



Casa abierta al tiempo

943 2013/061
ATP

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
Unidad Iztapalapa

UNA PERSPECTIVA TEÓRICA DEL ESTADO Y LA POLÍTICA FISCAL:
ANÁLISIS DEL PERÍODO 2000-2012

T E S I N A
C I E N C I A P O L Í T I C A
PRESENTA

JAVIER ALFONSO DÍAZ RODRÍGUEZ
MATRICULA: 209344136

MTRO. ALEJANDRO TOLEDO PATIÑO

ASESOR

MTRA. AZUCENA JUÁREZCASTILLO

LECTOR

Iztapalapa, Ciudad de México, agosto, 2013.

A Kelly y a Dian, siempre

2.

2.

2.

2.

*El mundo está en manos de aquellos que tienen el coraje de soñar y de
correr el riesgo de vivir sus sueños.*

Paulo Coelho.

Índice

1. Introducción	5
Capítulo 1. Teoría de la Política Fiscal: Escenarios divergentes	11
1 Visión clásica	12
2 El modelo keynesiano	16
3 La equivalencia ricardiana	20
3.1 El TER intergeneracional	21
4 El monetarismo	24
5 Expectativas racionales	31
Capítulo 2. Acerca del Estado: una perspectiva política y económica	
1. Del fundamento y la finalidad del Estado	34
2. La política fiscal como principal medio de financiamiento del Estado	36
3. Una perspectiva política y económica de la reconfiguración del Estado	38
4. El Estado en la globalización	45
5. Democracia y globalización	48
6. El debate acerca de la intervención del Estado en la economía	54
Capítulo 3. La Política Fiscal de los gobiernos de la alternancia	
1. Preámbulo	65
2. Antecedentes	68
2.1 Primer momento	
2.1.1 Desarrollo estabilizador	
2.1.2 La política de consolidación	70
2.1.3 La economía petrolizada	72
2.2 Segundo momento	74
2.2.1 Cambio de paradigma	
2.2.2 Agudización de modelo y crisis financiera	75
2.2.3 El periodo de 1988 a 1994	
2.2.4 Periodo 1994-2000	77
3. Alternancia política	79

<i>3.1 Política Fiscal de los gobiernos de la alternancia</i>	81
<i>3.1.1 Planeación de la Política Fiscal</i>	
<i>3.1.2 Política de Gasto Público</i>	90
<i>3.1.3 Política de ingresos</i>	92
<i>3.1.4 El balance entre ingresos y egresos.</i>	96
<i>3.1.5 Deuda del Sector Público</i>	98
<i>3.1.6 Consideraciones sobre la política fiscal de los gobiernos de la alternancia.</i>	104
<i>4. Conclusiones generales</i>	107
<i>Bibliografía</i>	110

Introducción:

La política fiscal, como una de las categorías de política económica, constituye un conjunto de instrumentos y medidas que emplea el Estado, con la finalidad de obtener ingresos, para cumplir sus funciones y responsabilidades fundamentales en su esfera política, económica y social. Por lo tanto, el papel que desempeña dicha política adquiere un carácter significativo.

De acuerdo con las características fundamentales de cada Estado y de sus objetivos prioritarios que de ellas deriven, resulta necesario que la política fiscal asuma un papel muy activo en la aceleración y promoción del desarrollo económico y social. Esta orientación, se puede ligar al argumento que expone la principal finalidad del Estado: la del bienestar general. Bajo la premisa de que el Estado al ser una construcción histórica de los hombres y regir a determinada sociedad por medio de sus normas, tiene como fundamento y finalidad el establecimiento del bien público mediante la creación de redes de seguridad que protejan a los individuos que conforman determinada sociedad y que garanticen su permanencia y su desarrollo al paso del tiempo. De lo cual se infiere que sin sociedad política no hay Estado y sin desarrollo no hay sociedad.

Para financiar su permanencia y cumplir con sus diversas metas y objetivos el Estado necesita allegarse de recursos. De tal manera, que sin presupuesto no puede un Estado y su gobierno mantenerse en pie y en consecuencia cumplir con sus objetivos. A la luz de la lógica de medios y fines, el Estado diseña, opera y evalúa diversos medios e instrumentos para proveerse de recursos y cumplir con

sus funciones y responsabilidades. Los medios involucran a un conjunto de instituciones interrelacionadas que cumplen determinada función en las diferentes esferas que conforman un Estado. Los instrumentos, están configurados en la denominada política fiscal (PF).

La PF, a su vez, está constituida por la convergencia de la política de ingresos, la política de gasto público y la política de deuda pública. La maquinaria mediante la cual opera dicha política encuentra su definición en las finanzas públicas. En suma, el Estado como agente de las decisiones sociales, es el protagonista de las finanzas públicas. Para llevar a cabo esta tarea, el Estado se vale de la política fiscal.

Dentro de los diversos objetivos de la política fiscal se pueden señalar cuatro áreas principales de acción en las que los resultados de dicha política, inciden en la configuración y la eficacia de los programas o planes de desarrollo: la tributación, el gasto público (Urquidí, 1973: 57), la eficacia económica de los organismos paraestatales de producción y los organismos privados, así como el endeudamiento interno y externo.

Ahora bien, tomando como marco de referencia lo expuesto, dentro del binomio teórico del Estado y la política fiscal, y dentro de esta última, el trinomio tributación-gasto público-endeudamiento, es donde se encuentra la pertinencia de nuestro objeto de estudio.

En relación a nuestro país, la participación del Estado en la economía, desde los gobiernos postrevolucionarios hasta la actualidad, ha tenido diferentes frentes

y características. Cada gobierno puso en marcha diferentes programas y actividades para promover el desarrollo social y económico nacional.

Durante la segunda mitad del siglo XX la economía mexicana transitó del modelo de sustitución de importaciones y el modelo de desarrollo sostenido, a un modelo de liberalización comercial y financiera. Cada modelo perseguía diferentes objetivos y se encontraba bajo diversas coyunturas políticas, económicas (internas y externas) y sociales que incidieron directa o indirectamente en la configuración y orientación de la política económica (por lo tanto, de la PF) de los gobiernos en turno.

A manera de análisis proponemos identificar dos momentos. El primero, sustentado en la intervención del Estado en el desarrollo económico y social, por medio de la PF¹, y un segundo tiempo en el que dicho instrumento fue subordinado a las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales con fines de estabilización macroeconómica.

A la par, el sistema político mexicano transitaba por un proceso de democratización (aún inacabado) que abrió las puertas a la participación de nuevos actores. Dicho proceso, puso fin a 71 años de hegemonía priísta y permitió el arribo del Partido Acción Nacional (2000), al gobierno del Estado.

¹ La política fiscal al incidir en los aspectos macroeconómicos y microeconómicos de determinado país, juega un papel sustantivo en el desarrollo económico y social. Ese último se traduce en seguridad social, infraestructura, creación de empleos o capacitación para el empleo, educación y tecnología, en general, en mejores condiciones de vida y de competitividad económica y social.

El propósito de este trabajo es, precisamente, realizar una exposición sobre la teoría del Estado y la política fiscal, así como un análisis práctico de la política instrumentada por los denominados “gobiernos de la alternancia 2000-2012” en esta última materia.

Por consiguiente, la hipótesis que atraviesa la extensión de nuestra investigación es la siguiente:

El Estado al ser una construcción histórica de los hombres tiene como fundamento y finalidad del establecimiento del bienestar general. La política fiscal como una de las categorías de la política económica, constituye un conjunto de instrumentos y medidas con las que cuenta el Estado para allegarse de recursos y cumplir con sus funciones y responsabilidades en su esfera social, política y económica. La política fiscal instrumentada por los gobiernos de la alternancia, continua subordinada a los mandamientos del modelo macroestabilizador adoptado desde 1982, por tanto, se ha regido bajo criterios de disciplina fiscal y se ha caracterizado por contar con problemas estructurales para actuar como política de desarrollo social y económico. Y aún más como política contracíclica.

Así pues, en el primer capítulo se exponen, desde diversos ángulos teóricos, los principales postulados acerca la política fiscal, con el objeto de construir un marco de referencia que abone a la comprensión de la configuración de dicha política.

En el segundo apartado, se aborda –de forma general- el tema del Estado a partir de las perspectivas de la teoría política y económica. Así, en este capítulo, se exponen argumentos que van desde su fundamento y finalidad, pasando por el

debate acerca de su intervención en la economía, y finalizando con su accionar dentro de la globalización y los efectos que esta tiene sobre la democracia.

Por último, allanado el camino, se enmarcan en líneas generales los antecedentes del comportamiento de la política fiscal desde 1954 hasta 1999 para llegar al análisis –mediante datos disponibles- de la configuración de la política fiscal instrumentada durante el periodo de los gobiernos de la alternancia.

Las ideas de los economistas y de los filósofos políticos, tanto cuando son correctas como cuando están equivocadas, son más poderosas de los que comúnmente se cree. En realidad el mundo está gobernado por poco más que esto. Los hombres prácticos, que se creen exentos por completo de cualquier influencia intelectual, son generalmente esclavos de algún economista difunto. Los maniáticos de la autoridad que oyen voces en el aire, destilan su frenesí inspirados en algún mal escritor académico de algunos años atrás... tarde o temprano son las ideas y no los intereses creados los que presentan peligros tanto para bien como para mal.

JOHN MAYNARD KEYNES.

La teoría general de la ocupación, el interés y el dinero

CAPÍTULO 1

TEORÍA DE LA POLÍTICA FISCAL: ESCENARIOS DIVERGENTES

La política fiscal, interpretada en sentido amplio, está constituida por la política tributaria, la política de gasto público y por la política de deuda. Sus objetivos son múltiples y abarcan tanto el nivel micro –provisión de bienes públicos, ajustes en el estado de la distribución de la riqueza-, como el nivel macro –empleo, inflación y crecimiento- de la economía de los Estados (Musgrave, 1997: 13).

Así pues, el papel de la política fiscal depende recíprocamente del funcionamiento de la economía en el nivel micro –comportamiento de los agentes económicos individuales- y en nivel macro –comportamiento de los agregados económicos-.

Una concepción vigente y de amplio espectro -aunque no siempre suficiente- que contiene conceptos relevantes de la política fiscal es la de Urquidi y expone lo siguiente:

El ámbito de la política fiscal es el conjunto de medidas relativas al régimen tributario, al gasto público, al endeudamiento interno y externo del Estado, y a las operaciones y la situación financiera de las entidades y los organismos autónomos o paraestatales, por medio de las cuales se determina el monto y la distribución de la inversión y el consumo público, como componentes del gasto nacional y se influye, directa o indirectamente, en el monto y la composición de la inversión y el consumo privado (Urquidi, 1973:46-47).

De lo anterior, se deriva la intervención del Estado en la economía -debate discutido históricamente desde diversas teorías económicas- como una entidad inherente al sistema económico, aspecto fundamental de nuestra investigación. Por otra parte, el aspecto referido a la participación de las entidades estatales en el ámbito de la PF resulta de suma importancia, aunque nuestro análisis se desarrollara a nivel federal. Por último, se definen los componentes y los objetivos de dicha política.

La teoría de la política fiscal ha pasado por diversas proposiciones que van desde su desdeñable aplicación, hasta su fecunda participación como política contracíclica -en una primera fase de discusión teórica-, empero, en la nueva fase de proposiciones, la crítica de los nuevos clásicos junto con su predominancia monetarista, su transversal hipótesis de la expectativas racionales y la recuperación de la equivalencia ricardiana, han dado un vuelco en la visión de la política fiscal, tratando de relegarla a el lugar que ya le habían asignado los clásicos. En este apartado se exponen las principales premisas de los diversos escenarios que ha experimentado la teoría de la política fiscal a lo largo de la historia económica hasta nuestros tiempos.

1. Visión clásica

El principal fundamento de la visión clásica se sustentó en los efectos que la política fiscal tiene sobre el ahorro, la acumulación de capital y por añadidura, del crecimiento económico.

Para Adam Smith, el gasto de gobierno, en defensa, es un gasto improductivo, de tal manera, que los fondos obtenidos mediante la emisión de deuda, son extraídos de los ahorros que la sociedad ha acumulado para transformarlo en capital productivo (Smith, 1958:299-316, 823).

Por otra parte, siguiendo a Smith, es preferible financiar el gasto público por medio de la tributación, que por medio de emisión de deuda, ya que esta última es considerada como una transferencia de ingresos de un grupo con mayor propensión al ahorro, hacia otro con mayor propensión al consumo, lo cual tiene efectos negativos sobre la acumulación de capital (Smith, 1958: 306-310, Libro V).

En palabras de Smith (1958: 823) los gastos del Estado financiados mediante la creación de Fondos Públicos, implican “la destrucción anual de algún capital que antes existía en el país”, desviando de su objetivo cierta porción del producto anual que se habría invertido en mantener un trabajo productivo, para destinarlo, así, a una labor improductiva.

Los párrafos anteriores se pueden tildar como el antecedente inmediato del efecto expulsión *-efecto crowding out-*. Es decir, el desplazamiento del sector privado por la intervención del sector público en la economía.

En cuanto a David Ricardo (1959:114) el pago de los impuestos proviene siempre del capital o del ingreso. Es decir, la progresión del gasto público compensado con un aumento en la tributación, implica el consecuente aumento de la producción o un decremento en el consumo, por lo que el impuesto recae sobre la renta; en contraparte, si no aumenta la producción y no se reduce el consumo,

los impuestos tendrán que recaer necesariamente sobre el capital, reduciendo los fondos (ahorros) destinados para la producción.

Por lo tanto, sentencia Ricardo (1959:115), “no existe impuesto alguno que no tenga tendencia a disminuir el poder de la acumulación. Todos los impuestos inciden ya sea sobre el capital o sobre el ingreso”.

Para Ricardo el financiamiento del aumento de gasto que no se financia mediante la tributación, sino con endeudamiento, tiene las mismas consecuencias sobre la acumulación que en el primer caso.

Ricardo afirma que en la medida en que la deuda y sus intereses deben cancelarse mediante la recaudación de impuestos, en una perspectiva de largo plazo, el financiamiento del gasto corriente mediante deuda, equivale desde el punto de vista de la acumulación de capital, al financiamiento tributario (Ricardo, 1959:183-184). Esta proposición constituye el fundamento de la denominada *equivalencia ricardiana*. Por consiguiente, Ricardo preconiza el equilibrio presupuestal.

En cuanto al gasto, Stuart Mill (2007:1013-1015) sostiene, en primera instancia, que su financiamiento mediante deuda –capital productivo- equivale a tomar el importe en cuestión de los salarios. No obstante, bajo determinadas circunstancias no se presentan consecuencias perniciosas.

Primero, cuando la deuda se financia con flujo de capital extranjero –en búsqueda de mayor rentabilidad cuando el proceso de acumulación ha reducido

sus utilidades-. Y segundo, cuando se trata de capital que no se habría ahorrado si no se hubiera creado esta forma de inversión. Así, el índice que determina el límite de la deuda está dado por la tasa de interés. Entonces, la cuestión específica es, cómo afecta la deuda al tipo de interés. Los argumentos de Stuart Mill van como sigue:

La deuda adquirida ha determinado tipo de interés y que implica la toma de capital que de otra manera no se hubiera acumulado o empleado en el país, no hace más que absorber el excedente. Si bien impide cualquier tendencia a la baja del tipo de interés, no puede incentivar su alza.

Por otra parte, si la deuda aumenta el tipo de interés constituye una prueba positiva de que el gobierno compite con los empleos ordinarios del capital nacional para obtener ese dinero, y al conseguirlo, desvía los fondos productivos.

En sintonía, si la demanda de deuda aumentó las ganancias, puede argumentarse que puede ser efecto del progreso industrial y no necesariamente, efecto de la adquisición de empréstitos. El progreso industrial empleó más capitales y el gobierno llevándose una parte de las acumulaciones, no impidió que existiera este en último término, pero sí que existiera en ese momento. Si el Estado se hubiera abstenido de recoger capital mediante deuda y se hubiera procurado los recursos que necesitaba mediante impuestos, habría producido los mismos efectos pero sin adquirir deuda.

En suma, solo cuando la deuda se limita a absorber los excedentes del capital nacional o aquellas acumulaciones que no hubieran tenido lugar, no

ocasiona privaciones, incluso puede beneficiar a los trabajadores cuando se gasta su importe.

No obstante, subraya Mill (2007: 1018), la conveniencia de recurrir a un excedente de las rentas públicas para extinguir la deuda y librarse de la pesadez de los impuestos.

Los argumentos de estos pilares de la economía clásica ponen de relieve la preferencia por el equilibrio presupuestal, la reducción o extinción de la deuda, y el gasto público limitado a aquellas actividades que se consideren absolutamente necesarias.

Estos principios clásicos se mantuvieron hasta antes de final del siglo XIX. Un poco tiempo después y en la primera década del siglo XX dichos postulados comenzaron a violarse ante las situaciones adversas por las que estaban atravesando los países (Calvo y Galindo, 1990:26).

Quien daría un giro a los postulados clásicos, a través de la proposición de una mayor intervención del Estado en la actividad económica -en contraposición a la visión ortodoxa del Estado minimalista o limitado- mediante variaciones en el nivel del gasto público, o en la tributación, sería J.M. Keynes, con la que ha sido considerada una o quizá la mejor obra de economía del siglo XX, *la Teoría General de la ocupación, el interés y el dinero*, dando paso a una nueva concepción de la política fiscal.

2. El modelo keynesiano

La revolución keynesiana hace su aparición teniendo como telón de fondo la Gran Depresión (1929). Los efectos de la crisis arrojaron muchas dudas sobre la afirmación de la teoría clásica según la cual el sistema económico se ajusta solo.

En la teoría clásica le correspondía al Estado la obligación de asegurar el marco jurídico-institucional en el que la actividad económica privada habría encontrado la garantía de un ordenado desarrollo. El sector público se concebía como una actividad limitada a las actividades dirigidas a satisfacer las necesidades colectivas tales como defensa, justicia, educación y obras públicas.

En el modelo keynesiano el fundamento teórico de la intervención del Estado en la economía, específicamente en la determinación de la actividad económica y del empleo, rompe la columna vertebral del viejo pensamiento económico en donde la intervención del Estado era considerada nociva.

En el contexto de la Gran Depresión el desempleo se convirtió en la preocupación dominante de la política y la visión keynesiana de fallos del mercado. La imposibilidad del sistema de equilibrio entre ahorro e inversión en pleno empleo, junto con la impotencia de la política monetaria para superar una preferencia de liquidez, otorgaron a la política fiscal una posición única en la superación de estos males (Musgrave, 1997:14).

Así pues, la teoría keynesiana rechaza las afirmaciones clásicas de que la economía funciona permanentemente en los niveles cercanos al pleno empleo y de que existen mecanismos automáticos que conduzcan a este, esto solo puede suceder por casualidad en una economía de mercado, pero sí puede alcanzarse el

pleno empleo por medio de la intervención estatal a través de una política de gasto público.

De lo anterior se infiere que si el gasto público es concebido como un elemento determinante del nivel de ocupación, entonces el papel del Estado, a través de la política fiscal, resulta fundamental dentro del sistema económico.

En suma, la lógica de las afirmaciones de Keynes (2003) va como sigue:

Si el ahorro depende del alza en las tasas de interés, pero la extensión del ahorro efectivo está determinada por el volumen de inversión, y esta a su vez está motivada por una baja en tasas de interés, será necesario no alentarla más allá del nivel que corresponde a la ocupación plena.

Empero, cuando las expectativas de los empresarios –sobre la eficiencia marginal del capital- son de desconfianza y consideran arriesgado invertir su capital –fluctuación de la inversión- decidirán acumular dinero en efectivo –preferencia por la liquidez/propensión a atesorar-. Por consiguiente, disminuye la producción, el empleo, la renta junto con el gasto –propensión a consumir-. El límite llega cuando la demanda de efectivo es igual a la oferta existente.

Así pues, ante una economía con amplias desigualdades en la distribución del ingreso, donde el gasto para consumo y el gasto para inversión son insuficientes para asegurar una renta de plena ocupación el “estado tendrá que ejercer una influencia orientadora sobre la propensión a consumir, a través de un sistema de impuestos, fijando la tasa de interés y quizá por otros medios. Por otra

parte, parece improbable que la influencia de la política bancaria sobre la tasa de interés sea suficiente por sí misma para determinar otra de inversión óptima” (Keynes, 2003: 353).

Respecto al problema de la financiación del déficit, producto de un gasto expansivo, la política fiscal keynesiana cede preferencia a la deuda pública la cual es concebida como un instrumento capaz de modificar el volumen de la actividad económica global. En la hacienda clásica el presupuesto equilibrado viene a ser considerado aceptable en las situaciones de plena ocupación y considerado como un error en las fases de depresión. En el terreno monetario, el problema de la inflación ligado al déficit presupuestario, no tiene razón de ser en condiciones de desocupación, puesto que existen factores disponibles para aumentar la producción y la renta real, los cuales impiden la elevación de los precios. Por último, la financiación deficitaria con fines contracíclicos resulta más eficaz cuando los bonos públicos son colocados entre particulares y no en instituciones crediticias, puesto que la adquisición de títulos comporta una transferencia del público al Estado de una parte de la oferta de dinero, mientras que en el segundo sucede lo contrario: una expansión monetaria (Napoleoni, 1963:93).

En síntesis, la teoría keynesiana propone que mediante la instrumentación expansiva del gasto público se podía contrarrestar la contracción de la demanda y restaurar el pleno empleo. En contraparte, sí la economía comienza a calentarse, será necesario que aumenten los impuestos para ajustar la oferta monetaria y controlar la inflación.

La tesis keynesiana acerca de la política fiscal expansiva para contrarrestar una recesión y la aplicación de una política fiscal contractiva para reducir una brecha inflacionaria tiene consenso entre los economistas contemporáneos (Krugman y Wells, 2007: 429).

3. La equivalencia ricardiana

Bajo la visión keynesiana, el déficit presupuestario es efectivo porque incrementa la demanda. El incremento del consumo lleva a un incremento de la renta nacional. Si el consumo y la renta nacional se incrementan, inciden positivamente sobre el ahorro y la acumulación de capital. En suma, si el Estado reduce los impuestos e incurre en un déficit presupuestario, los consumidores responden al aumento de la renta después de impuestos gastando más. Empero, este supuesto es cuestionado por el teorema de la equivalencia ricardiana (TER).

