue el primer país en aceptar ese camino.

Por otro lado el costo financiero de la deuda continuó en descenso a partir de 1987, cuando alcanzó su máximo histórico al llegar al 19.7% del PIB se redujo en 1989 hasta 12% del PIB (*véase gráfica 5*). Si observamos el balance primario se aprecia que estas dos variables experimentan el mismo comportamiento, lo que corrobora que el gobierno mexicano buscaba obtener un balance primario superavitario que le permitiera obtener capacidad de pago y poder seguir cumpliendo con sus obligaciones del pago de la deuda pública.

¹⁶ Llamado así por quien presentó dicho Plan, el entonces Secretario del Tesoro estadounidense, James Baker.

¹⁷ Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial

Gráfica 5



Fuente. Elaboración propia con datos de CEFP

En 1987, teniendo como escenario la abrupta caída de los precios internacionales del petróleo, su consecuente efecto en las finanzas públicas y su posterior secuela en el PIB, un año previo donde el PIB decreció 3.7% y una elevada tasa inflación de 105.7%, obligó al gobierno a poner en marcha un pacto en busca de reducir la creciente inflación. En diciembre de ese año, el gobierno de De la Madrid establecería el Programa de Solidaridad Económica (PSE), con el común acuerdo de representantes del sector obrero, campesino y empresarial. Este pacto tenía el fin de corregir las finanzas públicas, controlar la inflación aplicando una política monetaria y fiscal restrictivas y corrigiendo la inercia salarial, manteniendo acuerdos sobre precios en los sectores líderes y controles de precios negociados, además de seguir con la apertura comercial y privatización de empresas públicas consideradas como no estratégicas. Para detener la inflación se congelaron temporalmente los precios, los salarios y el tipo de cambio.

Se estableció un tipo de cambio subvaluado, con el fin de alentar las exportaciones, además se animó la inversión extranjera, principalmente la dirigida al sector manufacturero, para de allí exportar y poder obtener un superávit comercial que le permitiera al país continuar pagando el servicio de la deuda. Para 1983, los resultados en la balanza comercial ya se podían observar, se obtuvo un superávit comercial de 13,754 mdd y se continuó con éste durante casi todo el sexenio, con una caída en 1986, cuando disminuyó hasta 4,724 mdd. Sin embargo para 1988 este superávit casi había desaparecido, ya que sólo alcanzó los 273 mil dólares (véase cuadro 10).

Cuadro 10

Balanza Comercial
Miles de millones de dólares

Año	Exportaciones	Importaciones	Total
1982	21,230	15,077	6,153
1983	22,312	8,558	13,754
1984	24,196	11,230	12,966
1985	21,664	13,466	8,198
1986	16,657	11,433	4,724
1987	20,495	13,304	7,191
1988	20,546	20,273	273
1989	22,842	25,438	-2,596

Fuente. Rueda (1998).

Durante 1987, se continuó incentivando a los exportadores, por medio del programa de Empresas Altamente Exportadoras (ALTEX), el cual incluía incentivos fiscales y arancelarios, pero también se aceleraron las medidas de liberalización.

Posteriormente, con el crack de la Bolsa de Valores de Nueva York, en octubre de 1987, el cual arrastró a la Bolsa Mexicana de Valores y ocasionó una salida, aunque corta, masiva de capitales y trajo un efecto negativo sobre el tipo de cambio que culminaría en noviembre de ese mismo año, al entrar el país en recesión. Ya para 1989 inicia la autorización para la entrada de Inversión extranjera de cartera y se avanza en el proceso de privatización.

Durante este sexenio la política monetaria fue restrictiva y la crediticia restringida, tenían como objetivos controlar la inflación y mantener altas reservas internacionales; además se aceleraron los procesos de innovación y reforma financiera. Se buscó disminuir el déficit externo y la inflación por medio de contracción del crédito interno. Paralelamente a la banca nacionalizada, apareció y se expandió un sector financiero privado que permitió a sus operadores amasar grandes ganancias.

En cuanto la liberalización financiera, en 1988 se acentuó, las tasas de interés se dejaron al libre mercado, las reservas obligatorias desaparecieron y se modificaron para pasar a un coeficiente de liquidez que en 1989 se generalizó. Pero este coeficiente se transformó en una reserva voluntaria en 1991.

Como señala Guillén (2000), el gobierno de De la Madrid estableció un conjunto de cambios estructurales entre los que destacan:

- Inicio de una liberalización comercial.
- Se promovió la entrada de Inversión Extranjera Directa.
- Se redimensionó el aparato estatal, bajo las privatizaciones.
- Se promovió un sector financiero paralelo al bancario (Guillén, 2000).

El gobierno mexicano siguió estrictamente las políticas de ajuste. Mantuvo un gasto público reducido con constantes disminuciones. El gasto programable llegó a representar solamente un 15.6% como porcentaje del PIB en 1989 en contraste con el 25.8% de 1981. Además el superávit primario se mantuvo dentro de niveles elevados, durante 1983 y 1989 el promedio del superávit fue de 5.4% del PIB, alcanzando su mayor nivel en 1989 al representar el 8% del PIB. El ajuste ortodoxo no dio los resultados esperados y al finalizar el gobierno De la Madrid, la economía volvió a entrar en una recesión, sin haber cumplido con los objetivos planteados al inicio de su administración. Durante este periodo se registró un promedio de crecimiento anual de -0.5% del PIB y una inflación promedio que alcanzó el 86.7% anual.

1.2. El Consenso de Washington

1.2.1 La convergencia universal¹⁸

Teniendo como antecedente la llamada “década perdida” de los 80’s, donde la orientación fue hacer retroceder al Estado de los países en desarrollo bajo la creencia de que esto llevaría a un crecimiento sostenido. Esto se veía reflejado en cierto consenso en los círculos neoliberales sobre la política económica que debían seguir los países en desarrollo para llegar a ser más prósperos y lograr desarrollo económico. Con la publicación del documento del economista inglés John Williamson (1990), se creía en el consenso, sino generalizado, mayoritario y sintetizado del pensamiento prevaleciente en

¹⁸ Término utilizado por John Williamson al señalar que hubiera sido más correcto llamarlo así en lugar del Consenso de Washington

Washington¹⁹ y de las reformas necesarias en ese momento para los países latinoamericanos.

Dando continuación a las recomendaciones previas de Washington derivadas de la crisis de la deuda externa en 1982, y estableciendo las “reformas de segunda generación”, Williamson propuso un decálogo de 10 reformas que tuvieron bastante influencia en las políticas de muchos países:

- I. Disciplina fiscal.** Es necesaria una disciplina fiscal que disminuya sustancialmente el déficit primario y si es posible lo elimine. De modo que, por un lado no afecte la demanda y con ello incremente inflación, o por otro lado se convierta en un déficit elevado que termine por deteriorar la confianza de los inversionistas. Al erradicar la inflación dicho déficit tendrá doble beneficio, ya que disminuirá los intereses de la deuda y los ingresos fiscales se deterioraran con menor rapidez.
- II. Prioridades del gasto público.** Se recomienda orientar la política económica hacia un gasto público reducido, eliminando subsidios innecesarios. Aunque es recomendable que no disminuya el gasto hacia la salud, la educación y la infraestructura.
- III. Reforma Fiscal.** El objetivo es tener un sistema fiscal eficiente que combine una amplia base impositiva con tasas marginales moderadas y reglas simples y claras. Además orientar el sistema impositivo hacia los impuestos indirectos y se sugiere gravar la fuga de capitales para ser más equitativo y aumentar la recaudación.
- IV. Liberalización Financiera.** Es necesario liberalizar el sistema financiero y ligarlo a una supervisión prudente. Las tasas de interés deben ser de mercado aunque procurando que éstas no sean negativas en termino reales ni muy elevadas, sino más bien moderadas.
- V. Tipos de Cambios.** Se tiene como pre-requisito un tipo de cambio competitivo, es decir, un tipo de cambio que aliente las exportaciones, y por medio de ellas se obtenga crecimiento económico.
- VI. Liberalización del Comercio.** Una política orientada hacia fuera necesita

¹⁹ Según el propio Williamson, Washington incluye: los economistas del Banco Mundial, del Fondo Monetario Internacional y del Tesoro Estadounidense, de la Reserva Federal, así como algunos grupos de consejeros de Washington y los “think tank”.

liberalización del comercio y un tipo de cambio competitivo. Iniciando con la sustitución de los permisos de importación por aranceles y reducir progresivamente estos aranceles. Dicha apertura al comercio beneficiará a los países en el largo plazo.

- VII. Inversión Extranjera Directa.** Es necesario alentar la entrada de la inversión extranjera directa, pues traerá el conocimiento y la tecnología así como el capital necesario para obtener crecimiento económico.
- VIII. Privatización.** Es necesario privatizar, ya que la inversión privada opera de modo más eficiente que la pública. Además se reduce la presión sobre los ingresos del sector público, en el corto plazo se cuenta con los recursos de las ventas de las empresas estatales y en el largo plazo el gobierno ya no tiene que financiar la inversión. Desde el Plan Baker, el gobierno de EE.UU. y el Banco Mundial han presionado a los países en desarrollo para que privaticen las empresas estatales (Williamson, 1991).
- IX. Desregulación.** Este punto es prioritario en las reformas estructurales. Es ineludible ejercer una desregulación acompañada de cierta supervisión prudente así como permitir fácil entrada y salida del capital.
- X. Derechos de propiedad.** Los derechos de propiedad deben de ser reforzados, leyes débiles y sistemas judiciales pobres reducen los incentivos para el ahorro y la acumulación de riquezas. Son necesarios para que el sistema capitalista opere eficientemente.

Cuando se formuló el Consenso la opinión de sus autores era otorgar un papel más pequeño al gobierno, mediante privatización y desregulación. Es necesario añadir que, como Williamson (2003) señaló, estas reformas estaban diseñadas para una región con problemas de deuda e inflación, como era en ese momento América Latina. Además remarcó que debían ser aplicadas de manera juiciosa y no mecánica. No obstante, dichas reformas se generalizaron y los economistas llegaron a señalar que era lo que los países en vías de desarrollo necesitaban para el crecimiento y el desarrollo, incluso llegaron a aplicarse en otros países de la periferia como Europa Central y Oriental.

Las reformas eran una respuesta para lo que la Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) denominó la “década perdida” como resultado de las políticas contenidas en el ajuste ortodoxo. Teniendo como marco esa situación, las reformas tenían como objetivos económicos: a) crecimiento económico, b) niveles de inflación bajos, c) balanza de pagos factible y d) distribución equitativa de la renta.

La crisis de la deuda dejó sin elección a muchos países en desarrollo y adoptaron las reformas contenidas en el Consenso de Washington, desmantelando las estructuras proteccionistas en la búsqueda de conseguir financiamiento y aminorar la pesada carga de sus deudas. Durante los noventa implementaron, unos en mayor medida que otros, la agenda del consenso, esperando resarcirse de los efectos negativos de la década anterior, los cambios de política económica en la región recibieron vigoroso respaldo de las IFI's las cuales condicionaban los préstamos a la adopción de las reformas, y los reforzaban con créditos vinculados a ellas (Disenso de Washington, 2001). Con ello, los países buscaron reducir el déficit fiscal y lo complementaron con las empresas de propiedad estatal que debían ser privatizadas.

Como en las reformas de primera generación, esta nueva agenda tenía como objetivo que los países deudores generaran estabilidad macroeconómica, y con ello capacidad de pago para continuar pagando los intereses de la deuda al bloque acreedor. Un elemento a destacar es que, aunque no está en el decálogo, la apertura de la cuenta de capitales, como veremos más adelante, jugó un papel sustancial para poder otorgar más espacios a las empresas transnacionales y con ello ampliar la reproducción de su capital.

Los resultados fueron: una inflación que se redujo a un sólo dígito aunque con costos en el nivel de crecimiento económico y del empleo; se obtuvo una mayor disciplina fiscal y con ello menor riesgo de crisis vía deuda pública; se avanzó con la apertura comercial; la liberalización financiera se volvió más agresiva pues se descartó el control directo de créditos; se desreguló la tasa de interés; se establecieron regímenes de inversión extranjera directa y se eliminaron los controles de cambios y de la cuenta de capital. Además de que muchas empresas públicas fueron privatizadas a lo largo de la región.

Cuadro 11

Índice de Precios al Consumidor
variación anual

Año	Argentina	Brasil	México
1988	342.95	629.12	114.28
1989	3,079.45	1,430.72	20.01
1990	2,313.88	2,947.73	26.65
1991	171.67	432.90	22.66
1992	24.90	951.77	15.51
1993	10.61	1,942.22	9.75
1994	4.17	2,105.30	6.97
1995	3.38	65.96	35.00

Fuente. Elaboración propia con datos de CEPALSTAT

Como se puede apreciar en el cuadro 11, en el que se muestran las tres economías latinoamericanas más grandes, a fines de la década de los ochenta e inicios de los noventa las tasas de inflación eran elevadas. Después de aplicar las reformas de segunda generación, para 1991, se observa una clara reducción de la inflación, misma que para 1994 se había reducido a 4.17% y 6.97 para Argentina y México, respectivamente; excepto para Brasil pues alcanzaría su punto mínimo hasta 1998, cuando fue de 3.2%.

1.2.2 El Consenso de Washington en México

En México, desde el arribo de Carlos Salinas de Gortari²⁰ a la presidencia de México, fue claro el compromiso con las reformas económicas del Consenso. En ese momento era necesario controlar la inflación y elevar el crecimiento económico del país. En 1988 la inflación fue de 114.2%, el superávit comercial en picada de sólo 273 mdd²¹, la deuda externa de 100,100 mdd y el PIB aunque positivo, contraído, de sólo 1.2%. La administración de Carlos Salinas aceptó la entrada del país a los lineamientos del Plan Brady. Además continuó el programa de estabilización bajo el nombre Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE). Éste duró todo su sexenio y tuvo como principales objetivos, estabilizar los agregados macroeconómicos y regresar a la senda del crecimiento. Todo ello aunado a la adopción de la liberalización de la cuenta de capitales.

²⁰ 1 de diciembre de 1988 – 30 de noviembre de 1994

²¹ En 1977, dicho superávit fue de 7,191 millones de dólares

Con las reformas de segunda generación se buscaban dos metas claves para el país. La primera era un saneamiento fiscal por medio de la disciplina fiscal, la restricción en el gasto público y las privatizaciones. La segunda obtener estabilidad macroeconómica-

La política fiscal fue restrictiva, el gasto público se redujo paulatinamente, tanto el corriente como el de inversión, se buscó mejorar el sistema de recaudación fiscal y se realinearon los precios de los bienes y servicios del sector público a los de los principales socios comerciales.

México logró una consolidación del superávit fiscal ya que como se puede apreciar en el cuadro 12, el gobierno mexicano pasó de tener un déficit en el balance financiero de 33,623 millones de pesos en 1989 a un superávit de 25,198 mdp en 1991. Sin embargo dicho superávit se obtuvo a costa de la reducción paulatina del gasto público y permitió al gobierno federal no contratar más deuda pública. Para 1994 aunque continuaría con superávit fiscal, éste fue más reducido al representar sólo 3,347 millones de pesos.

Cuadro 12

Balance financiero del Sector Público
(incluye Pidiregas de PEMEX)

Año	Millones de pesos
1989	-33,623
1990	-19,266
1991	25,198
1992	46,485
1993	8,243
1994	3,347

Fuente. <http://www.mexicomaxico.org>

En el primer año de gobierno el gasto neto del gobierno federal se contrajo, al pasar de 25.43% del PIB en 1988 a 21.10% en 1989, pero sería una pequeña contracción en comparación con las reducciones que vendrían más adelante, bajando hasta 15.86% del PIB para el año 1994 (*véase cuadro 13*).

Aunque en 2003, Williamson señaló que el gasto público debe ser restringido y redireccionado de subsidios innecesarios como defensa y administración hacia un gasto en sectores como educación básica, salud e infraestructura. En México se redujo o se estancó, en 1990 el gasto en salud representaba el 2.77% del PIB y para 1994 este rubro sólo alcanzaba un 2.4% del PIB; mientras que el gasto en educación creció muy poco, al pasar

de 2.42% del PIB en 1990 a 4 por ciento del PIB en 1994.

Esa política fiscal de reducción de gasto público, racionalizó y redujo los subsidios generalizados y los sustituyó por focalizados. Se encauzó y comprimió el gasto social, particularmente el de consumo. Por ejemplo, el subsidio a la producción, distribución, comercialización y control del precio de la tortilla se modificó en 1991²² al igual que el subsidio a la leche²³.

Aunque el FMI no indica como reducir el gasto público si se muestra opuesto a los subsidios. Esta reducción fue, en parte, derivada de la eliminación de subsidios, e incluso el gobierno actuó con austeridad en salud, educación e infraestructura. (Williamson, 1991).

Como afirma el Centro de Estudios de Sociales y de Opinión Pública (2003), en el nuevo modelo económico, el Estado neoliberal privilegia la austeridad presupuestaria, la reducción estatal en la economía aunado a la eliminación de subsidios, la privatización de empresas públicas; y deja ciertos servicios públicos y programas sociales al libre mercado buscando reducir el gasto público.

Cuadro 13

Gasto Neto devengado del Gobierno federal

Año	% del PIB
1988	25.43
1989	21.10
1990	18.56
1991	15.74
1992	14.61
1993	15.18
1994	15.86

Fuente. Clavijo y Valdivieso (2000)

Con la orientación de la economía hacia el libre mercado, se introdujeron en México reformas impositivas dirigidas a aumentar la base gravable, a reducir las tasas impositivas y a eliminar diversos gravámenes además de buscar una simplificación y modernización administrativa.

Se reformó el sistema impositivo y se inició el direccionamiento a un aumento más pronunciado en los impuestos indirectos. Las medidas estaban dirigidas a emparejar el

²² Este mecanismo de subsidio a la tortilla operaba desde 1986 y se modificó para dar una tarjeta a las familias calificadas para el beneficio, dicha tarjeta daba a cada familia 1 kg de tortilla por día.

²³ El subsidio pasó de ser generalizado a uno focalizado bajo el criterio del beneficio para niños menores de 12 años.

sistema fiscal con el de los principales socios comerciales.

En 1991 el IVA, que se introdujo en 1980, se unificó de tasas de 15% y 20% a una de 10%. El Impuesto Sobre la Renta de Empresarios (ISRE) se redujo al pasar de 42% a 35% en 1989 y posteriormente a 34% en 1993, mientras el Impuesto Sobre la Renta de Personas disminuyó de 50% a 35% en 1989 y finalmente hasta 34% en 1993 (Clavijo, Valdivieso; 2000). Se continuó simplificando la estructura impositiva y se eliminaron gravámenes especiales; de los Impuestos Especiales a la Producción y al Consumo (IEPS) se derogaron varios artículos y se redujeron otros más. Se buscó fortalecer la recaudación fiscal ampliando la base gravable y combatiendo la evasión y la elusión fiscal.

La liberalización y desregulación financiera fue profunda, dando mayor apertura al capital extranjero y otorgando autonomía al banco central.

Con la eliminación del sistema de encaje legal, en 1988, se pasó a uno de coeficiente de liquidez, con lo que se eliminaron los límites de emisión de las aceptaciones bancarias pero para 1991 este se anuló y se pasó a un sistema de reserva voluntaria. Para el siguiente año se canceló el esquema de fijación de topes máximos a las tasas de interés y se dejaron al libre mercado. Mientras que en 1994 entraría en vigor la reforma constitucional que otorgaba autonomía al Banco de México.

Con esto último, el sistema de control monetario por regulación directa dejó de existir y se transformó en uno de regulación indirecta, es decir, por operaciones de mercado abierto. El proceso se aceleró al ceder la banca comercial a la iniciativa privada, entre 1991 y 1992. Después de estas modificaciones el gobierno obtiene financiamiento a través de la emisión de bonos.

El gobierno mexicano buscó mantener un tipo de cambio apreciado en términos reales, para ello adoptó una fuerte política cambiaria cuyo actuar era anunciar un constante deslizamiento del tipo de cambio nominal.

La política cambiaria no equilibró el tipo de cambio, lo mantuvo sobrevaluado. Se actuó positivamente en el control de la inflación pero negativamente en la balanza comercial ya que acentuó el desequilibrio externo ante una mayor demanda de importaciones e incitó la entrada de capital especulativo. La balanza comercial pasó de un

superávit de 2,610 millones de dólares en 1988 a uno de 415 millones de dólares en 1989, pero este se volvería negativo, deficitario, al bajar hasta -882 mdd en 1990 (véase cuadro 14).

La liberalización comercial se pronunció, con la eliminación de precios de referencia, por lo que eliminó paulatinamente los permisos de importación, al pasar de 39.8% en 1986 a sólo 19.9% en 1990. Cobraron importancia los aranceles, pero fueron reducidos de manera gradual y rápida hasta representar un mínimo de 12.5% y un máximo de 20% en 1989.

Mientras tanto la política comercial se orientó a firmar acuerdos y tratados de libre comercio con varios países, sobresale por su importancia el TLCAN. Dicha apertura ayudó al control de los precios, al introducir al país bienes a más bajo precio y obligar a los existentes a reducirse, esto a causa de la competencia. Se pasó de un arancel máximo de 40% a uno de 20% y se eliminaron los permisos de importación.

Para 1993 sólo el 5% de las importaciones estaban sujetas a permiso previo. Con la negociación y más tarde firma de México, Estados Unidos y Canadá, del Tratado de Libre Comercio con América del Norte²⁴, se busca crear una zona de libre comercio entre los países que son parte del mismo y abrir sus economías en un lapso de 15 años. Dicho tratado afectó a la economía mexicana al eliminar aquellas empresas que operaban con baja productividad o no tenían el tamaño suficiente para competir con las extranjeras, lo que derivó en la pérdida de cadenas productivas. Los beneficiados fueron los grandes capitales. También se afectó al campo pues este no contaba ni con la tecnología ni con el equipo suficiente para competir con los productores extranjeros.

El TLCAN revela que la integración escogida no fue la mas apropiada para México, ya que las negociaciones no tomaron en consideración, suficientemente, las asimetrías existentes entre los países. (Guillén, 2000). De entre los tres países firmantes, el de mayor productividad es Estados Unidos, el cual impuso, tanto sus condiciones como el nivel de precios con el que se iba a comerciar.

²⁴ La firma oficial del TLCAN por el Primer Ministro de Canadá, Brian Mulroney, el presidente de los Estados Unidos, George Bush, y el presidente de México, Carlos Salinas de Gortari, bajo reserva de ser aprobado definitivamente por los parlamentos federales de los tres países.

Cuadro 14

Año	Balanza comercial	Balanza de Capitales
Año	Millones de Dólares	
1988	2,610	-1,448
1989	415	3,037
1990	-882	8,849
1991	-7,279	24,940
1992	-15,993	26,542
1993	-13,480	30,882
1994	-18,541	16,702

Fuente. Huerta (1996)

En 1989, con el Plan Brady el gobierno de Salinas incluyó un programa de trueque de deuda por inversión y con la entrada en vigor del TLC la captación de inversión extranjera directa se aceleró, pasó de 2,633 millones de dólares en 1990 a 10,972 mdd en 1995 (véase cuadro 20). Lo que liberalizó de modo importante la entrada de inversión extranjera directa.

Con la liberalización comercial y financiera, se modificó el marco regulatorio para que el gobierno sólo tuviera un rol de supervisor en las relaciones económicas. Como señalan Clavijo y Valdivieso (2000), se desreguló la transportación a nivel nacional haciendo más permisible la prestación del servicio; se dio mayor uso y acceso a zonas federales, particularmente marítimas; mayor permisibilidad en los servicios de autotransporte federal de turismo y pasajeros; se desregularon áreas como las telecomunicaciones, las aduanas, la industria manufacturera, las líneas aéreas y la Inversión Extranjera Directa.

1.2.3 El proceso privatizador

Como parte de las políticas del adelgazamiento estatal y saneamiento de las finanzas públicas, se impulsó un programa de desincorporación de empresas paraestatales. Como argumenta Guillén (1995) la privatización estaba incluida en todo un proceso de reforma del Estado y de cambio estructural de la economía. En dicho proceso distinguiría tres etapas: la primera de 1982-1989 que se caracterizó por ser extensa y lenta pero en la que se

privatizaron entidades con baja importancia económica; la segunda de 1989-1994 en la que el proceso fue intenso y se desincorporaron paraestatales con alto poder económico y de mercado; una última etapa de 1994 a la fecha, en la cual la privatización estatal se estancó ante la falta de facilidades para continuar.

Teniendo como antecedente una participación económica del Estado en vastas actividades productivas, como parte de una política dirigida a aminorar la falta de inversión en la economía nacional. Y que llegó a su punto álgido al existir 1,155 empresas bajo control estatal, con la estatificación de la banca comercial en 1982. Se promovió un programa privatizador de entidades paraestatales, entre cuyos objetivos destacan: -Fortalecer las finanzas públicas, -Hacer más eficiente el sector público cortando el gasto injustificado así como el estructural, -Promover la productividad y -Aminorar la ineficiencia de la economía y el atraso de las empresas públicas.

