

T
594

 XOCHIMILCO SERVICIOS DE INFORMACION
ARCHIVO HISTORICO

95521



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

**DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES**

**LÍMITES DEL FUNDAMENTO MACROECONÓMICO
DE EQUILIBRIO FISCAL, COMO CONDICIONANTE DE
ESTABILIZACIÓN DEL MODELO DE DESARROLLO DOMINANTE:
El caso de México y América Latina (1980-2005).**

**T E S I S
QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES
CON ESPECIALIDAD RELACIONES INTERNACIONALES**

P R E S E N T A

Eduardo Leonel Pagaza Robles

México, D. F. noviembre, 2006

**UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO**

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

**DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES
Área de Concentración:
RELACIONES INTERNACIONALES**

**Línea de Investigación:
Teoría de las Relaciones Económicas Internacionales**

**Coordinadora de Área:
Dra. Aída Lerman Alperstein**

**Tesis para optar al Grado de Doctor en Ciencias Sociales
con especialidad en Relaciones Internacionales**

**TITULO:
Límites del fundamento macroeconómico de equilibrio fiscal, como
condicionante de estabilización del modelo de desarrollo dominante:
El caso de México y América Latina (1980-2005)**

**Tutor:
Dr. Etelberto Ortiz Cruz**

**Doctorante:
Eduardo Leonel Pagaza Robles**

México, D. F., a noviembre de 2006

AGRADECIMIENTOS:

Familia:

A mis padres Juana y Alberto, por darme la oportunidad de vivir en este tiempo, por su impulso y apoyo permanente que me permitieron alcanzar y cerrar un ciclo de crecimiento personal y académico. Por todo lo que me han dado gracias, un beso y un abrazo.

A mis queridos hermanos, Larizza, Dolores, Theo y Alberto, por todo lo compartido, por su cercanía, apoyo e impulso, gracias, un abrazo y un beso.

A Rosy, mi esposa, por estar siempre a mi lado acompañándome y apoyándome en diversas batallas, aligerando tiempos difíciles y compartiendo logros, por todo gracias, un abrazo y un beso.

A mis hijas, Tannia y Pamela, y a mi hijo Eduardo, por la permanente motivación y estímulo que me dan al verlos crecer, por todo lo que me han dado, un abrazo y un beso.

A mi nieto Luis Carlo, como una señal de bienvenida, con mucho amor, un abrazo y un beso.

A todos mis sobrinos, Aranza, Andrea, Larizza, Alberto, Aldair, Armando, Arturo, Fernando y Walter, con mucho cariño, esperando que este trabajo sea una señal de estímulo en su formación, les mando un abrazo y un beso.

A Isaura Reyna, por su apoyo incondicional y solidario, mi más amplia gratitud, un abrazo y un beso.

A mi *Alma Mater*:

La Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, institución de educación pública de primera importancia para nuestro país, mi gratitud por todo lo que me proporcionó durante mi formación.

A mis profesores:

Dr. José Ayala Espino, (q.e.p.d.), por todas sus enseñanzas, gracias.

Dra. Aída Lerman, Dr. Federico Manchón, Dr. Federico Novelo, Dr. José Luis Orozco, por compartir conocimientos y experiencias, gracias.

Dr. Etelberto Ortiz Cruz, por su apoyo, paciencia y disposición a la enseñanza, gracias.

Revisores de esta investigación, Dr. David Barkin, Dr. Carlos Gómez, Dr. Federico Manchón, Dr. Ciro Murayama, Dr. Federico Novelo, por sus enriquecedoras sugerencias que permitieron mejorar esta investigación, gracias.

A mis amigos:

Carlos Colin, compañero de toda la vida, un abrazo.

Demetrio Stematiu, compañero incondicional y solidario, un abrazo.

Jesús Trapaga, estimado y brillante colega, en agradecimiento por todo lo que compartimos y por los momentos en que me proporcionaste apoyo inteligente y solidario, un abrazo.