La proposición del TER, argumento teórico propuesto pero no defendido por David Ricardo (1959: 183-187) -principalmente por sus dudas sobre la racionalidad y la previsión de la gente- plantea que una reducción de impuestos financiada mediante deuda no afecta la demanda privada de bienes y servicios, porque en el largo plazo es financiada mediante impuestos.

Ricardo sostiene que el sistema de tomar dinero prestado no es el más idóneo para sufragar los gastos del Estado, porque “es un sistema que tiende a hacernos menos morigerados, a cegarnos respecto a nuestra verdadera situación”.

No obstante, Barro (1974) en su trabajo titulado *Are government bonds net wealth?* recupera el TER y pone su discusión sobre la mesa. El razonamiento es como sigue: si el Estado, con el objetivo de incrementar la demanda, reduce los impuestos, tendrá como resultado un déficit fiscal. Para cubrir esta brecha entre gasto y tributación, tendrá que colocar más bonos en la actualidad, pero en el futuro deberá pagar intereses por esos bonos. El Estado para pagar estos intereses futuros, tendrá que elevar los impuestos. Los contribuyentes –individuos racionales- con visión a largo plazo, conscientes de que la emisión de deuda implica el pago de intereses futuros y del préstamo inicial, infieren el consecuente aumento de la carga impositiva.

Por tanto, los individuos racionales, conocedores de lo anterior, responderán a la reducción impositiva ahorrando ese incremento en su ingreso disponible – menos impuestos-, hasta que se presente el momento futuro cuando el gobierno aumente los impuestos para pagar los intereses sobre la deuda, derivada de la reducción fiscal. Así pues, una reducción fiscal, no tiene efectos sobre el consumo porque no afecta el ingreso real.

En suma, “financiar al Estado por medio de deuda equivale a financiarlo por medio de impuestos” (Mankiw, 2006:630).

3.1 El TER intergeneracional

Tras la recuperación de la tesis ricardiana por parte de Robert Barro (1974) la discusión en torno a esta idea se reactivó. En su artículo *The Ricardian Approach to Budget Deficit* Barro (1989) defiende la proposición de la equivalencia ricardiana

y argumenta que las personas no solo se interesan en su bienestar, sino también, se interesan por el bienestar de las generaciones futuras, por tanto, se preocupan por las cargas impositivas que esas generaciones tendrán que cubrir. Así, en lugar de consumir el incremento de la renta generada por la reducción de impuestos, los individuos la ahorran y la dejan de herencia a sus descendientes, quienes tendrán que enfrentar la futura carga tributaria. En suma, la equivalencia ricardiana es una proposición de carácter *intergeneracional*.

Precisamente, el argumento anterior, es producto de la respuesta dada, con fundamento en el TER, a la crítica que cuestiona el “horizonte finito” de las vidas de las personas y que sostiene, por tanto, la falta de preocupación por los impuestos que se recaudan después de la muerte de los individuos. El trabajo de Barro (1989) también ofrece respuesta a las críticas sobre los mercados de créditos imperfectos, la incertidumbre sobre futuros impuestos e ingresos, etc. Finalmente para este autor el TER resulta más que suficiente para rebatir las críticas. Aún más, cuando los resultados empíricos sobre las tasas de interés, el consumo, el ahorro y el saldo de la cuenta corriente, tienden principalmente a apoyar el punto de vista de Ricardo.

En líneas generales algunas de las críticas nuevas y viejas hechas al TER se pueden exponer como sigue:

“*Miopía*: la gente no comprende totalmente las consecuencias de los déficit presupuestarios del Estado.

Restricciones crediticias: Las personas que pretenden financiar su consumo que rebasa su ingreso actual, esperando recibir en el futuro una renta más alta, piden un préstamo. Si solo consiguen una cantidad limitada o si no lo consiguen, su renta actual determina su gasto. Por tanto, una reducción de impuestos, financiada con emisión de deuda eleva la renta actual y el consumo, aun cuando la renta futura sea más baja” (Mankiw, 2006: 631-632).

“Liquidez limitada: En lugar de ahorrar el aumento de la renta derivado de la reducción de impuestos para pasárselo a sus hijos, la pareja que tiene poca liquidez, asignará la reducción de impuestos a un mayor consumo.

Cambios en la tasa tributaria: Los cambios en las tasas tributarias marginales podrían afectar los ingresos reales y la decisión de consumir y ahorrar. Por tanto, la hipótesis de la equivalencia ricardiana no se aplica a estos cambios.

Causas de los regalos y legados: Los regalos y legados para los descendientes tienen muchas razones. No necesariamente lo que postula la hipótesis ricardiana” (LeRoy y VanHoose, 2005: 189-190).

Incertidumbre en el ingreso: Para protegerse contra el riesgo de que sus niveles de ingresos y de consumo resulten más bajos de lo que desearían, los miembros de la generación anterior, aprovechan la

disminución de impuestos incrementando su consumo (Feldstein citado por LeRoy y VanHoose, 2005: 190).

Así pues, después de dos siglos, la equivalencia ricardiana acerca de la política fiscal sigue siendo fuente de controversias económicas.

4. El monetarismo

La *Teoría General* de Keynes señala que la política monetaria no era muy efectiva para contrarrestar una recesión. Sin embargo, la publicación en 1963 de la *Historia monetaria de los Estados Unidos, 1867-1960*, obra de Milton Friedman de la Universidad de Chicago y de Anna Schwartz del National Bureau of Economic Research puso de relieve la importancia de la política monetaria. Esta obra muestra que los ciclos económicos estaban relacionados históricamente con las fluctuaciones en la oferta monetaria. Su investigación afirma que si la Reserva Federal hubiera actuado evitando la gran contracción monetaria acontecida durante los años en que se presentó la Gran Depresión, esta pudo haberse evitado.

Estas proposiciones se contraponen a la gestión económica de la política fiscal en manos de actores políticos y pugnan por la autonomía de los bancos centrales.

El monetarismo encuentra su gestación en la crítica que Keynes hace a teoría cuantitativa de Irving Fisher. Si MV es igual PT , la velocidad en lugar de ser altamente estable, es muy adaptable, es decir, si aumenta la cantidad de dinero,

disminuirá la velocidad de circulación del dinero y no sucederá nada con los precios o la producción. Por otra parte, si algo modifica hacia arriba *PT* o los ingresos, sin un incremento en la cantidad de dinero, aumentará la velocidad. *La velocidad va donde la lleva el viento*. Los cambios en la cantidad de dinero o en los ingresos determinan su dirección. Por tanto, lo que importa, según Keynes, no es la cantidad de dinero, sino la parte del gasto total que es independiente de los ingresos corrientes. Así, un cambio en el gasto autónomo, afectará los ingresos y se manifestará en la producción y solo secundariamente y con retraso en los precios -compuestos fundamentalmente por los salarios-. Por consiguiente, para Keynes la Gran Depresión, fue resultado de una demanda de inversión insuficiente, lo que a su vez fue resultado de un colapso de las oportunidades productivas para invertir capital (Friedman, 1992: 18-19)."

De lo anterior, se infieren las siguientes implicaciones para la política económica:

- 1) El objetivo único de la política monetaria era mantener bajas las tasas de interés.
- 2) La predominancia de la política fiscal sobre la política monetaria para estabilizar la economía.
- 3) La contención de la inflación a través de una política de ingresos.

Los keynesianos afirmaban que la política fiscal por si misma afecta en gran medida la demanda agregada.

Los monetaristas rechazaron tal proposición y sostuvieron que la política fiscal es ineficaz: el efecto de una política fiscal expansiva, es simplemente mayor gasto del gobierno y de los que reciben fondos del gobierno y menor gasto de los que prestan al gobierno o de aquellos que no obtuvieron esos préstamos porque estos fueron a manos del gobierno. Así pues, para medir el impacto sobre el gasto total, hay que ir al comportamiento de las personas o a los efectos que tienen sobre la tasa de interés que el gobierno pida préstamos. En primera instancia no hay efectos (Friedman, 1992: 24-25).

Una serie de factores contribuyó a producir un cambio de actitud frente a la teoría keynesiana: el fracaso de la hipótesis keynesiana sobre el advenimiento de otra recesión durante la posguerra; el fracaso de las políticas de dinero barato; la revisión de la historia monetaria y particularmente de la Gran Depresión; extensos análisis empíricos sobre la relación entre la cantidad de dinero por un lado, y los ingresos, precios y tasas de interés por el otro; y la evidencia surgida de los “experimentos” de los Estados Unidos entre 1966-1969 (Friedman, 1992: 20-26).

La última evidencia citada versa sobre la estanflación -acontecimiento económico que aumentó el prestigio del monetarismo durante los años setenta-. El argumento se fundamenta en la crítica a la curva de Philips –congruente con la teoría keynesiana- la cual supone la relación negativa entre la tasa de paro y la tasa salarial. Es decir, si la política económica –política fiscal y monetaria expansivas- se orienta a incentivar la demanda agregada hasta el punto en donde la producción es mayor que la inflación, reducirá el paro. Por tanto, si la primera ascendía alentaba el efecto contrario en la otra variable. La explicación

monetarista sugiere la incorporación de las expectativas inflacionistas – adaptables- en la conducta de los agentes -trabajadores y empresas- la cual manifestaría sus efectos en un aumento de los costos –salarios- y por tanto, en un incremento de la inflación. Así, la recesión de los Estados Unidos entre 1969 y 1971, provocada deliberadamente por la administración Nixon –por medio de la contracción monetaria y control de salarios- para contener la inflación, no obtuvo los resultados esperados. En cambio, sí logró tener un elevado paro y una elevada inflación (Krugman, 1994:54).

En suma, las proposiciones claves del monetarismo quedarían como sigue:

1. En el corto plazo las variaciones monetarias tienen efectos sobre la producción y el desempleo.
2. En el largo plazo las variaciones monetarias tiene efectos sobre los precios. La producción depende de factores reales. La inflación es siempre y en todas partes un fenómeno monetario (aumento más rápido de la cantidad de dinero que de la producción).
3. La política fiscal es importante en la determinación de los ingresos y los egresos gubernamentales. En sí misma, no tiene importancia en relación con la inflación. Un crecimiento monetario afecta las tasas de interés, en una dirección al principio, pero más tarde en la dirección opuesta (Friedman, 1992: 27-31).

Friedman concluye, que el incremento de la oferta monetaria a una tasa constante, aproximado a la tasa de crecimiento, puede proveer los cimientos sobre los cuales un país puede desarrollar mucho crecimiento y poca inflación. Esta

proposición es conocida como la regla monetaria y se contrapone al manejo discrecional de la política económica –monetización del déficit presupuestario producto de un gasto expansivo- por parte del Estado. En esencia, pugna por la independencia de los Bancos Centrales con el objeto de controlar la inflación y sacar las manos del gobierno de la regulación de la oferta monetaria.

Por otra parte, la historia monetaria proveyó al marco teórico de los postulados del monetarismo del principal problema que subyace a la inestabilidad monetaria: un Estado intervencionista. Así pues, la inestabilidad monetaria encuentra su origen en la intervención gubernamental o bien en la controversia acerca de la orientación que debía tomar la política monetaria (Influencia teórica de Keynes). Por tanto, el fallo del gobierno en proveer una estructura monetaria estable ha sido una de las principales, sino la principal causa responsable de las inflaciones y depresiones severas (Friedman, 1970: 27).

Así, “el problema central con respecto al mecanismo monetario y bancario es el papel que debería jugar el gobierno –las restricciones que debería imponer sobre los individuos, los poderes que deberían acordarse a las autoridades gubernamentales, y los criterios que deberían guiar el uso de estos poderes” (Friedman, 1970:19).

El nuevo liberalismo de Friedman, considera al mercado como el único mecanismo que permite a los individuos coordinar sin coacción sus actividades económicas. Sin embargo, reconoce el importante papel del gobierno, pero se

opone tajantemente a su intervención en una economía de libre mercado, porque ello amenaza la libertad.

Reconoce como una de las funciones principales del Estado, la monopolización de la creación del circulante, y sostiene que solo el gobierno puede proveer la estructura monetaria estable -una regla fundamental para la operación efectiva de una economía de régimen privado- que el mercado no puede proveer. Así, la función de proveer dicha estructura es responsabilidad del gobierno, de la misma importancia que la de la provisión de una estructura legal estable (Friedman, 1970: 20-26).

Sin embargo, según Friedman, el *record* histórico muestra que los disturbios monetarios han surgido del uso discrecional e ineficaz de la política monetaria gubernamental o bien de la controversia acerca de su orientación. La conclusión monetarista es la siguiente:

“Lo que necesitamos no es un hábil conductor monetario del vehículo económico que este continuamente girando el volante para ajustarse a las irregularidades inesperadas de la carretera, sino algún sistema de evitar que el pasajero monetario que va sentado detrás como lastre se incline hacia delante y le dé tal golpe al volante que eche el automóvil fuera de la carretera” (Friedman, 1970:46).

Por último, resulta necesario resaltar que en la década de los setenta, periodo del auge monetarista, la economía internacional fue impactada por el acaecimiento del Sistema Bretton Woods en 1971 mediante la suspensión formal de la convertibilidad del dólar en oro y por los choques petroleros. Los regímenes

de tipo de cambio fijo finalizaron y dieron paso a la libre flotación de las monedas. Bajo este contexto encontró una mayor legitimidad el monetarismo. La teoría keynesiana no pudo dar respuesta a la estanflación, y la eficacia de la política fiscal en el nuevo sistema cambiario se transformó.

Así, los efectos de una política fiscal expansiva en una economía cerrada con un tipo de cambio fijo, no corresponden a los de una economía abierta, con un tipo de cambio flotante.

Reza la teoría del modelo Mundell-Fleming -“paradigma dominante para estudiar la política monetaria y la política fiscal en una economía abierta (Mankiw, 2006, Cap.12)”- que en una economía cerrada con un tipo de cambio fijo, la expansión fiscal eleva la renta presionando al tipo de cambio. El banco central, comprometido con el mantenimiento del tipo de cambio fijo, eleva la oferta de dinero para mantener el equilibrio. Por consiguiente, una política fiscal expansiva dentro de una economía cerrada con un tipo de cambio fijo aumenta la renta.

Por otro lado, en una economía abierta con tipo de cambio flotante, una expansión fiscal eleva la renta, la demanda de dinero y la tasa de interés respecto al tipo de interés mundial, por lo que entra el capital extranjero para aprovechar el rendimiento. El tipo de cambio se aprecia afectando las exportaciones netas y contrarrestando los efectos que generó sobre la renta la política fiscal. Por tanto, una política fiscal en una economía abierta con tipo de cambio flotante, no tiene ningún efecto sobre la renta.

6. Expectativas racionales

El punto de partida de las expectativas racionales es que los individuos no deberían cometer errores sistemáticos al predecir el futuro (Begg, 1989: 9,32).

Para Robert Lucas las expectativas desempeñan un papel fundamental en la economía porque afectan a todo tipo de conductas.

En consecuencia, si las personas toman decisiones racionales sobre su bienestar económico, sus acciones pueden alterar los resultados esperados de las políticas económicas del gobierno.

Lo anterior encuentra su fundamento en la crítica de Lucas (2005) la cual afirma que los métodos tradicionales de evaluación de política económica - modelos econométricos convencionales- no tienen en cuenta la influencia de las expectativas racionales y por lo tanto, sus resultados pueden ser engañosos.

Las conclusiones del análisis sobre la efectividad de la política económica, mediante la aplicación del modelo de expectativas racionales (Lucas,1973; Sargent y Wallace, 1975; y Barro, 1976, citados en Begg, 1989: 124), afirman que una política fiscal sistemática –anticipable- no afectaría la producción real actual ni el empleo, y afectaría a estas variables a la largo plazo solo en la medida en que, a través de la manipulación del nivel de producción dado, se afectara la inversión - la oferta agregada futura-. Una política monetaria sistemática no tendría ningún efecto real, incluso a corto plazo. Además los componentes no sistemáticos de las políticas fiscales y monetarias aumentarían solo la incertidumbre y las

fluctuaciones en la economía. Tales argumentos son reconocidos como la proposición de la ineficacia de política de estabilización.

Empero, de acuerdo a LeRoy y VanHoose (2005: 322-323), las políticas que no son sistemáticas –que las personas no siempre pueden anticipar de manera plena- pueden tener efectos reales a corto plazo en el producto real y en el empleo. La proposición de la ineficacia solo aplica a las acciones sistemáticas de política económica.

En suma, si los individuos son capaces de anticipar de manera correcta las acciones de la política fiscal y monetaria, ajustaran sus expectativas en tanto de los precios y la inflación: las acciones expansionistas de la política fiscal y monetaria que tengan como propósito aumentar la demanda agregada, aumentarían, a su vez, el nivel de precios. Tal expectativa implica que el salario real bajará. Los trabajadores disminuyen el trabajo que ofrecen a las empresas y estas ofrecen menos producto real a un nivel de precios dado cualquiera –decrece la oferta agregada-. Al final, el nivel de precios sube y los efectos sobre el producto se neutralizan por la anticipación correcta de las acciones de la política fiscal y monetaria (LeRoy y VanHoose, 2005:320-321).

De lo anterior, se infiere que si los agentes económicos racionales anticipan con eficacia las acciones gubernamentales de manera permanente, la política económica no tiene cabida en un sistema económico con tales características. La economía se ajusta sola. El interés individual funge como sistema de

autorregulación. La intervención del Estado debe minimizarse para evitar distorsiones en la economía.

CAPÍTULO 2

ACERCA DEL ESTADO: UNA PERSPECTIVA POLÍTICA Y ECONÓMICA

1. Del fundamento y la finalidad del Estado

El Estado al ser una construcción histórica de los hombres y regir a determinada sociedad por medio de sus normas, tiene como fundamento y finalidad el establecimiento del bienestar público.

La finalidad máxima que buscan los hombres al reunirse en Estados o comunidades, sometiéndose a un gobierno, es la de salvaguardar sus bienes –su vida, libertad, tierras y todo aquello que garantice su subsistencia- ya que en el estado natural la salvaguardia es incierta. Por tanto, el medio para cumplir tal finalidad y que se considera ley primera y fundamental de todas las comunidades políticas, es la formación de un poder legislativo² que establezca leyes que se enmarquen dentro de la ley primera natural: la salvaguardia de la sociedad y de cada uno de sus miembros dentro de las posibilidades del bien público (Locke, 1995: 33, 119, 125).

Por consiguiente, lo que constituye un sociedad política, es el consentimiento de un número cualquiera de hombres libres con la capacidad de unirse e integrarse en mayoría dentro de una sociedad como un cuerpo político, para dar principio a la elección de un gobierno legítimo, al que se le confíe la misión

² El poder legislativo es únicamente un poder al cual se le ha dado la misión de obrar para la consecución de determinadas finalidades, le queda siempre al pueblo el poder supremo de apartar o cambiar legisladores si se considera que actúan de una manera contraria a la misión asignada (Locke, 2005: 139).

expresa o tácita de emplear el poder político para el bien de los miembros de la sociedad y la salvaguardia de sus vidas, sus libertades y sus bienes (Locke, 1995: 162).

Así pues, lo político se considera como “aquello mediante lo cual un grupo existe y se desarrolla como unidad colectiva”. A partir del momento en que una sociedad toma conciencia de su ser en cuanto organismo político, se puede afirmar que “lo político es lo colectivo vuelto consciente”. La función política -como el medio para alcanzar determinado fin- resulta fundamental cuando se advierte que deriva del mismo orden de “las funciones mediante las cuales la supervivencia de las especies se ve físicamente asegurada”. En consecuencia, el ejercicio de la función política “es la condición fundamental de la supervivencia de la sociedad” (Burdeau, 1982: 180,256).

La política como función “es la actividad que consiste en definir el poder y ejercer sus prerrogativas”. Es decir, es una función social ya que su cumplimiento es inseparable de la colectividad, misma que define sus límites y determina su orientación. Así, el objetivo de la política consiste en la de introducir la disciplina indispensable para la cohesión y la permanencia del conjunto (Burdeau, 1982:203-205).

A la luz de esta perspectiva, todo aquello que tenga relación intrínseca con la preservación de una sociedad, bajo la premisa del bienestar general, es función sustantiva del Estado.

En síntesis. La construcción histórica de los hombres –animales sociales y por tanto, políticos– en la que se ha dado forma y orientación al poder político encuentra su materialización en el Estado. Mediante lo político, el grupo existe y se desarrolla como colectividad. A través de la política se definen los límites y la orientación del poder. En el Estado se representan los intereses sociales, se configura el poder político y se ejercen sus prerrogativas para alcanzar determinados horizontes.

Así, los representantes del Estado –los gobernantes designados por la sociedad- tendrán que ejercen las prerrogativas que les confiere el poder político con la finalidad expresa y tacita de salvaguardar a la sociedad. El Estado al ser el representante de las decisiones sociales y al configurarse en un entramado institucional tendrá que utilizar los medios necesarios para cumplir con su principal finalidad. De aquí que el desarrollo político, social y económico constituya la base sobre la que se edifica la salvaguardia de la sociedad y la legitimidad de un gobierno.

2. La política fiscal como principal medio de financiamiento del Estado

Históricamente para financiar su permanencia y cumplir con sus diversas metas y objetivos el Estado ha necesitado allegarse de recursos. De tal manera, que sin una política de ingresos no puede un Estado y su gobierno mantenerse en pie y en consecuencia cumplir con sus objetivos. A la luz de la lógica de medios y fines, el Estado diseña, opera y evalúa diversos medios e instrumentos para proveerse de recursos y cumplir con sus funciones y responsabilidades. Los medios, involucran

a una serie de instituciones de carácter político, económico, social, jurídico y militar que conforman la maquinaria estatal y que cumplen diversas funciones en las diferentes esferas que conforman un Estado. Los principales instrumentos, mediante los cuales el Estado obtiene recursos financieros, están configurados en la denominada política fiscal (PF).

La PF, a su vez, está constituida por la convergencia de la política de ingresos, la política de gasto público –o egresos- y la política de deuda pública. La maquinaria mediante la cual opera dicha política encuentra su definición en las finanzas del sector público. En suma, el Estado como representante de las decisiones sociales, es el protagonista de las finanzas públicas. Para llevar a cabo esta tarea, el Estado se vale de la política fiscal. A su vez, la política fiscal se erige como uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado para incidir en la evolución de la economía y por tanto, en el desarrollo social, económico y político.