El amplio esquema privatizador tenía como opciones la fusión, transferencia y venta de las empresas. En un primer periodo el Estado contaba con 1,155 entidades paraestatales a inicios de 1983 y para 1989 ya sólo tenía bajo su control 618 empresas. El proceso fue intenso pero la mayoría de empresas desincorporadas eran ineficientes así como de bajo impacto económico y contaban con escaso control de mercado. Esto pues la desincorporación se aplicaba a empresas paraestatales consideradas como no estratégicas ni prioritarias.

En una segunda etapa, de 1989 a 1994, y ya con la administración de Salinas, las privatizaciones se generalizaron, ya que se incluyó empresas con mayor poder económico y de mercado, incluso a las entidades consideraras como prioritarias por la administración anterior, en actividades como la minería y ferrocarriles. También se aminoraron las actividades consideradas como estratégicas, para ello se modificó el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se hizo más extensa la desincorporación. Se modificó la clasificación de los productos considerados como petroquímica básica en petroquímicos básicos y secundarios²⁵ para permitir el acceso del

²⁵ Petroquímica básica sólo incluyó 8 productos.

capital privado a los secundarios.

La privatización siguió su marcha, y se aceleró, para demostrar el compromiso con los acreedores del gobierno para implementar el modelo neoliberal y superar la crisis de deuda. Se pasó de contar con 618 entidades paraestatales en 1989 a sólo 258 entidades para 1994, a fines de sexenio (Clavijo, 2000). Destacando por su importancia las privatizaciones de: la Compañía Mexicana de Aviación y AEROMEXICO, de Grupo DINA, de Compañías mineras como Cananea y Teléfonos de México (Telmex) en 1991. Posteriormente, después de la respectiva modificación de la constitución, tocaría el turno a la banca comercial.

Entre 1990 y 1991 se reprivatizó la banca comercial y la reforma del Estado continuó, se integraron nuevos proyectos de participación extranjera para ampliar su participación, y se modificaron los derechos de propiedad, al pasar de propiedad ejidal a propiedad privada.

Cuadro 15

Número de Entidades Paraestatales

Año	Entidades al inicio del periodo	Desincorporaciones concluidas
1983	1,155	75
1984	1,090	64
1985	1044	96
1989	618	76
1990	549	139
1991	418	95
1992	328	66
1993	270	34
1994	258	21
1995	252	16
1996	239	21
1997	229	8
2000	236	36

Fuente. Clavijo-Valdivieso.(2000)

En gran medida esta aceleración se debió a la alta dependencia de flujos externos para financiar el desequilibrio de la balanza comercial, además se buscaba incrementar el clima de confianza entre agentes económicos y estimular los flujos de capital que ingresaban al país (Guillén, 1995). Como resultado de la afluencia de recursos extraordinarios por la venta de entidades, se creó un fondo para posibles contingencias en el mercado externo o para ser utilizado como reservas internacionales, pero que finalmente sería utilizado, en

gran medida, para amortizar la carga de la deuda interna. En esta etapa el proceso de privatización fue generalizado.

Un tercer periodo es la estabilidad de la ola privatizadora, ya que este proceso se mantuvo casi estable. De 1994 a 2000 sólo se privatizaron 22 entidades paraestatales. (véase cuadro 15). Sin embargo este estancamiento se lo atribuiría no a la falta de compromiso para llevarlas a cabo, del gobierno mexicano, sino a que la mayoría de esas entidades son consideradas como estratégicas para la soberanía nacional. A pesar de ello, se han ensayado nuevos modos de participación mixta, capital privado y público, en áreas estratégicas, iniciando una especie de “privatización interna” o disfrazada, donde quienes operan y realizan actividades ya sea de operación, producción o mantenimiento son capitales privados, como es el caso en la Comisión Federal de Electricidad o en Petróleos Mexicanos.

A pesar de que se dice que se buscó ser imparcial y transparente en las privatizaciones, estas beneficiaron a ciertos grupos de poder económico. Este programa de desincorporación no consideró áreas estratégicas no sólo para la soberanía nacional sino para que el Estado continuara contribuyendo con una parte sustancial del crecimiento económico y del empleo, y también del desarrollo económico.

1.2.4 Renegociación de la deuda externa bajo el Plan Brady

En 1989, México se convertía en el primer país junto con Filipinas, en aplicar el Plan Brady²⁶, el cual consistía, básicamente, en una renegociación de sus deudas así como un cambio en los plazos de pago, en el monto adeudado y en las tasas de interés, condicionado a que los países adoptaran los lineamientos recomendados en el Consenso de Washington. Con dicho plan se restableció el acceso de los países latinoamericanos a los mercados financieros internacionales.

Desde un inicio el gobierno de Salinas de Gortari entabló y buscó renegociar con los acreedores de la deuda externa, ya que al tomar posesión, a fines de 1988 la deuda

²⁶ El Plan Brady debe su nombre a su autor Nicholas Brady, ex-tesorero del gobierno Norteamericano que diseñó el esquema en 1989 al llegar a la conclusión de que el monto de la deuda externa de los países en desarrollo, en ese tiempo, jamás sería pagado.

representaba 81,003 millones de dólares, por lo que se firmó un acuerdo con el FMI en ese mismo año, condición necesaria para negociar con los bancos acreedores. Además se negoció con el BM y el Club de Paris²⁷, todo ello estableció plazos más extensos, redujo los costos y permitió abrir nuevas líneas de crédito, reduciendo los intereses y el servicio de la deuda.

Con el Plan Brady se iniciaron negociaciones con los bancos acreedores bajo los siguientes criterios:

- Reducción del saldo de la deuda
- Disminución a largo plazo de la relación deuda externa/PIB
- Reducción de la transferencia neta de recursos al exterior
- Buscar un arreglo multilateral que eliminara las necesidades de renegociaciones recurrentes (Guillén, 2000).

La necesidad de llegar a común acuerdo entre acreedores y deudores significó la intervención de Nicholas Brady, entonces Secretario del Tesoro de los Estados Unidos, y en marzo de 1989 anunció el Plan Brady, un programa de reducción de deuda para los países deudores. Dicho Plan incorporaba una reestructuración de la deuda a menores tasas de interés y al reducirse la deuda se intercambiaban por bonos.

La reestructuración de la deuda significó un alivio, al menos temporal, para México, ya que la deuda externa bruta pasó de representar 40.81% del PIB en 1989 hasta disminuir a 21.2% del PIB en 1993, pues fue disminuyendo paulatinamente (*cuadro 16*).

Cuadro 16

Deuda Externa Pública Bruta

Año	% de PIB
1989	40.81
1990	34.05
1991	28.45
1992	22.97
1993	21.2
1994	34.71
1995	45.84
1996	33.57

Fuente.

<http://www.mexicomaxico.org/Voto/PetroCrudo.htm>

²⁷ Grupo formado por 19 países acreedores, los cuales son miembros permanentes.

Sin embargo esta negociación “no resolvió los problemas de fondo del endeudamiento externo, los cuales sólo se postergaron. Además representó un alivio poco sustancial en la balanza de pagos” (Guillén, 2000:81). Ya que para 1994 se había vuelto a incrementar la deuda como porcentaje del PIB alcanzando 34.71%, y se mantendría alrededor de ese porcentaje hasta 1996.

Gracias a la renegociación de la deuda, la política fiscal restrictiva y las privatizaciones, se logró disminuir el déficit fiscal, ya que en 1988 era de 10.7% del PIB y en 1991 ya representaba 0.5% de PIB. Para 1994 el déficit fiscal ya era de cero (*véase cuadro 17*).

Cuadro 17

Año	Déficit Fiscal %del PIB
1988	-10.7
1989	-4.9
1990	-2.8
1991	-0.5
1992	1.6
1993	0.7
1994	0

Fuente. Huerta (1996).

Sin embargo, a pesar de la contracción del gasto y la reforma tributaria, no fue posible contener la deuda externa y ésta paulatinamente creció, al pasar de 94,400 mdd en 1989 hasta llegar a los 139,800 millones de dólares en 1994.

Cuadro 18

Deuda Externa Total	
Millones de dólares	
1989	94,400
1990	106,708
1991	117,000
1992	116,500
1993	130,500
1994	139,800

Fuente. Elaboración propia con datos de CEPALSTAT

1.2.5 Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE)

Este pacto fue un programa heterodoxo, es decir, reconoció que existían factores estructurales e institucionales que afectaban el nivel de precios²⁸, estaba basado en pactos económicos. Siguió un control negociado de los precios líderes, una política salarial basada en la inflación esperada y un tipo de cambio anclado.

Además aceleró la apertura comercial y continuó con las privatizaciones. Para ello estableció seis objetivos: -Mantener las finanzas públicas acordes con el fortalecimiento del combate a la inflación, -estabilizar los precios, -renegociar la deuda para aminorar la transferencia de recursos al extranjero y volver a crecer, -mayor desregulación, sobre todo a nivel financiero, -ajuste diario del tipo de cambio, -aumento de precios de productos y servicios de empresas públicas, -modificar los aranceles para organizar la apertura comercial, -motivar la actividad agropecuaria, -eliminar medidas de regulación en trámites de inversión, - renegociar la deuda para disminuir su peso.

Fue un pacto que se estableció entre productores, trabajadores, empresarios y gobierno, en el cual este último se comprometía a paralizar tarifas de bienes y servicios²⁹; los productores se comprometían a no aumentar los precios de sus productos; los comerciantes de igual manera y los trabajadores no lucharían por incrementos salariales, rompiendo con ello el ciclo de espiral inflacionaria.

El pacto contribuyó a estabilizar el nivel de precios existente, al menos los primeros años, ya que para 1990 la inflación había disminuido hasta 26.7%. En los primeros tres años de gobierno, los resultados eran positivos en materia de inflación y crecimiento: en 1989 y 1990 el PIB creció a 4.1% y 5.1%, respectivamente. Dicho crecimiento tuvo como base la Formación Bruta de Capital Fijo (FBKF), gracias al repunte de la inversión privada nacional y extranjera, dado que la pública siguió en detrimento, según Guillén en 1987 la FBKF representaba el 16.1% del PIB y para 1992 esta alcanzó el 21.2% del PIB (Guillén, 2000).

²⁸ Es decir, no solamente son problemas de oferta y de demanda.

²⁹ Como impuestos, luz, combustibles, agua, teléfono.

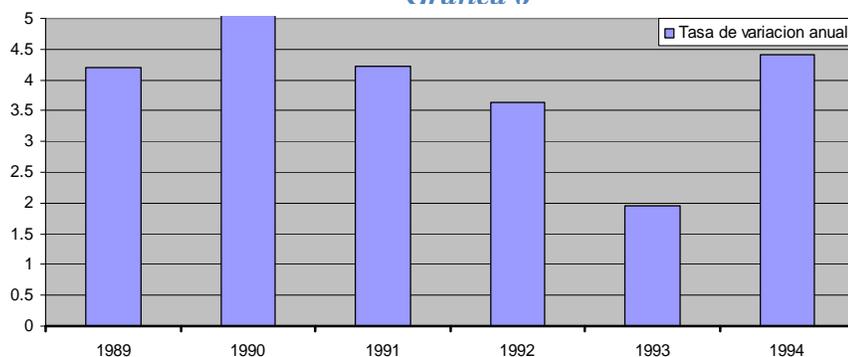
Cuadro 19

Año	Inflación Promedio anual
1988	114.2%
1989	20.0%
1990	26.7%
1991	22.7%
1992	28.1%
1993	9.8%
1994	7.0%

Fuente. Clavijo y Valdivieso (2000)

En 1991 el crecimiento había perdido fortaleza, el PIB creció al 4%, para 1992 la desaceleración era clara, el PIB cayó al 3.6% mientras la inflación había vuelto a crecer a 28.1%, un factor importante para esta desaceleración fue la recesión estadounidense de 1990 que afectó las exportaciones mexicanas. El PIB se contrajo más en 1993, al caer hasta 1.9% (véase gráfica 6).

Gráfica 6



Por otra parte, el déficit comercial se incrementaba aceleradamente, en 1990 fue de 882 millones de dólares y para 1992 ya era de 15,993 millones de dólares. Y alcanzaría los 18,541 mdd en 1994 (véase cuadro 18).

1.2.6 La apertura de la cuenta de capitales

Aunque según Williamson (2003), él proponía una liberalización comercial, gradual y cuidadosa, en realidad dicha liberalización de los países en desarrollo fue más bien concluyente; además recomendaba una liberalización, exclusiva, para la entrada de IED mas sin en cambio se actuó mediante una liberalización total de la cuenta de capitales; otro factor a destacar es que el Consenso recomendaba una liberalización de la balanza comercial teniendo cuidado en industrias pequeñas y de reciente creación, pero dicha

apertura fue irrestricta.

Con Carlos Salinas de Gortari (CSG) la política de inversión extranjera se modificó, para hacer más flexible y permisible el acceso del capital extranjero de inversión directa y de cartera. Se avanzó en la apertura y liberalización financiera, desde 1989 se redujeron las restricciones de operación pero para 1993 se hizo más permisible la entrada de capitales en todos los ámbitos y sectores. Esto debido sobre todo por la necesidad del gobierno de atraer esos flujos y financiar el creciente déficit externo, es decir, el saldo negativo en la balanza de pagos, además de poder mantener el tipo de cambio. Incluso se liberalizó el actuar de los bancos y se eliminaron los controles en la tasas de interés.

Como resultado de eliminar el coeficiente de liquidez se aceleró la creación monetaria vía expansión del multiplicador crediticio, pues la banca comercial concedió créditos de manera apresurada al sector privado y disminuyó los del sector público, según Clavijo, entre 1988 y 1994, el crecimiento promedio anual del crédito real al sector privado fue de 30%. Para 1994 el 96% del financiamiento total era para ese sector (Clavijo, 2000).

Con la renegociación de la deuda en 1989, las transferencias netas al exterior se aminoraron, lo cual propició un mejor clima de confianza y expectativas permitiendo la repatriación de los capitales y la entrada de capital extranjero de inversión y de cartera, pero cedió actividades antes reservadas a capitales nacionales.

En estos seis años la liberalización y apertura del sistema financiero se intensificó, particularmente la apertura al capital extranjero, de inversión y de cartera, tan sólo en un año, de 1989 a 1990, la inversión extranjera pasó de 3,626 millones de dólares a 6,041 mdd. (véase cuadro 20). En un inicio la inversión de cartera representó una pequeña proporción de la inversión total pero creció rápidamente. Con la liberalización, la entrada de inversión extranjera de cartera pasó de 495 millones de dólares en 1989 a 9,727 mdd en 1991 y para 1993 se incrementó hasta 17,201 mdd.

Cuadro 20

Año	Inversión Extranjera Total	Inversión directa	Inversión de Cartera
	Millones de Dólares		
1980	2,148	2,089	58
1981	4,073	3,075	997
1982	2,546	1,900	646
1983	1,672	2,191	-518
1984	1,105	1,541	-435
1985	1,387	1,983	-595
1986	1,882	2,400	-518
1987	1,630	2,634	-1,004
1988	3,879	2,880	999
1989	3,626	3,175	451
1990	6,041	2,633	3,408

Fuente. Elaboración propia con datos de BANXICO.

La entrada de capitales evitaba que los problemas derivados de la política de estabilización y de liberalización colapsaran la economía (Huerta, 1996). Además evitaban el crecimiento, pues priorizaban el ahorro externo al interno, el cual se orientaba a financiar el desequilibrio externo.

Esto último se volvería un factor importante para explicar la crisis de 1994, que aunado al “error de diciembre³⁰”, producirían un ataque especulativo contra el peso, lo que originó que el Banco de México agotara rápidamente sus reservas internacionales. En 1993, éste contaba con 24,538 millones de dólares y para 1994 ya sólo eran de 6,148 mdd, recuperándose en 1995 al cerrar con 15,741 mdd. Cabe destacar que dicho ataque fue, en su mayor parte, por empresarios mexicanos que al contar con información privilegiada, compraron dólares en busca de obtener ganancias, sangrando con ello al país.

En 1994, el gobierno se quedó sin reservas internacionales debido a la fuga de capitales derivada del escenario de incertidumbre y riesgo percibido entre los inversionistas nacionales y extranjeros, por graves sucesos políticos³¹. Lo que puso en duda la fortaleza del peso; aunado a la subida de las tasas de interés en los Estados Unidos además de los desequilibrios en el tipo de cambio y en la cuenta corriente y del excesivo endeudamiento

³⁰ Llamado así porque el entonces Secretario de Comercio y Fomento Industrial, Jaime Serra Puche, informó al sector empresarial de que era posible que el tipo de cambio rompiera el techo y se generara una mayor devaluación.

³¹ Sucesos que englobaron el levantamiento armado del EZLN y los asesinatos del candidato presidencial y secretario general del PRI, Luis D. Colosio y J. Francisco Ruiz Massieu, respectivamente.

tanto externo como interno, hechos que detonaron la crisis financiera y económica en diciembre de ese año. Por ello el país se vio obligado a realizar una macrodevaluación del peso, afectando el sistema financiero internacional y cuyos efectos fueron penetrantes y conocidos como el “Efecto Tequila”.

Para resarcirse de este golpe se necesitó un paquete de rescate, de EU y de las IFI's, de casi 50 mil millones de dólares. Posteriormente el efecto desestabilizador de los flujos de capital llevo a la crisis financiera a Asia en 1997, después a Rusia en 1998, posteriormente a Brasil en 1998 y finalmente a Argentina en 2001. En respuesta, en 1995 el gobierno recortó aún más el gasto, aumentó el IVA, dejó flotar el tipo de cambio y ajustó nuevamente los precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, a pesar de estas medidas, el PIB se cayó hasta -6%.

La relajación de las reglamentaciones bancarias permitió un sobreendeudamiento de las empresas. En 1992, el aumento de las tasas de interés provocó que los deudores entraran en una situación de insolvencia, que afectó y multiplicó las carteras vencidas. En 1995 los bancos se declararon en quiebra al no poder cobrar esas deudas, ante ello, el gobierno tuvo que entrar en escena y rescatar a los bancos por medio del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (FOBAPROA), un fondo de rescate millonario que en un inicio provino de recursos bancarios, después fue financiado con recursos públicos y quedo finalmente como deuda pública. Según Tello, en el año 2000, el salvamento bancario alcanzó casi el 15% del PIB, es decir, un millón de millones de pesos (Tello, 2007). Rescate que pagamos todos.

En este sexenio se avanzó más con la desregulación en vastos sectores de la economía, como el de transportes de carga y pasajeros, telecomunicaciones, aduanas e inversión extranjera.

Cuadro 21

Año	Inversión Extranjera Total	Inversión directa	Inversión de Cartera
	Millones de Dólares		
1990	6,041	2,633	3,408
1991	17,514	4,761	12,753
1992	22,433	4,392	18,041
1993	33,208	4,388	28,819
1994	19,519	10,972	8,547
1995	-188	9,526	-9,714
1996	22,544	9,185	13,359
1997	17,802	12,829	4,972
1998	13,661	12,707	954
1999	25,842	13,869	11,973
2000	16,933	18,097	-1,164

Fuente. Elaboración propia con datos de BANXICO.

En resumen, se dependió en exceso del ahorro externo, si bien hubo una masiva entrada de capitales antes de la crisis, de 22,433 millones de dólares y 33,208 mdd en 1992 y 1993, respectivamente, ésta no tuvo el impacto suficiente para hacer crecer la economía de modo satisfactorio. Ya que gran parte de estos capitales compraron activos ya existentes o se dirigieron al sector exportador, o bien de bienes y servicios. Hubo una alta dependencia de la entrada de inversión de cartera cortoplacista, que se dirigía a la esfera financiera en búsqueda de la tasa de interés más alta. En 1993, México contaba con una inversión de cartera de 28,819 millones de dólares, con la crisis se fugaron casi tres cuartas partes y sólo quedaron 8,547 mdd, pero la especulación continuaría y en 1995 saldrían del país -9,714 mdd.

La política monetaria se caracterizó por ser restrictiva, dirigida a controlar la fuga de capitales, y con ello tratar de evitar que se produjeran ataques especulativos contra la moneda. En los años de masiva entrada de capitales, la política se centró en esterilizar, en cierta medida, el efecto que pudiese ocasionar la abundante liquidez en el nivel de precios, esta orientación presionó al alza la tasa de interés, disminuyendo el crédito que el Banco central proporcionaba al sector privado, sector que cada vez más recurría al proporcionado por la banca.

Como afirma Mantey (2004), la política monetaria ha tenido que adaptarse a las condiciones impuestas por la libre movilidad internacional, el régimen de flotación

cambiaría y las prescripciones de los organismos financieros multilaterales relativas a promover la eficiencia económica mediante la desregulación de los mercados. Dicha política se ha constituido en el principal elemento para mantener estables los precios y el sistema de pagos, pero perdió eficacia al querer restringir la creciente liquidez y crédito ya que no puede contener ni la entrada de capitales ni la explosión crediticia.

Existen ciertos factores que han minado la capacidad del banco central para controlar la liquidez interna, entre los que destacan la innovación financiera, la creciente apertura e integración de los mercados financieros, entre otros. En ese sentido ese proceso de desregulación financiera ha afectado la capacidad de cumplir los objetivos así como de actuar de los instrumentos de política monetaria.

El caso de México ilustra que la austeridad fiscal, la reducción del salario real y la adopción del menú completo de reformas sugeridas por las instituciones de Bretton Woods pueden ser insuficientes para activar la recuperación económica (Lustig, 1994)

No obstante la reforma, como todos los problemas de liberalización, provocó una mayor fragilidad financiera y debilitó los mecanismos de supervisión y los márgenes de seguridad con que operaba el sistema, lo que abonó el terreno para el surgimiento de crisis financieras (Guillén, 2000). Además se debilitaron los medios de regulación y supervisión con que se contaban.

Lo que el Consenso de Washington no proveyó fue contar con un conjunto de políticas capaces de hacer frente, de mejor manera, a las consecuencias de la globalización, especialmente en la esfera financiera (Naim, 2000). Ante este fracaso económico, la respuesta de los autores del Consenso es la señalar que es necesario completar y complementar las reformas de primera y segunda generación, con una nueva gama de reformas.

1.3 Post-Consenso de Washington

Después de observar los resultados, del establecimiento de dichas reformas, éstos no fueron satisfactorios ni en materia de crecimiento económico, ni de productividad, ni de mejora en la distribución del ingreso, ni en reducción de los niveles de pobreza, a lo que

señalan sus promotores que su ejecución no fue ni completa ni correcta. Como afirma Naim (2000), los encargados de ejecutar las políticas a veces implementaron una versión incompleta del modelo, y los resultados fueron bastante diferentes de lo que los políticos prometieron, de lo que la gente esperaba y de lo que los modelos econométricos del FMI y del BM habían predicho.

Después de poner en práctica las recomendaciones del Consenso de Washington, los resultados económicos y sociales no fueron los esperados, lo que para mediados de los noventa dio origen a nuevas discusiones y recomendaciones de política económica cuyo propósito era corregir las deficiencias del consenso. Se atañe que los grandes errores de política fueron que las reformas del consenso fueron incompletas, siendo la más flagrante la falla para hacer al mercado laboral más flexible, además de la política comercial y la privatización de bancos, así como la falta de una amplia reforma fiscal (Kuczynski, Williamson, 2003). Y añaden que es necesario completar las reformas económicas para que los países despeguen del estancamiento y logren alcanzar altas tasas de crecimiento económico, las cuales irán permeando a toda la sociedad, paulatinamente.

Sin embargo las reformas de primera y segunda generación solamente han generado crisis tanto en la esfera económica como en la financiera, en los países que las han implementado; y no han generado desarrollo económico ni las condiciones para lograrlo en un futuro cercano. Estas reformas, generan una mayor dependencia de entradas de flujos de capital, los cuales se constituyen en un elemento desestabilizador de la economía ante cualquier situación de incertidumbre; ceden espacios en los que el Estado puede contribuir con el crecimiento económico y el empleo; permiten que las libres fuerzas del mercado y no el Estado mexicano, sean las que establezcan el rumbo de la economía, siendo este incierto.

1.4 Reformas de tercera generación

En 1998 con la segunda cumbre de las Américas celebrada en Santiago de Chile, las IFI's ahondaron en las recomendaciones e incluyeron algunas más, identificándose desde aquí como la agenda del post-consenso, entre las medidas destacan: abarcar amplias reformas del estado, del servicio civil, y la entrega del servicio público, reforma de las instituciones que crean y mantienen el capital humano y el medio ambiente en el que las

firmas privadas operan.

Adicionalmente se identificaron ciertos elementos que parecían hacer falta, resumidos en “instituciones débiles” o “corrupción”, cuya importancia ha sido vista en las crisis de los noventa, están han sido identificadas como reformas de segunda generación las cuales abarcan el fortalecimiento de las instituciones, que son necesarias para permitir que se obtenga una ventaja completa de las reformas de primera generación a menos que las instituciones sean fuertes (Williamson, 2003).

Entre las principales reformas destacan: Buena Gobernanza. La cual incluye transparencia en las operaciones gubernamentales, además de buenas prácticas, y transparencia fiscal como precondition para la política económica. Definir más claro la regulación gubernamental de la economía; Combate a la corrupción; Mejor distribución del Ingreso; Mejor desarrollo y fortaleza institucional; Mejora de los sistemas de regulación y supervisión bancaria.

A pesar de que estas reformas no han producido resultados positivos, se argumenta que las crisis financieras no son causa de las fallas del neoliberalismo pero si de las incompletas reformas neoliberales, lo que indica que los gobiernos siguen interfiriendo en los asuntos económicos (Chang, 2002).

En resumen, el enfoque neoliberal como afirma Ffrench-Davis (2002): pone el acento en los equilibrios macroeconómicos, priorizando la baja inflación y el control del presupuesto fiscal, aunado a la apertura de la cuenta de capital.

Esta nueva gama de reformas estructurales, plantean que la falta de resultados fue la falta de su ejecución, el exceso de relajamiento fiscal y la falla en cumplir una reforma laboral. Sin embargo me parece que, éstas, solamente deprimirán aún más el bienestar de los trabajadores y de la población en general, ya que las reformas por un lado no han cumplido sus expectativas y por otro lado no han contribuido ni contribuirán al crecimiento pues buscaran disciplina fiscal; y finalmente al flexibilizar el mercado laboral dañaran no sólo el ingreso sino también las condiciones y prestaciones laborales. Incluso se desperdiciaran recursos económicos y humanos, pues la capacitación y adquisición de habilidades no serán aprovechadas ante la falta de estabilidad laboral.

Capítulo 2.

Política fiscal en México (1982-2009)

En México, la política fiscal está comprendida en el Paquete Económico anual, el cual integra la Ley de Ingresos y la Ley de Egresos; como parte del proceso legislativo, es una iniciativa elaborada por el Ejecutivo y enviada al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación; posteriormente es regresada al Ejecutivo para su aceptación, aunque si no la aceptase puede utilizar su derecho al veto³²; siendo finalmente publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) para que entre en vigor el 1^o de Enero del año fiscal aprobado.

2.1 Política de equilibrio

Como se dijo arriba, algunas de las recomendaciones del Consenso de Washington, son mantener disciplina fiscal, a través de una política fiscal restrictiva y mediante una reforma fiscal³³. La adopción de dichas recomendaciones, significó un estancamiento en los ingresos presupuestales, y ante la búsqueda constante de disciplina fiscal, también un gasto público restringido y estático, caracterizado por una alta proporción de gasto corriente y baja participación de capital.

Lo anterior se aprecia en la gráfica 7, donde los ingresos presupuestales reflejan el mismo comportamiento que el gasto neto pagado, más marcadamente a partir de 1990. Incluso después de 2004 y 2008, las dos variables representan casi las mismas cantidades.

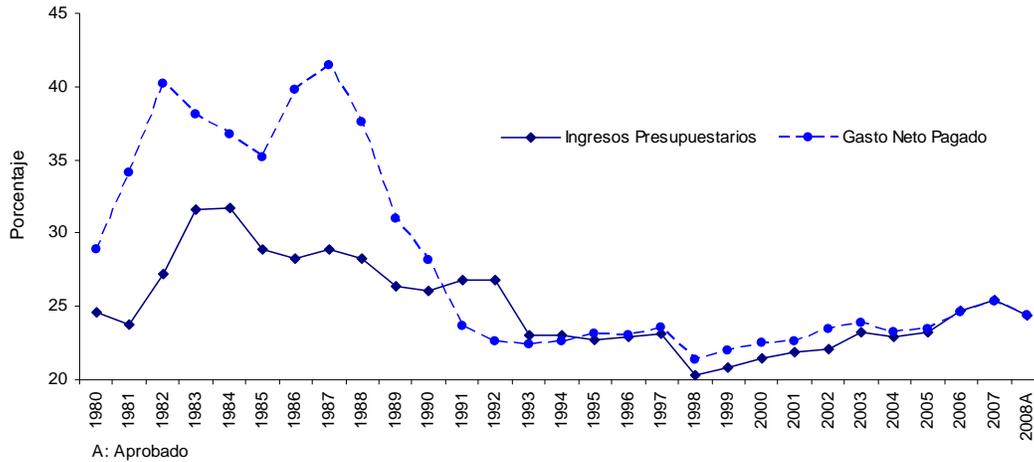
En la década de los ochenta, el gobierno operaba con déficit presupuestal, después de la crisis de deuda y de las reformas de primera y segunda generación, esto se modificó, lo que representó la adopción de dichas medidas, en materia de disciplina y equilibrio fiscal.

³² El Veto es una facultad que tiene el Poder Ejecutivo para oponerse a una Ley o Decreto, sin embargo, El Congreso de la Unión puede superar ese veto sometiendo a votación dicha Ley, siempre y cuando se obtengan dos tercios de votos de ambas cámaras.

³³ Véase Capítulo 1 del presente trabajo.

Gráfica 7

Participación en el PIB del Gasto Neto Pagado e Ingresos Presupuestarios, 1980-2008
(Porcentajes)



A: Aprobado
Fuente: Elaborado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, con cifras de la Cuenta de la Hacienda Pública de la Federación, 1980-2007 y Presupuesto de Egresos de la Federación 2008; SHCP.

La concepción de estas políticas, es más mercado y menos Estado, un Estado mínimo cuyo papel se reduzca a un simple supervisor del libre mercado, bajo pretexto de que éste siempre, o casi siempre, conduce al equilibrio.

La reforma fiscal neoliberal busca mantener las finanzas públicas sanas teniendo como meta un déficit cero, lo que implica que el sector público tenga por objetivo un déficit primario³⁴ positivo, es decir superávit, para tener la capacidad de solventar sus obligaciones del pago de la deuda.

En México no se han realizado reformas que modifiquen dos problemas sustanciales en el país: el primero es la reducida base gravable y el segundo es la alta dependencia de los ingresos petroleros, los cuales llevan a que el gasto público sea muy reducido.

2.6 Política de ingresos

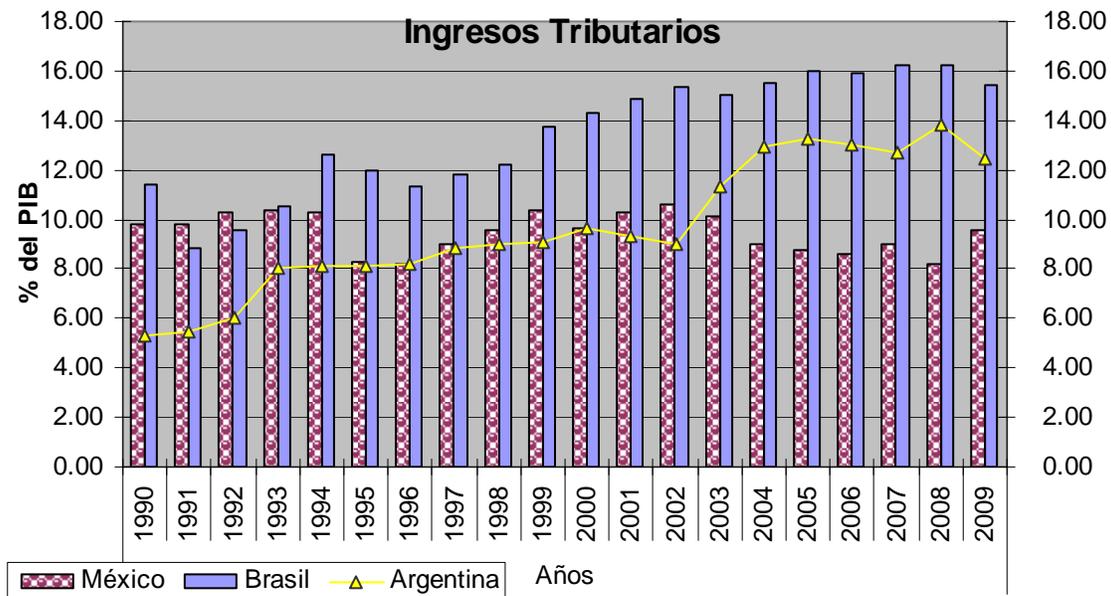
Desde el ajuste ortodoxo a principios de los ochenta, el estancamiento de la captación de los ingresos públicos ha sido claro. Ya que por un lado no se han realizado

³⁴ Resultado que se obtiene de comparar ingresos y egresos totales del sector público, sin tomar en consideración los intereses de la deuda. Mide la parte del déficit fiscal sobre la cual se tiene mayor control directo, ya que el servicio de la deuda es, en gran medida, un gasto condicionado por la economía en general.

reformas fiscales sustanciales que generen una ampliación de la base gravable y, derivado de ello, un aumento en la recaudación tributaria. Y por otro lado no se ha disminuido la alta dependencia de los ingresos presupuestales respecto a los ingresos provenientes de la venta del petróleo.

Para juzgar como está México en materia tributaria, podemos apreciar la gráfica 8, donde se realiza un comparativo de la evolución de los ingresos tributarios en distintos países de América Latina, de 1990 a 2009; en ésta se observa que en México se han estancado alrededor del 8% y 10% del PIB, mientras que Brasil y Argentina han logrado incrementar su recaudación en más de un 50% durante los últimos 20 años. En 1990, México recaudó el 9.8% de su PIB mientras que Brasil alcanzó el 11.4% y Argentina sólo el 5.3% de su PIB. A partir de ese momento se aprecia que tanto Argentina como Brasil realizaron un esfuerzo constante para incrementar sus ingresos, lo que redituó mas tarde. Para 2009, Argentina más que duplicó en 20 años sus ingresos tributarios, al recaudar en ese año 12.4% del PIB; por otro lado Brasil los incrementó en cuatro puntos porcentuales, al recaudar 15.4% de su PIB y finalmente en México se observó un comportamiento estático, pues en ese mismo año sólo recaudó 9.6% del PIB, cifra por debajo de la de 1990.

Gráfica 8



Fuente. CEPALSTAT. CEPAL.

Nota. Las cifras del año 2009, son preliminares.

Asimismo, los ingresos totales del sector público se han reducido sustancialmente, en términos del PIB, ya que los primeros años de la década de los ochenta, la recaudación promedió 27.8% del PIB en contraste con el 24.2% de 2003 a 2008 (véase cuadro 22). Lo anterior refleja una reducción de más de 3 puntos porcentuales del PIB, que es producto de la drástica caída de ingresos provenientes de los organismos y empresas, fruto de la ola de privatizaciones. A pesar de que los ingresos no tributarios aumentaron cerca de un 100%, sobre todo, como veremos más adelante, derivado de la creciente recaudación petrolera.

Cuadro 22
Ingresos del Sector Público presupuestario
(% del PIB)

	1980-84	2003-2008
Ingresos Presupuestarios	27.78%	24.19%
Gobierno Federal	15.60%	17.02%
Tributarios	11.94%	10.29%
No tributarios	3.66%	6.73%
Organismos y Empresas	12.19%	7.17%

Fuente. Elaboración propia con datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

El FMI señala que se debe ampliar la base gravable, así como orientar la recaudación de impuestos a darle mayor importancia a los indirectos, ya que son de más fácil recaudación. Respecto a la facilidad en la recaudación no es posible discutirlo, sin embargo, estos impuestos son regresivos; en México se han intentado generalizar, incluso a alimentos y medicinas. Lo cual, generaría una mayor desprotección social a los estratos de bajo ingreso.

2.2.1 Mínimas modificaciones fiscales

Desde el ajuste ortodoxo, la economía mexicana ha sufrido profundas transformaciones, iniciando con búsqueda permanente de equilibrio presupuestario, apertura irrestricta en materia comercial y reducción del aparato estatal, entre las más importantes. Sin embargo en materia de recaudación de impuestos nos hemos quedado inmutables. Lo anterior se puede apreciar en el cuadro 23, donde se observa que incluso los ingresos totales se han reducido, al pasar de 28% del PIB en la década de los ochenta a 23% del PIB de 2000 a 2008. Reducción que, en su mayor parte, estaría explicada por una

contracción de más de 3 puntos porcentuales de los ingresos no petroleros durante 1980 a 2008.

Si se observan los ingresos que no provienen del petróleo con mayor detalle³⁵, se pueden observar dos cosas interesantes; la primera es que existe un estancamiento de los ingresos tributarios y no tributarios, alrededor del 10% y del 1.35% del PIB, respectivamente. La segunda, es que a causa del acelerado proceso de privatizaciones, los ingresos provenientes de los Organismos y Empresas³⁶ se han reducido en casi 3 puntos porcentuales del PIB de 1980 a 2008.

Cuadro 23

**Ingresos del Sector Público presupuestario
(% del PIB)**

	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Ingresos Presupuestarios	28.0%	23.6%	23.3%
Gobierno Federal	16.1%	16.1%	16.6%
Tributarios	11.4%	10.7%	10.7%
No tributarios	4.7%	5.4%	5.9%
Organismos y Empresas	11.9%	7.5%	6.7%

Fuente. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados

Este estancamiento de ingresos del sector público, es debido a la falta de una reforma fiscal integral; en lugar de esta, se han realizado sólo algunas modificaciones fiscales menores, donde destacan las siguientes:

- ⇒ Introducción del Impuesto al valor agregado (IVA) en 1980
- ⇒ Modificación de las tasas del Impuesto sobre la renta (ISR) para igualarlos a los niveles internacionales.
- ⇒ Impuesto al activo (IA), de 1989 a 2007.
- ⇒ Introducción del Impuesto Empresarial de Tasa única (IETU) a partir del 2008
- ⇒ Introducción del Impuesto sobre Depósitos en efectivo (IDE) en 2009.
- ⇒ Programa de actualización del padrón de contribuyentes.

En cuanto a las reformas, el IVA es un impuesto no progresivo y dirigido al consumo, la tasa en un inicio era de 10% y 6% en la zona fronteriza, para 1983, se

³⁵ Véase apéndice.

³⁶ Excluye las aportaciones del Gobierno Federal pagadas al ISSSTE y los anteriores a la Tesorería de la Federación por parte de ASA hasta 2000, y de LOTENAL y CAPUFE hasta 2003, años en que se reclasificaron como entidades de control presupuestario indirecto.

modificaría a 15% y 6% en algunos alimentos. Subsiguientemente se volvería a fijar como única en 1991 con 10%; después aumentaría a 15% en 1995, a causa de la crisis económica de 1994-1995, exentando a alimentos y medicinas y actualmente se aprobó un aumento a 16%, a partir del 2010.

En cuanto al ISR, las modificaciones más relevantes han sido tres, según Sobarzo (2010), inicialmente, el diseño de un esquema de integración que permitió acreditar el impuesto pagado y de capital al ingreso personal, aunque con excepción de las operaciones en la Bolsa de Valores; la segunda, la introducción del Impuesto al Activo (IA) a una tasa del 2%, que se diseñó para garantizar una contribución mínima; y finalmente la introducción del IETU, que vino a sustituir al IA.

Respecto al IETU, sobresalen dos aspectos negativos, el primero es el gasto administrativo que representa tener el IETU y el ISR al mismo tiempo. Y el segundo es que no incide de manera progresiva en los niveles de ingreso. Sin embargo como aspecto positivo, señalaríamos que está dirigido a sectores que por ley, quedan exentos de impuestos o tienen tratamiento especial en el ISR (Sobarzo, 2010).

Aunado a las crisis económicas y el crecimiento de estructuras de mercado oligopólicas que han facilitado una mayor concentración del ingreso (Sobarzo, 2010); la falta de oportunidades laborales ha generado que la población que se integra al mercado laboral, no éste en posibilidades de insertarse en el sector formal, lo que ha llevado a un crecimiento exponencial en el sector informal, esto representa un grave problema en términos de tributación. Un esfuerzo de gravar ese sector se refleja en el Impuesto a los Depósitos en efectivo (IDE), el cual se introdujo en 2008 a una tasa del 2% sobre el excedente de \$25,000 pesos de depósitos mensuales. Y para fines de 2009, se aprobó un aumento de la tasa impositiva a 3%, así como una reducción del monto mínimo no gravable a \$15,000 pesos. La recaudación sólo representó 17,700 millones de pesos en 2008 y 15 mil 887 millones de pesos corrientes en 2009, cifras que rondan el 0.1% del PIB de esos años.

Sin embargo todas las reformas que se describen respondieron a un periodo de crisis económica, pues como señala Sobarzo, (2010) parece que cuando se realizan reformas fiscales, a excepción del IVA y el IETU, éstas están encaminadas a resarcir la pérdida de ingresos presupuestarios como consecuencia de alguna recesión económica, lo que termina

por agravar aún más la recesión.

2.2.2 Baja recaudación tributaria

Al analizar el comportamiento de los ingresos del sector público por décadas, se observa que desde los ochenta, se han reducido en casi 5 puntos del PIB, a la vez que los ingresos no tributarios han aumentado más de un punto del PIB.

Otro problema, en términos de equidad, es que gran parte de la carga fiscal no realiza ninguna diferenciación del nivel ingreso de los contribuyentes, es decir, tiene una reducida progresividad, pues con el consenso de Washington, la orientación ha sido hacia mayor peso de recaudación tributaria vía impuestos indirectos.

Y aunque en 2008 se realizó un esfuerzo por aumentar la recaudación y gravar el sector informal, mediante el IDE, este resulta insuficiente y no mejora los ingresos tributarios.

2.2.3 Privilegios fiscales (ISR)

Adicionalmente a una base tributaria muy reducida, se adiciona un marco legal complejo que no ha reducido de modo significativo la elusión fiscal, particularmente de los grandes contribuyentes, (Sobarzo, 2010).

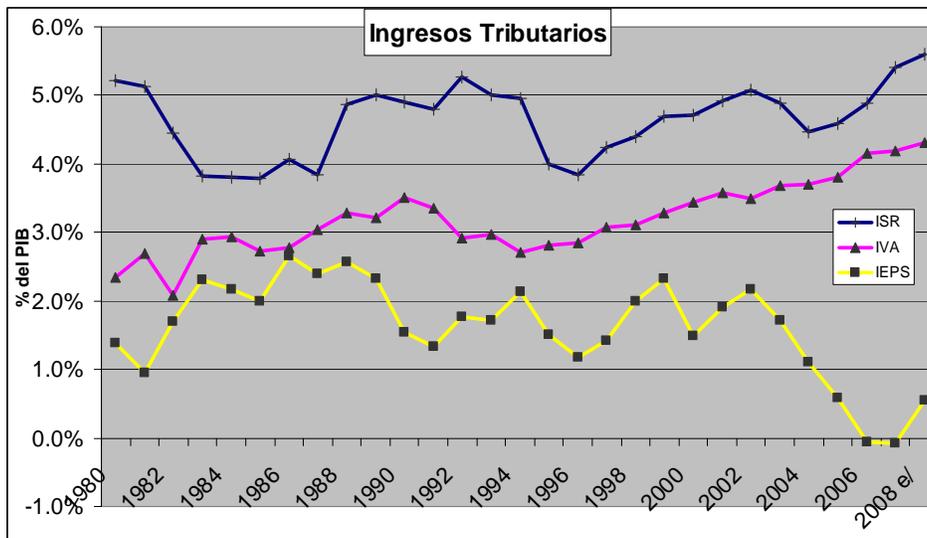
Al calcular el promedio de recaudación del ISR, observamos que se encuentra paralizado, ya que en la década de los ochenta éste alcanzó solamente el 4.4% del PIB, para la siguiente década sólo aumentó dos décimas porcentuales, al representar 4.6%. Sin embargo, aunque para 2000-2008 se incrementó tres décimas llegando a 4.9% del PIB, esto resulta insuficiente para atender la amplia gama de necesidades sociales y de inversión. Esto es a consecuencia de que hay una baja recaudación del ISR sobre las empresas, pues según Ramírez de la O (2010), esto obedece a que las grandes empresas cuentan con varios privilegios fiscales. Señalaría como muestra de ello, la exención del ISR a aquellos ingresos o ganancias que se obtienen vía operación en la bolsa de valores.

2.2.4 Regresividad de la estructura fiscal: aumento de impuestos al consumo

Otra de las recomendaciones neoliberales, es realizar una modificación en los ingresos tributarios, estableciendo un mayor peso de impuestos indirectos y dirigidos al consumo y disminuyendo la importancia de los directos. Al calcular el incremento de cada impuesto de la década de los ochenta a la del dos mil, observamos que el ISR sólo se incrementó 0.5 puntos porcentuales del PIB, aumentado de 4.4% en los ochentas a 4.9% del PIB en los dos mil, mientras que el IVA, un impuesto indirecto, se incrementó el doble, es decir, un punto porcentual del PIB, pasando de una recaudación por esa vía de 2.8% a 3.8%, durante el mismo periodo. Como se observa en la gráfica 9, el ISR ha experimentado oscilaciones y se ha incrementado relativamente poco en comparación al IVA, el cual ha estado en constante aumento.

A pesar de la baja carga fiscal existente, el gobierno no plantea ninguna reforma fiscal redistributiva, en su lugar, aumenta el IVA para cubrir la falta de recursos, mientras reduce la tasa del ISR a las empresas y les otorga incentivos (Ramírez de la O, 2010). Otro ejemplo, aunado a la exención en Bolsa, es la posibilidad de las empresas de deducir el 100% de sus inversiones.

Gráfica 9



Fuente. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

2.2.5 Falta de transparencia fiscal

En la Ley de Egresos de la Federación se integra un apartado llamado *Participaciones Federales*, el cual contiene los recursos que se reparten a los Estados de la República, y que provienen de la explotación del petróleo. Existe una creciente participación de estados y municipios en el gasto. (Ramírez de la O, 2010). Y según Sobarzo (2010) se observa que 50% del gasto resultante de excedentes petroleros se destinó a gasto en infraestructura a los estados. En un inicio dichos recursos se repartían a los estados con la finalidad de que los utilizaran como gasto de capital, sin embargo como señala “una práctica de los gobiernos estatales fue canalizar parte de los ingresos por participaciones hacia gasto corriente, anteriormente destinados a gasto de inversión” Sobarzo (2010:109). Por lo tanto dichos recursos no contribuyen a la expansión de la planta productiva, al ser utilizarlos como gasto corriente. Con lo cual se limita la creación de infraestructura que terminaría por generar crecimiento económico al disminuir los costos, como los del traslado de mercancía, entre otros.

2.2.6 Alta dependencia petrolera en materia tributaria

Aunado a la estrecha base fiscal, surge otro problema, tal vez más preocupante, como es la petrolización de los ingresos presupuestarios. En el presupuesto mexicano la recaudación de ingresos petroleros tiene una alta participación.

Al calcular el promedio de participación de los ingresos petroleros en la recaudación total desde 1982, se observa que el petróleo ha representado alrededor del 32% de los ingresos totales del sector público presupuestarios, es decir, casi una tercera parte de los ingresos del sector público. Lo que representa que de cada 100 pesos que se recaudan, casi 32 pesos provienen de dicho hidrocarburo.