Así, el Estado se puede comprender como un conjunto de instituciones interrelacionadas con funciones específicas que tienen como fundamento y finalidad el mantenimiento y la salvaguardia de la sociedad al paso del tiempo.

La función política y el poder político concentrado en el Estado y ejercido por los gobernantes designados por la autorización de la sociedad, configuran y llevan a cabo las decisiones sociales que encuentran su espectro de acción en la interdependencia de las esferas, política, económica y social del Estado. Las

acciones efectuadas en cada una de las esferas del Estado repercuten directa o indirectamente en la dinámica de las demás.

En síntesis, la función política y el poder político con arreglo a fines, configurados en uno de sus instrumentos económicos de mayor importancia como lo es la política fiscal, resulta de suma importancia cuando se constituye como la principal fuente de recursos para el financiamiento del Estado y por tanto, de la promoción del desarrollo, social, político y económico.

3. Una perspectiva política y económica de la reconfiguración del Estado

El proceso histórico que ha configurado al Estado moderno, desde su gestación hasta su desarrollo actual, ha dejado su impronta en lo que hoy reconocemos como un conjunto de instituciones interrelacionadas con funciones específicas en los ámbitos político, social y económico, cuyo fundamento y finalidad es la preservación de una sociedad política al paso del tiempo.

Desde la perspectiva política, el Estado moderno nació durante la transición del feudalismo al capitalismo y se caracterizó –en líneas generales- por la centralización del poder y su consecuente intervención sobre la totalidad de las relaciones políticas, sociales y económicas, la secularización de la política y la administración concentrada en una burocracia profesional. El resultado de este proceso fue el surgimiento del absolutismo -centralización del poder en un soberano- (siglos XVI, XVII y hasta el siglo XVIII) como una nueva forma de organización política-económica sustitutiva del régimen feudal. En oposición a esta forma de Estado, durante los siglos XVII y XVIII se fueron gestando las bases para

la configuración del nuevo Estado liberal. La lucha en contra el poder despótico constituye la sustancia de este periodo. La aparición de los principios de la división de poderes, la elección de los gobernantes por el pueblo –representación política-, el Estado de Derecho, el reconocimiento de los derechos y libertades de los ciudadanos con garantías jurídicas, la nulidad del derecho divino, entre otros, edificaron el Estado liberal. El desarrollo del Estado liberal daría origen a los regímenes democráticos que persisten hasta nuestros días con todo y sus múltiples manifestaciones y digresiones –dictaduras, totalitarismos y autoritarismos-.

Bajo esta perspectiva política de las formas de Estado podemos establecer los vínculos económicos que subyacen a tales transformaciones y realizar un breve recuento.

Al absolutismo subyace el mercantilismo (siglo XVI y hasta primera mitad del siglo XVIII) que se caracterizó por una fuerte intervención del Estado en la economía. En la segunda mitad del siglo XVIII nace el liberalismo económico en contraposición al mercantilismo. Esta doctrina de pensamiento se desarrolló en la mayor parte de Europa y Norteamérica y convirtió al siglo XIX en la era del *laissez faire*, cuyo pensamiento fisiócrata y liberal preconizaba la intervención mínima del Estado en la economía y en dejar las decisiones económicas al mercado.

Así, la minimización del Estado en el ámbito económico coexistió con el reconocimiento y la garantía de algunos derechos fundamentales. Pero, a finales del siglo XIX los excesos del capitalismo llevaron a Estados Unidos y a los países

industrializados de Europa Occidental a abandonar el *laissez faire* (Samuelson, 2006: 23). La Gran Depresión en 1929 fue el punto de inflexión que puso de manifiesto la incapacidad del mercado para mantener la economía dentro de la senda del crecimiento y la estabilidad. El fracaso de los postulados de la economía clásica, según los cuales el sistema tiende a la plena ocupación, dio lugar al ascenso de la teoría económica de Keynes. Esta teoría rompió la espina dorsal del pensamiento económico-liberal al sugerir la inestabilidad inherente del sistema y al poner en el centro de la arena económica al Estado.

La teoría de Keynes constituyó la influencia principal para la instauración del Estado de bienestar que funcionó desde la posguerra y hasta la década de los setenta. Bajo el marco teórico de Keynes se privilegió la ejecución de políticas económicas dirigidas a lograr pleno empleo, estabilidad de precios y aumento del gasto público. La política fiscal tomó una posición predominante.

Sin embargo, existieron otros frentes que abonaron a la legitimación de la intervención del Estado en la economía como el vértice principal de las decisiones económicas. El ascenso e influencia de la social-democracia tras el derrocamiento del fascismo, preconizó la ejecución de políticas sociales dirigidas a distribuir la riqueza de una forma más equitativa para subsanar los efectos del mercado, y a promover la justicia social, corrigiendo los desequilibrios económicos. En síntesis, al respecto, expone Chang (1996:21):

El destacado papel de la izquierda en la lucha contra el fascismo durante la Segunda Guerra Mundial hizo que el pleno empleo y el bienestar social estuvieran en la agenda

política de la posguerra. Bajo la creencia de que el fascismo se había debido en buena medida a la Gran Depresión, se estimó que era imperativa la intervención estatal por medio de la política keynesiana.

Por otra parte, el experimento socialista de la extinta Unión Soviética con una economía centralizada, y los experimentos del desarrollismo acontecidos en América Latina, donde el Estado asumió un papel muy activo en la promoción del desarrollo social y económico, fungieron como un aliciente, constructivo y agregado en la identificación de un Estado interventor, en diferentes latitudes del planeta.

Bajo este contexto, el papel del Estado en la economía aumentó por medio de la creación de redes de seguridad con el objeto de garantizar a todo ciudadano de una nación el acceso a un mínimo de servicios públicos para mejorar sus condiciones de vida. La regulación de los mercados, también constituyó uno de los ejes transversales de las actividades del Estado durante este periodo. El sistema financiero internacional Bretton Woods³ representa un nítido ejemplo de este último punto, pero a nivel internacional.

Amplios espacios de las economías nacionales fueron ocupados por la intervención estatal. Desde la operación de empresas estratégicas estatales, hasta la activa promoción del desarrollo y el crecimiento económico mediante la

³El objetivo más importante de Bretton Woods fue el establecimiento del nuevo orden de la economía mundial tras el fin de la Segunda Guerra Mundial y el apoyo al comercio a través de un régimen internacional monetario con tipo de cambio estable con el dólar estadounidense como divisa predominante.

expansión del gasto público, así como por medio de la estimulación a la creación y desarrollo de la industria privada⁴, mediante concesiones diversas.

Es en este contexto, donde converge la historia política y económica del desarrollo del Estado. El Estado de bienestar muestra sus raíces económicas y hace un fuerte llamado a lo político para mantenerse en pie. El Estado de derecho herencia del liberalismo político ya no era suficiente ante los embates del liberalismo económico. El reconocimiento de algunos derechos fundamentales perdió suficiencia ante la inestabilidad del mercado que socavó su legitimidad. Por tanto, resultó necesaria la gestación de una nueva forma de Estado. No simplemente un Estado vértice-interventor, sino un Estado que permitiera la reivindicación de las cuestiones sociales. Así pues, la convergencia de político con lo económico, después de la virtual separación de la que fue víctima por parte de la doctrina económica liberal, dio lugar a una nueva forma de Estado político-social intrínseca al periodo del Estado de bienestar: el Estado social de derecho, que en sintonía con lo expuesto, es la garantía de los derechos sociales mediante su reconocimiento legislativo -trabajo, vivienda, salud, educación, medio ambiente-, y mediante la creación de políticas activas de protección social, -desempleo, jubilación, infancia, reconstrucción del tejido social, redistribución de la riqueza por medio de la política fiscal, reducción de desigualdades-, e intervención del Estado en el mercado a través de su planificación. En síntesis, exponen Rodríguez e

⁴ Un ejemplo significativo es el caso de América Latina donde la industria nacional en general era débil ante la competencia de las empresas de los países desarrollados, por tanto, el Estado asumió el papel de promotor del desarrollo industrial a través de grandes concesiones de las cuales también resultó beneficiada la inversión extranjera directa, incluso ante la debilidad industrial, el Estado se convirtió en un empresario más para satisfacer las necesidades sociales y económicas.

Ibarra (2009:11): “El Estado social de derecho es un sistema en que la sociedad goza de bienes y servicios, y toma parte activa, a través de sus organizaciones, en las decisiones del Estado, en sus políticas redistributivas, y de todos los servicios que presta.”

Sin embargo, para la década de los 80, “el péndulo” se ubicó del lado de los mercados y el Estado fue señalado como la principal fuente de las distorsiones económicas recién acontecidas -inflación, déficit, deuda, estancamiento económico-. Este argumento hasta cierto punto cierto, destruyó la legitimidad de la intervención estatal, pero las consecuencias sociales –crisis, estancamiento económico, destrucción de las cadenas productivas, desempleo, pobreza, desigualdad, reducción de oportunidades, destrucción del tejido social, violencia, etc.- que trajo consigo la bonanza hacia un nuevo modelo económico desbordaron toda previsión.

Así pues, el nuevo liberalismo económico irrumpió en el escenario mundial vendiendo prosperidad y dando lugar a una nueva forma de organización económica y por tanto, política. El nuevo Estado liberal fue configurado bajo los postulados del fundamentalismo de mercado. El aspecto social fue relegado, lo político fue utilizado para reconfigurar el Estado y fortalecerlo en áreas estratégicas para ejecutar la bonanza de paradigma. Lo económico de nuevo fue separado de su intrínseca naturaleza social y política.

La regulación de los mercados quedó en el papel, los estímulos del libre flujo de capitales y de las empresas transnacionales de producción de bienes y

servicios establecieron su reinado. El mercado autorregulado mediante el mecanismo de precios abandonó su eclipse.

De este breve análisis podemos rescatar desde la perspectiva política lo siguiente, con el objetivo de tender un puente con nuestros siguientes argumentos.

La transformación del Estado Moderno desde su gestación hasta nuestros días encuentra a su arquitecto en la dialéctica ejercida por los hombres que en aras de reconfigurar al Estado -que fue creado para preservar la sociedad-, concentran sus esfuerzos en hacer valer sus intereses –demandas- políticos o económicos –o ambos-, en una “competencia” constante por ejercer su influencia en la orientación del poder político del Estado. Los tipos de Estado son muestra nítida de la dialéctica de la sociedad. *Los hombres tropiezan con el Estado como las olas del mar contra la costa.* Es ahí donde se debate la orientación de la política estatal y se reconfigura el poder político.

Si bien, lo anterior no encaja con la teoría política de carácter liberal-social, en primera instancia, de la que hemos echado mano diciendo que el Estado es una construcción histórica de los hombres y que por tanto, debe de procurar el bienestar general, no podemos soslayar la evidencia histórica y la realidad en la que nos desplazamos. Es decir, los intereses de grupos económicos nacionales e internacionales, han tratado de influir –y han influido- en la orientación de la política para satisfacer sus propósitos. Si lo económico está interrelacionado con lo político y lo social, y se privilegia lo primero para satisfacer los intereses de una minoría, la política sufre una digresión. Lo político es secuestrado por lo

económico. Lo colectivo se ve constreñido por lo individual. Ya no es la tiranía de las mayorías como pregonan los conservadores. Es la tiranía de la minorías. Este es el caso del modelo neoliberal.

Sostenemos nuestros argumentos de corte liberal y social, y resumimos lo siguiente: En la evolución del Estado Moderno podemos señalar algunas características de carácter normativo y positivo. El Estado Moderno se identifica por contar con un marco normativo que define no solo los límites, alcances y orientaciones, sino también los contenidos y formas del poder político expresado a través de su entramado institucional -Estado de derecho-; legitimidad –la elección y autorización de los gobernantes por la sociedad dentro de un conjunto de reglas, procedimientos, garantías y libertades-; un poder coactivo –que garantice el cumplimiento de las leyes y salvaguarde la seguridad de los miembros de la sociedad-, y toda una red de garantías sociales que constituyan el acceso a un piso mínimo de bienestar por los miembros de determinada sociedad –Estado Social de Derecho-.

4. El Estado en la globalización

Salvadori (1997: 17) define la globalización como una intensificación de relaciones libres entre sujetos que tendencialmente ya no son exclusivamente los Estados, sino las entidades económicas.

Paramio (2002) considera como aspecto fundamental de la globalización: el libre flujo de capitales.

El Banco Mundial (consulta 2013) describe la globalización, como la creciente integración de economías y sociedades alrededor del mundo, que adopta distintas formas, como son: el comercio internacional, la inversión extranjera directa (IED), y los flujos del mercado de capitales, mismas que cuentan con consecuencias diferentes. Beneficios potenciales por un lado, y costos y riesgos por el otro.

Bajo esta perspectiva, podemos inferir que tanto en el seno de determinada formación social, como dentro del marco de la globalización, los actores que sean capaces de poseer y controlar los recursos estratégicos y de “tomar las decisiones fundamentales relacionadas con su distribución y uso, detentan el mayor poder (Salvadori, 1997: 11).”

Así, el sistema económico mundial está configurado por una competencia asimétrica donde los países desarrollados ejercen las prerrogativas que les ofrecen sus recursos económicos y los países en vías de desarrollo son simples espectadores⁵ de la influencia y los efectos -costos o beneficios- que ejerce la actividad sistémica de la economía mundial. Empero, países avanzados y en vías de desarrollo están condicionados por los estímulos del libre flujo de capitales aunque con diferentes márgenes de capacidad de respuesta.

Para Castells (1997:272-273) la capacidad instrumental del Estado resulta debilitada por la globalización de las principales actividades económicas como son

⁵ En un primer momento, empero, en un segundo, el ascenso de gobiernos de izquierda, en varios países de Latinoamérica ha reconfigurado al Estado y ha acotado la dependencia económica que tenían con los países dominantes —específicamente con los Estados Unidos-. Tal es el caso de Venezuela, Brasil, Ecuador, Bolivia, Argentina, etc.

la interdependencia de los mercados financieros y de divisas que condicionan la inversión y el comercio. Afirma que la interdependencia de los mercados financieros está enraizada en el triángulo de la riqueza conformado por la estabilidad del tipo de cambio, la inversión y el comercio.

Por lo tanto, se infiere que sí el tipo de cambio está sujeto al flujo de capitales, también lo será la política monetaria –tipo de interés- y la política presupuestaria. De tal manera, que el margen de libertad que tienen los gobiernos para configurar su política económica se verá ampliamente reducido.

Held (1997:130,160) expone dos aspectos de los procesos económicos internacionales que limitan la competencia y la efectividad de las autoridades políticas nacionales. La internacionalización de la producción -organizada en parte por compañías multinacionales cuyo objeto es maximizar su rentabilidad- y la internacionalización de las transacciones financieras.

De lo primero se infiere que las decisiones de inversión y producción no reflejan las condiciones nacionales (Held, 1997: 161). Así pues, descende la capacidad del Estado para asegurar en sus territorios la base productiva para generar ingresos (Castells, 1997: 274).

La segunda refleja los problemas estructurales de la economía doméstica para acumular riqueza, por lo que es necesario satisfacer los requerimientos macroestabilizadores –baja inflación, déficit presupuestal discreto o cero, estabilidad política, atractivas tasas de interés- que impone el capital, con el objeto

de complementar la diferencia entre los egresos e ingresos de la política presupuestaria y aceitar la economía.

Sin embargo, a pesar de las restricciones y limitaciones que impone la globalización a los Estados, la competitividad nacional sigue siendo una función imperativa de las políticas nacionales. Las políticas nacionales sobre industrialización, capital humano e infraestructura productiva resultan fundamentales para la productividad de las economías nacionales.

5. Democracia y globalización

La democracia moderna ha sido el medio con el cual, el régimen de gobierno de los Estados, se ha tratado de someter el poder de unos pocos a la autorización y control de una mayoría (Salvadori, 1997:25).

En un sentido procedimental (Bobbio, 2001:24-27) la democracia es un conjunto de reglas que determinan quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo que procedimientos –reglas procesales, participación directa o indirecta en la toma de decisiones colectivas, regla de la mayoría, garantía de derechos y por tanto, de libertades-.

No obstante, Touraine (1995: 22-27) nos ofrece una idea nueva de la democracia y expone que: “la democracia no es únicamente un conjunto de garantías institucionales, sino una lucha de unos sujetos en su cultura y su libertad, contra la lógica dominadora de los sistemas” –la política del sujeto-. Es decir, “la democracia no se basa específicamente en leyes sino sobre todo en una

cultura política” que protege y reconoce el respeto de las libertades individuales y colectivas -convergencia de la afirmación de una libertad personal con el derecho a la diversidad-. La cultura política, definida como igualdad, significa “el derecho de cada uno a elegir y gobernar su propia existencia” -el derecho a la individualización-. Así pues, al derecho a la individualización subyace la construcción del sujeto si asocia en sus conductas la libertad, el sentido de pertenencia a una cultura y el llamado a la razón.

En suma, sentencia Touraine (1995: 34): “la cultura democrática solo puede nacer si la sociedad política es concebida como una construcción institucional cuyo objetivo fundamental es combinar la libertad de los individuos y las colectividades con la unidad de la actividad económica y las normas jurídicas”. Por consiguiente, la democracia descansa sobre el reconocimiento de la libertad individual y colectiva por las instituciones sociales y este principio “no puede existir sin la libre elección de los gobernantes por los gobernados y sin la capacidad de la mayor cantidad de participar en la creación y transformación de las instituciones sociales.”

Tomando como marco de referencia el tema del Estado, la globalización y la democracia resulta relevante cuestionarnos acerca de la relación que guardan tales vertientes.

Las transformaciones gestadas por el proceso de globalización han reconfigurado la política de los Estados y las sociedades. Los gobiernos como representantes de las capacidades del Estado y por consiguiente, de las

decisiones sociales, deben ejercer las prerrogativas del poder político para garantizar el imperio de la ley –carácter restrictivo- de forma equitativa, y la salvaguardia de los derechos políticos y sociales -carácter habilitante- de los miembros de una comunidad política. Lo anterior, constituye la principal fuente de legitimidad que da forma y dirección a la sociedad política.

Por lo tanto, un régimen democrático es aquel donde los miembros de una comunidad política autorizan y eligen a los gobernantes, y participan en la toma de decisiones colectivas mediante el uso de procedimientos y el ejercicio de derechos civiles, políticos y sociales.

Held (1997: 233-243) propone una batería de derechos y obligaciones necesarias que deben ser consideradas integrales al proceso democrático: derechos de la salud, sociales, culturales, cívicos económicos, pacíficos y políticos.

Siguiendo la misma línea, para Bovero (2003, 48-51) las precondiciones de la democracia están constituidas por las cuatro grandes libertades de los modernos (Bobbio, 1999:304 citado por Bovero, 2002:50), y por la distribución equitativa de los recursos esenciales: la libertad personal, libertad de tránsito, libertad de opinión e imprenta y libertad de reunión, y por la satisfacción de los derechos sociales fundamentales, ya que sin esta última garantía, “las libertades individuales quedan vacías” y se transforman en privilegios de pocos y “su garantía pierde el valor de precondición de la democracia.”

Para garantizar y satisfacer tales precondiciones -o baterías de derechos- la única fuente legítima de poder político y por tanto, representante de los intereses colectivos, así como fuente de poder coactivo y de un marco jurídico, ha sido históricamente el Estado.

“Primero, como poder soberano, después como poder constitucional limitado -Estado de Derecho-, y finalmente como garante efectivo de los derechos sociales -Estado social de derecho- (Salazar, 2010:77).”

Ahora bien, la globalización dentro del marco la democracia “constituye un haz de restricciones y límites a la agencia política en un conjunto de esferas clave”. A saber, cinco disyuntivas externas -derecho internacional, internacionalización del proceso de elaboración de decisiones políticas, poderes hegemónicos y estructuras de seguridad internacional, identidad nacional y globalización de la cultura y economía mundial- que impactan y erosionan la soberanía del Estado cuando es desplazada por formas de autoridad superiores que recortan la base legítima del poder estatal (Held, 1997-131-169).

Por consiguiente, si el proceso de globalización socava la legitimidad del poder político y por ende su orientación, entonces altera y transforma la posibilidad de una comunidad política democrática.

Recapitulando sobre el plano económico, la globalización -entendida como libre flujo de capitales- limita la capacidad de actuación de los gobiernos ya que habilita a los mercados para sancionar las políticas estatales que no embonen con la ortodoxia macroestabilizadora -déficit, deuda e inflación-. Así pues, los gobiernos

pueden elegir políticas distintas para alcanzar objetivos comunes, pero los mercados ponen límites a la efectividad de estas políticas. En consecuencia, el malestar de la democracia, es el malestar de los ciudadanos ante las limitaciones de los gobiernos para resolver los problemas sociales, dentro del marco de la globalización, lo que ha generado la percepción de una pérdida real del poder de los gobernantes (Paramio, 2001: 5-23).

Los gobiernos de los Estados -particularmente los de los países en vías de desarrollo, aunque sin exentar a los países desarrollados- encuentran límites y condicionantes para satisfacer las demandas sociales en la medida en que el crecimiento es volátil y la política económica -monetaria y fiscal- está restringida por el libre flujo de capitales.

Sin embargo, si bien se registra una disminución de la autonomía del Estado en la esfera económica y una brecha entre la idea de comunidad política que determina su propio destino, esto no implica la agonía de todas las formas de intervención estatal. Queda siempre en manos de los gobiernos de los Estados establecer toda una estrategia de desarrollo económico, social y político para enfrentar los embates de la ola globalizadora, o al menos contener con eficacia sus efectos negativos. Pero, si el sistema democrático es débil, resulta necesaria la reorganización de la sociedad civil para retomar y afirmar el *continuum* que debe seguir la democracia.

Cabe señalar que nuestros argumentos no abogan por el abandono del sistema de mercado, sino de enmarcarlo. La lógica de la intervención del Estado a

través de la política en la economía deriva de la exigencia de velar para que se cumplan las condiciones de la democracia entendida como un sistema estructural de derechos, obligaciones y cultura política habilitantes de una comunidad política democrática. Es decir, un Estado que cumpla con la finalidad para la que fue creado bajo la premisa del bienestar general: la salvaguardia de la sociedad mediante la promoción del desarrollo político, económico y social.

Así pues, el sistema de mercado debe quedar encastrado dentro de las constelaciones del sistema democrático.

Para Ocampo (citado en Chomsky, 2007:251) “La democracia se reduce a una formalidad vacía sino se concede a los procesos representativos y participativos a nivel nacional ningún papel en la determinación de las estrategias económicas.”

Expone Ferrajoli (2002:14) que “la globalización de la economía puede ser identificada, en el plano jurídico, con un vacío de derecho público internacional incapaz de disciplinar los grandes poderes económicos transnacionales que han colmado este vacío por un plexo normativo de derecho privado, que refleja la ley del más fuerte.”

Ahora bien, la globalización al socavar las capacidades del Estado creado por una comunidad política para su preservación y desarrollo al paso del tiempo, y que a través del sistema democrático a encontrado la mejor vía para dar forma al poder y orientar su dirección, disminuye la legitimidad del poder del Estado y pone

sobre la mesa un amplia reflexión sobre la relación intrínseca del Estado con la sociedad, la política y la economía.

Por tanto, “la democracia puede ser destruida, ya sea desde arriba, por un poder autoritario, ya sea desde abajo, por el caos, la violencia y la guerra civil (Touraine, 1995:16)”, desde el exterior, por los estímulos del poder del libre mercado financiero y de bienes –libre flujo de capitales y el impacto de las empresas multinacionales-, o por la influencia ejercida del centro en la periferia en el asimétrico sistema internacional, ya sea desde un ángulo lateral o inferior, por el “poder invisible” (Bobbio,2001:36-38) -el creciente papel del crimen organizado-, o “ya sea desde sí misma, por el control ejercido sobre el poder, por oligarquías y partidocracias que acumulan recursos económicos y políticos para imponer sus decisiones a unos ciudadanos” minimizados al papel de simples electores (Touraine, 1995:16).

6. El debate acerca de la intervención del Estado en la economía

El punto de partida es el axioma propuesto por Adam Smith (1992:402) donde supone que la búsqueda del mayor beneficio por parte del interés individual -egoísta- del hombre económico -*homo economicus*-, promueve el interés de la sociedad:

Ahora bien, como cualquier individuo pone todo su empeño en emplear su capital en sostener la industria doméstica, y dirigirla a la consecución del producto que rinde más valor, resulta que cada uno de ellos colabora de una manera necesaria en la obtención del ingreso anual máximo para la sociedad. Ninguno se propone por lo

general, promover el interés público, ni sabe hasta qué punto lo promueve. Cuando prefiere la actividad económica de su país a la extranjera, únicamente considera su seguridad, y cuando dirige la primera de tal forma que su producto presente el mayor valor posible, solo piensa en su ganancia propia; pero en este como en muchos otros casos, es conducido por un mano invisible a promover un fin que no entraba en sus intenciones. Mas no implica mal alguno para la sociedad que tal fin no entre a formar parte de sus propósitos, pues al perseguir su propio interés, promueve el de la sociedad de una manera más efectiva que si esto entrara en sus designios. No son muchas las cosas buenas que vemos ejecutadas por aquellos que presumen de servir solo al interés público, Pero esta es un afectación que no es muy común entre comerciantes, y bastan muy pocas palabras para disuadirlos de esa actitud.

Si el interés individual promueve el interés colectivo, la intervención del Estado en la economía no es necesaria, el mercado se autorregula. La búsqueda del interés de los individuos por invertir su capital y obtener el mayor beneficio mediante la producción de la mercancía que resulte mejor, conlleva a una competencia en donde los mejores inversores conforman el mercado, ofrecen productos, precios competitivos, generan empleo, salarios, ingresos, ahorro consumo, inversión y acumulan capital. Es un círculo virtuoso.

Entonces, donde prevalece el capital existe actividad económica. Donde existe capital hay ingreso, donde hay ingreso hay consumo y ahorro, donde hay ahorro hay inversión, donde hay inversión hay beneficios y por ende producción. Si hay producción se generan beneficios para los inversores, ingresos, consumo, ahorro –acumulación de capital- e inversión; para los trabajadores se generan empleos, salarios, consumo, ahorro y probable inversión. En suma, el equilibrio de

la economía radica en la igualdad de la inversión y el ahorro. Es decir, entre la oferta y la demanda.

El principal argumento de la economía clásica se resume diciendo que las empresas producían un nivel de pleno empleo, del producto que comprarían las familias con la frase de la Ley de Say: *la oferta crea su propia demanda* como si el simple hecho de ofrecer cualquier bien o servicio en el mercado garantizara la venta del mismo.

Bajo tales proposiciones el espacio que se deja al Estado para intervenir en las decisiones económicas es limitado. Dado que en un sistema económico que equilibra el nivel de producción de pleno empleo, la política estatal -política económica- no puede influir en el nivel de producción.

El Estado debe de ocuparse solo de las cuestiones públicas convenientes. La esfera económica es extirpada de la estructura del Estado. Lo económico es separado de lo político y lo social. De nuevo el teórico de la libertad económica hace acto de presencia:

Según el sistema de la libertad natural, el Soberano únicamente tiene tres deberes que cumplir, los tres muy claros, pero claros e inteligibles al intelecto humano: el primero defender la sociedad contra la violencia y la invasión de otras sociedades independientes; el segundo proteger en lo posible a cada uno de sus miembros de la sociedad de la violencia y de la opresión de que pudiera ser víctima por parte de otros individuos de esa misma sociedad, estableciendo una recta administración de justicia; y el tercero, la de erigir y mantener ciertas obras y establecimientos públicos cuya erección y sostenimiento no pueden interesar a un individuo o a un pequeño número

de ellos, porque las utilidades no compensan los gastos que pudiera haber hecho una persona o un grupo de estas, aun cuando sean frecuentemente muy remuneradoras para el gran cuerpo social (Smith, 1992:612).

Así pues, la intervención del Estado en la economía era considerada nociva. El Estado fue cubierto con el manto de la teoría economía liberal cuyo axioma reza: el mercado es un sistema económico que ajusta su oferta y demanda mediante el mecanismo de precios.

Sin embargo, los excesos de la economía de libre mercado, emergieron a la superficie con la Gran Depresión de 1929. El mercado mostró sus fallas. Las crisis económicas –recesiones- son evidencia histórica de tal afirmación. Tras el colapso de la economía mundial hizo acto de presencia una nueva forma de interpretar los procesos de la economía. La *General Theory of Employment, Interest, and Money* (1936) de John Maynard Keynes argumentó que la proposición de la teoría clásica donde el precio de la demanda agregada es igual al precio de la oferta agregada es un caso extremo, engañoso y desastroso si es llevado a la realidad. Así pues, el sistema es intrínsecamente inestable debido a insuficiencias de demanda agregada. Los mecanismos del mercado no tienden necesariamente al equilibrio.

Las causas de la Gran Depresión consistieron en el desequilibrio entre la inversión y el ahorro. Es decir, fue resultado de la insuficiencia de inversión y esta su vez fue resultado, en palabras de Keynes, de las expectativas limitadas de la eficiencia marginal del capital. Explico, de las oportunidades productivas para invertir capital.

El desequilibrio entre la inversión y el ahorro se explican porque al aumentar el nivel de ingreso de las personas disminuye su propensión a consumir. Si el consumo aumenta menos que la renta, no puede haber crecimiento del empleo a menos que exista un crecimiento de la inversión. Por lo tanto, el empleo de una economía depende de la demanda agregada, que es igual al consumo más la inversión. Por último, la inversión depende de las expectativas de la eficiencia marginal del capital.

De tal manera, que para cubrir el vacío dejado por el desfase entre inversión y ahorro, la inversión pública a través del gasto gubernamental para incentivar el consumo, tomó un lugar privilegiado. El Estado se despojó del manto liberal y tomó un papel predominante en la arena económica mediante el uso de la política fiscal. La inestabilidad del sistema de libre mercado legitimó la intervención del Estado. Ahora la principal tarea del Estado consistió en posicionar a la economía en la senda del pleno empleo. Una nueva forma de Estado se vislumbró en el horizonte: El Estado de Bienestar y en específico el Estado social de derecho.

Sin embargo, tras toda una serie de desequilibrios fiscales, problemas inflacionarios y estancamiento económico, gestados partir de factores políticos y económicos, internos y externos de los países, el Estado fue señalado como la principal fuente de los desequilibrios económicos.

A la cabeza de las críticas hechas a la ineficiencia del Estado y con carácter de teoría económica se encuentra el monetarismo de Friedman. Entre sus

principales postulados se encuentra la proposición de que la principal causa que subyació a la Gran Depresión fue la contracción monetaria. Un segundo postulado propone que el origen de la inflación es exclusivamente monetario, y un tercero afirma que los desequilibrios económicos se deben a la intervención del Estado a través del uso discrecional de la política monetaria o de la controversia sobre su orientación.

Para Friedman (Friedman, 1983:17) la libertad económica es un requisito fundamental de la libertad política. Porque al permitir la cooperación entre individuos sin la coacción de un centro decisorio, reduce la concentración de poder político que pueda producirse. Por tanto, la centralización de poder político y económico es una fórmula segura para llegar a la tiranía.

Si bien Friedman habla de una tiranía de carácter político, podemos también hablar de una tiranía económica si reformulamos su afirmación y apelamos a los argumentos expuestos a lo largo de este análisis: la formula segura para llegar a la tiranía es la centralización del poder económico que ha secuestrado al poder político y social.

Friedman (Friedman, 1983:24-25) sostiene que el poder del mercado radica en la cooperación por medio del intercambio voluntario, de tal manera, que se constituye en una condición necesaria para la prosperidad y la libertad. Así, el mercado se entiende como la cooperación por medio del intercambio voluntario que tiene como idea clave un sistema de ajuste autoregulador: el sistema de precios.

El sistema de precios, a su vez, cumple su objetivo autoregulator al poner en equilibrio la oferta y la demanda en el mercado. Es decir, mediante la transmisión de información, la generación de incentivos y la participación en la distribución de la renta (Friedman y Friedman, 1983: 25-44).

Con todo, Friedman como buen nuevo liberal no hace más que proponer la misma conclusión de la escuela clásica: lejos de ser inherentemente inestable, la economía se autorregula. Sus desequilibrios son causados por el mal uso que el Estado ha dado a la política monetaria. Así su aportación más distintiva ha sido poner de relieve la importancia del dinero -“*el dinero importa*”-.

La explicación que Friedman ofreció sobre la estanflación de los años setenta del siglo XX, legitimó su postura y desplazó a la teoría keynesiana a un segundo plano. Para el keynesianismo, la curva de Phillips, significa la relación inversa entre inflación y desempleo. La curva de Phillips postulaba que podían instrumentarse políticas económicas expansivas para reducir el desempleo a costa de mayores tasas de inflación. La aplicación de estas políticas tuvo como resultado mayores niveles de inflación sin reducir la tasa de desempleo, dando la razón a los postulados de Friedman: no se habían considerado las expectativas adaptativas de inflación. Es decir, el aumento de la inflación para mantener la tasa de desempleo por debajo de su valor de equilibrio, provocarían un ajuste al alza de los salarios nominales. De esta manera, una contracción en el desempleo significaría una presión al alza sobre los salarios reales, lo que a su vez provocaría que se esperase un aumento en los precios.

Así, la política económica se orientó en no sobrecalentar a las economías con la aplicación de políticas expansivas inflacionarias. En contraparte, se preconizó la instrumentación de políticas contraccionistas y astringentes, para dar tratamiento al *shock* inflacionario. Tales políticas constituyeron la ortodoxia macroestabilizadora durante los años ochenta y hasta nuestros días.

Allanado el terreno había que emprender el camino hacia la libertad. Primero, mediante un ardua tarea financiera inmediata: tratamiento del shock a través de la reducción del gasto estatal, la eliminación del control de precios y salarios, la contracción de la oferta monetaria, ya sea de forma gradual o cuasi inmediata según corresponda; mediante la reorganización de la estructura impositiva: reduciendo los impuestos sobre el empleo y otros impuestos para promover la inversión y aumentar la recaudación, reduciendo las exenciones por motivos especiales, etc. Y segundo, desmontando al Estado: *desnacionalizando* las empresas estatales por medio de subasta o regalo a través de la creación de un fondo cooperativo para reducir el déficit presupuestal y ponerlas en manos de la economía privada eficiente; reduciendo el Estado por gradualismo, es decir, mediante la sustitución de las transferencias –pagos y subsidios generalizados por bonos y pagos en efectivo- por servicios en especie. En suma, eclipsar la intervención estatal y dejar las decisiones al poder del mercado (Friedman, 1992:172-184). Lo que no expuso Friedman es que este poder no solo tomaría las decisiones económicas sino también condicionaría y restringiría de manera significativa las decisiones políticas y por tanto, reduciría el margen de acción de

los regímenes democráticos. Tal vez no era consciente de la magnitud de las consecuencias que traerían sus recomendaciones.

El acaecimiento del Estado de Bienestar no fue trabajo teórico individual del monetarismo sino labor conjunta de todo un bloque de postulados teóricos que contribuyeron a romper el consenso teórico subyacente a esta forma de Estado, a saber: la esclerosis institucional -crítica a las instituciones diseñadas para garantizar ventajas económicas políticamente negociadas a algunos grupos, rigidez para el desarrollo, el nuevo construccionismo -libre albedrío-, modelos de burocracia jefe-subordinado -sobredimensión e ineficacia de la burocracia e ineptitud del público para inspeccionar el comportamiento de sus subordinados-, el ataque al MSI, la búsqueda de ganancias y la nueva economía política -barreras estatales conducen a la pérdida de eficiencia en el bienestar y al desperdicio adicional por actividades políticas improductivas-, el ataque a las empresas públicas, la economía del déficit, el enfoque de los derechos de propiedad, y por último, el ataque austriaco a la planeación centralizada (Chang, 1996: 27-35).

Bajo esta lógica Chang (1996:48) sostiene que:

Los neoliberales han cumplido con la función histórica de cuestionar la viabilidad de las formas de intervencionismo que conduzcan a establecer la base de formas nuevas de intervención. Sin embargo, no ofrecieron un programa intelectualmente exitoso ni políticamente factible para hacer que el Estado se replegara logrando su visión del mundo feliz.

Damos cuenta, de nuevo, que con la predominancia del nuevo liberalismo, los Estados con regímenes democráticos no garantizan en la práctica el desarrollo del sistema de la democracia. Los intereses de una minoría económica y política se contraponen a los intereses de las mayorías sociales. El fortalecimiento del Estado en áreas estratégicas para cambiar de paradigma y garantizar el marco normativo, económico, político y social para el desarrollo del libre mercado, se opone a la retórica de la minimización del Estado enraizada en la teoría económica liberal.

Osorio (2004:9) propone una tesis vinculante a nuestra afirmación: “El capitalismo requiere de un sistema interestatal para reproducirse y la actual etapa de mundialización reclama del Estado-nación, tanto en el centro como en la periferia del sistema mundial capitalista para operar, convirtiéndolo en un actor fundamental de los cambios que se asisten en materia económica y política.”

Con todo, podemos proponer una nueva concepción del Estado sin deshacernos de nuestras proposiciones de corte liberal-social. Aunque es adversativa a nuestra proposición inicial, resulta complementaria y nos ofrece las dos caras de la moneda teórica que está en el aire. Por decirlo de alguna forma la teoría liberal-social del Estado democrático y la teoría no democrática del Estado.

Así, bajo la teoría no liberal, el Estado es la condensación de la correlación estratégica de fuerzas por la adquisición, el mantenimiento o la ampliación del poder político. Por tanto, de interrelaciones interdependientes de dominio, hegemonía y reproducción societal.

Bajo esta cara no liberal el Estado sintetiza, intereses sociales de grupos, bloques o fracciones y expresa el poder de determinadas organizaciones por sobre los intereses generales.

En suma, sostenemos la intervención del Estado en la economía bajo los postulados del sistema democrático. Reconocemos lo que nos muestra la historia y la realidad, donde el Estado es una correlación de fuerzas, pero rechazamos su manifestación. Por tanto, nos regimos bajo los postulados del sistema democrático tal y como lo hemos descrito. Con contenidos liberales y sociales habilitantes. Y bajo esta lógica sostenemos que el Estado al ser una construcción histórica de los hombres tiene como fundamento y finalidad el establecimiento del bienestar general.

CAPÍTULO 3

LA POLÍTICA FISCAL DE LOS GOBIERNOS DE LA ALTERNANCIA

1. *Preámbulo*

Durante hace poco más de tres décadas el Estado mexicano se debate en una transición económica y política prolongada, con el objeto de adaptar el país a las exigencias de la ola globalizadora, y al sistema político a los postulados de la democracia liberal.

En la esfera económica, el nuevo paradigma abandona y soslaya la idea del desarrollo económico progresivo y la acotación de las distancias entre el centro y la periferia. El crecimiento económico y el desarrollo social –características de Estado de bienestar y del Estado social de derecho- se han visto suplantados por el modelo de estabilidad macroeconómica de cara a la integración de los mercados. Bajo esta perspectiva, una política fiscal –y monetaria- contraccionista constituye el meollo de la política económica de los países -aunque con diferentes márgenes de maniobra-.

La apertura comercial y financiera construida bajo los cánones de la ortodoxia macroestabilizadora –reducción de la inflación, disciplina fiscal, tipo de cambio competitivo, eliminación de barreras comerciales, etc.-, ha sustituido las metas del desarrollo nacional, por los requerimientos de los mercados

internacionales, bajo el supuesto de que el aumento del comercio internacional y el libre flujo de capitales, incrementarían los ingresos nacionales.

Por lo anterior, se han emprendido un cúmulo de cambios estructurales que intentan satisfacer los objetivos de la globalización y que tienen como referente principal las preconizaciones del Consenso de Washington -disciplina presupuestaria y reforma fiscal, reorientación del gasto gubernamental en educación y salud, desregulación financiera y comercial, tipo de cambio competitivo, libre comercio, privatización de empresas públicas y seguridad de los derechos de propiedad-.

Empero, para poder llevar a cabo dicha transformación, ha sido fundamental reconfigurar al Estado. Si bien la teoría económica del nuevo liberalismo preconiza la minimización del Estado, en realidad, se ha reconfigurado en áreas estratégicas para llevar a cabo la transformación. Sus instituciones económicas y políticas se han orientado bajo los criterios del modelo macroestabilizador.

Este es el camino que ha tomado el Estado mexicano desde la 1982 hasta la fecha.

En materia de teoría, ya desde los años setenta la ortodoxia económica – enraizada en los postulados de monetarismo- anuncio su regreso para configurar el nuevo paradigma económico internacional y eclipsar los postulados keynesianos.

Por otra parte, en la esfera política, ha sido necesaria una mayor apertura democrática -en sentido procedimental-. A la luz de un régimen autoritario representado por el partido hegemónico -caracterizado por su eficacia autoritaria para mantener la estabilidad política-, las exigencias de una mayor apertura democrática fueron latentes y aún más cuando los resultados del nuevo modelo económico, manifestaron su incapacidad de respuesta en términos de crecimiento económico y bienestar social.

Como afirma Gramsci (1972) sí para la clase en el poder el consenso y la represión no basta, apelaran al fraude -elecciones 1988 como las más notables-, pero el PRI agotó estas posibilidades durante su mandato, y a partir de 1977 las combinó con reformas políticas para hacer frente a las exigencias de apertura democrática. Tras la coyuntura económica -crisis- y política -magnicidio y levantamiento armado- de 1994-1995, llegó la reforma político-electoral de 1977 cuyo resultado reflejó de facto el pluralismo político en el Congreso, cuando el PRI perdió la mayoría absoluta en la Cámara Baja y el PRD conquistó en las urnas la primera Jefatura del Distrito Federal. Este escenario se convirtió en la antesala de la alternancia política. Así, las elecciones presidenciales del año 2000 pusieron fin al reinado del PRI y dieron arribo, al gobierno federal, al Partido Acción Nacional.

Los matices anteriores de carácter político tienen como propósito advertir la relevancia de su función y la divergencia ante las agudas abstracciones entre lo político y lo económico, y aún más, su sobreposición.

2. Antecedentes

Dentro del marco de referencia anterior, resulta necesario identificar dos momentos *grosso modo* en el andamiaje de la economía mexicana.

El primero, sustentado en la intervención del Estado en el desarrollo económico y social, por medio de la política fiscal, y un segundo tiempo en el que dicho instrumento fue subordinado a las preconizaciones de instituciones financieras internacionales con fines de estabilización macroeconómica y de integración comercial y financiera bajo el contexto de la globalización.

2.1 Primer momento

2.1.1 Desarrollo estabilizador

El periodo que va de 1950 a 1980, en términos generales, fue de prosperidad. El crecimiento del PIB registró un promedio de 6.5 % anual. Los resultados de la política económica del desarrollo estabilizador (DE) 1954-1970 en términos del crecimiento del PIB fueron de 6.8 % anual, con una inflación de 2.5% promedio y un tipo de cambio fijo -12.50 pesos por dólar-.

Dicha política, no solo económica sino también social, tuvo como vértice la intervención del Estado en la economía. Ya fuese como rector, productor o promotor. En México la intervención del Estado en la economía no solo se explica por las contradicciones de la economía de mercado, sino también, por la incapacidad de la iniciativa privada para impulsar y sostener el crecimiento económico.

El objetivo fundamental del DE era lograr el crecimiento económico por la vía de la estabilidad, es decir, crecer más rápido; contener la inflación; elevar el ahorro y la inversión; mejorar la productividad del trabajo y del capital; aumentar los salarios y la participación de los asalariados en el ingreso; y mantener el tipo de cambio fijo (Tello, 2007: 361-362).

“Para mantener la estabilidad de precios, del tipo de cambio y el financiamiento no inflacionario del gasto público, y por tanto, el crecimiento y la estabilidad macroeconómica, la estrategia consistió en orientar el ahorro hacia actividades productivas, mediante el encaje legal, los fondos de fomento y las instituciones nacionales de crédito. Así, los recursos del encaje legal, además de regular la liquidez y parcialmente financiar el gasto, podían dirigirse a actividades prioritarias. El crédito tuvo una orientación selectiva y se acompañó de tasas de interés subsidiadas y amplios plazos de vencimiento (Tello, 2007:408-409).”