Cuadro 24

Participación de Ingresos petroleros y no petroleros del Sector público en los Ingresos Totales

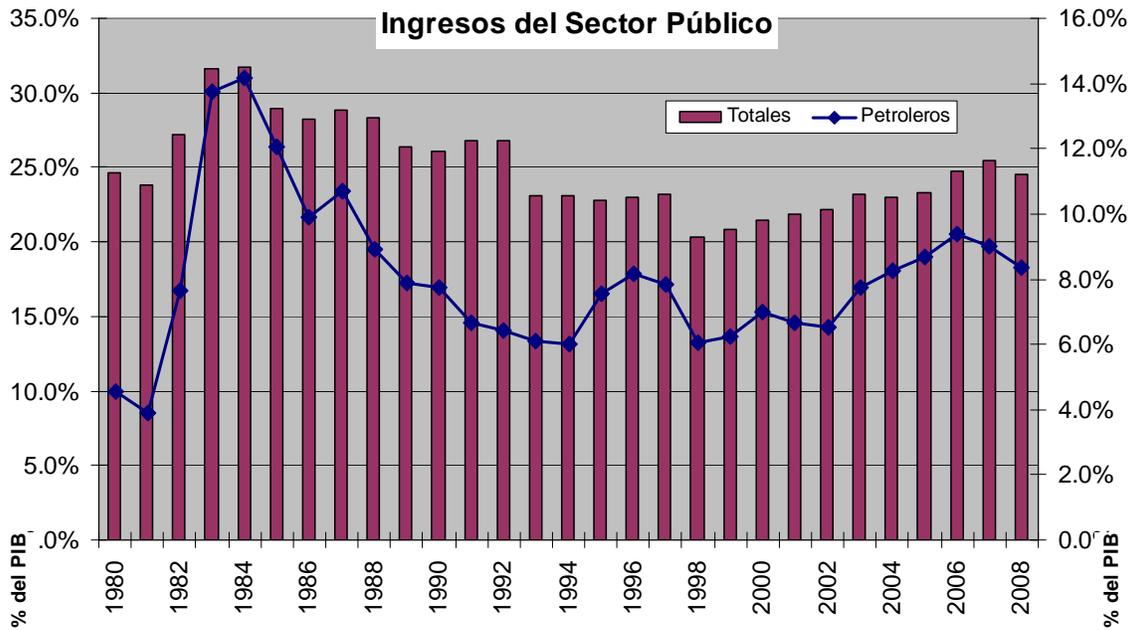
(Estructura porcentual)

Ingresos	1980-2008
Totales	100%
Petroleros	31.93%
No petroleros	68.07%

Fuente. Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Asimismo la alta dependencia y volatilidad de los ingresos petroleros termina por afectar a los presupuestales, esto debido, tanto a los precios como a la producción del hidrocarburo. Lo anterior se puede corroborar en la siguiente gráfica, donde se observa que los ingresos totales del sector público muestran la misma tendencia que los petroleros durante 1980 a 2009, esto termina por representar ingresos muy inestables. Adicionalmente, dichos ingresos, son dedicados primordialmente a gasto corriente, en lugar de dedicarlos a inversión, como veremos más adelante.

Gráfica 10



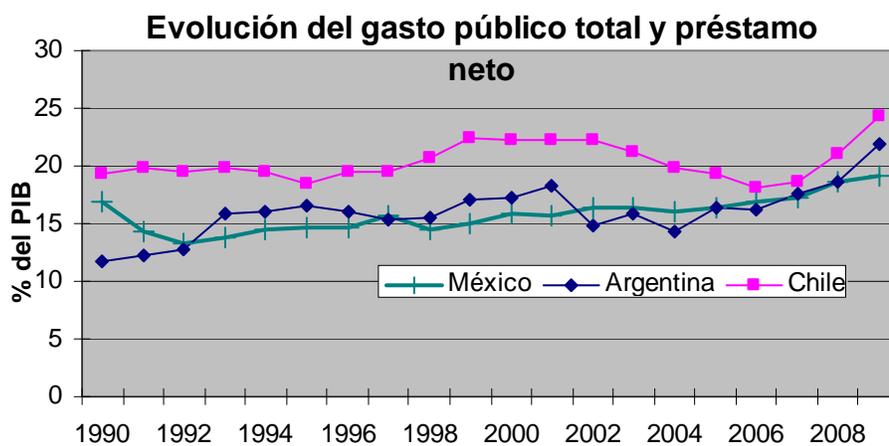
Fuente. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

Lo anterior genera que PEMEX se descapitalice paulatinamente y no cubra sus necesidades de modernización y ampliación de la planta productiva, particularmente en refinación del petróleo y producción de petroquímica. Y ante la volatilidad, una fragilidad persistente de los ingresos públicos. Ante esto, es imperioso eliminar la alta dependencia presupuestaria de los ingresos provenientes del petróleo.

2.3 Política de gasto público

La política fiscal del sector público ha sido restrictiva y se manifiesta en un gasto público contraído desde fines de los ochenta. En la gráfica 11, se aprecia la evolución del gasto total de algunos países de América Latina a partir de 1990, como porcentaje del PIB, y refleja el aumento paulatino del gasto público, pero después de las drásticas contracciones de la década de los ochenta.

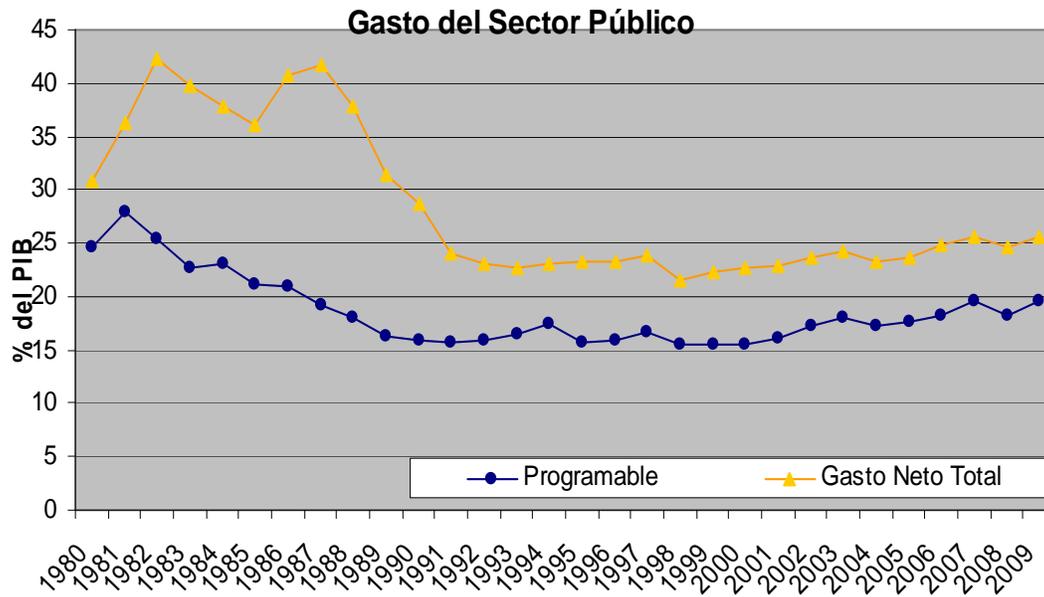
Gráfica 11



2.3.1 Gasto público reducido

Una de las recomendaciones contenidas en el Consenso de Washington era mantener un gasto público reducido priorizando el gasto social y el de inversión, pero sólo en áreas de infraestructura en las cuales no se compita con la inversión privada. Atendiendo a ello, en México el gasto neto total se redujo paulatinamente a partir de 1987, año en que alcanzó cerca del 42% del PIB, y que para 1992 ya se había reducido un 45%, ya que sólo representó un 23% del PIB, como se puede apreciar en la gráfica 12. A partir de ese año, el gasto neto no rebasó el 25% del PIB sino hasta 2007 y 2009, años en que fue de 25.6% del PIB.

Gráfica 12



Fuente. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

2.3.3 Gasto programable

El elemento más relevante en el gasto neto, es el gasto programable, ya que incluye todas las tareas del gobierno federal, en todos los ámbitos de acción, y se observa que dicho gasto también se redujo, en 1981 alcanzó más de 27% del PIB y después de verse reducido, se estabilizó alrededor del 15% y 20% desde 1987 y hasta 2009.

La recomendación de reducir el gasto público y establecer prioridades, inició con el ajuste ortodoxo, derivado de la crisis de deuda. Con ello el gobierno se comprometió a respetar un ajuste fiscal real y permanente, ello se vio reflejado en un constante declive del gasto del sector público, esto se aprecia en la gráfica 13, donde se observa que en sólo 5 años el gasto neto total³⁷ se redujo casi una tercera parte, al pasar de representar 31% del PIB en 1989 a sólo 23% en 1992, manteniéndose alrededor del mismo nivel años posteriores.

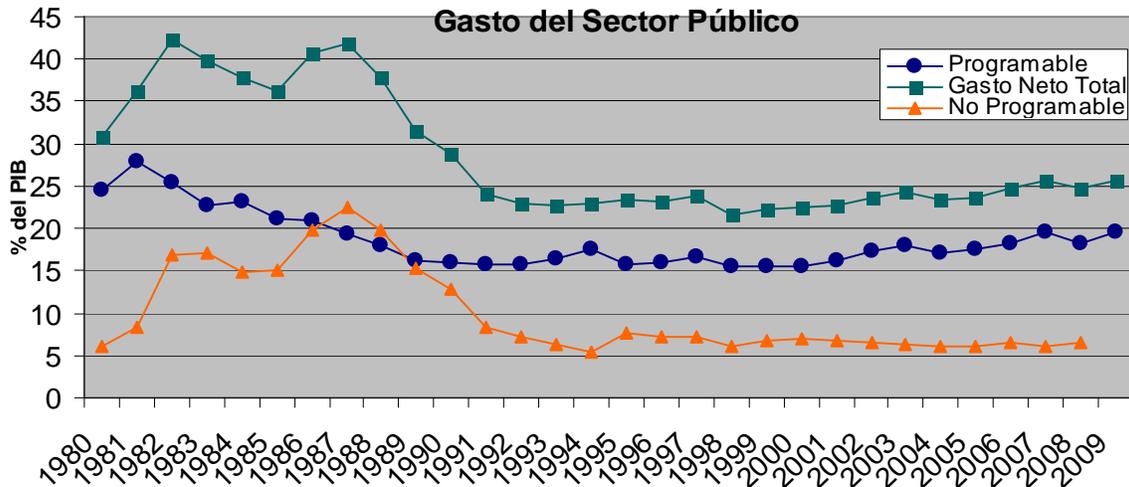
En 1994 el gasto programable alcanzó el 17.16% del PIB, pero el año siguiente se redujo casi dos puntos porcentuales, para aumentar en 1996 y 1997 alcanzando el 16.34%, después se estabilizaría sobre el 15% del PIB; mientras que el no programable experimentó una reducción de más de 50% de 1989 a 1994 al pasar de 15.26% a 5.49%, lo anterior

³⁷ El gasto neto pagado incluye el gasto neto devengado y el diferimiento de pagos.

explicado por una reducción de los intereses, comisiones y gasto del costo financiero, el cual pasó de 12.18% del PIB a 2.44% del PIB en el mismo periodo (véase cuadro 26).

Con la reducción del gasto público, se vieron afectados tanto el gasto programable como el no programable, aunque el programable en menor medida, ya que se redujo del decenio de los ochenta al decenio del dos mil, solamente cerca de 5 puntos porcentuales del PIB.

Gráfica 13



Fuente. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

2.3.3 Gasto corriente elevado

El gasto programable se divide en gasto corriente y gasto de capital. El gasto corriente es el menos significativo en términos de su contribución con el crecimiento económico. En ese sentido, el gasto público se puede reducir por dos vías: a través de recortes en el gasto corriente o en el de capital, o en ambos. El gobierno optó por el de capital, y la inversión pública se contrajo casi dos terceras partes en 7 años, ya que en 1981 había representado el 11% del PIB y para 1988 ya sólo alcanzó el 3.9% del PIB (Tello, 2007).

Con la reducción de casi cinco puntos del PIB del gasto programable, tanto el gasto corriente como el de capital tuvieron el mismo comportamiento, pero si comparamos esa reducción por decenios se puede observar que el gasto corriente disminuyó menos de un punto porcentual del PIB, al pasar de 15.2% en 1980-1989 a 14.3% en 2000-2009. En la gráfica 14, se puede observar que después de haber disminuido relativamente poco en la

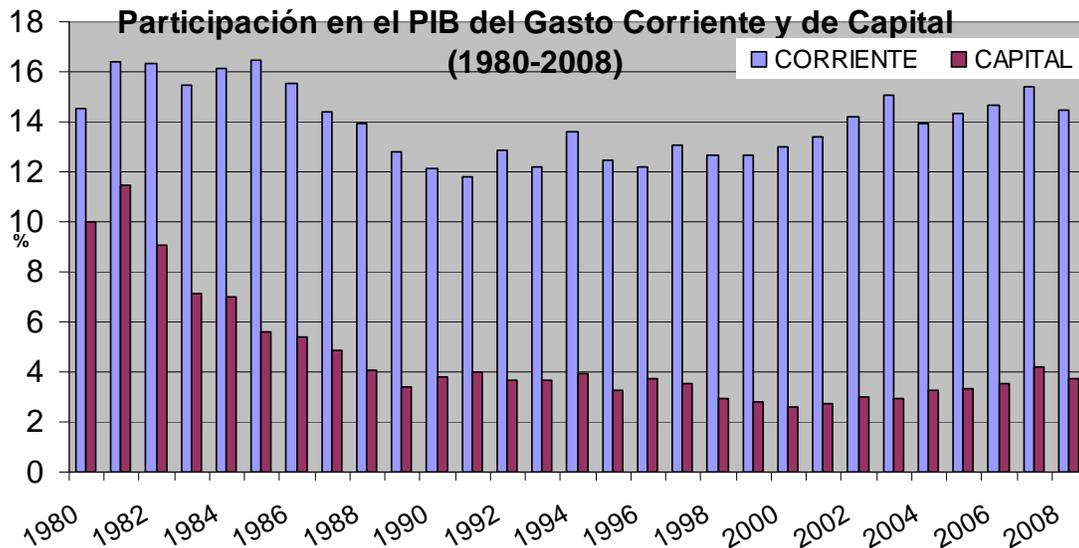
década de los noventa, para los años siguientes llega a recuperarse dicho gasto.

En cuanto al gasto corriente, en México es muy elevado y creciente en relación al de capital, el problema de ello es que, como señala la CEPAL (2010) el gasto excesivo en consumo público, el pago de sueldos y salarios y las pensiones afectan de modo negativo el ahorro y la inversión.

2.3.4 Elevado gasto corriente

La mínima reducción del gasto corriente la podemos justificar por el enorme aparato burocrático que existe en el país, donde cerca del 15% del PIB es destinado a pagar salarios de los servidores públicos. Y aunque éste gasto tiene un impacto positivo en la demanda efectiva, no representa el mismo efecto multiplicador que tendría el gasto en inversión pública.

Gráfica 14



Fuente. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas.

2.3.5 Gasto de capital reducido

El segundo elemento del gasto programable, es el gasto de capital. Como resultado de la política restrictiva este gasto está muy estrecho, y resultó el más afectado con la reducción del gasto neto, ya que si observamos la gráfica 14, el gasto de capital se reduce drásticamente desde 1981, cuando llegó a representar el 11.5% del PIB, y para 1990 sólo alcanzó el 3.4% del PIB, lo que representa una reducción del 70% en solamente 8 años.

Después de reducido el gasto de capital, su monto sólo rondaría alrededor del 3.4% del PIB. Lo preocupante de ello es que la reducida inversión pública en infraestructura, energía y servicios públicos genera costos internos y externos más altos a las empresas, lo que merma su competitividad (Ramírez de la O, 2010).

A partir de la decisión de reducir el gasto de capital en mayor medida que el gasto corriente, las consecuencias son claras. Según Calva (1998), el gasto en fomento industrial continuó su ritmo descendente, al pasar de 9.2% del PIB en 1987 a 4.8% del PIB en 1994, mientras que la inversión pública experimentó el mismo comportamiento al reducirse de 5.6% a 3.5% durante el mismo periodo.

Cuadro 25

**Gasto Corriente y de Capital
% del PIB**

	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Corriente	15.2%	12.56%	14.27%
Capital	6.8%	3.53%	3.26%

Fuente. Elaboración propia con datos de Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

2.3.7 Baja inversión en infraestructura

El problema que surge con un gasto de capital tan reducido es que posiblemente no se estén cubriendo ni siquiera la conservación y mantenimiento de la infraestructura del país, lo que terminaría por elevar los costos de operación y transporte del aparato productivo.

Además es necesario destinar cuantiosos recursos a la inversión en exploración y refinación de petróleo así como a petroquímica, para por un lado aminorar la alta dependencia petrolera y por otro lado disminuir los enormes recursos que se destinan a la importación de petrolíferos y petroquímicos, causada por la incapacidad de cubrir la

demanda interna. Según The World Factbook de la CIA, en el año 2008 se importaban 521,100³⁸ barriles de petróleo por día, tanto de crudo como de sus derivados, es decir, alrededor de 82 millones 854 mil 900 litros diarios. Lo que coloca a México como el país número 24 de 204 países que importan petróleo.

2.3.7 Proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (PIDIREGAS)

Ante la falta de recursos para invertir en energía, el gobierno ha recurrido a inversión indirecta (PIDIREGAS). En concordancia con un gasto de capital reducido y como parte de la continuación de la desregulación gubernamental, el sector público estimula la intervención de particulares en obras públicas. Ello se refleja en el rubro denominado PIDIREGAS³⁹, que son proyectos de infraestructura productiva de largo plazo. Dicho esquema financiero fue creado bajo la administración zedillista, y bajo pretexto de mantener contraído el gasto de capital, el sector público licita y encarga obras a empresas privadas, las cuales llevan a cabo inversiones por su cuenta y por orden de entidades públicas. Posterior entrega de las obras, el sector público las pagaría con recursos presupuestales.

El beneficio para el erario público es que durante su construcción no le representa ningún gasto y cuando están terminadas los proyectos se entregan a las empresas estatales (PEMEX, CFE) y se inicia el pago de obligaciones. Dichos pagos se contabilizan en anualidades en el gasto público.

Durante el periodo 2007-2012, se estimaba que PEMEX tendría que cubrir amortizaciones por 516 mil millones de pesos, sin intereses, ello implica un abultamiento de los pagos y una pérdida de los beneficios de no contabilizar el gasto en inversión como gasto inmediato (Ramírez de la O, 2010).

2.3.9 Mayor gasto estatal

³⁸ Un barril equivale, aproximadamente, a 159 litros de petróleo.

³⁹ En un inicio el financiamiento fue llamado Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto.

Un problema que señala Ramírez de la O (2010), es la creciente participación de Estados y Municipios en el gasto público. Este rubro se contabiliza en el gasto no programable. Si observamos su participación en dicho gasto, comprobamos un aumento de relevancia. Como se observa en el cuadro 26, la participación de los Estados y Municipios representó el 19.7% del gasto no programable en el decenio de los ochenta y para la década del 2000 ya se había incrementado hasta el 53%. Incluso rebasando la cantidad de recursos destinada a cubrir el costo financiero.

Incluso ya ha llegado a rebasar el gasto destinado a inversión, como proporción del PIB; en 2008 lo que se destinó a participaciones alcanzó el 3.84% del PIB mientras el gasto de capital solamente fue de 3.75%.

Lo anterior lleva a un despilfarro de los excedentes petroleros, ya que según Sobarzo (2010), el 50% de estos recursos se destinó a infraestructura para los gobiernos estatales, sin embargo, ante este aumento de recursos, los gobiernos los destinaron a gasto corriente en vez de a inversión.

Cuadro 26
Porcentaje de Participación en el Gasto No Programable

	1980-1989	1990-1999	2000-2008
Costo Financiero	74.6%	49.9%	43.9%
Participaciones federales a los Estados	19.7%	35.9%	53%

Fuente. Elaboración propia con datos Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

2.3.10 Gasto no programable

El gasto no programable incluye el costo financiero de la deuda⁴⁰, las Participaciones a entidades federativas y municipios, los Adeudos de ejercicios fiscales anteriores (ADEFAS), Estímulos y trámites, y documentación en trámite.

Como señale anteriormente, el gasto no programable fue el que experimentó una mayor reducción, ya que del decenio de los ochentas a los dos mil, pasó de 15.6% del PIB a

⁴⁰ El costo financiero de la deuda se integra por la suma de la Deuda pública, las erogaciones para las operaciones y programas de saneamiento, las erogaciones para los programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca, además, incluye el costo financiero de PEMEX y CFE.

solamente 5.7%, lo que representó una caída de más de 63%. Como se aprecia en la gráfica 13, en 1987 el gasto no programable representó el 22.5% del PIB reduciéndose paulatinamente hasta estabilizarse en 6.3% en 1993 y rondar esa cifra hasta 2009. Dicha reducción se debió a la contención del costo financiero, que reflejó el mismo comportamiento.

Cuadro 27

**Gasto del Sector Público
(% del PIB)**

	1980-1989	1990-1999	2000-2009
Gasto Neto Total	37.5%	23.6%	24.1%
Programable	22%	16.1%	17.7%
No Programable	15.6%	7.5%	5.7%
Costo financiero	12.1%	4.2%	2.54%

Fuente. Elaboración propia con datos de CEFP de la H. Cámara de Diputados

2.3.10 Nuevo esquema de gasto público

Ante lo anterior consideramos necesario construir un nuevo esquema de gasto público, un gasto que establezca como prioridad una mayor aportación al desarrollo económico y social, es decir, el dirigido a gasto de capital y social. Asimismo es necesario expandir el gasto, sobre todo el dirigido a inversión, pero financiando el gasto con recursos que no estén sujetos ni a los vaivenes del precio del petróleo ni a tasas de interés variables.

En ese sentido, la reforma fiscal necesita que incorpore tanto modificaciones en los ingresos presupuestales ampliando la base gravable, así como un redireccionamiento total del gasto público, que incluya mecanismos eficientes en rendición de cuentas y transparencia.

2.4 Política de deuda

El objetivo propuesto en las reformas neoliberales es claro: obtener excedentes en el presupuesto, es decir, generar superávit primario, con la finalidad de reducir la deuda a niveles prudentes (Kuczynski, Williamson, 2003).

La deuda se convirtió en el pretexto para generar consolidación fiscal y obtener un

superávit primario en el sector público, que permitiera generar suficientes recursos para pagar su servicio. Sin embargo éstos recursos del superávit primario podrían invertirse en el país y generar crecimiento económico. De nueva cuenta el Estado, como señala Tarassiouk (2007), ha cedido espacios al capital financiero, para que a través de estos logre capitalizarse y continuar expandiéndose.

En el documento de Williamson (1990), en el apartado “Establecer deudas escondidas explícitas”, la recomendación para los países endeudados es programar los pagos que realizarán posteriormente, de modo que se cumpla con su pago puntualmente y se reafirme el “compromiso de política fiscal”, reduciendo así la incertidumbre.

Sin embargo esta transferencia de recursos afecta al desempeño económico del país, pues como afirma la CEPAL (2010), es necesario establecer diferencias en el tipo de gasto, pues el pago de intereses siempre afectará negativamente el crecimiento y el empleo, en la medida en que estos egresos podrían haber sido destinados a usos productivos. Además de que “nunca será posible pagar la deuda de las periferias⁴¹” (De Bernis, 2007: 531)

2.4.1 Comportamiento de la deuda

A principios de la década de los ochenta, el elevado gasto público era financiado, en su mayor parte, por deuda externa. El saldo de la deuda neta del sector público presupuestario⁴², en sólo dos años, creció más de 155%, al pasar de representar 28.4% del PIB en 1980 a 72.5% en 1982. Luego de ese súbito aumento, las negociaciones con los acreedores iniciaron y aunque en un principio se logró reducir la deuda, en 1984 era de 60.4% del PIB, pronto aumentó de modo constante alcanzando en 1986 un sorprendente 97.4% del PIB. (véase gráfica 15). Lo que representó un incremento en la deuda per capita de \$18,186 pesos en 1980 a \$57,295 pesos por habitante en 1987. Dicho incremento sucedió, a pesar de que los recursos destinados al costo financiero⁴³ iban en aumento, al

⁴¹ Relación centro-periferia, concepto elaborado por el equipo de la CEPAL de los años cincuenta (Furtado, Prebisch, Singer) y utilizado para caracterizar como periferia a los países subdesarrollados.

⁴² Los saldos de Deuda Económica Consolidada con Banco de México se definen en términos netos, es decir, a la deuda bruta total se le deducen los depósitos y disponibilidades del sector público. Se incorpora los pasivos netos del Gobierno Federal, del sector paraestatal y de los intermediarios financieros oficiales (banca de desarrollo y fideicomisos de fomento), la deuda pública neta, los activos y pasivos del banco central con el sector privado, la banca comercial y el sector externo.

⁴³ Recursos destinados a intereses, comisiones y gastos de la deuda.