En consecuencia, el gasto público progresivo se erigió como el motor del desarrollo económico y social. Así mismo, se mantuvo dentro de los estándares deficitarios aceptados y fue financiado mediante recursos internos -producto de una progresión en el ahorro-. Sin embargo, la deuda externa se incrementó.

El cuadro 1 resume el comportamiento de variables económicas –seleccionadas- con el objeto de comprender la evolución de la economía mexicana durante el periodo de referencia.

Cuadro 1. Variables económicas de México: 1955-1970

Año	PIB tasa anual de crecimiento	Inflación tasa anual de crecimiento	Gasto total del Sector Público % del PIB	Ingreso total del Sector Público % del PIB	Balance del Sector Público % del PIB	Déficit del Sector Público % del PIB	Deuda externa % del PIB	Ahorro		Inversión	
								Interno	Externo	Pública	Total
1955	8.7	14.6	9.9	10	0.2	n/d	n.d	n/d	n.d	n/d	n.d
1958	5.3	3.3	9.1	10	0.1	2.7	5.5	13.5	3.9	5.0	17.
1964	11.7	5	11.5	11.8	0.3	4.6	n.d	18.4	2.5	7.9	20.9
1970	6.9	7	24.6	24.5	-0.04	3.8	9.2	17.8	3.3	21.1	6.6

Fuente: Elaboración propia con datos de Tello (2007) y Barcelata (2010).

2.1.2 La política de consolidación

A finales de la década de los setenta, la solidez monetaria, el crecimiento económico y la aparente estabilidad, se acompañaron por la creciente concentración de la riqueza, los rezagos en los servicios sociales, “el reclamo democrático, la concentración de la propiedad de los medios de producción, la penetración del capital extranjero, la insuficiente producción agropecuaria, la ineficiencia industrial, el desempleo, el subempleo, la represión, los problemas de la balanza de pagos y el debilitamiento fiscal del Estado (Tello, 2007: 466).”

Frente a este diagnóstico la política económica del gobierno entrante centro sus objetivos en la progresión de desarrollo social y económico, mediante una mayor participación del Estado en la economía a través del aumento del gasto público. Por otro lado, la estrategia para el sostenimiento de la estabilidad de precios, consistió en la instrumentación de una política monetaria, crediticia y fiscal contractiva (Tello, 2007:471-472).

Por consiguiente, el eje central de la política económica del Estado mexicano consintió en la expansión del gasto, pero sin ingresos suficientes y con una

tendencia de freno y arranque ante la restricción de la política monetaria y su desordenada combinación con la política fiscal. De tal manera, que ante una política de ingresos débil, el déficit del sector público aumentó y junto con él, la deuda interna y externa, acompañada de rasgos inflacionarios.

En este periodo -1970-1976- el PIB manifestó una tendencia progresiva, aunque con un crecimiento –a doble dígito- de la inflación –en parte importada, ante el crecimiento en las importaciones de bienes-. El ambiente externo estuvo conformado por la caída de Sistema Financiero Internacional –Bretton Woods- a raíz del término de la convertibilidad del dólar (1971), bajo la paridad establecida. También el *shock* petrolero de 1973, formó parte del episodio de estancamiento económico con inflación, acontecido durante la década de los setenta, en países como EE. UU, Francia, Inglaterra, Alemania y Japón, por mencionar algunos.

A la sazón del ambiente internacional, en 1976 la economía mexicana daba señales de estancamiento inflacionario. Se contrajo el ahorro y la economía se dolarizaba ante la expectativa de una posible devaluación. La fuga de capitales y la especulación hicieron acto de presencia. La deuda pública externa aumentó ante la presión ejercida por la demanda de dólares. Así, después de 22 años de estabilidad cambiaria, el peso mexicano se devaluó -19.90 pesos por dólar-. No obstante, poco tiempo después, el peso sufrió otra serie de devaluaciones. El Banco central informó su retirada ante la imposibilidad de seguir defendiendo al peso. Tras estos acontecimientos se iniciaron negociaciones con el FMI (Tello, 2007: 521-524).

2.1.3 La economía petrolizada

La nueva administración -1976-1982- buscó reparar los efectos corrosivos heredados del gobierno anterior. Para lograr el avance económico y la justicia social, proponía tres reformas: la política –referente histórico de la apertura democrática en México-, la administrativa y la económica.

El ambiente internacional continuaba bajo los efectos de la estanflación.

De nuevo la política económica se cimentó sobre el gasto público, empero, ahora respaldado por los crecientes ingresos petroleros -consecuencia del descubrimiento de Cantarell en 1971, de la denominada zona sur (Tabasco-Chiapas y la zona marina del golfo de Campeche) entre 1977 y 1982, del crecimiento de la producción petrolera y de los *shocks* petroleros de 1973 y 1979- y de la reinserción de petróleo mexicano en el mercado internacional a partir de 1974. (CEFP: 2001).

Así, la economía mexicana estableció su dependencia petrolera. Por consiguiente, la contratación externa de créditos por parte del sector público aumentó. A partir de 1979 las exportaciones no petroleras caen y las importaciones se disparan. “Entre 1981 y 1982, se presentó una sobreoferta en el mercado petrolero mundial que llevó los precios a la baja (CEFP: 2001).”

La expansión de la economía mexicana llevó al país a endeudarse –ante la caída del precio del petróleo-, y en consecuencia, a elevar las tasas de interés y acelerar la fuga de capitales. Como corolario, junto con el colapso de las

economías avanzadas, vino el aumento de las tasas de interés internacionales –a partir de la política monetaria restrictiva promovida por la FED- (Tello, 2007: 570).

Bajo este panorama, de excesiva dependencia petrolera de la economía mexicana, el no fortalecimiento de sus finanzas públicas y la distorsionada balanza de pagos, el advenimiento de la crisis de la deuda hizo acto de presencia.

Por tanto, factores internos y externos pusieron a México en la fila de la falta de capacidad de pago del servicio de la deuda. En agosto de 1982 se hizo necesaria la intervención financiera de Washington y del FMI.

En el cuadro 2 se resume el comportamiento de variables económicas –seleccionadas- de México, con el objeto de dar sustento a los argumentos antes expuestos.

Cuadro 2. Variables económicas de México: 1970-1982								
Año	PIB tasa anual de crecimiento	Inflación INPC	Gasto total del Sector Público % del PIB	Ingreso total del Sector Público % del PIB	Déficit del Sector Público % del PIB	Deuda externa % del PIB	Inversión	
							Pública	Total
1970	6.9	4.69	24.6	24.5	3.8	9.2	6.6	20.0
1972	8.5	5.56	26.4	26.3	4.9	12.3	6.1	19.0
1974	6.1	20.6	30.7	31.3	7.2	15.3	7.5	19.9
1976	4.2	27.2	37.9	38.5	9.9	24.7	8.2	21.0
1978	8.3	16.17	40.1	40.7	6.7	24.9	9.5	21.1
1980	8.3	29.85	41.6	48.0	7.5	21.4	10.7	24.8
1982	-0.5	98.84	42.8	48.2	16.9	29.4	10.2	23.0

Fuente: Elaboración propia con datos de Barcelata (2010) y CEFP (consulta 2010).

2.2 Segundo momento

2.2.1 Cambio de paradigma

El ocaso del modelo de sustitución de importaciones con una fuerte intervención del Estado fue inevitable. De una economía cerrada y proteccionista se pasó a una economía abierta con el objeto de corregir las distorsiones de la balanza comercial, y en consecuencia, satisfacer los servicios de la deuda y retomar el crecimiento económico.

Por lo tanto, para los decisores políticos, fue necesario llevar a cabo la transformación. El diagnóstico de la nueva teoría liberal señalaba al Estado como el principal responsable de la crisis. La receta consistía en seguir los mandamientos del Consenso de Washington. La ortodoxia económica enraizó sus objetivos en la estabilidad macroeconómica –control de la inflación- y en la liberalización financiera y comercial.

El nuevo gobierno se encontró con un telón de fondo caracterizado por alta inflación; caída de la producción, el ahorro y las reservas internacionales; progresión del desempleo, el déficit y la deuda; y una devaluación aguda junto con la consecuente pérdida de soberanía monetaria.

La estrategia llevada a cabo por el gobierno en turno centro sus esfuerzos en la instrumentación de toda una serie paquetes de ajuste estructural de corte ortodoxo –caracterizados por políticas fiscal y monetaria contractivas- y heterodoxos -concertación del gobierno, el capital privado y la sindicatos para

abatir la inflación – con el objeto de reencontrar la estabilidad y el crecimiento. (Tello, 2007: 633-642).

Algunas de las medidas adoptadas por las administración en turno fueron: la reducción del sector público mediante la desnacionalización de empresas estatales; el fomento a la inversión extranjera –medida materializada con el ingreso de México al GATT en 1985-, el sostenimiento del pago de la deuda vía reestructuración, y en general, una política económica contractiva.

Los resultados fueron regresivos: inflación progresiva –159.87 en 1987-, reducción del PIB y un tipo de cambio devaluado –de 56.4 pesos en 1982 a 2273.10 pesos en 1988- (Santa Cruz, 2011: 278), junto con los consecuentes males sociales que trae consigo una ambiente económico adverso.

2.2.2 Agudización de modelo y crisis financiera

2.2.2.1 El periodo de 1988 a 1994

El gobierno entrante -1988/1994- heredó una economía debilitada. Frente a este panorama, el tipo de cambio estable se convirtió en una prioridad. Sin embargo, las cuentas externas siguieron siendo vulnerables. El déficit comercial pasó de 1, 000 en 1990 a 18, 500 millones de dólares en 1994 y el déficit en la cuenta corriente paso de 1.4% del PIB en 1988 a 7.7 % en el periodo de referencia. Los crecientes flujos de inversión extranjera –de cartera- que se atrajeron en dicho periodo para subsanar las distorsiones en la balanza de pagos y que se utilizaron como fuente de financiamiento para el consumo privado, ratificaron y agudizaron

la vulnerabilidad. Es decir, cualquier expectativa de riesgo podía provocar la salida masiva de capitales y causar graves distorsiones en la economía mexicana (Santa Cruz, 2011: 278-279).

A la sombra de esta situación, desde la primavera de 1994 la economía mexicana comenzó a dar señales de distorsiones en la cuenta corriente, no obstante, después de toda una serie de medidas –establecimiento de líneas de crédito con el Tesoro, la FED y Canadá, instrumentación de bandas de flotación, por mencionar algunas- para sostener las presiones sobre el peso mexicano, el 22 de diciembre se anunció la libre flotación de la moneda. El 27 de diciembre el gobierno canceló la subasta de tesobonos, manifestando su incapacidad para colocar nueva deuda. El problema consistía en que los inversionistas extranjeros poseían papeles del gobierno mexicano de corto plazo por 35, 000 millones de dólares -17, 000 en tesobonos y 18, 000 millones en pasivos de bancos comerciales- (Santa Cruz, 2011:279-283).

Luego de la abrupta devaluación y ante la emergencia económica, el apoyo provino de diversas fuentes de financiamiento.

Lo anterior tuvo como antecedente inmediato periodos de desestabilidad política –levantamiento armado chiapaneco y magnicidios- y como trasfondo la campaña de presidente saliente por la presidencia de la OMC que junto con su Secretario de Hacienda evitó a toda costa la devaluación del peso dentro de su periodo en funciones.

Entre algunas de las medidas adoptadas por el gobierno en turno durante su periodo de gestión se encuentran: la restructuración de la deuda a través de la firma del Plan Brady en 1989; en materia de liberalización comercial, la negociación, firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio junto con los Estados Unidos y Canadá,

En líneas generales se recuperó el crecimiento económico, disminuyó la inflación, la política fiscal y monetaria se rigieron bajo objetivos de estabilidad de precios; en el ámbito de reformas estructurales se instrumentó: la desnacionalización de empresas, la flexibilización en la ley de inversión extranjera, la autonomía del Banco Central (1994), la desregulación industrial y la liberalización comercial. Empero, en dicho periodo se creó la burbuja económica que desembocó en la macrodevaluación de 1994.

2.2.2.2 Periodo 1994-2000

Durante 1995, la economía mexicana inauguró la primera crisis aguda del nuevo paradigma. La fuga de capitales antes y después de la devaluación impuso un ajuste a la economía nacional. El incremento de la inflación junto con sus expectativas y la salida de capitales, elevaron la tasa de interés y redujeron las reservas internacionales.

Respecto al crecimiento económico, el factor que contribuyó a la fuerte caída del producto, fue la elevada deuda empresarial e individual, que ante las fuertes tasa de interés enfrentó problemas de pago. El efecto de la reducción del consumo y la inversión fue profundo (Samuelson, 2006:89). Por otro lado, surgió un

superávit comercial producto de la entrada en vigor del TLCAN y la competitividad del peso por la devaluación.

En sintonía con lo anterior, se instauró una política económica contractiva, es decir, política fiscal y monetaria restrictivas, con el objeto de reducir el impulso inflacionario.

En términos generales, se tuvo una evolución positiva. La disciplina fiscal y económica orientada a contrarrestar la inflación, redujo las tasas de interés, promovió un ambiente de estabilidad, fortaleció el régimen de libre flotación, redujo la especulación, y por último, todo en su conjunto, incentivo el crecimiento económico.

El siguiente cuadro resume la evolución de la economía en periodo que va de 1982 a 1999 y en específico la tendencia de la política fiscal.

Cuadro 3. Variables económicas de México: 1982-1999				
Año	PIB tasa anual de crecimiento	Inflación INPC	Gasto total del Sector Público % del PIB	Ingreso total del Sector Público % del PIB
1982	-0.5	98.84	42.8	48.2
1984	3.6	59.16	31.4	29.8
1986	-3.8	159.87	33.8	23.3
1988	1.3	51.66	34.2	26.2
1990	4.4	29.93	26.3	24.3
1992	2.8	11.94	21.4	22.7
1994	3.7	7.05	22.0	23.8
1996	5.1	27.7	20.2	20.1
1999	3.7	12.32	20.2	19.1
Fuente: Elaboración propia con datos de Barcelata (2010) y CEFP (consulta 2010).				
*La cifra corresponde al año 1987.				

3. Alternancia política

La coyuntura política del 6 de julio del año 2000, puso fin a 71 años de hegemonía priísta y dio arribo al Partido Acción Nacional, al Gobierno del Estado.

El partido hegemónico del Estado mexicano, heredero de los postulados revolucionarios, e impulsor desde diciembre de 1982 de nuestra larga noche neoliberal -aún vigente-, por primera vez desde su gestación en 1929, era derrotado en las urnas.

Así, la alternancia política, producto de todo un proceso de reformas político-electorales, surgido desde 1977, y de un amplio margen de ilegitimidad del gobierno en turno, por proceso y por resultados, se constituía como el elemento central de la transición democrática.

El discurso del gobierno entrante tenía como eje central poner a México en la senda del desarrollo social y económico. Para ello, prometía reconfigurar la economía mediante la instrumentación de reformas estructurales –energética, laboral y fiscal –.

Por otra parte, prometía reformar al Estado en materias de seguridad, relaciones exteriores y militares; incluso ajustar cuentas con el pasado mediante la instauración de una Fiscalía Especial –que tiempo después de su funcionamiento no resolvió nada–.

Si bien el PAN había ganado la elección presidencial, en el Congreso era minoría. Así pues, lograr el cambio prometido, demandaba la construcción de consensos políticos para gobernar con mayor margen de maniobra.

Para las elecciones presidenciales de 2006, el gobierno de la alternancia de extracción panista repitió el triunfo en las urnas, pero rodeado de un halo de ilegitimidad por proceso y por resultados –herencia de su predecesor-. Los vicios del antiguo régimen habían dejado su impronta en sus aprendices. La intervención férrea del presidente en vísperas de las elecciones para cambio de gobierno, la intervención directa de los poderes fácticos en el periodo de campaña electoral y el fantasma del fraude electoral, constituyeron la coyuntura electoral 2006 que pesaría sobre las espaldas del gobierno entrante.

El presidente en funciones que desde su campaña electoral ondeaba la bandera de la generación de empleos y que ante la inviabilidad de sus proposiciones dio un giro radical, terminó por declararle la guerra al crimen organizado con el objeto de encontrar la legitimidad que no encontró en urnas.

Al final del sexenio los resultados de la política de seguridad del gobierno en turno tuvieron resultados regresivos –crecimiento exponencial de crimen organizado y de la violencia-.

En suma, los resultados de “los gobiernos de la alternancia política 2000-2012”, no fueron los esperados por la sociedad mexicana. En materia económica, un crecimiento insuficiente –estancado- y de ahí, diversos males: desempleo, pobreza, informalidad, inseguridad, destrucción del tejido social, etc.

Si bien su objetivo fundamental se enraizó en el crecimiento económico dentro de un marco de estabilidad, se privilegió la estabilidad macroeconómica y el crecimiento pasó a un término secundario.

El resultado de las elecciones presidenciales 2013, dio el triunfo al PRI y posicionó al PAN como tercera fuerza política. En consecuencia, puso fin a doce años de continuismo económico, resultados precarios y vicios políticos.

3.1 Política Fiscal de los gobiernos de la alternancia

3.1.1 Planeación de la Política Fiscal

La PF representa la principal fuente de recursos del Estado y junto con la política monetaria, se constituyen como los instrumentos más importantes con que cuenta el sector público para incidir en la economía. Por consiguiente, la configuración de la PF se rige bajo criterios de planeación –medios y objetivos-. Así, dentro del marco de una economía abierta –globalizada-, la estructuración de la PF se realiza tomando en cuenta el ambiente externo e interno -variables- y a partir de estos, se trazan los objetivos fundamentales.

En vinculación con lo anterior, el Artículo 25 de la CPEUM expone que es facultad del Estado asumir “la rectoría del desarrollo nacional para garantizar su integridad y sustentabilidad, fortalecer la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza,

permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.”

A su vez, el Artículo 26, expone que es prerrogativa del Estado organizar “un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.”

De igual manera la Ley de Planeación (2013) establece la normatividad que da lugar a la configuración del Plan Nacional de Desarrollo. Reza en su Artículo 2: “La planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”

Por lo tanto, siendo el Estado la entidad fundamental para guiar la economía, tiene como fundamento y finalidad el establecimiento del bienestar público mediante la promoción del crecimiento económico, utilizando los principales instrumentos económicos a su alcance.

Ante los desafíos que presenta la complejidad económica nacional e internacional y ante los fallos del comportamiento de los mercados, el Estado diseña, opera y evalúa, toda una serie de acciones con la finalidad de alcanzar los siguientes objetivos:

- Fomentar la eficiencia económica
- Procurar la equidad en la distribución del ingreso
- Propiciar el crecimiento económico y la estabilidad.

Ahora bien, dentro de este marco de referencia, el Artículo cuarto de la Ley de Planeación (2013) faculta al Poder Ejecutivo en turno como el responsable de conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales.

En el siguiente cuadro se filtran los principales componentes de la estructura del PND de los gobiernos en turno durante el periodo 2000-2012.

Cuadro 4. OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2001-2006 Y 2007-2012		
Referencia	PND 2001-2006	PND 2007-2012
Ejes	1.-Desarrollo social 2.-Crecimiento con calidad 3.-Orden y respeto	1.-Estado de Derecho y seguridad. 2.-Economía competitiva y generadora de empleos. 3.-Igualdad de oportunidades. 4.- Sustentabilidad ambiental. 5.-Democracia efectiva y política exterior responsable.
Finalidad de la política económica	1.-Promover un crecimiento con calidad de la economía.	Lograr un crecimiento sostenido más acelerado y generar los empleos formales que permitan mejorar la calidad de vida de todos los mexicanos. Mejorar las condiciones de vida y las oportunidades de todos, especialmente de aquellos que viven en la pobreza, es un imperativo social.
Finanzas públicas: Objetivos	1.- Conducir responsablemente la marcha económica del país -solidez macroeconómica-.	Contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica.
Estrategia	1.- Coordinar la política fiscal con la política monetaria. 2.- Promover una Nueva Hacienda Pública. Desarrollar nuevos instrumentos para el control de riesgos y la promoción de la estabilidad.	1.- Mejorar la administración tributaria fomentando el cumplimiento equitativo en el pago de impuestos y reduciendo la evasión fiscal. 2.- Establecer una estructura tributaria eficiente, equitativa y promotora de la competitividad, permitiendo encontrar fuentes alternativas de ingresos, así como hacer frente a las necesidades de gasto en desarrollo social y económico que tiene el país. 3.- Garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico. 4.- Restablecer sobre bases más firmes la relación fiscal entre el Gobierno Federal y las entidades federativas. 5.- Administrar de forma responsable la deuda pública para consolidar la estabilidad macroeconómica, reducir el costo financiero y promover el desarrollo de los mercados financieros.
Fuente: Elaboración propia con datos del PND 2001-2006 y el PND 2007-2012.		

En general, el objetivo común de ambos planes está enraizado en el crecimiento económico y en el desarrollo social.

Dentro del rubro de la política fiscal, el común denominador estratégico es el fortalecimiento de la política de ingresos.

Así, la construcción de la política económica -y por tanto de la PF- encuentra a su arquitecto en el Ejecutivo a través de Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El documento que elabora la SHCP –mediante un análisis retrospectivo y prospectivo de las principales variables macroeconómicas de la economía, internas y externas- para establecer los lineamientos que debe seguir la política económica en México y que presenta a la Cámara de Diputados para su aprobación, se titula *Criterios Generales de Política Económica*, y contiene las directrices fundamentales que asumirá la política económica y social en un año. Así mismo, establece la estrategia, objetivos y metas macroeconómicas generales que fundamentan la formulación de la Ley de Ingresos, el Presupuesto de Egresos de la Federación y los Programas Operativos Anuales.

En el siguiente cuadro se sintetiza los principales componentes de los CGPE 2000-2012.

Cuadro 5. CRITERIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA 2001-2013

AÑO	2001	2002	2003	2004
Objetivo central	La PE (2001) se inscribe en el marco de una estrategia integral de mediano plazo con el objeto de incrementar la tasa de crecimiento sostenible de la economía mexicana en un entorno de estabilidad de precios.	Propiciar la recuperación de la economía, conservando la estabilidad, en un entorno externo caracterizado por un elevado grado de incertidumbre.	Aumentar el vigor de la recuperación de la producción y el empleo, y ampliar las oportunidades de desarrollo para los grupos sociales marginados.	Propiciar una recuperación significativa del crecimiento económico y del empleo formal.
Eje principal	Fortalecimiento de la postura fiscal.	Disciplina fiscal y promoción de las reformas estructurales necesarias para fortalecer las bases de la economía.	Salud de las finanzas públicas y reformas estructurales.	Generar los consensos necesarios para avanzar en el proceso de reforma estructural. Consolidar la estabilidad macroeconómica e incentivar la reactivación del gasto privado en inversión.
Variables externas	Reducción del ritmo de crecimiento de la economía de los Estados Unidos y del precio internacional del petróleo.	Crecimiento débil de la economía mundial: Reducción del comercio internacional, restricción al financiamiento externo e incertidumbre sobre los precios de las materias primas.	En Estados Unidos aún prevalecen signos de fragilidad. La economía de la zona euro continua débil y la japonesa estancada. Precios elevados y volátiles del petróleo. Flujo de capitales a las economías en desarrollo limitado.	Un contexto de crecimiento más vigoroso de la economía mundial que anticipa una disponibilidad adecuada de financiamiento externo para las economías emergentes. Un ajuste en el precio del crudo ordenado.
Política fiscal	- Reducción del déficit público. - Ajuste del gasto público. - Fortalecimiento de la seguridad jurídica del contribuyente y facilitar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, mantener la actualidad de las disposiciones tributarias y cerrar espacios para la evasión y elusión fiscales. - Mantenimiento del monto de la deuda pública en niveles sostenibles y evitar la concentración de sus vencimientos.	- Orientar el gasto del sector público: en proyectos para la generación de empleos y en la protección de la población que se verá más afectada como resultado del nuevo entorno externo. - Ante la contracción de los ingresos surge la necesidad de una reforma hacendaria para reducir la dependencia de los ingresos de fuentes poco estables, y fortalecer la capacidad de los tres órdenes de gobierno de atender, en el ámbito de sus atribuciones, las necesidades más urgentes de la población. - Buscar refinanciamiento de los pasivos públicos externos en las mejores condiciones de plazo y costo. - Cubrir el déficit del Gobierno Federal con recursos del mercado interno.	- Abatimiento de los rezagos en materia de alimentación, salud y educación que aquejan a un amplio sector de la población; expansión, modernización y mantenimiento de la infraestructura física básica del país, fortalecimiento del mercado de la vivienda y, reestructuración de los sistemas de seguridad social. - Fortalecimiento de las finanzas públicas para alcanzar el equilibrio presupuestario en el mediano plazo. - Robustecer y modernizar los instrumentos recaudatorios: mejorar el marco jurídico para alentar el cumplimiento de las obligaciones fiscales y combatir de manera más férrea la evasión y elusión fiscales. - El financiamiento del sector público se realizara mediante el aprovechamiento del dinamismo esperado en la demanda por títulos gubernamentales.	- Establecer un nivel de gasto congruente con la disponibilidad de recursos públicos, protegiendo objetivos prioritarios. - Otorgar prioridad a las erogaciones que benefician directamente a la ciudadanía. - Reducir gradualmente el déficit público para alcanzar en los siguientes años el equilibrio presupuestario. - Ante la disminución de los ingresos del Sector Público, por la dependencia de los recursos petroleros y las fluctuaciones de los precios del petróleo, se continuará introduciendo y profundizando cambios en la administración tributaria. - El financiamiento del sector público para 2004 tendrá como finalidad captar los recursos necesarios —del mercado interno— para hacer frente a las obligaciones de deuda vigente, financiar el déficit público, contribuir a mantener un marco de estabilidad económica y de disciplina fiscal, y promover el desarrollo de los mercados financieros nacionales.
Política monetaria	De metas de inflación.	De metas de inflación	De metas de inflación.	De metas de inflación.
Política cambiaria	México cuenta con una economía abierta, integrada al contexto mundial y que reacciona a los vaivenes de los flujos del capital foráneo y a la competencia comercial internacional. Por lo tanto, se considera indispensable conservar el régimen cambiario de libre flotación.	El régimen cambiario de libre flotación permite que la economía absorba de forma eficiente las perturbaciones del exterior, protegiendo la actividad económica, el empleo y los salarios. Esto contribuirá a disuadir la entrada de capitales especulativos y, a su vez, a fomentar la inversión extranjera de largo plazo.	Régimen cambiario de libre flotación con el objeto de financiar el déficit de la cuenta corriente con inversión extranjera directa.	Régimen de libre Flotación.

CRITERIOS DE POLÍTICA ECÓNOMICA 2001-2013

AÑO	2005	2006	2007	2008
Objetivo central	N/D	Acelerar el ritmo de expansión y continuar reduciendo la sincronía que existe entre la economía mexicana y la de los Estados Unidos a través del fortalecimiento de las fuentes internas de crecimiento.	La generación de un crecimiento económico elevado y sostenido. La expansión de los programas sociales orientados al combate a la pobreza y a facilitar la adquisición de capacidades de los individuos.	Contar con una economía competitiva con mayor crecimiento económico y capacidad para generar empleos.
Eje principal	N/D	Alcanzar los consensos necesarios para avanzar en los procesos de reforma estructural y en la consolidación de la estabilidad macroeconómica.	Reducción de los costos y riesgos por inversión. Promover la expansión de programas de desarrollo social en materia de educación y salud.	Promoción de la productividad y la competitividad, del empleo y la paz laboral, y de la infraestructura para el desarrollo.
Variables externas	N/D	Contexto internacional favorable para el desarrollo de las actividades del sector exportador. Se vislumbra que la economía norteamericana seguirá creciendo a tasas elevadas pero inferiores a las observadas en 2004 y 2005. Condiciones de acceso al financiamiento internacional favorable. Precios internacionales del petróleo elevados.	La economía internacional, en particular la estadounidense, presentará un comportamiento menos dinámico. Precios internacionales del petróleo más bajos. Las reformas económicas realizadas en países – emergentes– se traducirán en una mayor competencia internacional en el sector de manufacturas. Episodios de volatilidad en los mercados internacionales de capital, en caso de que aumenten las expectativas inflacionarias en los países industriales o de que haya un ajuste desordenado en el déficit de cuenta corriente de los Estados Unidos.	Un desempeño menos favorable de la economía de Estados Unidos. Volatilidad en los mercados financieros internacionales. Cambios abruptos en los ingresos petroleros.
Política fiscal	N/D	• Reducir la presión del sector público sobre los mercados crediticios. • Hacer frente de manera ordenada a las presiones fiscales. • Consolidar la credibilidad de la política fiscal. • Mantener la congruencia entre el nivel de erogaciones y la capacidad de generación de recursos públicos, la aplicación de un presupuesto orientado a resultados y la incorporación de diversas medidas para modernizar y simplificar el proceso presupuestario. • Aprovechar los elevados precios del petróleo para reducir la deuda pública. • Con el fin de atenuar la disminución de los ingresos y fortalecer la recaudación procedente de los impuestos, se continuará introduciendo y profundizando cambios en la administración tributaria. • Captar los recursos para hacer frente a las obligaciones de deuda vigente a las necesidades de financiamiento neto en las condiciones de costo más favorables posibles en el mediano y largo plazos, de acuerdo con un nivel de riesgo prudente.	• Garantizar la disciplina fiscal: ejecución menos volátil del gasto público y su planeación a mediano plazo. • Austeridad para un programa continuo de mejoras en la eficiencia de toda la administración pública. • Reestructuración, compactación y focalización de programas que en conjunto representarán un ahorro significativo en el gasto del sector público. • Orientación del gasto hacia las áreas sociales, de infraestructura, seguridad pública, superación de la pobreza y creación de empleos. • Transparencia y rendición de cuentas. • El gasto neto debe contribuir al equilibrio presupuestario. • Eficiencia del sistema tributario y simplificación para el cumplimiento de las obligaciones fiscales. • El endeudamiento neto se verá compensado por el superávit de organismos y empresas del sector público por un monto equivalente programado para el año.	• Gasto público orientado a resultados, que sea más eficiente y transparente en los tres órdenes de gobierno, y que promueva su productividad y austeridad. • Fortalecer la estructura tributaria -facilitar el cumplimiento de las obligaciones tributarias, y combatir la evasión y elusión fiscales, el contrabando y la informalidad-, para sustituir la participación de los recursos petroleros dentro de los ingresos fiscales, como para hacer frente a compromisos adquiridos por el Estado y satisfacer las necesidades urgentes de salud, educación e infraestructura social y física. • Manejo de los pasivos públicos de forma prudente y eficiente para satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible, manteniendo un nivel de riesgo adecuado, y contribuir al desarrollo de los mercados financieros nacionales.
Política monetaria	N/D	• De metas de inflación.	• De metas de inflación	• De metas de inflación.
Política cambiaria	N/D	• Régimen de libre Flotación.	• Régimen de libre Flotación.	• Régimen de libre Flotación.

CRITERIOS DE POLÍTICA ECONÓMICA 2001-2013

AÑO	2009	2010	2011	2012
Objetivo central	Acelerar el crecimiento económico y la generación de empleos.	Recuperación económica y crecimiento, creación de empleos y abatimiento de la pobreza.	Impulso al crecimiento económico y la generación de más y mejores empleos; apoyo al desarrollo social y a las actividades en materia de seguridad pública y procuración de justicia, con el fin de avanzar en la lucha frontal contra el delito y la delincuencia organizada.	Seguridad pública, crecimiento económico, y desarrollo social.
Eje principal	Fortalecer las finanzas públicas y establecer las condiciones propicias para que un mayor número de mexicanos acceda en términos más favorables a los servicios de un sistema financiero competitivo, sólido y dinámico.	Una reforma fiscal integral. Una agenda de reformas para la competitividad, el crecimiento, el empleo y el abatimiento de la pobreza, que contemple acciones para reducir los costos y mejorar el acceso a los mercados de las empresas, el fortalecimiento del marco institucional y medidas sectoriales complementarias.	Sostenibilidad de las finanzas públicas. Bienestar social.	Fortalecer la política de competencia. Sostenibilidad de mediano plazo de las finanzas Públicas.
Variables externas	Un mayor dinamismo de las actividades productivas, menores presiones inflacionarias y menor volatilidad en los mercados financieros internacionales. La economía de los Estados Unidos, proyecta una recuperación notoria de la producción industrial, una mejoría en los balances del sistema financiero y de los hogares, y mayores niveles en el consumo de bienes durables.	Recuperación moderada de la economía global, debido a que el proceso de ajuste en los balances de las familias y los intermediarios financieros en países industriales, requerirá de un periodo prolongado para un ajuste completo. El proceso de ajuste reducirá la disponibilidad de recursos.	Recuperación en la economía de los Estados Unidos, aumento de la demanda externa y expansión en la producción manufacturera y en los servicios relacionados con el comercio exterior. No se exentan riesgos negativos que afecten la dinámica económica.	Fragilidad en la economía mundial. Incertidumbre y volatilidad.

Política fiscal	• Gasto público orientado a obtener una mayor efectividad y rapidez en el combate a la pobreza y la desigualdad social; abatir el rezago y mejorar la calidad en la provisión de bienes y servicios públicos; mayor seguridad pública a la sociedad; corregir la brecha entre el hombre y la naturaleza; y promover el crecimiento económico y la generación de más y mejores empleos. • Fortalecimiento de la recaudación, a través de mejorar en la eficiencia de la administración tributaria instrumentando medidas para simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales, aumentar el número de contribuyentes y mejorar los procesos de vigilancia del adecuado cumplimiento de dichas obligaciones. • Mantener una estructura de pasivos públicos de bajo costo y con un nivel de riesgo prudente, congruente con la estructura de las finanzas gubernamentales bajo lineamientos de estabilidad.	• Déficit fiscal temporal, aumento permanente de la recaudación de ingresos no petroleros a través de modificaciones al marco tributario y una fiscalización más eficiente y moderada y, la contención del gasto público mediante la generación de ahorros y ajustes estructurales en la Administración Pública. • Gasto público orientado a continuar desarrollando y potenciando las capacidades básicas de la población marginada, asegurando un mayor acceso a la alimentación, a la vivienda, a la educación y a los servicios de salud. • Gasto público que coadyuve a que la actividad económica y el empleo retomen la senda del crecimiento, fortaleciendo aquellos programas que tienen un mayor impacto en mejorar la productividad y la competitividad de los sectores y de las empresas, e impulsando la inversión en infraestructura y obra pública prioritaria. • Gasto público regido por criterios de racionalización, eficiencia, transparencia y austeridad, para reducir su costo administrativo. • Ante la caída permanente en ingresos asociada con la menor producción de crudo, es imperativo incrementar los ingresos públicos no petroleros través de una reforma fiscal. • La política de deuda pública seguirá conservando un alto grado de flexibilidad para adaptarse al desenvolvimiento de los mercados financieros, tanto nacionales como los internacionales, y estará dirigida a satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible manteniendo un nivel de riesgo compatible con la sana evolución de las finanzas públicas.	• Reducción del déficit público. • El gasto público seguirá desarrollándose en un marco de responsabilidad, austeridad, eficiencia y transparencia en la conducción de las finanzas públicas, con la finalidad de hacer más con menos y hacerlo cada vez mejor. • Mayor énfasis en el fortalecimiento de la recaudación y en el proceso de mejora continua de la eficiencia de la administración tributaria, buscando una mayor simplificación de los trámites que deben seguir los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales, ampliando el número de contribuyentes y mejorando los procesos de vigilancia del adecuado cumplimiento de dichas obligaciones. • Satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible manteniendo un nivel de riesgo compatible con la sana evolución de las finanzas públicas y el desarrollo de los mercados financieros.	• La política de gasto prevé la asignación de recursos para promover la seguridad de la población, el desarrollo social para disminuir las desigualdades sociales, apoyo a la juventud, fomento al crecimiento económico, a través de obras de infraestructura que faciliten el despliegue de inversiones y con ello empleos. • Gasto público bajo lineamientos de austeridad y eficiencia. • Fortalecimiento en las finanzas públicas. • Fortalecimiento de la recaudación, manteniendo el proceso de mejora continua de la eficiencia de la administración tributaria, buscando una mayor simplificación de los trámites que deben seguir los contribuyentes para cumplir con sus obligaciones fiscales, ampliando el número de contribuyentes y mejorando los procesos de vigilancia del adecuado cumplimiento de dichas obligaciones. • Satisfacer las necesidades de financiamiento del Gobierno Federal al menor costo posible manteniendo un nivel de riesgo compatible con la sana evolución de las finanzas públicas y el desarrollo de los mercados financieros.
Política monetaria	• De metas de inflación.	• De metas de inflación	• De metas de inflación.	• De metas de inflación.
Política cambiaria	• Régimen de libre Flotación.	• Régimen de libre Flotación.	• Régimen de libre Flotación.	• Régimen de libre Flotación.

Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP, *Criterios Generales de Política Económica*, 2001-2012.

El común denominador de los CGPE 2000-2012 ha sido la proyección del crecimiento o recuperación de la economía según corresponda la coyuntura -2001 y 2007 crisis económica en Estados Unidos-.

A la sombra de la incertidumbre internacional y por supuesto de la evolución económica de nuestro vecino del norte, de cual México es dependiente por su fuerte lazo comercial, la estabilidad macroeconómica ha tomado un papel privilegiado y por tanto, unidimensional. El crecimiento económico ha pasado a tomar un lugar no privilegiado.

La estabilidad resulta relevante cuando se advierte que dentro del marco de la globalización, el libre flujo de capitales se orienta de acuerdo al cumplimiento de los requerimientos de rentabilidad. Los países en desarrollo y vías de desarrollo han tenido que agregar este ingrediente a la elaboración de su política económica. Por su puesto, los márgenes de maniobra son divergentes. Como hemos visto, tras la crisis de la deuda en 1982 México ha orientado su política económica para satisfacer tal objetivo. El brebaje ha sido disciplina fiscal –cero déficit o en el mejor de los casos-, combinado con una política monetaria restrictiva y una política cambiaria de libre flotación, sin olvidar la independencia del Banco Central, con el mandato exclusivo de mantener la estabilidad de precios. Durante los últimos 12 años el Estado mexicano ha continuado su andar por este camino –con pequeños matices-, y ha privilegiado la estabilidad macroeconómica por encima del crecimiento. El resultado: un estancamiento económico crónico, consecuencia de un brebaje económico iatrogénico –el tratamiento da origen a un nuevo el malestar-.

Si bien, los CFPE enmarcan el crecimiento, privilegian la estabilidad. Muestra de ello es el objetivo unidimensional de la política monetaria -de metas de inflación- y las restricciones a las que se sujeta la política fiscal bajo el mismo criterio.

El manejo de la política económica no puede reducirse a una vulgar estabilización orientando los instrumentos económicos más importantes para satisfacer este fin.

3.1.2 Política de Gasto Público

A la sombra de tal situación, la política de gasto –constitutiva de la PF- se ha regido bajo criterios de restricción con el mandato primario de mantener equilibradas las finanzas públicas. Es decir, reducción del déficit, ajuste del gasto de acuerdo a los ingresos -equilibrio presupuestal-, acompañado de austeridad y focalización. En una palabra, disciplina fiscal.

El periodo 2000-2006 el gasto público representó en promedio 21.1 como % del PIB, con una evolución progresiva, pero estrecha e insuficiente para incentivar la economía. Para el periodo 2006-2012, el promedio fue de 24.1 como % PIB con una evolución progresiva, pero no sostenida -crece de 2007 a 2009 y de ahí de nuevo en descenso-, principalmente incentivada por los efectos nocivos de la crisis 2008, misma que puso sobre la palestra el debate sobre la importancia de la política fiscal como instrumento contracíclico. Así, cuando el ciclo económico entra en recesión el Estado actúa para corregir las fallas de los mercados incentivando la demanda agregada mediante la expansión del gasto público. Este fundamento

de Keynes está de nuevo en la mente de los actores políticos, económicos e intelectuales.

Como afirma la teoría keynesiana, la expansión del gasto –aún deficitario- para estimular la demanda agregada, actúa como elemento contracíclico y se debe instrumentar hasta retomar la senda del pleno empleo. Cumplido este objetivo, la expansión del gasto o el aumento del déficit, no afectaran el volumen de producción ni del empleo, pero si impactaran el nivel de precios presionando la inflación.

Recapitulando, si bien el gasto público ha tenido una tendencia progresiva, ha sido solo para paliar parcialmente los efectos de la crisis 2001 y 2008. En general, se ha regido bajo criterios de disciplina fiscal –reducción del déficit-. De tal manera, que su capacidad de respuesta ha sido bastante limitada al no incentivar el crecimiento económico con una tendencia progresiva sostenida. En el periodo 2000-2005 el PIB promedió un crecimiento del 2.3 %. En el periodo siguiente -2006/2012- promedió 2.4 %.

En suma, del primer al segundo periodo aumentó el gasto, contuvo parcialmente los efectos negativos de la crisis, con una tendencia progresiva durante las coyunturas recesivas, pero no ha logrado dinamizar la economía más allá del crecimiento promedio para crear más empleos y de mayor calidad, por tanto, mayores ingresos, consumo, ahorro e inversión. Los obstáculos, el objetivo estabilizador y su disciplina fiscal junto con las cuestiones estructurales de la política de ingresos y otros temas estructurales de la economía: una planta

productiva desarticulada y transnacionalizada, falta de competitividad, debilidad institucional, concentración de la riqueza, desigualdad, etc.

Los resultados: un estancamiento económico con resultados magros e insuficientes y de ahí el creciente desempleo, la informalidad, la violencia, la corrupción, la emigración, etc.

La siguiente gráfica expone el comportamiento del gasto público en el período de referencia, así como su composición estructural.



3.1.3 Política de ingresos

En materia de política fiscal, pero ahora del lado de los ingresos, los problemas no son menores. Los CGPE ponen de manifiesto la intención de fortalecer los ingresos públicos. En la primera administración del periodo de referencia se tuvo un intento fallido - por homogenizar el IVA en medicinas y alimentos.

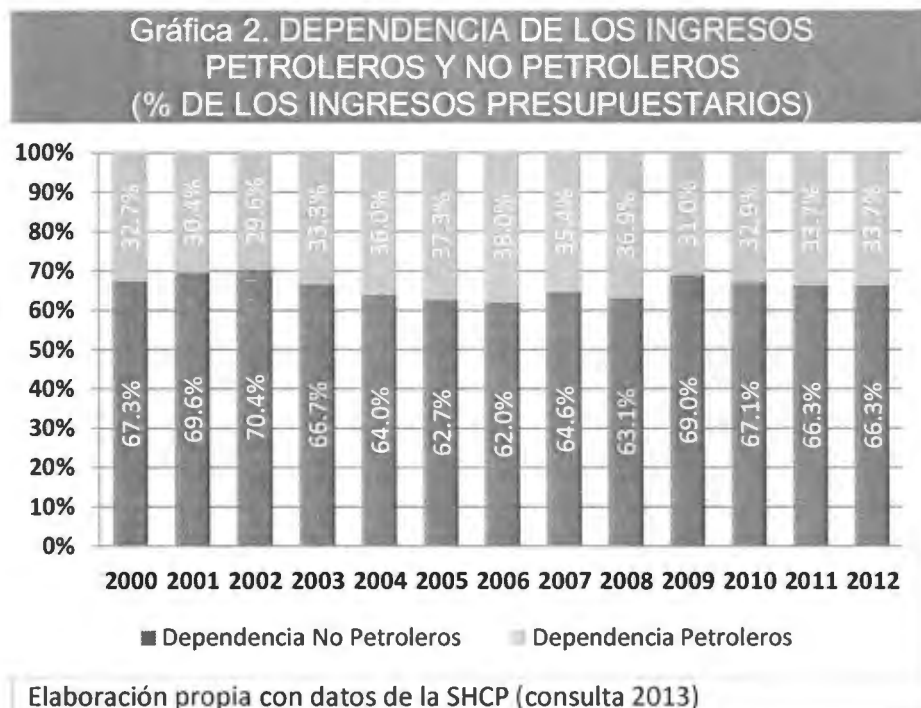
La propuesta presentada por el Ejecutivo fue rechazada por el Congreso, primero por falta de mayoría parlamentaria¹ y segundo por su carácter regresivo e impopular.