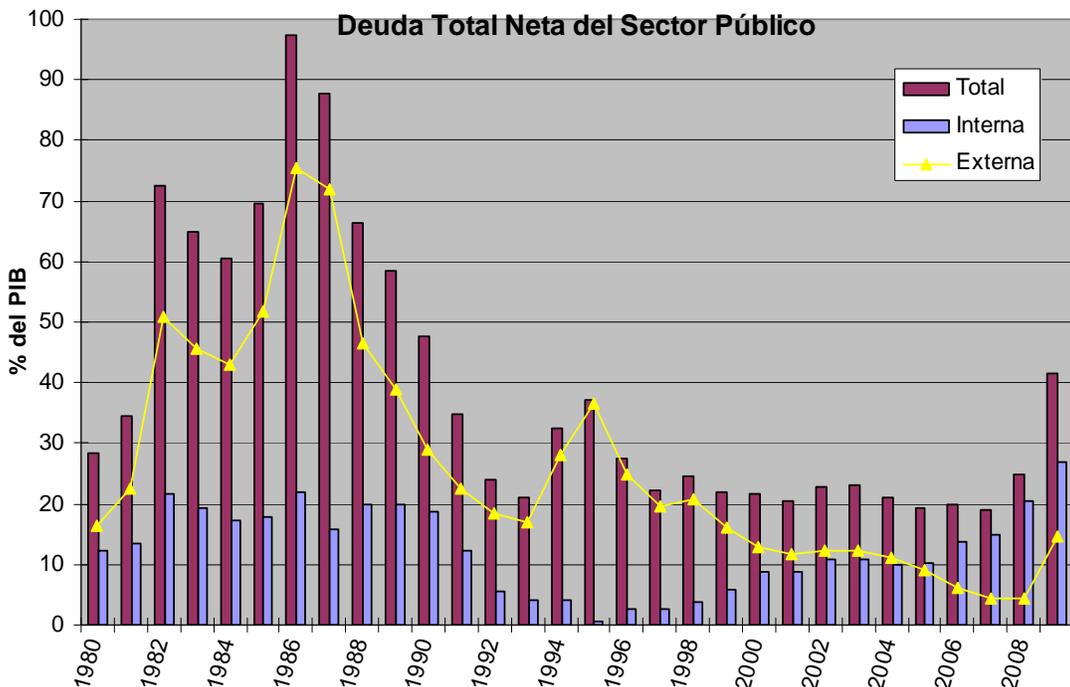
pasar de 156 millones de pesos⁴⁴ en 1980 a 1, 082,638 millones de pesos para 1987.

La deuda pública neta total adquirió mayor importancia como porcentaje del PIB durante 1986-1987 con un valor promedio de 92.6%. Lo anterior significó un costo financiero de poco más de 18% del PIB, es decir, 1 billón 6 mil 977 millones de pesos⁴⁵, y para amortizarlo, se renegóci  la deuda externa durante esos años.

A partir de 1989 la deuda mexicana, tanto externa como interna, se redujo paulatinamente, gracias principalmente a tres factores. El primero a que los recursos provenientes del superávit primario se dirigieron a solventar los pagos de la deuda, el segundo a que los recursos obtenidos de las privatizaciones se dedicaron íntegramente a este rubro y finalmente que en 1989 se renegóci  la deuda con los principales acreedores.

Dicha renegociación de la deuda externa, fue particularmente con el FMI (representante de acreedores), el Banco Mundial, el Club de Paris así como con la banca comercial. Lo que derivó, como se observa en la gráfica 15, en una disminución de la deuda total neta del sector público en más de 64 por ciento, al pasar de 58.8% del PIB en 1989 a 21% en 1993.

Gráfica 15



Fuente. Elaboración propia con datos de Banco de México e INEGI.

Desde 1982 y hasta 1993 se generaron en promedio recursos por 11.5% del PIB

⁴⁴ Millones de pesos constantes base 2008=100

⁴⁵ base 2008=100

anuales para solventar la deuda, aunque a partir de ese año se redujo paulatinamente. En 1994 la deuda neta total ya había ascendido a 32.3% del PIB, en parte por el sombrío clima político⁴⁶ que ocasionó una fuerte fuga de capitales, que sumada a la necesidad de financiar las importaciones por la entrada en vigor del TLCAN así como al aumento de vencimientos de pago de la deuda, obligó al gobierno a contratar un paquete de préstamos internacionales, cuyo fondo fue de 52 billones de dólares⁴⁷.

En 1995 continuó aumentando la deuda, llegando a representar el 37% del PIB, a causa de dos sucesos lacerantes para la población del país, el primero fue el rescate bancario; que debido a las elevadas tasas de interés ocasionaron un aumento en la cartera vencida de las instituciones financieras, y antes que éstas se declararan en quiebra, el gobierno intervino absorbiendo sus deudas y convirtiéndolas en públicas. Dicha deuda para el año 2000, según Tello (2006) alcanzó casi un millón de millones de pesos, mientras que el informe final de la comisión de la Cámara de Diputados indica que el rescate bancario ascendió a un billón 248 mil millones de pesos, es decir, alrededor del 17% del PIB. Y el segundo suceso fue el rescate carretero, que al igual que el bancario, el gobierno intervino para solventar las pérdidas del sector privado, según el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas perteneciente a la Cámara de Diputados (CEFP) el costo total del rescate carretero realizado por el gobierno federal en agosto de 1997 alcanzó en el año 2002 los 143 mil 442 millones de pesos.

A partir de 1995, la deuda pública se contrajo paulatinamente hasta disminuir al 21% del PIB en el año 2000. A pesar de las renegociaciones y de la enorme cantidad de recursos que se destinan al servicio de la deuda, podemos observar que ésta no ha dejado de crecer, aunque experimentó una reducción en el año 2005, continuó su ascenso y ha alcanzado el 24.8% del PIB en 2008 y el 41.4% para 2009 (véase gráfica 15). En el año 2007 la deuda neta total representó el 19% del PIB, posteriormente dicha deuda aumentó estrepitosamente, lo cual se explica porque a fines de 2008 el Gobierno Federal asumió el costo fiscal de la Reforma del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los

⁴⁶ Véase Pág. 41

⁴⁷ De los cuales, según la CEPAL, sólo se utilizaron 29.4 billones

Trabajadores del Estado⁴⁸ (ISSSTE), el cual ascendió a 270 mil 500 millones de pesos, y adicionalmente porque se canceló el esquema de PIDIREGAS en la inversión de PEMEX, por ello desde 2009 estos pasivos serán clasificados como deuda presupuestaria, los cuales alcanzan los 898 mil 600 millones pesos. Cabe señalar que en 2009 el PIB se contrajo 6.5%, lo que también contribuye a que el cálculo de la deuda resulte más elevado al utilizarlo como medida de proporción.

2.4.2 Excedentes para deuda

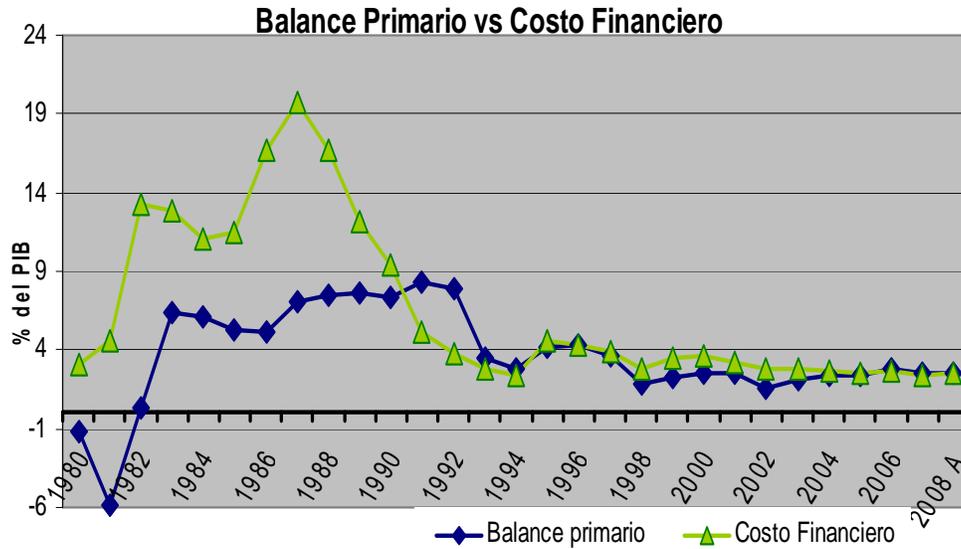
La reforma fiscal neoliberal busca mantener las finanzas públicas sanas teniendo como meta un déficit cero, lo que implica que el sector público tenga por objetivo un déficit primario⁴⁹ positivo, es decir superávit, para tener la capacidad de solventar sus obligaciones del pago de la deuda. Antes de la crisis de 1982, el déficit primario llegó a representar el 1.2% del PIB en 1980 y continuó creciendo hasta 5.84% del PIB en 1981.

Después de realizar convenios con las IFI's y aplicar una política económica restrictiva, el gobierno mexicano logró reducir el déficit y volverlo superávit desde 1982, cuando fue ligeramente positivo, de 0.27% del PIB; sin embargo para el siguiente año la contracción del gasto fue más fuerte y el superávit llegó al 6.41% del PIB. Desde entonces ha existido un fuerte compromiso por mantenerlo en niveles positivos, como se observa en la gráfica 16, llegando a ser de 8.28% del PIB en 1991.

⁴⁸ El Gobierno Federal asumió pasivos resultantes de considerar los derechos de pensionarios que eligieron el sistema de cuentas individuales.

⁴⁹ Resultado que se obtiene de comparar ingresos y egresos totales del sector público, sin tomar en consideración los intereses de la deuda. Mide la parte del déficit fiscal sobre la cual se tiene mayor control directo, ya que el servicio de la deuda es, en gran medida, un gasto condicionado por la economía en general.

Gráfica 16



Fuente. Elaboración propia con datos de CEFP de la H. Cámara de Diputados

El balance primario fue positivo y creciente, desde 1982, y aunque el costo financiero del sector público disminuyó de 13.22% en 1982 a 11.12% del PIB en 1984, pronto experimentó un aumento paulatino llegando a alcanzar 19.68% del PIB en 1987.

Para 1990 el superávit primario, aunque se redujo 2 décimas, continuó siendo elevado con un 7.4% del PIB y continuaría en niveles altos, 8.28% y 7.95% del PIB en 1991 y 1992, respectivamente. Los años subsecuentes, con la entrada del país a la aguda crisis de 1994-1995, y la caída en la recaudación de ingresos, el superávit se redujo progresivamente hasta un 2.87% del PIB en 1994.

A pesar del continuo y creciente superávit primario obtenido desde 1993, destinado a pagar la deuda externa, ésta no sólo no se redujo si no se incrementó al pasar de 321 mil 500 millones de pesos en 1989 a 459.9 mmdp en 1994, como se puede apreciar en el cuadro 28.

Cuadro 28

Deuda Neta del Sector Público
Mmdp

AÑO	Deuda Total	Deuda Interna	Deuda Externa
1989	321.50	108.80	212.80
1994	459.90	59.80	400.10
1995	680.90	11.20	669.80
2007	1,684.47	1,307.39	377.09
2008	2,217.54	1,817.10	400.43
2009	3,459.32	2,244.65	1,214.66

Fuente. Banco de México.

Durante 1996-2008, el costo financiero se redujo drásticamente, promediando 3% del PIB. (véase gráfica 16).

En resumen, la necesidad de generar recursos para continuar con el pago de la deuda se resolvió generando superávit en el balance primario, si observamos el comportamiento de dicho balance y del costo financiero en la gráfica 16, sobre todo desde 1991, podemos señalar que tienen el mismo comportamiento e incluso en algunos años son casi iguales. Con lo anterior podemos concluir que existe compromiso para mantener un superávit primario que permita sustentar las comisiones, intereses y gasto de la deuda.

2.4.3 Clasificación por origen

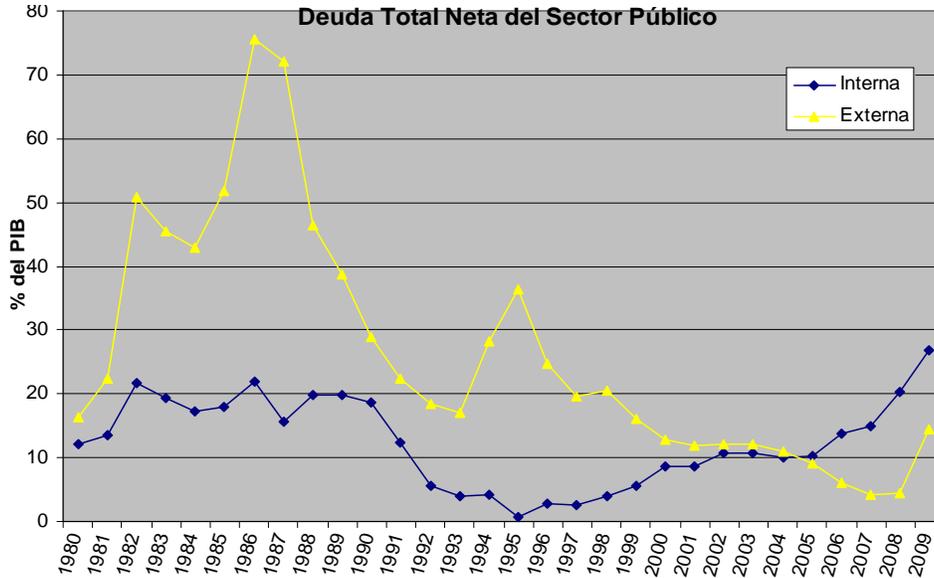
Existen diversas formas de clasificar la deuda, una de ellas es por su origen, ya sea interno o externo. El criterio que se utiliza es la ubicación del poseedor de la deuda sin tomar en cuenta la nacionalidad de éste⁵⁰. En cuanto a la interna se refiere a la colocación de valores gubernamentales y de créditos cuyas características son: el ser pagaderos dentro del país y en pesos mexicanos. Mientras que la externa son créditos contratados por el sector público con entidades financieras del exterior y pagaderos en moneda extranjera diferente a la nacional.

De 1982 a 1999 la deuda externa neta del sector público se situó por arriba de la interna, pues promedió 36.4% mientras la interna 12%, ambas como porcentaje del PIB.

Sin embargo con la crisis de 1994-1995, la política de crédito público, se ha dirigido a revertir la tendencia de contratar deuda externa (CEFP, 2009). Si observamos la gráfica 17, podemos advertir el paulatino crecimiento de la deuda interna y la constante reducción de la externa. Lo que ha dado por resultado que de 2000 a 2009 dicha relación se invierta, pues la deuda interna alcanzó el 13.5% del PIB mientras la externa sólo fue de 9.88%, en promedio.

⁵⁰ Según la SHyCP, este criterio es consistente con la definición de Residencia del Manual de la Balanza de Pagos del FMI, quinta edición.

Gráfica 17



Fuente. Elaboración propia con datos de Banco de México e INEGI.

En 1995 la deuda interna solamente fue de 0.6% del PIB mientras que la externa era de 36.4%. Después de la mencionada tendencia, para el año 2005 la primera era de 10.3% mientras la segunda era de 9.1% del PIB. Lo que se agudizaría aún más para 2009, siendo la interna de 26.9% del PIB mientras la externa fue de sólo 14.4%.

Derivado de lo anterior podemos señalar que una nueva característica del modo de endeudamiento, es que, en su mayor parte, se realiza a través de la emisión de bonos gubernamentales⁵¹ en el mercado nacional por parte del Gobierno Federal a través del Banco de México.

Cuadro 29

Vía de Financiamiento de la Deuda (% del PIB)

	1995	2008	2009
Interna	0.61%	20.35%	26.90%
Externa	36.46%	4.48%	14.45%

Fuente. Elaboración propia con datos de Banco de México e INEGI

A pesar de que en el año 2000 hubo transición de partido político en la presidencia, después de más de 70 años de hegemonía priísta, se mantuvo la política neoliberal, e

⁵¹ Cetes, Bondes, Bondes D, Udibonos.

incluso se pusieron en práctica una nueva gama de reformas estructurales, conocidas como reformas de tercera generación.

El costo financiero de la deuda, que representa una merma en el gasto ha sido una constante, deteriorando los recursos disponibles para gasto en inversión; en 19 años (1990-2008), los egresos por concepto de costo financiero fueron de 275 mil 872 millones 400 mil pesos anuales. Por otro lado el superávit primario ha promediado en los mismo 19 años, 267,843.1 millones de pesos. Un aspecto relevante es el comportamiento símil que se observa en la gráfica 17 y la coincidencia en el promedio de recursos que son destinados a cada rubro, donde a partir de 1993, se observa un comportamiento idéntico del balance primario y del costo financiero, lo que indica el fuerte compromiso para cumplir de manera cabal y puntual con el servicio de la deuda.

A pesar del esfuerzo del sector público de cumplir con los recursos para pagar la deuda, esta no se ha reducido, sólo se ha mantenido “estable”, pues ha rondado por arriba del 26% del PIB, desde 1990 a 2009, lo que significa una sangría de excedentes constante. Y muestra lo que De Bernis (2007) denomina la “renta perpetua”, es decir, una deuda de la cual el deudor no puede salir.

Capítulo 3

Gasto de Capital en México 1982-2009

Desde la crisis de deuda, México ha modificado su modelo económico, pasando de un Estado promotor del desarrollo económico mediante el gasto público, en particular del gasto de capital, a un modelo que enfatiza el libre mercado y la reducción del Estado a su mínima expresión y que basa el crecimiento económico en las exportaciones, es decir, orientado hacia fuera.

Con esta ideología neoliberal se han planteado objetivos como mantener las finanzas públicas equilibradas, lo que ha propiciado una reducción del gasto público, y en mayor medida del gasto de capital, que ha provocado que la infraestructura se deteriore y con ello las condiciones para el crecimiento económico, dando por resultado un freno al desarrollo económico.

3.1 Gasto de Capital

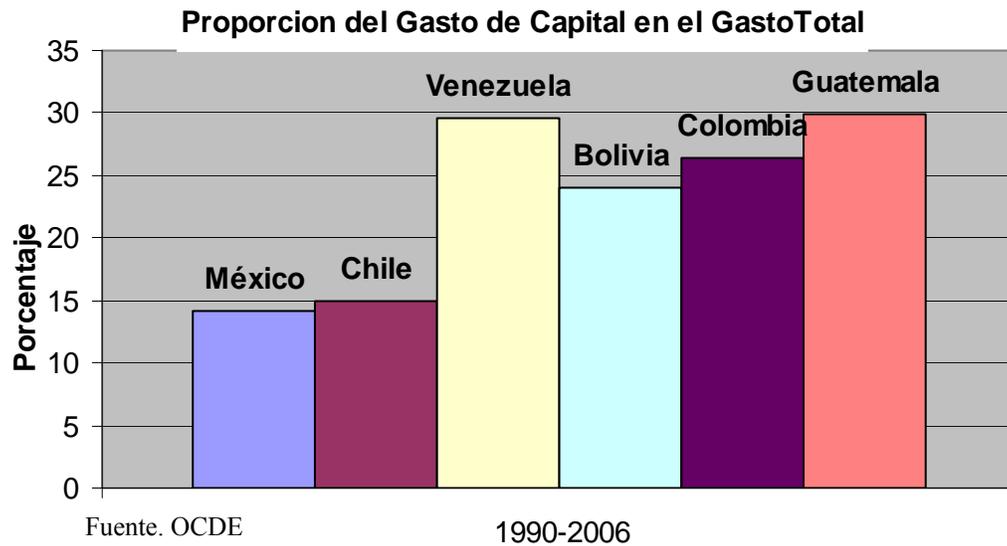
Un elemento esencial del gasto público, es el gasto de capital⁵², pues a través de éste el sector público tiene mayor capacidad de influir y contribuir con el crecimiento económico del país. Pues como señala Cuamatzin (2006), el beneficio del ajuste fiscal se tradujo en detrimento de la inversión pública, el cual es el factor más importante para el crecimiento económico.

La inversión comprende los bienes que se compran para ser utilizados en un futuro; se divide en tres categorías: inversión en bienes de equipo, en construcción y en variación de existencias (Mankiw, 2004). En este sentido, aumentan el capital físico existente en la economía

⁵² Es el total de las asignaciones destinadas a la creación de bienes de capital y conservación de los ya existentes, a la adquisición de bienes inmuebles y valores por parte del Gobierno Federal, así como los recursos transferidos a otros sectores para los mismos fines que contribuyen a acrecentar y preservar los activos físicos patrimoniales o financieros de la nación. Comprende también las erogaciones destinadas a cubrir la amortización de la deuda derivada de la contratación de crédito o financiamientos al Gobierno Federal por instituciones nacionales o extranjeras.

Durante las situaciones de emergencia, es decir, en crisis de deuda, en muchos países la reducción de los gastos públicos fue generalizada, lo que afectó inversiones esenciales para una transformación productiva. (Ffrench-Davis, 2005). Según datos de la OCDE, México es uno de los países con menor gasto de capital respecto a los países que integran dicho organismo. De 1990 a 2006, México destinó a éste rubro sólo el 14.2% del gasto total, mientras países como Venezuela y Guatemala destinaron el 29.5% y 30%, respectivamente, durante el mismo periodo (véase gráfica 18).

Gráfica 18



3.2 Repliegue del Estado en funciones productivas

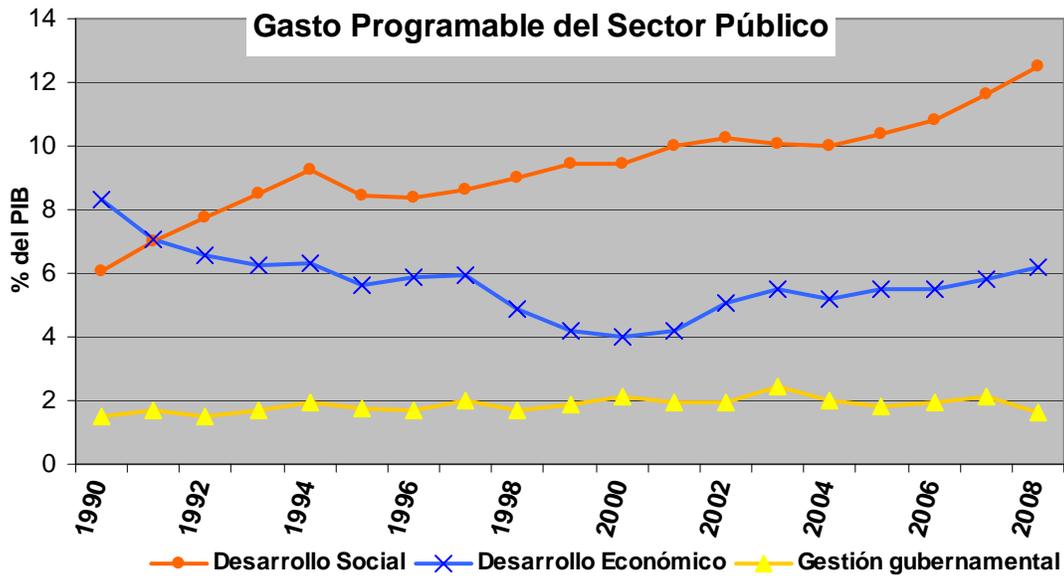
El Estado ha desempeñado un papel trascendental en la provisión de infraestructura básica mediante la inversión pública, de tal manera, que se puede señalar que el desarrollo que el país ha alcanzado sería inexplicable sin dicha función (Cuamatzin, 2006).

En los últimos veinte años, la intervención del Estado se ha transformado sustancialmente. A principios de la década de los ochenta el gasto público era ejercido por las empresas propiedad del Estado, de modo productivo. Estableciéndose dentro del gasto programable un fuerte gasto de capital, lo que colaboraba en el crecimiento económico, gracias al incremento de la formación de capital.

Sin embargo con el establecimiento del ajuste ortodoxo y la concepción de que la economía funciona sin Estado así como de las privaciones generalizadas, la intervención de

éste se limitó, lo que modificó tanto su nivel de gasto como su composición. Por un lado el gasto neto pagado se redujo de 40% del PIB en 1982 a sólo 24.42% en 2008 y por otro lado se priorizaron las funciones sociales, como la educación, la salud y seguridad social, respecto de las productivas. En 1990 el gasto a desarrollo social fue de 6% del PIB y para 2008, se duplicó, alcanzando el 12.5% mientras el destinado a funciones productivas pasó de 8.3% a 5% del PIB, durante el mismo periodo (véase gráfica 19).

Gráfica 19



Fuente: Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. H. Cámara de Diputados.

Tenemos como resultado de esa drástica contracción del gasto un crecimiento económico casi nulo y un deterioro de la infraestructura básica. Ffrench Davis (2007; 60-61) afirma que “la reducción excesiva de esos gastos esenciales debilitó los esfuerzos por mejorar la calidad de los factores productivos y dificultó la plena utilización de la capacidad instalada...”. Afectando con ello la capacidad de crecimiento del aparato productivo.