A partir del año 2006, se han introducido una serie de leyes para mejorar la responsabilidad y transparencia fiscales –Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria-. Pero la legislación solo ha sido el primer paso. Por tanto, para garantizar la implementación de esas leyes y su utilización resulta necesario un respaldo sólido y sostenido a todos los niveles -federal, estatal y municipal.

Pero, si la economía no crece lo suficiente como para crear más empleos y mayores ingresos, y persiste la debilidad institucional, será difícil fortalecer los ingresos públicos.

Los ingresos públicos presentan una clara dependencia de los ingresos petroleros y estos a su vez, están condicionados por la volatilidad de los precios internacionales y por las fluctuaciones en la producción petrolera nacional. En general, los ingresos petroleros han representado una dependencia en el periodo 2000-2012 del 33.9 % del total de los ingresos presupuestarios (Gráfica 2).

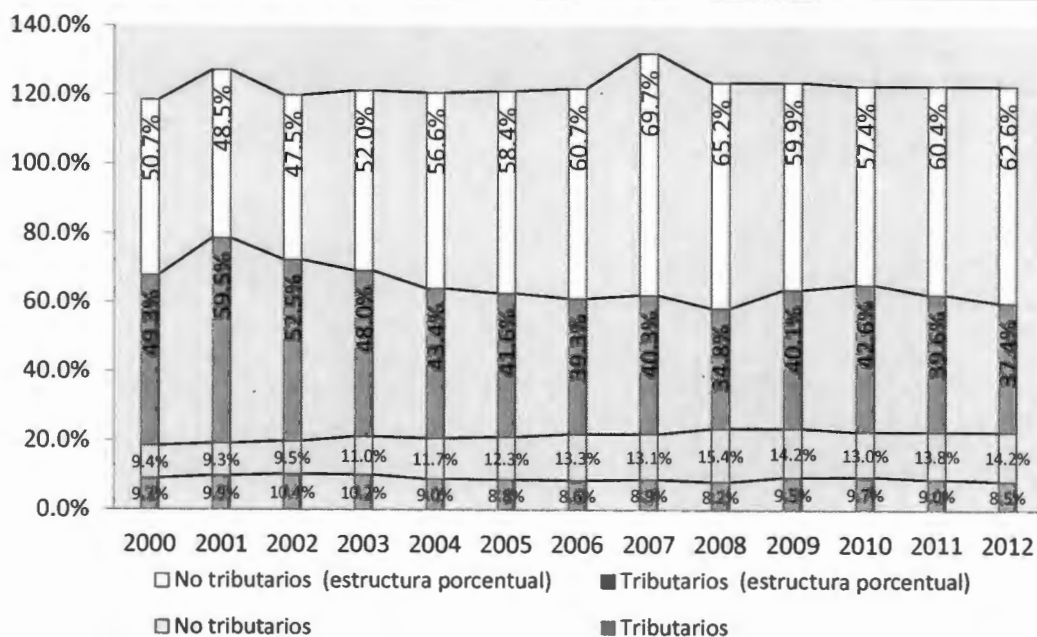
¹El aspecto de la búsqueda de consensos parlamentarios también se detalla en los ejes de los CGPE.



La gráfica 3 muestra la notable debilidad de los ingresos tributarios y su estancamiento, así como su estrecha representación porcentual dentro de la estructura tributaria. En comparación con los países de la OECD, México cuenta con una baja recaudación (OECD: 2010). Lo anterior producto de una economía que no avanza y de un sistema tributario caracterizado por la una política impositiva regresiva, donde persisten, los paraísos fiscales -exenciones, deducciones y regímenes preferenciales-, la opacidad, la elusión y la evasión fiscal.

En este sentido Kaufmann (2004), sostiene que la gobernabilidad es fundamental para el desarrollo económico y social. Y concluye que el avance logrado en materia de reformas institucionales es pequeño en relación con los avances logrados en materia de reformas económicas.

**Gráfica 3. INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS
(% DEL PIB Y % ESTRUCTURAL)**

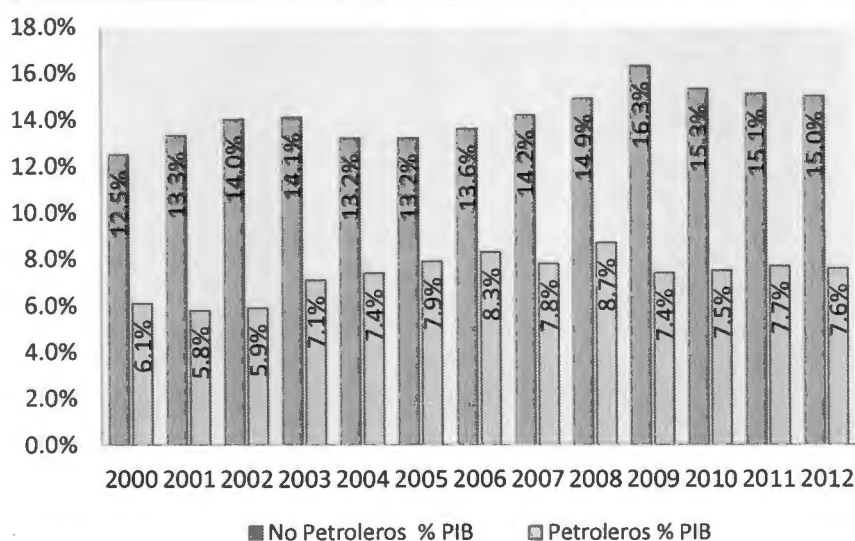


Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (consulta 2013).

Por último, la siguiente gráfica muestra una tendencia progresiva de los ingresos no petroleros, sustentada por el incremento de los ingresos no tributarios –derechos, aprovechamientos, otros, organismos y empresas–.

De igual manera que los ingresos no tributarios se registra una tendencia creciente de los ingresos petroleros hasta 2009 y a partir de este año una regresión.

**Gráfica 4. INGRESOS PETROLEROS Y NO PETROLEROS
PIB (% DEL PIB)**



Fuente: Elaboración propia con datos de la SHCP (consulta 2013).

3.1.4 El balance entre ingresos y egresos.

La comparación de entre ingresos y gasto nos permite obtener la síntesis de lo que fue el comportamiento en el periodo de estas dos variables: disciplina fiscal=equilibrio presupuestal=reducción del déficit.

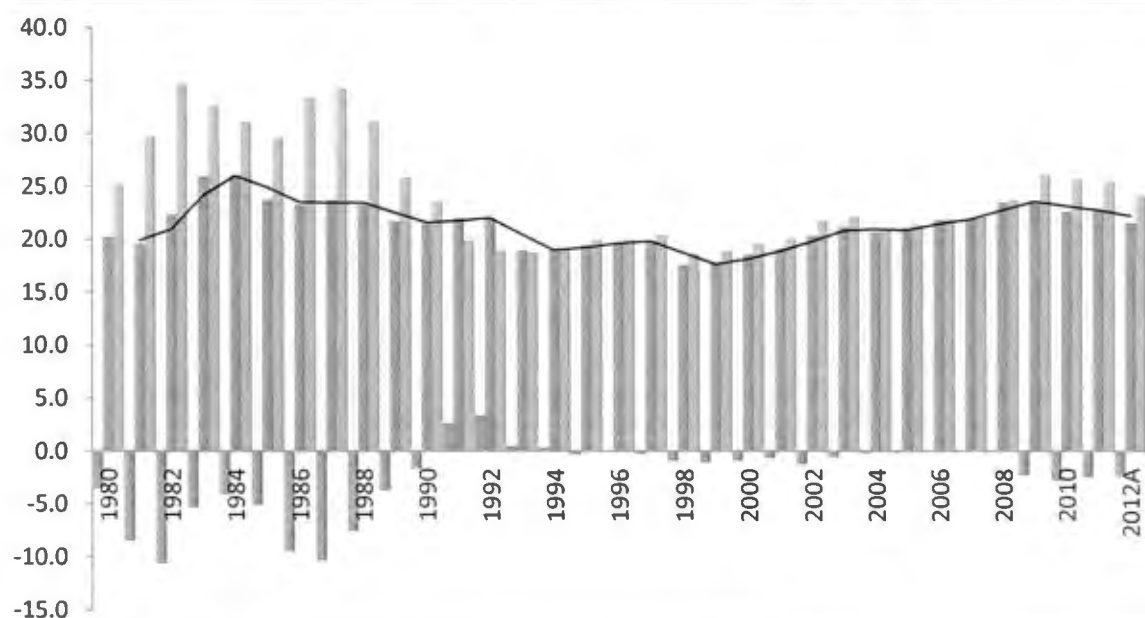
Los resultados muestran el cumplimiento estabilizador de los CGPE en materia de PF, fundamentados en la disciplina fiscal -reducción del déficit o en el mejor de los casos superávit, equilibrio presupuestario, ajuste y focalización del gasto- así como los saldos cuasi nulos, en materia de fortalecimiento de los ingresos.

Dentro del ámbito general de la economía se vislumbra un estancamiento económico cimentado sobre una baja inflación y un tipo de cambio estable pero apreciado con carácter pro-importador.

Por consiguiente, el papel que ha jugado la PF del lado del gasto en el crecimiento económico no ha sido proactivo, más bien defensivo pero con insuficiencias, resultado de una política de ingresos débil y vulnerable en su estructura. En una enunciado, una política fiscal con problemas estructurales que no puede actuar como política contracíclica, ni como motor del desarrollo social y económico.

La siguiente gráfica muestra la evolución de los ingresos y los egresos ahora desde el periodo que va de 1980 a 2012. En la primeras dos décadas con una tendencia contractiva, en la tercera década se observa una leve tendencia progresiva, fundamentada en el equilibrio presupuestal y por tanto, reducción del déficit, pero no sostenida, que alcanza su punto más alto de gasto e ingresos en 2009 y a partir de 2010 comienzan a decrecer sus dos variables.

Gráfica 5. BALANCE DEL SECTOR PÚBLICO
% DEL PIB



BALANCE PRESUPUESTARIO			INGRESOS PRESUPUESTARIOS			GASTO NETO DEVENGADO		
GND	IP	BP	AÑO	BP	IP	GND	BP	IP
25.3	20.2	-3.5	1980	-3.5	20.2	25.3	-3.5	20.2
29.7	19.5	-8.5	1981	-8.5	19.5	29.7	-8.5	19.5
34.7	22.3	-10.6	1982	-10.6	22.3	34.7	-10.6	22.3
32.7	25.9	-5.3	1983	-5.3	25.9	32.7	-5.3	25.9
31.1	26.0	-4.1	1984	-4.1	26.0	31.1	-4.1	26.0
29.6	23.7	-5.1	1985	-5.1	23.7	29.6	-5.1	23.7
33.4	23.2	-9.5	1986	-9.5	23.2	33.4	-9.5	23.2
34.3	23.7	-10.4	1987	-10.4	23.7	34.3	-10.4	23.7
31.1	23.3	-7.6	1988	-7.6	23.3	31.1	-7.6	23.3
25.8	21.7	-3.7	1989	-3.7	21.7	25.8	-3.7	21.7
23.6	21.4	-1.7	1990	-1.7	21.4	23.6	-1.7	21.4
19.8	22.0	2.6	1991	2.6	22.0	19.8	2.6	22.0
18.9	22.0	3.4	1992	3.4	22.0	18.9	3.4	22.0
18.7	18.9	0.5	1993	0.5	18.9	18.7	0.5	18.9
18.9	19.0	0.4	1994	0.4	19.0	18.9	0.4	19.0
20.0	19.5	-0.3	1995	-0.3	19.5	20.0	-0.3	19.5
20.0	19.7	0	1996	0	19.7	20.0	0	19.7
20.4	19.9	-0.3	1997	-0.3	19.9	20.4	-0.3	19.9
18.6	17.6	-0.9	1998	-0.9	17.6	18.6	-0.9	17.6
18.9	17.7	-1.1	1999	-1.1	17.7	18.9	-1.1	17.7
19.6	18.6	-0.9	2000	-0.9	18.6	19.6	-0.9	18.6
20.0	19.2	-0.7	2001	-0.7	19.2	20.0	-0.7	19.2
21.8	20.4	-1.2	2002	-1.2	20.4	21.8	-1.2	20.4
22.1	21.2	-0.6	2003	-0.6	21.2	22.1	-0.6	21.2
21.0	20.7	-0.2	2004	-0.2	20.7	21.0	-0.2	20.7
21.4	21.1	-0.1	2005	-0.1	21.1	21.4	-0.1	21.1
21.9	21.8	0.1	2006	0.1	21.8	21.9	0.1	21.8
22.1	22.0	0.1	2007	0.1	22.0	22.1	0.1	22.0
23.8	23.5	-0.1	2008	-0.1	23.5	23.8	-0.1	23.5
26.1	23.6	-2.3	2009	-2.3	23.6	26.1	-2.3	23.6
25.6	22.6	-2.8	2010	-2.8	22.6	25.6	-2.8	22.6
25.5	22.8	-2.5	2011	-2.5	22.8	25.5	-2.5	22.8
24.1	21.5	-2.4	2012	-2.4	21.5	24.1	-2.4	21.5

Fuente: Elaboración propia con datos del CFP (2012).

3.1.5 Deuda del Sector Público

La política de deuda pública elaborada por los gobiernos de la alternancia, con fundamento en los CGPE 2000-2012, ha tenido como finalidad la captación de los recursos necesarios -priorizando los del mercado interno, aunque sin exentar los externos- para enfrentar las obligaciones de deuda vigente en las condiciones de costo más favorables en el mediano y largo plazos, de acuerdo con un nivel de

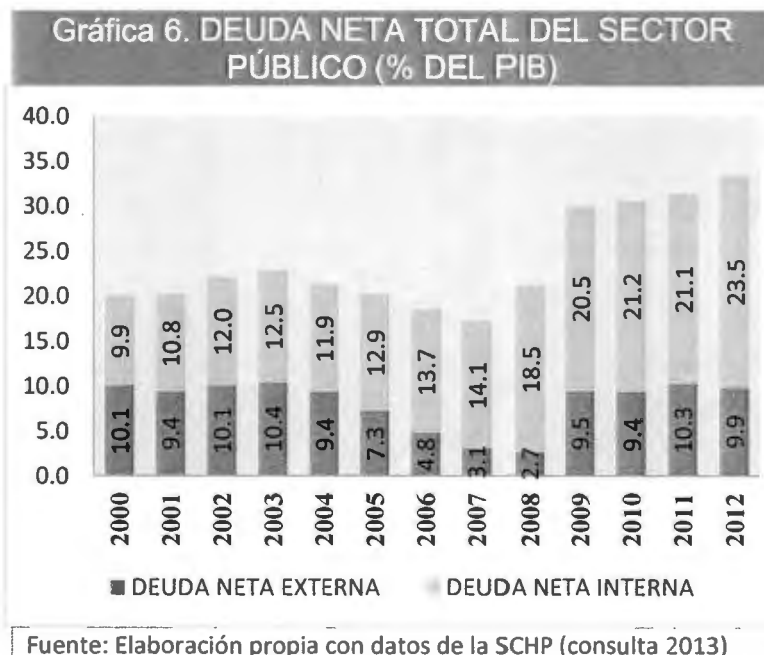
riesgo prudente. Así mismo, la adquisición de deuda, ha tenido como objeto, la financiación del déficit público, dentro un marco de estabilidad económica y de disciplina fiscal, y la promoción del desarrollo de los mercados financieros nacionales.

En general, tal y como se expone en el párrafo anterior así ha sido la evolución de la deuda pública. No obstante, lo anterior se ha desarrollado sobre un ambiente internacional negativo, con dos recesiones económicas en los Estados Unidos -2001 y 2008-.

Así pues, la deuda pública, ha respondido a los “estímulos del exterior” y seguido una trayectoria inversa a las fluctuaciones económicas. Es decir, en el periodo 2000- 2006 ha crecido hasta alcanzar su punto más alto en 2003 con un total de 23.1 % del PIB, representada por 10.4 % PIB de deuda externa y el 12.5 % PIB de deuda interna, y el más bajo en 2006 con el 18.5% del PIB. A partir de 2003 y hasta 2007 comienza a decrecer el total de la deuda, pero con una reducción relevante de la deuda externa –pasó de 10.4%PIB en 2003 a 3.1% PIB en 2008- alcanzando su punto más bajo en 2008 con el 2.7% PIB siendo la cifra más baja del periodo de los gobiernos de la alternancia. En contraparte, la deuda interna aumentó teniendo su punto más bajo en 2000 y el más alto en 2006 para el primer periodo de gobierno. Para el segundo periodo 2007-2012 el total de la deuda obtuvo su registro más bajo en 2007 con 17.2 % del PIB y el más alto en 2012 con 33.4 % del PIB. De igual manera que en el periodo anterior la política de deuda respondió a los efectos de la crisis ahora de 2008. También, en el segundo

periodo se ha continuado con la reducción de la deuda externa y el aumento de la interna de manera significativa.

En general, el comportamiento de la deuda pública total de los gobiernos de la alternancia ha sido fluctuante pero con una tendencia progresiva al pasar de 20% del PIB en 2000, con el nivel más bajo en 2007 -17.2% del PIB-, a 34.4 % del PIB en 2012. Junto con una reducción de la deuda externa que pasó de 10.1% PIB en 2000, -alcanzando su punto más alto en 2003 y el más bajo en 2008- a 9.9, por lo que tuvo una tendencia a la baja de 2000 a 2008 y de ahí a la alza manteniéndose por debajo de 10% de PIB. Y un aumento de la deuda interna que pasa de 9.9% PIB en 2000 –nivel más bajo del periodo-, a 23.5% PIB en 2012 – nivel más alto.



Respecto a las condiciones de costo y de riesgo la deuda total se ha adquirido en términos de largo plazo. La deuda externa de corto plazo es cuasi

inexistente, lo que reduce significativamente los riesgos de financiamiento. Por lo tanto, la regla ha sido reducir la deuda externa, y la que se adquiriera, que sea de largo plazo. Por otra parte, la deuda interna, que ha sido creciente, se ha adquirido en vencimientos de largo plazo en un alto porcentaje.

La siguiente gráfica resume lo antes expuesto.



Por último, en la siguiente gráfica se comparan los resultados del comportamiento que ha venido manifestando la deuda pública total durante las últimas tres décadas –y un poco más-.

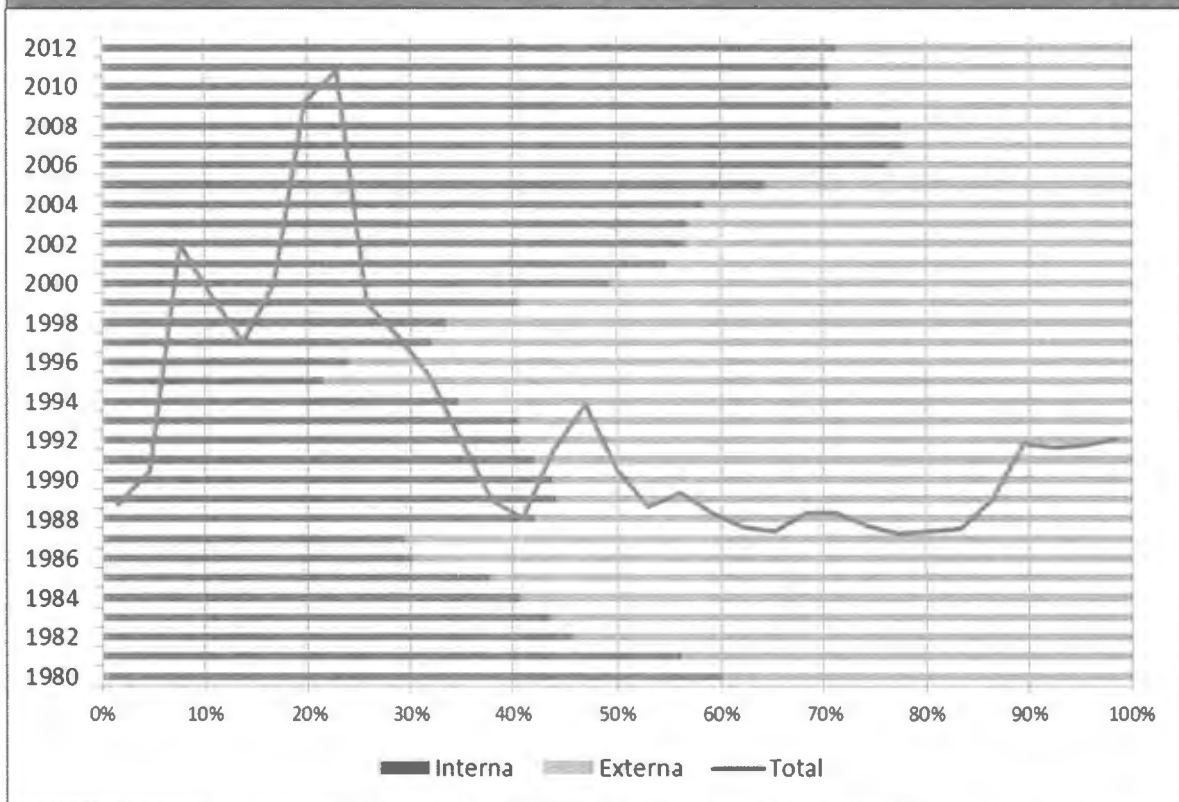
En la década de los ochenta, paradójicamente al negro episodio de la crisis de 1982, el punto más alto de deuda se registró en 1987 con 85.4 % PIB y el más bajo 25.2% PIB en 1980, y en general, con un promedio de 54.2% PIB.

En la década siguiente el nivel más alto se alcanzó en 1990 con el 43% PIB y el más bajo en 1993 con el 23.2% PIB, con un promedio en la década de 30.4% PIB. Hasta aquí, se muestra una reducción significativa de la deuda.

Para el último periodo 2000-2010 el punto más alto fue 33.7% PIB en 2009 y el más bajo 21.1% PIB en 2005. Empero el año 2012, se registró una deuda de 34.4% PIB. En promedio se tuvo una deuda de 23.7% PIB en la década.