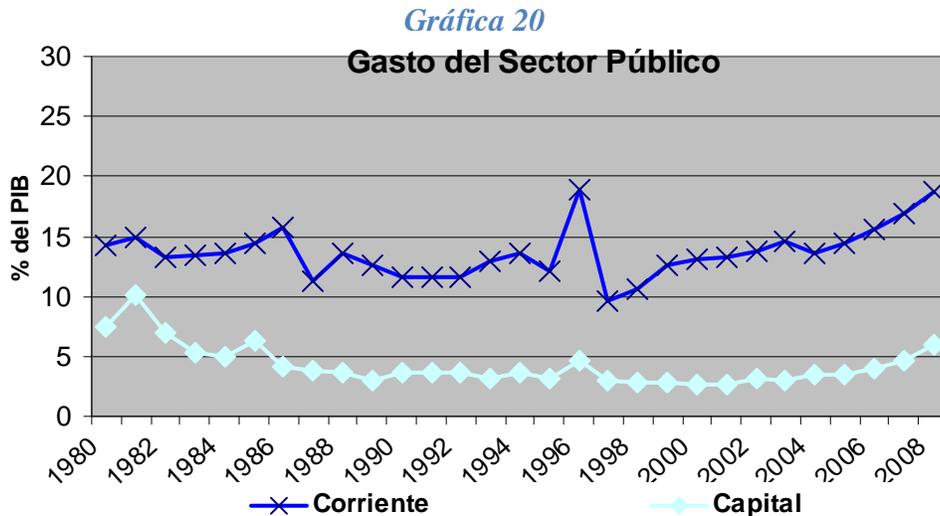
3.3 Prioridad del gasto público

En la gráfica 20 se aprecian los comportamientos de los dos principales elementos de la clasificación económica del gasto programable, el gasto corriente y el de capital, de 1980 al 2008. En ésta se observa que el gasto de capital ha ido perdiendo peso relativo,

paulatinamente; en 1981 dicho egreso alcanzó el 11.5% del PIB, reduciéndose hasta 3.4% del PIB en 1989, para posteriormente estabilizarse alrededor de esa cifra.

En términos de decenios, el gasto de capital se redujo más de 50% de los ochentas a los dos mil, al pasar de 6.8% a 3.26% del PIB, respectivamente. Mientras el gasto corriente sólo se redujo 6% pasado de 15.2% a 14.2% del PIB, durante el mismo periodo.

En el mismo sentido, al analizar la estructura del gasto programable durante 1980-2009, podemos apreciar que alrededor del 80% de este gasto, es dirigido a gasto corriente mientras que el gasto de capital solamente representa el 20% restante.



Fuente. Elaboración propia con datos de Banco de México e INEGI

3.4 Gasto de capital estrecho

El gasto de capital se desgrega en inversión física, que abarca el gasto destinado a la construcción y/o conservación de obra pública y adquisición de bienes de capital para la misma; e inversión financiera, que comprende el gasto realizado por el sector público en la adquisición de acciones, bonos y otros títulos, así como préstamos a diversos agentes económicos y a países del resto del mundo.

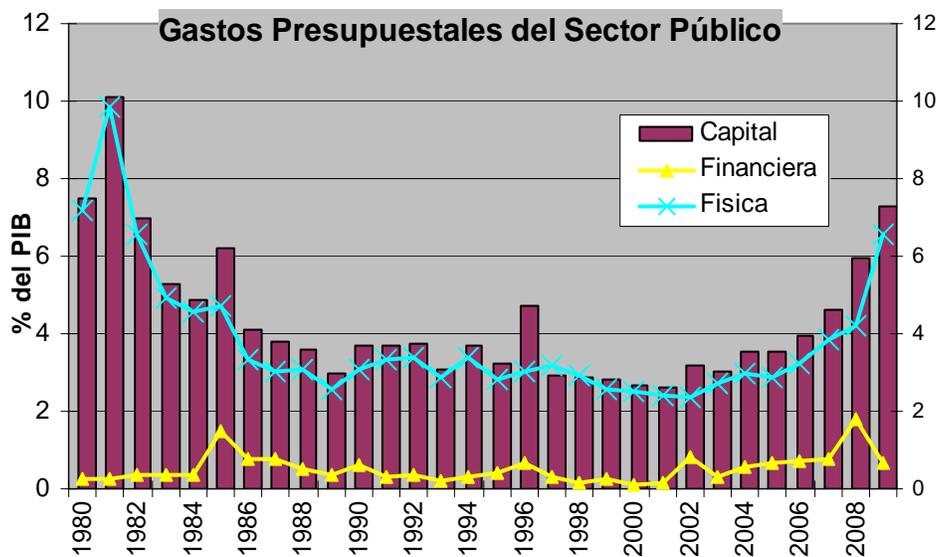
El gasto de capital está dirigido fundamentalmente a actividades estratégicas para el desarrollo nacional y para mejorar las condiciones de bienestar de la población⁵³. Una de

⁵³ Abarcando rubros como energéticos, carreteras, hospitales, escuelas, seguridad pública, etc.

las consecuencias de la austeridad presupuestal fue la caída del gasto de capital, lo que provocó la descapitalización y obsolescencia de los activos públicos, particularmente de la infraestructura energética, de comunicaciones, de salud, entre otras.

Durante el periodo 1980-2009, la mayor parte del gasto de capital se dirigió a inversión física, alcanzando en promedio 88% del total mientras que la inversión financiera solamente alcanzó el 12% restante. En la gráfica 21, podemos observar que desde 1980, tanto el gasto de capital como el de inversión física estuvieron en constante reducción, en ese año, alcanzaron el 10% y 9.8% del PIB, respectivamente.

Gráfica 21



Fuente. Elaboración propia con datos de Banco de México e INEGI

Para 1989 el gasto de capital ya se había contraído hasta 2.9% del PIB mientras la inversión física lo hizo hasta 2.6%. A partir de 1990 y hasta 2006, se mantendrían por debajo del 4% del PIB, con un ligero sobresalto del gasto de capital en 1996.

Podemos distinguir tres periodos en el comportamiento del gasto de capital en las últimas décadas. En los ochenta, se observa una clara reducción del gasto, aunque promedió 5.33% del PIB; para los noventa dicho gasto se estabilizó promediando el 3.4%; y finalmente los dos mil, en los cuales ha mostrado una tendencia ascendente alcanzando los 4 puntos porcentuales del PIB en promedio. Asimismo tanto la inversión física como la financiera reflejan el mismo comportamiento (véase cuadro 30).

Cuadro 30

Gasto del Sector Público

(Porcentaje del PIB)

	1980-1989	1990-1999	2000-2009
Gasto de Capital	5.53%	3.44%	4.03%
Inversión Física	4.98%	3.05%	3.37%
Inversión Financiera	0.55%	0.37%	0.66%

Fuente. Elaboración propia con datos de Banco de México e INEGI

3.5 Inversión pública comprimida

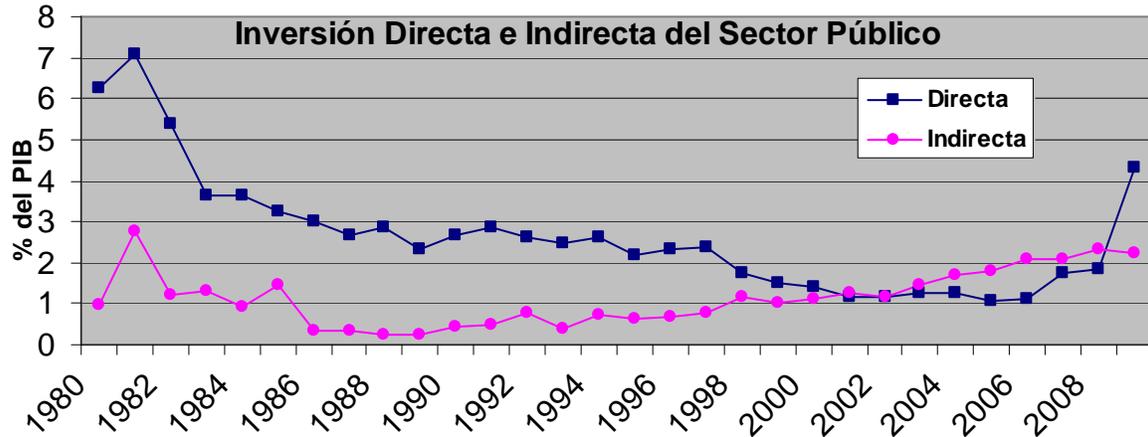
Una nueva dificultad que se visualiza como resultado del reducido gasto de capital es que muy probablemente no se estén canalizando suficientes recursos para mantener y conservar la infraestructura básica del país, lo que también estaría elevando los costos con que opera el aparato productivo. Según Ayala (1999)⁵⁴ la mejora en los servicios de infraestructura: eleva la productividad, disminuye los costos de producción y contribuye a desarrollar la capacidad productiva del país.

La inversión física, se desagrega en directa e indirecta. Si observamos la gráfica 22, comprobamos que a partir de 1981, los dos tipos de inversión sufren una continua reducción. En cuanto a la inversión directa, podemos identificar tres periodos; el primero de 1980 hasta 1989, caracterizado por su continua contracción, en 1981 dicha inversión alcanzó 7.1% del PIB y para 1989 sólo era de 2.33%; el segundo de 1990-1997, donde promedió 2.5% del PIB manteniéndose estable; y finalmente de 1998 hasta la fecha, en el cual se contrajo continuamente pasando de 2.4% a 1.1% del PIB de 1989 a 2006.

Y respecto a la inversión indirecta, aunque desde inicios de los ochenta se contrae lentamente cayendo hasta 0.41% del PIB para 1993, a partir de ese año, aumenta de modo pausado pero constante llegando a alcanzar 2.33% del PIB en 2008, como se aprecia en la gráfica 22.

⁵⁴ Citado en Cuamatzin (2006)

Gráfica22



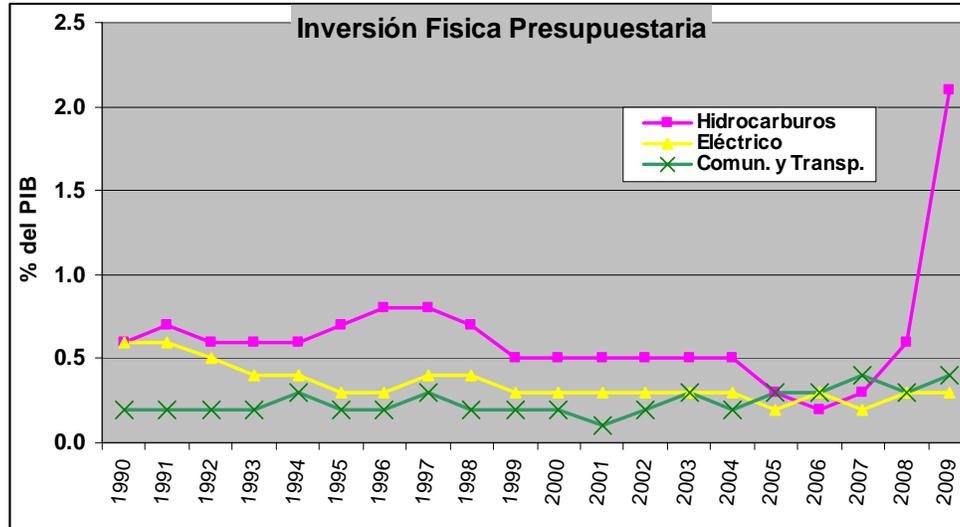
Fuente. Elaboración propia con datos de Banco de México e INEGI

En los dos últimos años podemos apreciar un aumento de los dos tipos de inversión, sin embargo hay que precisar que si bien hubo un aumento de la inversión física al pasar de 338 mil 764 millones de pesos a 549,325 millones de pesos durante 2007-2009; también las cifras del año 2009 se elevan al calcularlas como porcentaje del PIB, pues éste último se contrajo 6.5 por ciento en ese año. Lo anterior además coincide con la puesta en marcha del Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012.

Además es necesario destinar cuantiosos recursos a la inversión en exploración y refinación de petróleo así como a petroquímica, de modo que se reduzca la importación de petróleo, causada por la incapacidad de cubrir la demanda interna; pues según la CIA, solamente en 2008 se importaron 82,854,900 litros diarios de crudo y sus derivados.

Derivado de lo anterior, podemos señalar que el gasto de capital se encuentra muy limitado, ante las necesidades de infraestructura, lo que ha ocasionado un deterioro constante en el sector energético. En la gráfica 23, se aprecia el monto de inversión física destinado tanto a hidrocarburos como a energía, en términos del PIB, si calculamos el promedio de cada rubro confirmamos dicha contracción, pues el primero sólo alcanzó en promedio 0.55% del PIB de 1990 a 2008 mientras que para energía únicamente se destinó 0.35% de 1990 a 2009.

Gráfica 23



Fuente. Secretaria de Hacienda y Crédito Público

Con el deterioro de la infraestructura básica y la obsolescencia energética, se está desperdiciando los efectos positivos que estos rubros tendrían en el crecimiento económico.

3.6 Modelo Econométrico

El impacto que tiene el gasto público, principalmente el de inversión, en la actividad económica y el empleo se ha discutido ampliamente. Ya que por un lado la corriente neoclásica señala que el gasto público es ineficiente y además desplaza el gasto privado, por lo que un exceso de gasto público resulta contraproducente.

Por otro lado la corriente keynesiana señala la importancia que el Estado tiene para promover la actividad económica a través del gasto público, particularmente por medio de infraestructura económica y social. (Cuamatzin, 2006). Lo anterior es relevante pues la mejora en los servicios de infraestructura, así como la inversión estatal en sectores estratégicos fomenta el crecimiento económico y eleva el bienestar. Adicionalmente, existen áreas que por la propia lógica del capital privado, de búsqueda de ganancias, de aversión al riesgo o de inversiones a corto plazo, éste no operaría.

Por lo que podemos señalar que la inversión pública puede actuar como complemento de la inversión privada y ser un motor de crecimiento económico, dotando a esta última de suficiente infraestructura básica que le permita alcanzar mayor grado de productividad, y por lo tanto, de competitividad.

El objetivo del presente capítulo es indagar si el gasto público en México afecta el crecimiento económico (medido a través del PIB). Para ello, se utilizaron las siguientes variables: el PIB, el índice del PIB, el gasto neto, el gasto corriente y el gasto de capital. Los datos que se utilizaron son anuales y comprenden del año 1980 a 2008.

Se busca examinar el impacto del gasto corriente y de capital en el crecimiento económico, es decir, en el PIB. Se utilizan variables estacionarias (en primeras diferencias) y cointegradas para asegurar la estimación adecuada del modelo. Los resultados de la regresión se muestran a continuación.

$$\Rightarrow \text{PIB} = f(\text{gasto corriente, gasto de capital})$$

$$\text{O bien } \text{PIB} = \beta_0 + \beta_1 * G_{\text{corr}} + \beta_2 * G_{\text{cap}} + \varepsilon$$

CUADRO SINTÉTICO No. 1

Independientes \ Dependiente	$\Delta \log (\text{PIB}/p\alpha)$
$\Delta \log (G_{\text{corr}}/p\alpha)$	0.05 (1.82)*
$\Delta \log (G_{\text{cap}}/p\alpha)$	0.09 (4.53)***
C	0.02 (5.34)***

Fuente. Elaboración propia

Donde:

PIB Producto Interno Bruto en el año corriente

PIB₋₁ Producto interno bruto anual respecto al año anterior

G_{corr} Gasto corriente

G_{cap} Gasto de capital

ε Error estadístico

Pα Índice de precios implícitos de PIB en el año corriente

()***: valor t estadísticamente significativo al 99%

()**: valor t estadísticamente significativo al 95%

()*: valor t estadísticamente significativo al 90%

Los datos mostrados en el cuadro sintético No.1, indican que el efecto del gasto corriente y del gasto de capital sobre el Producto Interno Bruto, es prácticamente nulo (coeficientes de elasticidad muy cercanos a cero). Es decir, ante un incremento de 1% en el

gasto corriente, el PIB sólo aumenta en 0.05%; por otra parte el efecto del aumento del gasto de capital sobre el PIB es muy cercano a cero; si el gasto aumenta en 1% el PIB solamente lo hace en 0.09%.

Los coeficientes de elasticidad del PIB respecto al gasto corriente y al gasto de capital aunque estadísticamente significativos, muestran que el efecto del gasto corriente y el gasto de capital sobre la tasa de crecimiento del PIB es inelástico⁵⁵ y muy cercano a cero. Por lo anterior podemos deducir que tanto el gasto corriente como el gasto de capital no inciden sobre el PIB en lo que abarca el periodo de estudio (1980-2008). Ante estos resultados, se plantea la relación funcional inversa:

$$\begin{aligned} \Rightarrow \text{Gasto corriente} &= f(\text{PIB}) & G_{\text{corr}} &= \beta_0 + \beta_1 * \text{PIB} + \varepsilon \\ \Rightarrow \text{Gasto de capital} &= f(\text{PIB}) & G_{\text{cap}} &= \beta_0 + \beta_1 * \text{PIB} + \varepsilon \\ \Rightarrow \text{Gasto total (neto)} &= f(\text{PIB}) & G_{\text{neto}} &= \beta_0 + \beta_1 * \text{PIB} + \varepsilon \end{aligned}$$

Con lo anterior se busca analizar el efecto que tiene la tasa de crecimiento del PIB sobre el gasto corriente, el gasto de capital y sobre el gasto total. Al igual que en la primera regresión, se utilizan variables estacionarias (en primeras diferencias) y cointegradas, cuya frecuencia es anual y abarca de 1980 a 2008.

CUADRO SINTÉTICO No. 2

Independientes \ Dependiente	$\Delta \log (G_{\text{neto}}/p\alpha)$
$\Delta \log (\text{PIB}/p\alpha)$	1.19 (2.38)**
C	-0.008 (-0.39)*

Fuente. Elaboración propia

Los resultados del cuadro sintético No.2 muestran el efecto del PIB sobre el gasto neto total. Si el PIB se incrementa a una tasa de 1% anual, el gasto neto total aumenta a una

⁵⁵ La elasticidad, en esta regresión, nos indica la sensibilidad del PIB a las variaciones del gasto corriente y del gasto del capital.

tasa de 1.19%. El impacto del PIB sobre el gasto es por demás elástico.

CUADRO SINTÉTICO No. 3

Independientes \ Dependiente	$\Delta \log (G_{\text{corr}}/p\alpha)$
$\Delta \log (\text{PIB}/p\alpha)$	1.39 (0.0134)**
C	-0.006 (-0.30)*

Fuente. Elaboración propia

En el cuadro sintético No.3, se muestra el efecto del PIB sobre la tasa de crecimiento anual del gasto corriente. Ante un incremento de 1% en el PIB, el gasto corriente únicamente se incrementa en 1.39%.

CUADRO SINTÉTICO No. 4

Independientes \ Dependiente	$\Delta \log (G_{\text{cap}}/p\alpha)$
$\Delta \log (\text{PIB}/p\alpha)$	5.14 (5.54)***
C	-0.13 (-3.46)***

Fuente. Elaboración propia

Y finalmente en el cuadro sintético No.4 se muestra el efecto del PIB sobre la tasa de crecimiento anual del gasto de capital. Y se aprecia que ante un incremento de 1% en el PIB, el gasto de capital responderá, de modo importante y muy elástico, al incrementarse en 5.14%.

Con las regresiones 1, 2, 3 4, se observa que el PIB es el que afecta al gasto neto, al gasto corriente y al gasto de capital, y no viceversa. El crecimiento económico no puede ser explicado a través de la política de gastos ya que el efecto de éste es nulo. Por el contrario la política de gasto público está condicionada de manera importante por el ciclo económico. Lo anterior se deduce de los coeficientes de elasticidad obtenidos, que son superiores a 1.

De las estimaciones se puede concluir que como resultado de aumentos en el PIB, las

tasas de crecimiento del gasto corriente y del gasto de capital aumentan más que proporcionalmente en épocas de auge; y por el contrario disminuyen más que proporcionalmente en épocas de recesión o de crisis económica.

Como puede observarse, no es el gasto, ya sea corriente, de capital o total, el que impacta sobre el crecimiento económico, sino que es el crecimiento del PIB el que condiciona la política de gastos. En otras palabras, la política de gastos tiene un comportamiento procíclico.

Ante estos resultados, surge una cuestión que deberá ser tratada en futuras investigaciones: si la política de gastos no tiene efecto sobre el crecimiento económico (coeficientes de elasticidad prácticamente nulos), entonces ¿qué explica el crecimiento económico de México en el período analizado? Una posible hipótesis sería vincular el crecimiento económico de México al comportamiento del PIB estadounidense, pero eso es una tarea pendiente.

3.6.1 Conclusiones del modelo

Con el modelo pudimos llegar a dos conclusiones relevantes. La primera es que el gasto público no afecta el producto interno bruto, si no es el PIB el que afecta al gasto público, lo cual puede deberse a que, desde 1980, tanto el PIB como el gasto público no han variado o crecido de manera significativa.

En este sentido, el manejo del gasto público se puede calificar de procíclico, es decir, que aumenta cuando la economía tiene crecimiento económico y se reduce cuando cae. Lo que es resultado de las recomendaciones neoliberales propugnadas desde el Ajuste ortodoxo, que implica mantener disciplina fiscal y equilibrio en las finanzas públicas.

Y la segunda, es que dada esa política de gastos, se termina por agravar aún más la contracción económica. Lo anterior significa que nos encontramos en un círculo vicioso, donde el gasto público no aumenta ya que no crece la economía mexicana, y la economía mexicana no despliega todas sus capacidades ante un gasto público reducido, sobre todo el de capital. Lo que termina por agravar el deterioro de mantenimiento y creación de infraestructura física. Y como señala Ramírez de la O (2010), la poca inversión pública en energía, infraestructura y servicios públicos ocasiona que las empresas tengan costos

externos e internos más elevados, desde insumos hasta de transporte. Nos planteamos la necesidad de incrementar el gasto público, en particular el de capital, si es necesario incurrir en un déficit o endeudamiento financiable y controlable. Y adicionalmente, un aumento del gasto público debiera estar acompañado por una mejoría en su eficiencia y productividad.

3.6.2 Anexo del Modelo

Bondad de Ajuste de cada Modelo

Regresión Número 1.

$$D(\text{LOG}(\text{PIBMEX}/\text{IPIPIB2003MEX})) = 0.0528 * D(\text{LOG}(\text{GAST_CORR}(-1)/\text{IPIPIB2003MEX}(-0))) + 0.0924 * D(\text{LOG}(\text{GASTO_CAP}(-0)/\text{IPIPIB2003MEX})) + 0.0229$$

Las medidas de bondad de ajuste obtenidas son las siguientes: $R^2 = 0.55$ y el estadístico t del **GAST_CORR** es 1.82 y el **GASTO_CAP** de 4.53 lo que da una probabilidad de 0.082 y 0.0001, respetivamente, de que dichas variables sean no significativas.

Regresión Número 2.

$$D(\text{LOG}(\text{GASTO_NETO}/\text{IPIPIB2003MEX})) = 1.1916 * D(\text{LOG}(\text{PIBMEX}/\text{IPIPIB2003MEX})) - 0.0080$$

Las medidas de bondad de ajuste obtenidas son las siguientes: $R^2 = 0.18$ y el estadístico t del PIB es 2.38, lo que da una probabilidad de 0.024 de que dicha variable sea no significativa.

Regresión Número 3.

$$D(\text{LOG}(\text{GAST_CORR}/\text{IPIPIB2003MEX})) = 1.3922 * D(\text{LOG}(\text{PIBMEX}/\text{IPIPIB2003MEX})) - 0.0064$$

Las Medidas de bondad de ajuste: $R^2 = 0.21$ y el estadístico t del PIB es de 2.65, lo que da una probabilidad de 0.0134, de que dicha variable sea no significativa.

Regresión Número 4.

$$D(\text{LOG}(\text{GASTO_CAP}(-0)/\text{IPIPIB2003MEX})) = 5.1459 * D(\text{LOG}(\text{PIBMEX}/\text{IPIPIB2003MEX})) - 0.1301$$

Para el último modelo, las medidas de bondad de ajuste obtenidas son las siguientes: $R^2 = 0.54$ y el estadístico t del PIB es 5.54, lo que da una probabilidad de 0.000 de que dicha variable sea no significativa.

CONCLUSIONES GENERALES

Desde la crisis de la deuda en México, a principios de los ochenta, se puso en marcha el ajuste ortodoxo, buscando estabilizar los altos y crecientes niveles de endeudamiento mediante una política fiscal y monetaria restrictiva. Para finales de esa misma década se establecieron reformas de segunda generación contenidas en el Consenso de Washington, estas reformas, se señalaba, era lo que los países endeudados necesitaban para resarcirse de los efectos de la crisis de deuda y regresar a la senda de crecimiento económico.

En base a lo anterior podemos señalar que las recomendaciones, en materia fiscal, de los organismos internacionales se han adoptado en México desde inicios de la década de los ochenta, lo que ha derivado en una Política Fiscal restrictiva y procíclica.

Adicionalmente, desde el ajuste ortodoxo, se ha modificado la concepción de cómo debe funcionar el Estado, pasando de un Estado promotor del crecimiento económico y del desarrollo mediante el uso activo del gasto público hacia un Estado relegado a simple supervisor y regulador de la economía, reducido por tanto, a su mínima expresión. Lo anterior bajo el paradigma neoclásico de que la economía, y el mercado, se autoregulan; por lo tanto, cualquier interferencia en él, entorpece también el crecimiento económico.

Después de casi treinta años de su implementación, podemos apreciar que no han generado crecimiento económico, como propugnaban sus impulsores, en lugar de ello, observamos crisis económicas recurrentes, estancamiento económico, pérdida del poder adquisitivo de los salarios así como su disminución, crecimiento del desempleo, de la informalidad, entre muchos otros problemas.

La política fiscal en México tuvo un vuelco a partir de la crisis de 1982; pasando de una política expansiva y promotora del crecimiento a una política contractiva. Con dicha crisis se realizó un ajuste fiscal y se renegoció la deuda. Sin embargo con el Consenso de Washington y la pronta aceptación de las ideas neoliberales, dicho ajuste se convirtió en una política permanente.

La búsqueda de disciplina fiscal o finanzas públicas “sanas” establecida en el Consenso de Washington, y seguida por el gobierno mexicano, aunada a la caída en la

recaudación de los ingresos del sector público ante la falta de una reforma fiscal amplia y profunda, limitó necesariamente el gasto público tanto corriente como de capital. Sin embargo en México, se priorizó el gasto corriente respecto al de capital, por lo que el gobierno dejó de contribuir de manera importante con el crecimiento económico del país, situación que se agudizó con las privatizaciones.

En cuanto a la política de ingresos, no se han realizado reformas fiscales, pues la recaudación tributaria es muy baja y los ingresos se encuentran estancados; ya que sólo se han realizado mínimos ajustes fiscales. Adicionalmente la recaudación impositiva se ha volcado de los impuestos directos al ingreso hacia los impuestos indirectos, bajo pretexto de que éstos son de más fácil recaudación, aumentan la base gravable y disminuyen el efecto Oliveira-Tanzi⁵⁶; pero lo que no se señala es que en países como México, en el cual la distribución del ingreso es de las peores del mundo y un problema preocupante, lo que se ocasiona es no atacar ese problema, sino gravar de igual forma a las personas con diferentes niveles de ingreso. Pues como argumenta la CEPAL (2010) En cuanto a recaudación, el nivel de impuestos y su progresividad afectan de modo directo la distribución del ingreso. La mejoría en la recaudación tributaria y su incidencia en la distribución del ingreso dependerá del volumen de recursos recaudados, de la estructura de tasas según nivel de ingreso, de la evasión del ISR y del número de exenciones.

Otro problema que no se ha atacado, y afecta a los ingresos presupuestarios en cuanto a la volatilidad, es la petrolización de los ingresos ya que desde la década de los ochenta han representado, en promedio, la tercera parte de los ingresos totales del sector público. Lo que genera una alta dependencia, más cuando dichos recursos son destinados a gasto corriente y no a inversión, inversión que terminaría por generar valor agregado y reducir, paulatinamente, dicha dependencia.

Tenemos entonces unos ingresos estancados, ya que por un lado la recaudación tributaria no se incrementa, ante la falta de una reforma fiscal integral y los elevados privilegios fiscales a los grandes contribuyentes. Por otro lado han existido mínimos ajustes

⁵⁶ Dicho efecto se denomina a la merma de ingresos presupuestarios a consecuencia de la inflación, es decir, a causa de la pérdida de tiempo durante el cual el sector público no puede disponer de ellos.

fiscales, sobre todo, orientados a resarcir la pérdida de recursos, producto de alguna crisis económica. Y finalmente, y aún más grave problema, existe una alta dependencia de los ingresos presupuestarios respecto a los petroleros, es decir, existe una alta petrolización de los ingresos del sector público. En resumen, la tributación es estable, sin reformas sustanciales que aumenten los ingresos públicos ni eliminen la alta dependencia petrolera.

El gasto público se contrajo paulatinamente, hasta permanecer en un nivel bajo desde inicios de la década de los ochenta. En un inicio, fue necesario para generar recursos que permitieran aminorar la creciente deuda externa, sin embargo posteriormente, este mecanismo se utilizó para asegurar el pago de la deuda, y dejó de contribuir con el crecimiento económico.

El gasto programable experimentó una constante contracción y aunque se estabilizó, esto fue a un nivel bastante bajo. Ante el establecimiento de las políticas neoliberales, el sector público decidió restringir en mayor medida el gasto de capital en relación al corriente, lo que derivó en un gran peso del gasto corriente respecto al de capital. Lo que ha provocado un enorme aparato burocrático que aunque contribuye a la demanda efectiva, existe un alto segmento burocrático que absorbe recursos exorbitantes que no están acordes ni con la situación del país, ni con la generalización de los bajos salarios.

Como resultado de la política fiscal restrictiva, se redujo el gasto público, siendo el rubro más afectado el gasto de capital, contrayéndose la inversión física, tanto directa como indirecta. Lo que indica que se ha descuidado la infraestructura del país y se ha afectado el aparato productivo nacional dando por resultado un mayor alejamiento del crecimiento potencial del Producto Interno Bruto. Asimismo se ha afectado y deteriorado la infraestructura de las empresas paraestatales. Tanto PEMEX como la CFE se encuentran en condiciones de obsolescencia, ante la falta de recursos para su mantenimiento y modernización. Todo ello no contribuye ni al crecimiento económico ni a atenuar la recesión económica.

Con el modelo econométrico se pudo observar que ni el gasto corriente ni el de capital contribuyen al crecimiento económico, pero explicado porque el gasto de capital se

encuentra en niveles muy reducidos. Por el contrario es el gasto neto, corriente y de capital, el que se encuentra sujeto a los incrementos del Producto Interno Bruto, lo que nos indica que la política fiscal en México, desde los ochenta, es procíclica. Por tanto, nos encontramos en un círculo vicioso donde el gasto público no se incrementa, particularmente el destinado a capital, pues se encuentra sujeto al crecimiento del PIB; y al no haber crecimiento económico se pierde la posibilidad de que se incremente el gasto de capital y contribuya al crecimiento del PIB. Peor aún, es probable que con la reducida inversión pública, incluso no se estén cubriendo ni siquiera los gastos de mantenimiento y conservación de la infraestructura básica del país, lo que estaría minando la competitividad nacional y el crecimiento económico.

Por otro lado respecto a la deuda, podemos señalar que la recomendación de los organismos internacionales, de mantener estricta disciplina fiscal generando con ello un superávit primario, tiene como objetivo que los acreedores reciban de manera normal y constante el pago del costo e intereses de la deuda.

Aunado a la disciplina fiscal, la búsqueda permanente de generar recursos mediante el superávit primario para continuar pagando el costo y servicio de la deuda, ahoga aún más el reducido gasto público y la posibilidad que éste genere crecimiento económico. A pesar de la enorme cantidad de recursos destinados a la deuda, ésta no ha disminuido; en lugar de ello, ha reflejado un aumento en los últimos años. Lo que indica que dicha deuda es impagable y se convierte en un grillete que no permite al país generar desarrollo económico, ya que esos recursos podrían destinarse a inversión pública y mejorar la infraestructura nacional.

Dado el aumento de las necesidades de inversión en infraestructura, así como de mantenimiento y ampliación del capital físico, es necesario renegociar los esquemas del pago de la deuda pública y buscar nuevas fuentes de financiamiento, incluso adoptando el “déficit presupuestal autofinanciable” como lo denomina Guillén (2000). De modo que se incrementen los proyectos productivos y dichos recursos retornen como ingresos fiscales.

Se tiene en México una política fiscal contractiva caracterizada por un estancamiento de los ingresos presupuestarios, y ante la concepción de establecer disciplina

fiscal constante bajo sinónimo de finanzas públicas sanas, también un gasto público reducido que no contribuye al crecimiento económico.

Por lo que consideramos necesario y urgente una reforma fiscal integral que por un lado genere un incremento en la recaudación tributaria y por otro lado permita una elevación del gasto público, pero de modo más eficiente. Abandonando en principio, el paradigma neoliberal de estabilidad macroeconómica a toda costa y de disciplina fiscal, ya que es posible estimular la economía y el empleo realizando un gasto eficiente y productivo, poniendo especial atención al desequilibrio externo para que éste no rebase límites manejables.

Es necesario desarrollar una política fiscal, pero que en un sentido más amplio éste inmersa en un proyecto nacional de desarrollo que permita al país entrar a un círculo virtuoso, en contraste con el círculo vicioso en el que nos encontramos. Iniciando con una mayor participación estatal, pero no de manera desbordada, sino aumentando la inversión pública en sectores estratégicos, como en energía; y actuando como complemento de la inversión privada generando mejores condiciones de infraestructura, y por tanto de competitividad para el país.

La reforma fiscal es indispensable. Es necesaria una reforma progresiva en dos sentidos: que aumente la recaudación total y que genere recursos para el desarrollo. Y que además de dicha reforma se fortalezca su papel contra-cíclico, es una condición necesaria aunque insuficiente, pues se requiere también que este coordinada con otras políticas macroeconómicas, como las políticas monetarias, cambiarias y de cuenta de capital.

Una política fiscal que financie proyectos productivos, programas de infraestructura y que ponga atención en salud, educación, investigación científica; además se necesita atender la grave situación de la deuda, tanto interna como externa. Sin olvidar tampoco la promoción al campo para recuperar la ya perdida autosuficiencia alimentaria que tantos problemas podría acarrear.

Adicionalmente es necesario atender la falta de equidad, ya que al concurrir alta concentración del ingreso se genera un patrón de consumo de bienes suntuarios, con alto contenido importado, imitativo de los países desarrollados, desperdiciando así recursos que podrían ser utilizados para la inversión productiva; es prioritario alcanzar una equidad que

como resultado último favorecería el crecimiento.

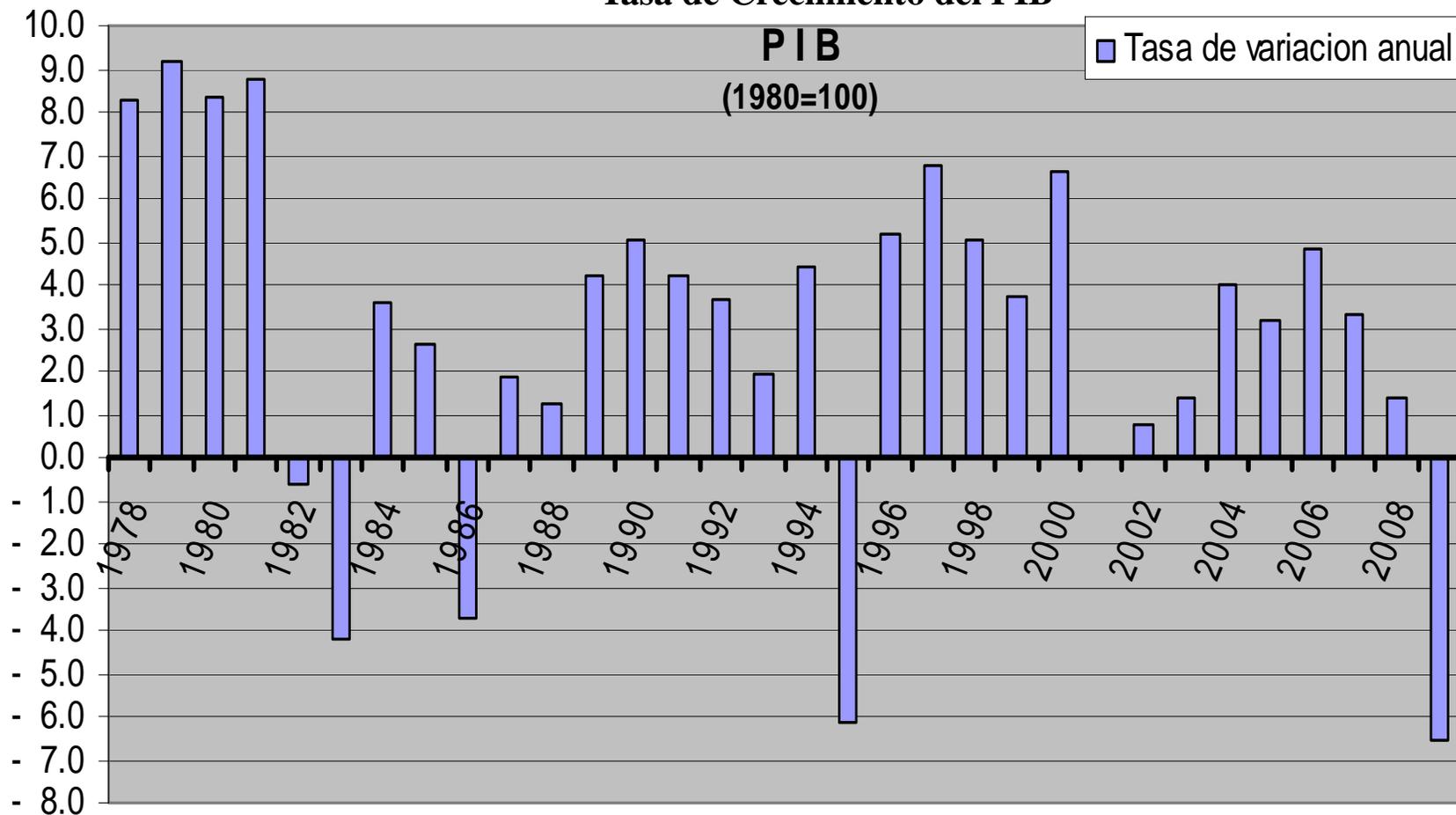
También es necesario regular de manera más rigurosa al sector financiero, en especial a los capitales de corto plazo y no desperdiciar recursos públicos cuando es inevitable una crisis, como en el caso del costoso salvamento del FOBAPROA. Que por cierto pagamos todos.

Ante un sistema productivo desarticulado, un mercado interno estático, ausencia de equidad y políticas económicas neoliberales es necesario llevar a cabo un proyecto nacional de desarrollo que integre todos los elementos necesarios para superar esos obstáculos y que permita ir generando, aunque paulatinamente, un espacio donde todos los agentes económicos satisfagan sus necesidades y vean mejorado su bienestar, lo que implica desarrollo económico.

APÉNDICE ESTADÍSTICO

Gráfica 1

Tasa de Crecimiento del PIB



Fuente. INEGI

Cuadro 1

Ingresos del Sector Público Presupuestario 1980-2008. % del PIB									
Totales		Ingresos tributarios					Ingresos No tributarios		
Año		TOTAL	ISR	IVA	IEPS	Importaciones	Total	Derechos	Aprovechamientos
1980	26.42	13.3%	5.2%	2.3%	1.4%	1.0%	1.1%	0.7%	0.2%
1981	23.79	13.1%	5.1%	2.7%	1.0%	0.9%	1.3%	0.8%	0.2%
1982	27.21	13.2%	4.5%	2.1%	1.7%	0.7%	1.4%	0.6%	0.6%
1983	31.60	9.6%	3.8%	2.9%	2.3%	0.4%	6.9%	5.7%	0.3%
1984	31.71	9.4%	3.8%	2.9%	2.2%	0.4%	7.0%	5.9%	0.4%
1985	28.91	10.7%	3.8%	2.7%	2.0%	0.6%	5.2%	5.9%	0.4%
1986	28.88	10.5%	4.1%	2.8%	2.7%	0.8%	6.6%	4.0%	0.7%
1987	28.84	11.7%	3.8%	3.0%	2.4%	0.8%	5.0%	5.2%	0.9%
1988	28.31	11.8%	4.9%	3.3%	2.6%	0.4%	5.2%	3.7%	1.1%
1989	26.42	11.3%	5.0%	3.2%	2.3%	0.8%	5.4%	3.7%	1.3%
1990	26.12	11.1%	4.9%	3.5%	1.5%	0.9%	7.7%	3.9%	0.8%
1991	26.78	11.7%	4.8%	3.4%	1.3%	1.0%	7.4%	3.7%	3.6%
1992	26.78	11.4%	5.3%	2.9%	1.8%	1.1%	4.0%	3.4%	3.6%
1993	23.06	11.1%	5.0%	3.0%	1.7%	1.0%	5.3%	3.1%	0.8%
1994	23.08	10.0%	5.0%	2.7%	2.1%	0.9%	6.5%	2.5%	1.5%
1995	22.76	9.7%	4.0%	2.8%	1.5%	0.6%	7.2%	3.8%	1.7%
1996	22.95	9.7%	3.8%	2.9%	1.2%	0.6%	7.3%	4.5%	1.8%
1997	23.19	10.3%	4.2%	3.1%	1.4%	0.6%	7.3%	4.1%	1.8%
1998	20.35	11.8%	4.4%	3.1%	2.0%	0.6%	5.4%	2.7%	0.6%
1999	20.80	13.3%	4.7%	3.3%	2.3%	0.6%	1.1%	2.3%	0.8%
2000	21.46	13.1%	4.7%	3.4%	1.5%	0.6%	1.3%	3.8%	1.2%
2001	21.88	13.2%	4.9%	3.6%	1.9%	0.5%	1.4%	3.5%	1.3%
2002	22.14	9.6%	5.1%	3.5%	2.2%	0.4%	6.9%	2.5%	1.5%
2003	23.21	9.4%	4.9%	3.7%	1.7%	0.4%	7.0%	3.9%	1.3%
2004	22.96	10.7%	4.5%	3.7%	1.1%	0.4%	5.2%	4.8%	1.6%

2005	23.28	10.5%	4.6%	3.8%	0.6%	0.3%	6.6%	5.8%	1.3%
2006	24.72	11.7%	4.9%	4.2%	-0.1%	0.3%	5.0%	5.9%	0.1%
2007	25.46	11.8%	5.4%	4.2%	-0.1%	0.3%	5.2%	5.9%	0.1%
2008	24.51	11.3%	5.6%	4.3%	0.5%	0.2%	5.4%	5.0%	0.0%
2009									

Fuente. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados

Cuadro 2

**Ingresos del Sector Público Presupuestario 1980-2009.
% del PIB**

Ingresos Petroleros		Ingresos No Petroleros	
Año		Año	
1980	4.5%	1980	20.1%
1981	3.9%	1981	19.9%
1982	7.6%	1982	19.6%
1983	13.8%	1983	17.8%
1984	14.2%	1984	17.5%
1985	12.1%	1985	16.9%
1986	9.9%	1986	18.4%
1987	10.7%	1987	18.1%
1988	8.9%	1988	19.4%
1989	7.9%	1989	18.5%
1990	7.7%	1990	18.4%
1991	6.6%	1991	20.1%
1992	6.5%	1992	20.3%
1993	6.1%	1993	17.0%
1994	6.0%	1994	17.1%
		1995	15.2%
		1996	14.8%
		1997	15.4%
		1998	14.3%
		1999	14.6%
		2000	14.5%
		2001	15.2%
		2002	15.6%
		2003	15.5%
		2004	14.7%
		2005	14.6%
		2006	15.3%
		2007	16.4%
		2008	16.2%
		2009	

Fuente. CEFP de la H. Cámara de Diputados

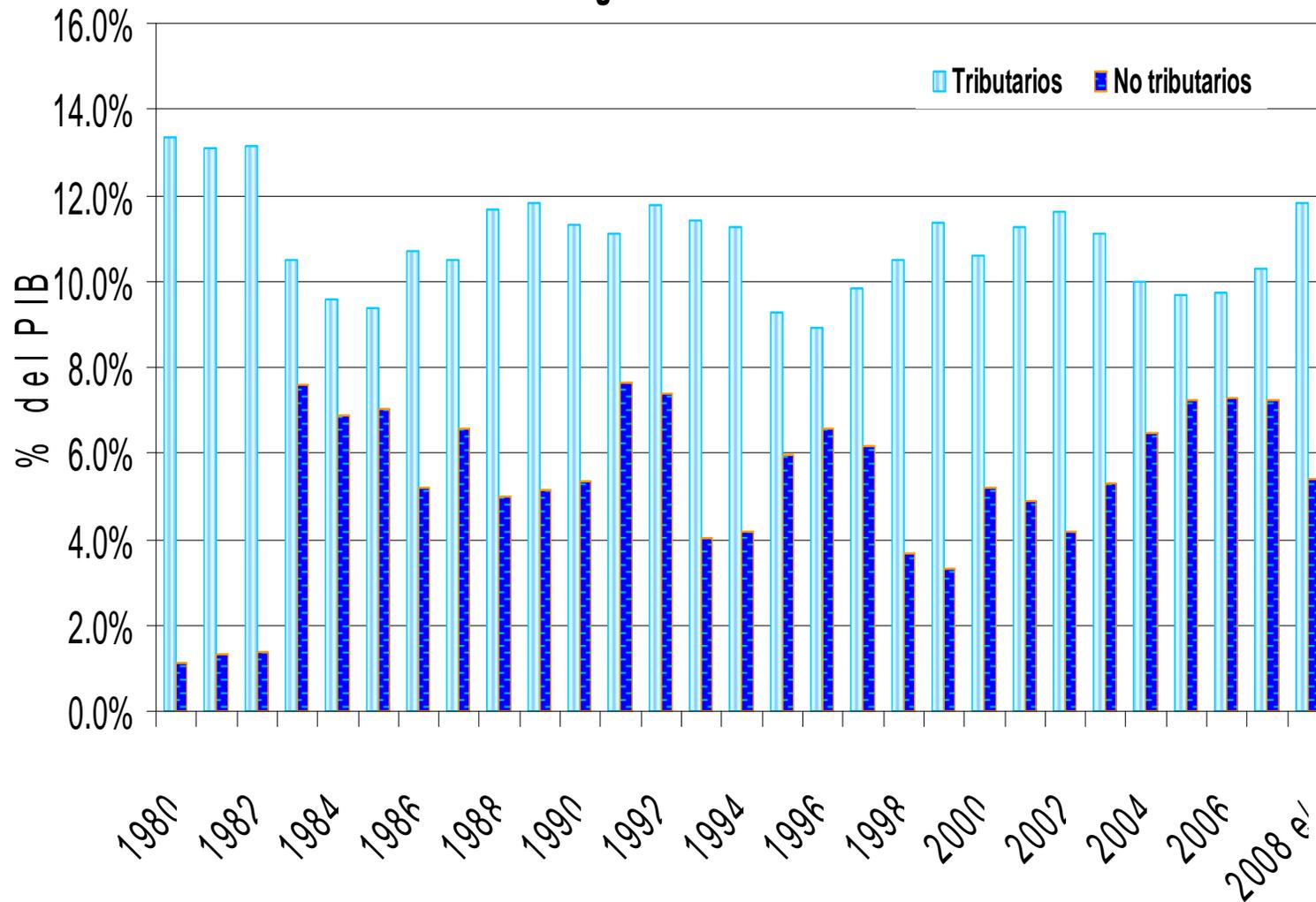
Ingresos de los Organismos y Empresas del Sector Público Presupuestario 1980-2008 (% del PIB)

Cuadro 3

Año	Organismos y Empresas	PEMEX	CFE	IMSS	ISSSTE	Otros
1980	10.1%	4.0%	0.7%	1.8%	0.5%	3.2%
1981	9.4%	3.3%	0.7%	1.8%	0.6%	3.1%
1982	12.7%	6.2%	0.7%	1.9%	0.6%	3.4%
1983	13.5%	6.9%	0.6%	1.6%	0.6%	3.8%
1984	15.2%	7.2%	0.8%	1.5%	0.6%	5.2%
1985	12.5%	5.2%	0.8%	1.5%	0.5%	4.5%
1986	12.3%	4.6%	1.1%	1.6%	0.4%	4.7%
1987	11.8%	4.3%	1.0%	1.5%	0.4%	4.7%
1988	11.7%	4.0%	1.3%	1.7%	0.4%	4.3%
1989	9.5%	3.1%	1.3%	1.8%	0.3%	3.0%
1990	9.4%	3.5%	1.3%	1.9%	0.3%	2.4%
1991	8.0%	2.7%	1.3%	2.0%	0.3%	1.7%
1992	7.7%	2.3%	1.4%	2.1%	0.3%	1.6%
1993	7.6%	2.2%	1.6%	2.3%	0.4%	1.1%
1994	7.6%	2.3%	1.5%	2.5%	0.3%	1.1%
1995	7.5%	2.7%	1.5%	2.1%	0.4%	0.8%
1996	7.4%	2.9%	1.6%	1.9%	0.4%	0.7%
1997	7.2%	2.7%	1.7%	1.8%	0.4%	0.6%
1998	6.2%	2.1%	1.7%	1.5%	0.4%	0.5%
1999	6.1%	2.2%	1.7%	1.5%	0.4%	0.3%
2000	5.7%	1.8%	1.7%	1.6%	0.4%	0.1%
2001	5.7%	1.8%	1.7%	1.6%	0.4%	0.2%
2002	6.4%	2.4%	1.8%	1.6%	0.4%	0.2%
2003	6.8%	2.5%	2.0%	1.7%	0.4%	0.1%
2004	6.5%	2.5%	2.0%	1.6%	0.4%	0.0%
2005	6.4%	2.2%	2.1%	1.6%	0.5%	0.0%
2006	7.7%	3.5%	2.3%	1.6%	0.4%	0.0%
2007	7.9%	3.8%	2.3%	1.6%	0.3%	0.0%
2008					0.3%	0.0%