Como se puede observar –en la gráfica siguiente- la tendencia de la deuda en el periodo que va de 1980 a 2012 ha sido decreciente, acompañada de la disminución de la deuda externa y el aumento de la interna con un financiamiento de largo plazo en el periodo 2000-2010 de acuerdo al promedio.

**Gráfica 8. DEUDA BRUTA DEL SECTOR PÚBLICO
% DEL PIB**



AÑO	TOTAL	INTERNA	EXTERNA	AÑO	TOTAL	INTERNA	EXTERNA
1980	25.2	15.1	10.1	1997	24.8	8.0	16.9
1981	29.8	16.8	13.1	1998	26.9	9.0	17.9
1982	61.3	28.1	33.2	1999	24.0	9.7	14.3
1983	54.3	23.6	30.7	PROMEDIO	30.4	10.7	19.7
1984	47.7	19.5	28.2	2000	22.1	10.9	11.2
1985	55.9	21.1	34.8	2001	21.4	11.7	9.7
1986	81.1	24.5	56.6	2002	23.9	13.5	10.4
1987	85.4	25.2	60.2	2003	23.9	13.6	10.3
1988	53.1	22.3	30.8	2004	22.2	13.0	9.3
1989	48.3	21.4	27.0	2005	21.1	13.5	7.5
PROMEDIO	54.2	21.5	32.5	2006	21.5	16.3	5.1
1990	43.1	18.9	24.2	2007	21.7	17.0	4.8
1991	34.3	14.4	19.9	2008	25.7	19.9	5.7
1992	25.8	10.5	15.3	2009	33.7	23.9	9.8
1993	23.2	9.4	13.8	PROMEDIO	23.7	15.3	8.4
1994	32.6	11.3	21.4	2010	33.1	23.4	9.7
1995	39.1	8.4	30.7	2011	33.4	22.7	9.6
1996	30.1	7.2	22.9	2012	34.4	24.5	9.9
PROM POR 2 SEX	31.2	11.6	19.6				

Fuente: Elaboración propia con datos del CEF (consulta 2012).

3. Consideraciones sobre la política fiscal de los gobiernos de la alternancia.

En esencia durante las administraciones 2000-2012 se continuó con una política fiscal que si bien no es contractiva, está restringida por los mandamientos de un modelo macroestabilizador que prioriza la estabilidad de precios, por lo tanto, su capacidad de respuesta como política anticíclica y aún más como política de desarrollo económico y social, es altamente limitada. Este modelo instrumentado a partir de la crisis de la deuda, y que sin duda ha cumplido sus objetivos al abatir la hiperinflación y reducir el INPC a solo un dígito, así como, controlar el tipo de cambio, no ha conducido a la generación de un crecimiento económico sostenido y sostenible. Tal y como afirma Villareal (2009) se ha convertido en una trampa para el crecimiento económico y ha desembocado en un “estancamiento estabilizador.”

En esa dirección se ha desplazado la política fiscal de lado del gasto, pero ahora enraizado en el equilibrio presupuestal, es decir, en la disciplina fiscal. El objetivo prioritario ha sido de reducir el déficit, meta que se ha cumplido, pero que ha limitado al gasto. Al contar con una política de ingresos de baja recaudación tributaria y con una estructura vulnerable dependiente de los ingresos petroleros, no se cuenta con la capacidad para incentivar el gasto al nivel que incrementa el crecimiento económico y que actúe como política anticíclica eficaz sin incidir en un régimen deficitario condicionante.

Si bien, se ha observado un crecimiento del gasto durante los periodos de coyuntura económica negativa y ha aminorado parcialmente sus efectos

corrosivos, no ha sido suficiente para devolver a la economía a la senda del crecimiento sostenido aproximándose al pleno empleo. Aún menos, acercarse a su tasa potencial del 6.5% anual (Villareal: 2009). Cabe subrayar que tal progresión restringida del gasto no ha sido compensada con suficientes ingresos por la debilidad de su estructura. Frente a los requerimientos económicos y sociales internos de un país en vías de desarrollo la política de gasto es insuficiente. Frente a los retos externos -crisis- se incide en un régimen deficitario –solo por el periodo de duración- y se financia con recursos internos para no desestabilizar el tipo de cambio lo que en su conjunto se condiciona aún más el crecimiento económico. La política fiscal no cuenta con la fortaleza de actuar como política de desarrollo social y económico, ni como política anticíclica eficaz.

Al respecto enuncia Tanzi (2004) que dentro del ambiente de la globalización la política fiscal de los países en desarrollo requiere de niveles elevados de gasto para llevar a cabo reformas ya que el gasto ha sido menor que en los países industrializados.

En el periodo 1988-1999 el gasto total devengado representó en promedio el 21.2% del PIB y en el periodo de los gobiernos de la alternancia el 22.7 % promedio respecto al PIB, Un avance bastante estrecho –por no decir casi nulo-, en términos comparativos. Respecto a los ingresos, han pasado de registrar el 20.2% al 21.4% con relación al PIB en el periodo comparado. En suma, al igual que el PIB los ingresos y los egresos están estancados. La deuda en general con una tendencia decreciente.

Por lo tanto, una política fiscal frente a una política de estabilidad monetaria-cambiaria ha exigido que la primera se subordine a tal objetivo y ha impuesto una disciplina fiscal constrictiva para reducir el déficit y no incentivar la demanda agregada más allá de un crecimiento económico magro del 2.5% del PIB, con el mandato unidimensional que postula la no generación de presiones sobre precios y la balanza comercial; en una economía con cadenas productivas desarticuladas, y con una la planta productiva vigente orientada a la exportación selectiva, y otra parte, no productiva, explotando el tipo de cambio proimportador como intermediarios. La productividad, la competitividad, la innovación, el fortalecimiento del mercado interno, la ampliación de la planta productiva, etc., son conceptos olvidados.

Se ha privilegiado la estabilidad sobre el crecimiento económico. Los males sociales suben a la superficie ante la escasez: desempleo, informalidad, corrupción. Inseguridad, migración, etc.

Este es saldo que ha dejado doce años de gobiernos panistas. En una enunciado, un estancamiento estabilizador con una política fiscal disciplinada, constrictiva y estancada del lado de los ingresos.

Cuadro 6. Principales Indicadores Económicos, 2000 - 2012

VARIABLE		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
PIB		6.0	-1.0	0.1	1.3	4.1	3.2	5.2	3.3	1.2	-6.0	5.3	3.9	3.9
PIB POR HABITANTE		4.7	-2.1	-1.2	0.1	2.8	2.1	3.9	2.0	-0.2	-7.2	4.0	2.7	2.8
PIB SECTOR JAL	ACT. PRIMARIAS	1.6	3.3	-0.2	2.9	2.5	-2.6	6.3	2.3	1.2	-3.2	2.9	-2.6	6.7
	ACT. SECUNDARIAS	5.4	-2.8	-0.3	0.8	3.7	2.8	5.7	2.0	-0.1	-7.7	6.1	4.0	3.6
	ACT. Terciarias	6.2	-0.3	0.1	1.5	4.5	4.2	5.3	4.5	2.4	-4.9	5.2	4.8	4.1
COERTA Y DEMANDA AGREGADAS	CONSUMO	7.4	1.9	1.4	2.1	4.4	4.5	5.1	3.9	1.6	-5.8	4.6	4.0	3.1
	GOB. GENERAL	2.4	-2.0	-0.3	0.8	-2.8	2.5	1.9	3.1	1.1	3.2	2.3	2.1	1.5
	PRIVADO	8.2	2.5	1.6	2.2	5.6	4.8	5.7	4.0	1.7	-7.2	4.9	4.4	3.3
	FOR. BRUTA DE CAPITAL	11.4	-5.6	-0.6	0.4	8.0	7.5	9.9	6.9	5.5	-11.8	0.3	8.1	5.9
	EXPORTACIONES	16.3	-3.6	1.4	2.7	11.5	6.8	11.0	5.8	0.5	-13.5	21.6	7.5	4.6

	DE B. Y S.														
	IMPORTACIONES DE B. Y S.		21.5	-1.6	1.5	0.7	10.7	8.5	12.6	7.1	2.6	-18.4	19.6	7.1	4.1
AHORRO TOTAL	INVERSIÓN INTERNA BRUTA	% PIB	23.9	20.9	20.7	22.9	24.9	24.4	26.2	26.5	26.9	23.8	23.9	25.1	24.7
	AHORRO NACIONAL		20.6	18.0	18.5	21.8	24.1	23.7	25.5	25.3	25.2	23.1	23.7	24.2	23.9
	AHORRO EXTERNO		3.2	2.9	2.2	1.1	0.8	0.7	0.6	1.3	1.8	0.7	0.2	0.8	0.8
EMPELOS Y SALARIOS	TASA DE PARTICIPACIÓN	%	56.3	57.3	56.9	57.1	57.7	57.9	58.8	58.8	58.7	58.6	58.4	58.6	59.2
	TASA DE DESOCUPACIÓN		2.2	2.8	3.0	3.4	3.9	3.6	3.6	3.7	4.0	5.5	5.3	5.2	5.0
PRECIOS DIC-DIC	PRECIOS NACIONALES AL CONSUMIDOR	Tasas de variación	9.0	4.4	5.7	4.0	5.2	3.3	4.1	3.8	6.5	3.6	4.4	3.8	3.6
	PRECIOS PRODUCTOR		6.4	1.3	9.2	6.8	8.1	4.0	6.1	5.1	7.2	4.1	4.4	7.8	1.2
SECTOR EXTERNO	TCN PROM. ANUAL (PESOS POR DÓLAR)		9.46	9.34	9.66	10.79	11.29	10.90	10.90	10.93	11.13	13.51	12.64	12.42	13.17
	TCN FIN DE PERÍODO (PESOS POR DÓLAR)		9.44	9.17	10.20	11.3	11.2	10.6	10.9	10.8	13.4	12.9	12.40	13.75	12.87
	TCR (ÍNDICE 1995=100)		58.6	53.4	52.0	61.1	65.7	62.8	62.0	63.8	66.7	75.6	69.6	70.7	71.6
BALANZA DE PAGOS	CUENTA CORRIENTE	Millones de dólares	-18,752	-17,730	-14,389	-7,826	-5,775	-5,558	-6,158	-12,970	-18,725	-5,767	-1,949	-9,671	-9,249
	CUENTA DE CAPITAL		20,037	28,392	23,452	22,807	15,686	12,089	6,598	21,422	32,329	17,276	44,481	49,417	46,878
	VARIACIÓN DEM LA RESERVA INTERNACIONAL		2,822	7,325	7,104	9,451	4,061	7,173	-989	10,311	7,450	5,397	22,759	28,879	21,040
CRÉDITO	BANCA COMERCIAL	% PIB	14.2	13.0	13.1	11.9	11.0	11.8	12.7	14.4	15.6	15.7	15.7	16.4	17.42
	BANCA DE DESARROLLO		6.0	5.8	6.6	6.1	4.9	4.5	2.9	2.2	2.6	2.9	2.8	2.67	2.9
TASAS DE INTERÉS	PASIVAS (CETES 28 DÍAS)	Tasa s anuales	15.2	11.3	7.1	6.2	6.8	9.2	7.2	7.2	7.7	5.4	4.4	4.2	4.2
	ACTIVAS (TIE 28 DÍAS)		17.0	12.9	8.2	6.8	7.1	9.6	7.5	7.7	8.3	5.9	4.9	4.8	4.8

Fuente: Elaboración propia con datos de la CEFP (consulta 2013).

4. Conclusiones generales

El Estado al ser una construcción histórica de los hombres tiene como fundamento y finalidad el establecimiento del bienestar público dentro del marco de un régimen democrático habilitante –libertades y garantías sociales-.

Las esferas política, social y económica del Estado, son interdependientes. No se pueden entender separadas ni superpuestas. La discusión de la intervención del

Estado en la economía resulta anacrónica cuando se advierte que los mercados no se autorregulan.

El principal instrumento con que cuenta el Estado para allegarse de recursos y promover el desarrollo político económico y social dentro de un régimen democrático habilitante –garantía de derechos, civiles, políticos y sociales-, encuentra su origen en la política fiscal –política de gasto ingresos y deuda-

La teoría de la política fiscal aunque presenta escenarios divergentes, se compone en esencia de dos vertientes: los que preconizan una política fiscal anticíclica con una fuerte intervención del Estado en la economía keynesianos-, y los que subrayan su ineficacia para incidir en la economía y aún más sus efectos negativos bajo determinadas circunstancias. En esta segunda categoría se preconiza la intervención mínima del Estado, dejando las decisiones económicas a las libres fuerzas del mercado bajo el axioma que postula la autorregulación de la economía –clásicos, neoclásicos y nuevos clásicos-.

Por otra parte, la evolución de la economía mexicana en materia de política fiscal se compone de dos momentos: el primero de 1954-1980 con una fuerte intervención del Estado en la economía mediante la instrumentación de una política fiscal expansiva, dentro de un mal manejo discrecional, a partir de 1970, pero con una herencia de deuda relevante del periodo anterior, y con problemas económicos estructurales. Lo anterior, cimentado sobre una economía cerrada con un tipo de cambio fijo, con un crecimiento económico significativo, pero con

problemas inflacionarios subyacentes combinados con variables internas y externas adversas que desembocaron en la crisis de la deuda en 1982.

El segundo con una política fiscal contractiva, bajo los postulados de la estabilidad macroeconómica. Y la continuidad de este modelo, de 2000 a 2012 donde se mantiene el mandato unidimensional de la estabilidad de precios y del tipo de cambio, con una política fiscal subordinada a una política monetaria de metas de inflación y por tanto, orientada bajo los criterios de disciplina fiscal para no generar déficits que desequilibren el tipo de cambio. Estas medidas, han desembocado en un creciente endeudamiento público interno. La política fiscal se ha ajustado parcialmente solo del lado del gasto público y no del lado de los ingresos –con intentos insuficientes-, de tal manera que a partir de la presencia de una constricción fiscal, se aumenta la deuda pública interna y se condiciona el crecimiento económico.

Por consiguiente, el Estado mexicano, no cumple con los fines de un régimen democrático dentro del contexto de la globalización. Subordina su política fiscal a los intereses del capital extranjero, porque no cuenta con la estructura productiva, financiera e institucional para acumular riqueza, proveerse de los recursos necesarios, y en consecuencia cumplir con las funciones y responsabilidades que le dan legitimidad. Los ciudadanos están reducidos a simples electores y receptores de los efectos corrosivos que impone un Estado subdesarrollado económica y políticamente en pleno siglo XXI.

Bibliografía

Begg, D., (1989), *La revolución de las expectativas racionales en la macroeconomía*, México, FCE, Trad. Ofelia Arruti.

Bovero, M. (2002), "Los adjetivos de la democracia", *Una gramática de la democracia, Contra el gobierno de los peores*, capítulo 2, pp. 37-53.

Bobbio, N. (2001), *El futuro de la democracia*, México, FCE, trad. José F. Fernández Santillán.

Calvo, A. y Galindo, M. A. (1990), *La teoría de la política fiscal: diversos enfoques*, Barcelona, Dickinson.

Castells, M. (1997), *La era de la información: economía, sociedad y cultura: el poder de la identidad*, Vol. 2, Madrid, Alianza, Trad. Carmen Martínez Gimeno.

Chang, H-J. (1996), *El papel del Estado en la economía*, México, Ariel Sociedad Económica.

Chomsky, N. (2007), *Estados fallidos. El abuso de poder y el ataque a la democracia*. Barcelona, Ediciones B, trad. Gabriel Dols.

Ferrajoli, L. (2004), "La democracia como vacío de derecho internacional", apdo. 2 del cap. "¿Es posible una democracia sin Estado?", en *Razones Jurídicas del pacifismo*, Madrid, Trotta, pp.141-150.

Friedman, M., (1970), *Un programa de estabilidad monetaria y reforma bancaria*, Bilbao, Ediciones Deusto, Trad. D. Enrique Mas Montañés.

Friedman, M. y Friedman, R. (1983), *Libertad de elegir*, Barcelona, Orbis.

Friedman, M. (1992), *La economía monetarista*, Barcelona, Gedisa, Trad. Daniel Zadunaisky.

Georges B. (1982), *Tratado de ciencia política*, México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México.

Held, D. (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós Ibérica, Trad. Sebastián Mazzuca.

LeRoy R. y VanHoose D. (2005), *Macroeconomía: teorías, políticas y aplicaciones internacionales*, 3ª edición, México, Thompson, trad. Pilar Mascaro S.

Locke, J. (1995), *Ensayo sobre el gobierno civil*, México, Gernika, Trad. Ana Stellino.

Stuart, M. J. (2007), *Principios de economía política*, Libro V, Cap. VII, Madrid, Fundación ICO-Editorial Síntesis.

Kaufmann, Daniel, 2004, "Reformas estructurales que ayudan a mejorar el buen gobierno" en Banco de México y Senado de la República, *El crecimiento económico y la globalización*, México, BANXICO, pp. 73-92.

Keynes, J. M. (2003), *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, 4ª ed., México, FCE,

Krugman, P. (1994), *Vendiendo prosperidad: sensatez e insensatez económica en una era de expectativas limitadas*, Barcelona, Ariel sociedad económica.

Krugman, P. y Wells R. (2007), *Macroeconomía: introducción a la Economía*, Princeton, Reverte.

Mankiw, G., (2006), *Macroeconomía*, 6ª edición, Barcelona, Antoni Bosch, Trads. M. Esther Rabasco y Luis Toharia.

Musgrave, R. A. y Musgrave P. B. (1984), *Hacienda pública teórica y aplicada*, Instituto de Estudios Fiscales, Universidad de California, 2ª ed.

Musgrave, Richard A. (1997), "Micro and Macro aspects of fiscal policy", en Mario I. Bléjer y Teresa Ter-Minassian (editores), *Macroeconomic Dimensions of Public Finance: Essays in Honour of Vito Tanzi*, London, Routledge.

Napoleoni, C. (1963), *El Pensamiento económico en el siglo XX*, Oikos-Tau.

Osorio, J. (2004), *El Estado en el centro de la mundialización. La sociedad civil y el asunto del poder*, México, FCE.

Paramio, L. (2002), "La globalización y el malestar de la democracia", *Revista internacional de Filosofía Política*, N. 20, UAM-UNED, México-Madrid, pp. 5-21.

Villareal, R. (2009), *El modelo de apertura macroestabilizador. La experiencia de México*, Economía Teoría y Práctica, Número especial, Vol. 2, noviembre, UAM-I.

Ricardo, D. (2010), *Principios de economía política y tributación*, FCE, México.

Rodríguez, I. e Ibarra, J. (2009), *Del estado de derecho al estado social de derecho*, Justicia Juris, ISSN 1692-8571, Vol. 10. Octubre 2008 - Marzo 2009.

Salazar, L. (2010), "El estado y las precondiciones de la democracia", *Más allá de la transición. Los cambios políticos en México. 1977-2008*, coautoría, México, UAMI-M. A. Porrúa.

Salvadori, M. (1997), "Estados y democracia en la era de la globalización: desde el Estado soberano Absoluto al Estado administrativo", *Un Estado para la democracia*, Salvadori, et al., México, M. A. Porrúa-IETD, pp. 11-28.

Santa Cruz, A. (2011), "México en América del Norte, 1920-2010: la semántica de la soberanía", Mercedes de Vega (Coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010*. México: Secretaría de Relaciones Exteriores. 2011, pp. 264-293.

Smith, A. (1958), *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*, 2ª ed. 7ª reimpresión, edición de Edwin Cannan, México, FCE, introducción de Max Lerner, nueva traducción y estudio preliminar de Gabriel Franco.ec

Tello, C. (2007), *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, México, UNAM-Facultad de Economía.

Touraine, A. (1995), *¿Qué es la democracia?*, México, FCE, trad. Horacio Pons.

Urquidí, V. (1973), "La política fiscal en el desarrollo económico de la América Latina", en Héctor Assael (Comp.) *Ensayos de política fiscal*, FCE, México.

Fuentes electrónicas:

Banco Mundial (consulta 2013), *¿Qué es la globalización?*. <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones1.htm>

Barcelata, H. (2010), *Gasto público y sector paraestatal en México*, España, Grupo Eumet.net-Universidad de Málaga. <http://www.eumed.net>

Barro, Robert J. (1974), *Are government bonds net wealth?* Journal of Political Economy 82(6): 1095-1117. <http://dash.harvard.edu/handle/1/3451399>

Barro, R. (1989), *The Ricardian Approach to Budget Deficit*, The Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, No. 2, pp. 37-54. <http://www.jstor.org>

Lucas, R. E. (1978), "Evaluación econométrica de la política: Una crítica", traducción del Dr. Núñez Zúñiga Rafael (2006), *Carta de Políticas Públicas en México y en el Mundo núm. 44*, Facultad de Economía, UNAM, México, Junio.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, (2001), *Evolución y Perspectiva del Sector Energético en México: 1970-2000*, <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/cefp0512001.pdf>

Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (consulta 2013), *Indicadores y estadísticas*, varios archivos.
[http://www3.diputados.gob.mx/camara/001 diputados/006 centros de estudio/02 centro de estudios de finanzas publicas 1/005 indicadores y estadisticas/01 historicas](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006 centros de estudio/02 centro de estudios de finanzas publicas 1/005 indicadores y estadisticas/01 historicas)

Centro de Estudio de las Finanzas Públicas (consulta 2013), *Información gráfica: situación económica, ingresos y gasto*.
http://www.cefp.gob.mx/graficasdinamicas/dem_evolucionmezcla.html

SHCP, (consulta 2013), *Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública*.
<http://www.hacienda.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Estadisticas Oportunas Finanzas Publicas/Informacion mensual/Paginas/finanzas publicas.aspx>

OECD (2010) *Perspectivas OCDE: México, Políticas Clave para un Desarrollo Sostenible*.
<http://www.oecd.org/mexico/45391108.pdf>

Documentos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>

Ley de Planeación.
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>

Presidencia de la República (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Diario Oficial de la Federación.

Presidencia de la República (2007), *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, Diario Oficial de la Federación.

SHCP (varios años), *Criterios Generales de Política Económica*.
<http://www.shcp.gob.mx/POLITICAFINANCIERA/FINANZASPUBLICAS/Paginas/CriteriosGralesPolEco.aspx>