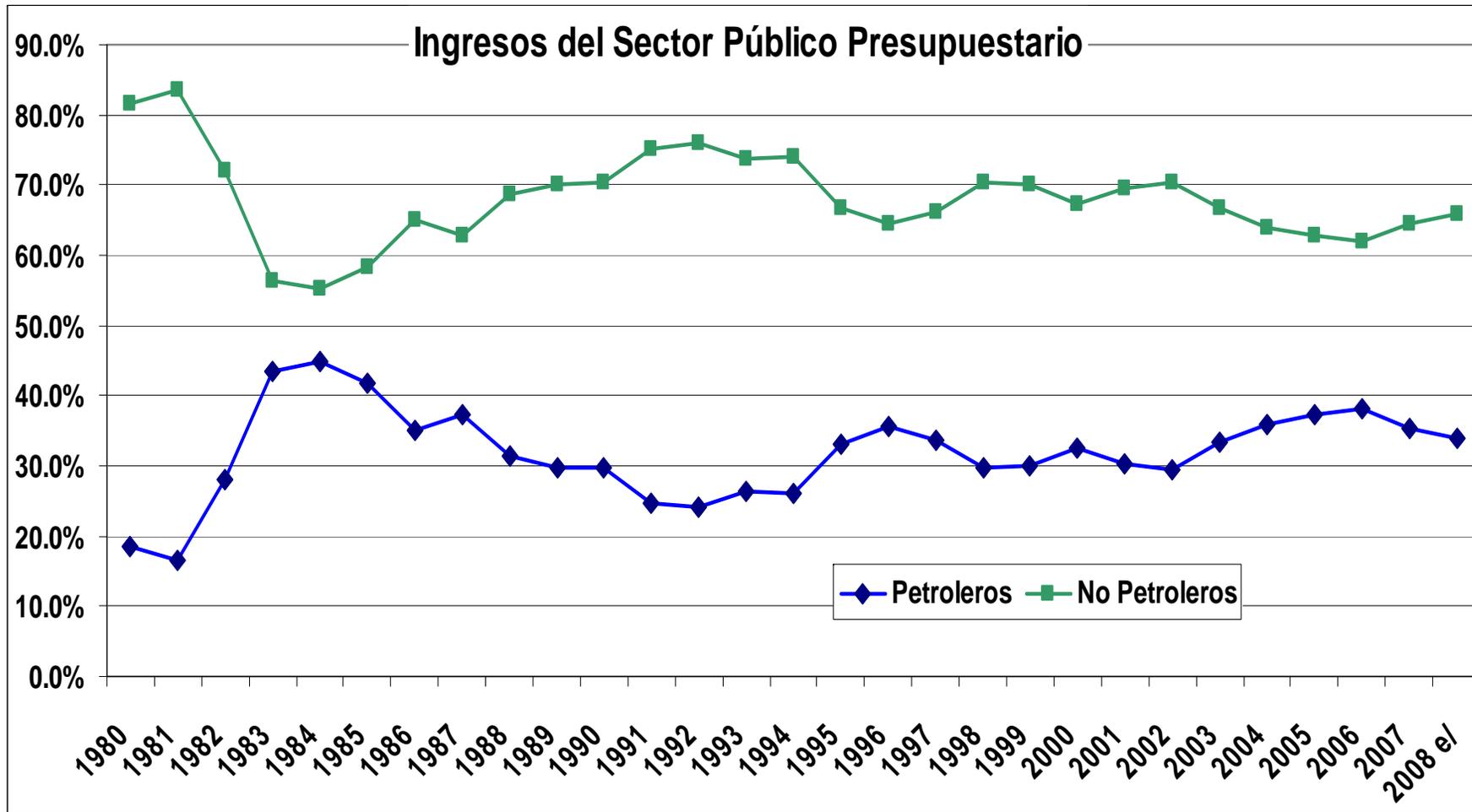
Fuente. CEFEP de la H. Cámara de Diputados

Gráfica 2
Ingresos Gobierno Federal



Fuente. Elaboración propia con datos de CEFP de la H. Cámara de Diputados

Gráfica 3



Fuer

Cuadro 4

Gastos del Sector Público Presupuestario 1980-2008			
% del PIB			
Año	Gasto Neto pagado	Programable Pagado	No Programable pagado
1980	28.91	22.73	6.17
1981	34.16	25.85	8.31
1982	40.16	23.32	16.84
1983	38.11	20.97	17.15
1984	36.73	21.95	14.78
1985	35.16	20.13	15.03
1986	39.81	20.01	19.80
1987	41.47	18.97	22.50
1988	37.55	17.67	19.89
1989	30.94	15.68	15.26
1990	28.15	15.39	12.75
1991	23.61	15.27	8.34
1992	22.66	15.49	7.17
1993	22.44	16.13	6.31
1994	22.65	17.16	5.49
1995	23.14	15.57	7.57
1996	22.99	15.71	7.27
1997	23.51	16.34	7.16
1998	21.40	15.43	5.97
1999	22.04	15.27	6.77
2000	22.52	15.47	7.05
2001	22.63	15.92	6.71
2002	23.48	17.01	6.47
2003	23.82	17.60	6.22
2004	23.19	17.03	6.17
2005	23.42	17.42	6.01
2006	24.62	18.07	6.55
2007	25.39	19.37	6.02
2008	24.42	18.00	6.42

Fuente. Elaboración propia con datos de CEFP de la H. Cámara de Diputados

Cuadro 5

Deuda Neta del Sector Público Económico Amplio
Miles de Millones de Pesos

AÑO	Deuda Total	Deuda Interna	Deuda Externa
1980	1.40	0.60	0.80
1981	2.30	0.90	1.50
1982	8.70	2.60	6.10
1983	13.70	4.10	9.60
1984	20.00	5.70	14.20
1985	37.80	9.70	28.10
1986	94.50	21.20	73.30
1987	229.90	41.20	188.70
1988	276.50	83.00	193.50
1989	321.50	108.80	212.80
1990	352.00	138.10	213.90
1991	330.00	117.50	212.50
1992	270.90	64.00	206.90
1993	263.70	50.90	212.80
1994	459.90	59.80	400.10
1995	680.90	11.20	669.80
1996	696.90	70.00	626.90
1997	701.80	83.00	618.80
1998	943.70	149.90	793.80
1999	1,077.60	354.20	723.40
2000	1,152.79	467.91	684.88
2001	1,317.37	590.78	726.59
2002	1,451.60	631.67	819.94
2003	1,585.25	745.57	839.67
2004	1,624.93	774.19	850.75
2005	1,575.63	836.53	739.10
2006	1,697.19	1,171.82	525.36

Política Fiscal en México (1982-2009) ¿Obstáculo al Crecimiento?

2007	1,684.47	1,307.39	377.09
2008	2,217.54	1,817.10	400.43
2009	3,459.32	2,244.65	1,214.66

Fuente: Banco de México

Cuadro 6

Deuda Neta Del Sector Público Presupuestario

Año	Total	Interna	Externa
	% del PIB		
1980	28.43	12.18	16.25
1981	34.43	13.47	22.46
1982	72.51	21.67	50.84
1983	64.90	19.42	45.48
1984	60.43	17.22	42.91
1985	69.54	17.84	51.69
1986	97.41	21.85	75.56
1987	87.77	15.73	72.04
1988	66.42	19.94	46.48
1989	58.58	19.82	38.77
1990	47.64	18.69	28.95
1991	34.77	12.38	22.39
1992	24.07	5.69	18.39
1993	20.99	4.05	16.94
1994	32.38	4.21	28.17
1995	37.07	0.61	36.46
1996	27.59	2.77	24.82
1997	22.11	2.61	19.49
1998	24.53	3.90	20.64
1999	21.89	5.71	16.18
2000	21.55	8.64	12.92
2001	20.43	8.64	11.80
2002	22.94	10.70	12.24
2003	23.00	10.82	12.18
2004	21.08	10.04	11.04
2005	19.44	10.32	9.12
2006	19.96	13.78	6.18

Política Fiscal en México (1982-2009) ¿Obstáculo al Crecimiento?

2007	19.12	14.84	4.28
2008	24.83	20.35	4.48
2009	41.45	26.90	14.55

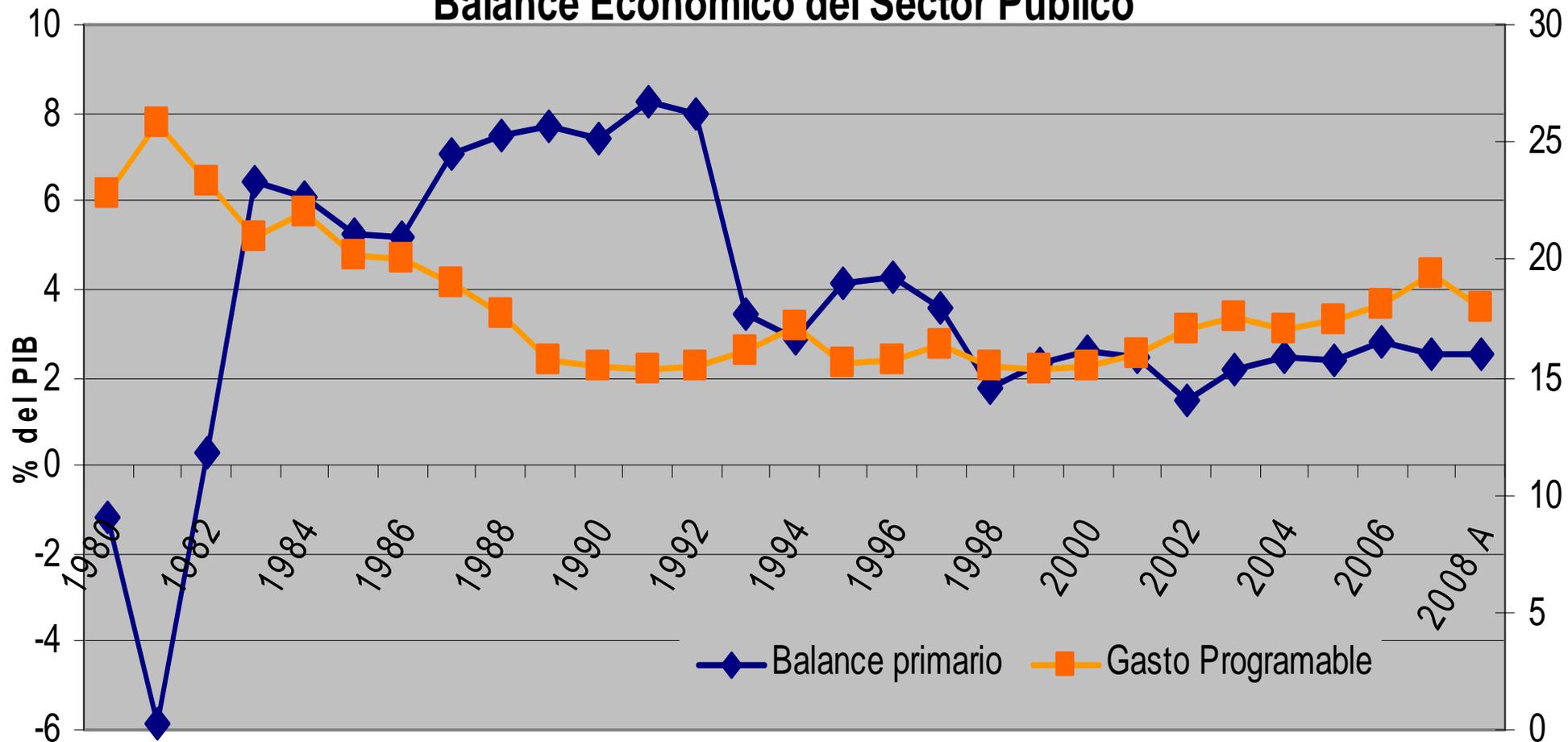
Fuente. Elaboración Propia con Datos de Banco de México e INEGI

Cuadro 7

Balance Primario del Sector Público		Costo Financiero		Balance Primario del Sector Público		Costo Financiero	
Año	% del PIB	Año	% del PIB	Año			
1980	-1.20	1980	-1.20	1993	3.43	1993	2.81
1981	-5.84	1981	4.53	1994	2.87	1994	2.44
1982	0.27	1982	13.22	1995	4.16	1995	4.54
1983	6.41	1983	12.92	1996	4.30	1996	4.33
1984	6.10	1984	11.12	1997	3.58	1997	3.89
1985	5.27	1985	11.52	1998	1.78	1998	2.83
1986	5.15	1986	16.69	1999	2.31	1999	3.56
1987	7.06	1987	19.68	2000	2.60	2000	3.66
1988	7.47	1988	16.72	2001	2.49	2001	3.24
1989	7.66	1989	12.18	2002	1.51	2002	2.85
1990	7.40	1990	9.43	2003	2.16	2003	2.77
1991	8.28	1991	5.11	2004	2.45	2004	2.68
1992	7.95	1992	3.84	2005	2.37	2005	2.51
				2006	2.83	2006	2.73
				2007	2.52	2007	2.45
				2008	2.54	2008	2.54

Gráfica 4

Balance Económico del Sector Público



BIBLIOGRAFÍA

Aspe A., P., (1993), *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*. México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Birdsall, N. y Augusto De la Torre, (2001), *El Disenso de Washington: Políticas económicas en pro de la equidad social en América Latina*, Fondo Carnegie para la Paz Internacional y Diálogo Interamericano.

Bresser-Pereira, L.C. (1998), *La Reconstrucción del Estado en América Latina*, Revista de la CEPAL, edición especial de 50 años.

Calderón, J., (1995), *Por una política de ingreso y egreso público que impulse el desarrollo nacional* en Calva, J. L, *Problemas Macroeconómicos de México* (100-119), México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Guadalajara.

Calva, J. L, (1998), “Mercado y Estado en la economía mexicana. Hacia una nueva sinergia”, en *Problemas Macroeconómicos de México*, Calva, J. L, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Guadalajara.

Cárdenas, E., (1996), *La Política Económica en México 1950-1994*, El Colegio de México, México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2006), *Proyectos De Infraestructura Productiva De Largo Plazo, PIDIREGAS 2005*. México DF, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

<http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0562005.pdf>

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2009), *Evolución de la Deuda Pública en México y sus principales Componentes*. México DF, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, (2003), *Los Programas de Abasto Social en México. Abasto Social de Leche y Tortilla*. México DF, LXI Legislatura, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

<http://www.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/documentos-de-investigacion/banxico/%7B95A47CAF-E4A5-4094-B370-E302F918CF3B%7D.pdf>

CEPAL/PNUD, (2010) *La hora de la igualdad, Brechas por cerrar, caminos por abrir*, Brasilia, Brasil.

<http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/39710/>

[P39710.xml&xsl=/pses33/tpl/p9f.xsl&base=/pses33/tpl/top-bottom.xsl](#)

Chang, Ha-Joon (2002), *Kicking Away the Ladder- Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press.

Clavijo, F., (compilador), (2000), *Reformas económicas en México, 1982-1999*. México DF, Lecturas el Trimestre Económico No.92, CEPAL, Fondo de Cultura Económica.

Clavijo, F. y Susana Valdivieso, (2000), *Reformas estructurales y política macroeconómica: El caso de México 1982-1999*. México, Serie Reformas Económicas No. 62

Correa, E., (2008), “Financiamiento, vulnerabilidad e inserción financiera externa” en publicación: *América Latina y Desarrollo Económico. Estructura, inserción externa y sociedad*. Correa, E., Déniz, J. y Palazuelos, A., coords., Ediciones Akal, S.A., Madrid, España.

Correa, E. y J. Arturo Guillén y Gregorio Vidal, (1989), *La Deuda Externa, Grillete de la nación*, México. Editorial Nuestro Tiempo.

Cuamatzin, B. F., (2006), “Inversión pública e Inversión privada, excluyentes o complementarias”. Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año XI, Número 31-32, Enero-Abril y Mayo-Agosto de 2006.

De Bernis, G., (2007), “De la Urgencia de Abandonar la Deuda de las Periferias”, en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Vidal, G., y J. Arturo Guillén, comp., ISBN: 978-987-1183-65-4

Ffrench-Davis, R., (2005), *Reformas para América Latina. Después del fundamentalismo neoliberal*, CEPAL, siglo veintiuno editores, octubre de 2005.

_____ (2007), “América Latina después del Consenso de Washington” CEPAL. Quórum, No.18, Revista de pensamiento iberoamericano. Universidad de Alcalá, Madrid, España.

_____ (2002), Políticas nacionales y crisis financieras. CEPAL. ECLAC

Flores de la Peña, H., (1975), *Los Obstáculos al Desarrollo Económico. El Desequilibrio Fundamental*, México DF., Editorial Fondo de Cultura Económica.

Girón, A., (2007), “Financiamiento del Desarrollo. Endeudamiento externo y reformas financieras” en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*, Vidal, G. y J. Arturo Guillén, comp., ISBN: 978-987-1183-65-4

Guillén, A., (2007), *Para superar el estancamiento económico en México: “nudos críticos” de un proyecto nacional de desarrollo*. México, Revista de Economía Política Vol.27, no.4, pp.575-594.

_____ : (2007), *Mito y Realidad de la Globalización Neoliberal*. México DF., Editorial Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

_____ : (2000), *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Editorial Plaza y Valdés.

_____ : (2005), “El modelo neoliberal y su impacto en el desarrollo económico mexicano” en *La Economía Mexicana bajo el TLCAN*, Calva, J. L., México, Universidad de Guadalajara, Universidad Nacional Autónoma de México.

Guillén, Romo, H., (2005), *México frente a la Mundialización Neoliberal*. México DF., Ediciones Era, 2005.

_____ : (1984), *Orígenes de la crisis en México. Inflación y endeudamiento externo (1940-1982)*. México DF., Ediciones Era.

_____ : (1997), *La Contrarrevolución Neoliberal*. México DF., Ediciones Era.

_____ : (2005), *México frente a la Mundialización Neoliberal*. México DF., Ediciones Era.

Huerta, A., (2004), *La Economía Política del Estancamiento*, México, Editorial Diana.

_____ : (1996), *Causas y remedios de la crisis económica de México*, México, Editorial Diana.

International Monetary Fund (1995), *Guidelines for Fiscal Adjustment*., Washington. DC., Fiscal Affairs Department, Pamphlet Series No.49

Kuczynski, P.P. y Williamson, J., (2003), eds., *After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America*, Institute for International Economics, Washington DC.

Lasa, J. A., (1997), *Deuda, inflación y déficit*, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa.

Lustig, N., (1994), *México hacia la reconstrucción de una Economía*. México DF., El Colegio de México, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Mankiw, G., (2004), *Macroeconomía*, Antoni Bosch editor, S.A., España, 2004, 4ª edición.

Mantey, G., (2004), “La Política Monetaria en México” en *Económica Financiera Contemporánea*, Correa, E. y Girón, A., coord., México DF, Editorial Porrúa.

Mantey, G., (2005), “Políticas monetaria, cambiaria y fiscal en la adaptación de México al Consenso de Washington” en *La Economía Mexicana bajo el TLCAN*, Calva, J. L, México, Universidad de Guadalajara, Universidad Nacional Autónoma de México.

Naím, M., (2000), *Washington Consensus or Washington Confusion?*, *Foreign Policy*, n° 118, primavera, pp. 86-103.

Ramírez de la O, R., (2010), “Los caminos de una Reforma estructural Integral”, en *Las Reformas estructurales en México*, Mercado, A., Romero, J., coords., México, D.F, El Colegio de México.

Rueda, I., (1998), *México: Crisis, Reestructuración Económica, social y política.1982-1996*. México DF., Editorial Siglo veintiuno editores.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2009). *Criterios Generales de Política Económica: Política de Deuda Pública*, México: shcp. México: Unidad de Crédito Público-SHCP.

_____ (varios años). *Cuenta pública del gobierno federal*, México: shcp

Sobarzo, H., (2010), “Algunas consideraciones sobre el Proceso de Reforma Fiscal en México”, en *Las Reformas estructurales en México*, Mercado, A., y Romero, J., coords., México, D.F, El Colegio de México

Stiglitz, J. (2010, 14 de marzo), *Los peligros de la reducción del déficit*, Diario “El País”, Madrid, España.

http://www.elpais.com/articulo/opinion/factor/Phelps/elpepiopi/20061222elpepiopi_16/Tes

Stiglitz, J. (2006, 22 de diciembre), *El Factor Phelps*, Diario “El País”, Madrid, España.

<http://www.elpais.com/articulo/primer/plano/peligros/reduccion/deficit/elpepueconeg/2010>

0314elpneglse_4/Tes

Tanzi, V., (2004), *La globalización y la necesidad de una reforma fiscal en los países en desarrollo*, Buenos Aires, BID-INTAL, Banco Interamericano de Desarrollo.

Tarassiouk, A., (2007), “Estado y desarrollo. Discurso del Banco Mundial y una visión alternativa” en *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Vidal, G., y Guillén, A., comp., ISBN: 978-987-1183-65-4
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/06Tarassiouk.pdf

Tello, C., (2007), *Estado y Desarrollo Económico: 1920-2006*. México DF., Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México.

The Economist (2010), *A good squeeze, Bigger budgetary adjustments are not always better*, (2010, 31 Marzo), Washington DC, The Economist print edition.
http://www.economist.com/business-finance/displaystory.cfm?story_id=15819148

Vázquez, D., (2010), *Evaluación de la estructura de la deuda pública de México, 1980-2008*, Análisis Económico, Vol. XXV, Núm. 58, 2010, pp. 77-98, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco.
<http://www.analysiseconomico.com.mx/pdf/5805.pdf>

Villareal, R. (1993), *Liberalismo Social y Reforma del Estado*, México en la era del capitalismo posmoderno, México D.F., Nacional Financiera, Editorial Fondo de Cultura Económica.

Williamson, J. (1990), “What Washington Means by Policy Reform?”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, en Williamson, J., ed., Washington DC, Institute for International Economics, pp. 5-20.

Williamson, J. (1991) *El Cambio en las Políticas Económicas de América Latina.*, México, Editorial Gernika, S.A.

Williamson, J. (1999), “What Should the Bank Think About the Washington Consensus?” documento de antecedentes para el *World Development Report 2000*, Julio, mimeo.

Williamson, J. (2002), “Did the Washington Consensus Fail?”, Remarks at CSIS, 6 de noviembre.

Williamson, J. (2003), “After the Washington Consensus: Restarting Growth and Reform in Latin America”, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*,

Williamson, J., ed., Institute for International Economics, Washington DC.

Zepeda, M. (1995), “Una propuesta de política alternativa de finanzas públicas” en *Problemas Macroeconómicos de México*, Calva, J. L, (91-99), México, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Guadalajara.

FUENTES ESTADÍSTICAS

CEPAL. CEPALSTAT. Sección Datos Económicos

<http://www.eclac.cl/estadisticas/bases>

<http://www.banxico.gob>

<http://www.inegi.org>

<http://www.bancomundial.org>

<http://www.imf.org>

<http://data.worldbank.org/country/mexico>

<http://www.clubdeparis.org>

<http://www.cefp.gob.mx/>

The Economist Print edition

<http://www.economist.com/>

<http://www.eluniversal.com.mx>

Instituto Mexicano del Petróleo

<http://www.imp.mx>

OCDE

<http://stats.oecd.org/index.aspx>

http://www.indexmundi.com/es/mexico/petroleo_importaciones.html

Central Intelligence Agency. The world Factbook

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/#>

Estadísticas Oportunas de las Finanzas Públicas, Secretaria de Hacienda y Crédito Público

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html

Documento

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/documentos/mensual/metodologias/eo_am03.pdf

OCDE (2008), *Perspectivas Económicas de América Latina 2009*, OCDE, Paris.



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

ACTA DE EXAMEN DE GRADO

No. 00102

Matrícula: 208380210

LA POLITICA FISCAL EN MEXICO
BAJO EL MODELO NEOLIBERAL
(1982-2009) ¿OBSTACULO AL
CRECIMIENTO ECONOMICO?

En México, D.F., se presentaron a las 10:00 horas del día 11 del mes de mayo del año 2011 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. ALEXANDRE TARASSIOUK KALTURINA
DRA. ALICIA ADELAIDA GIRON GONZALEZ
DR. JUAN ARTURO GUILLEN ROMO

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS SOCIALES (ECONOMIA SOCIAL)

DE: ISIDRO CRUZ NUÑEZ



ISIDRO CRUZ NUÑEZ
ALUMNO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

APROBAR

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA ISASSI
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso aprobatorio, le fue tomada la protesta.

DIRECTOR DE LA DIVISIÓN DE CSH

DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTE

DR. ALEXANDRE TARASSIOUK KALTURINA

VOCAL

DRA. ALICIA ADELAIDA GIRON GONZALEZ

SECRETARIO

DR. JUAN ARTURO GUILLEN ROMO