Francisco Paredes, estimado y brillante colega, por los momentos y experiencias compartidas, un abrazo.

José Trejo, por tu importante estímulo y apoyo, un abrazo.

Jorge Álvarez, estimado y brillante colega, en agradecimiento por tu apoyo inteligente, un abrazo.

José Ortiz, estimado y brillante compañero, por los momentos compartidos, un abrazo.

Julio Flores, por tu importante estímulo y por todo lo compartido gracias, un abrazo.

Índice:

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

Capítulo 1

Del Desarrollo Económico con creciente déficit fiscal, a la disciplina fiscal con estancamiento: El caso de México (1950-2001).

1.1	México: Antecedentes de una Industrialización subsidiada.....	8
1.2	La estrategia fiscal del Desarrollo Estabilizador.....	14
1.2.1	La fiscalidad y el financiamiento del déficit.....	14
1.2.2	Finanzas Públicas.....	16
1.2.3	Estabilidad a cambio de un alto costo fiscal.....	17
1.3	El Desarrollo Compartido (1971-1976).....	21
1.3.1	Finanzas Públicas.....	21
1.4	Petróleo y desorden en las finanzas públicas.....	23
1.5	El primer choque petrolero (1974-1978).....	24
1.6	El segundo choque petrolero y la respuesta del sector público (1979-1981).....	26
1.7	La crisis de 1982, límite de la estrategia.....	27
1.7.1	El debate sobre la crisis de 1982.....	30
1.8	Ajuste y cambio estructural (1983-1988).....	34
1.9	El choque de 1986 y la profundización de la estrategia ortodoxa.....	36
1.10	Economía Pactada.....	39
1.11	Ajuste patrimonial y déficit.....	41
1.12	Crisis y ajuste fiscal en perspectiva.....	43
1.13	La primera etapa del ajuste.....	44
1.14	Caracterización del desequilibrio externo (1988-1995).....	46
1.15	Desequilibrios con política fiscal pasiva.....	48
1.16	Equilibrio fiscal, como condición macroeconómica.....	50
1.17	Del "equilibrio fiscal" a la inestabilidad macroeconómica.....	51

Capítulo 2

Latinoamérica: del desorden a la disciplina fiscal

2.1 Convergencia a los desequilibrios.....56

2.2 EL Ajuste fiscal en América Latina.....66

2.3 El problema de la caída de los Ingresos Públicos en América Latina.....68

2.4 El déficit, la deuda y los nuevos retos macroeconómicos
de la política Fiscal en Latinoamérica.....70

Capítulo 3

Equilibrio Fiscal como condición de estabilidad macroeconómica

3.1 Referentes teóricos del equilibrio fiscal 75

3.2 El enfoque postkeynesiano, la alternativa crítica.....81

Capítulo 4

El déficit privado, límite de la estabilización macroeconómica

4.1 El problema: equilibrio fiscal con pasivos crecientes.....93

4.2 Hacia un concepto de déficit que integre todos los pasivos.....97

4.3 Las nuevas formas de déficit.....99

4.4 Otros pasivos detonantes de déficit.....109

Capítulo 5

Cambio Estructural: El papel de los Organismos Financieros Internacionales y lo Instrumentado por México

5.1	Redefinición de las funciones del Estado en relación al mercado.....	117
5.2	La Reforma Económica, para rehabilitar al mercado.....	118
5.3	Cambio estructural: El proceso de privatización de empresas públicas.....	119
5.4	Habilitadores de la Estrategia: BM y FMI.....	121
5.5	La visión del BM y el FMI respecto a la empresa pública y al déficit.....	122
5.6	Límites del cambio estructural.....	124
5.7	Cambio estructural en México.....	125
5.8	El Consenso de Washington y la Reforma Estructural.....	127
5.9	Contexto actual del cambio estructural.....	133
5.10	Problemas del Cambio Estructural en México.....	136

Capítulo 6

Límites del fundamento de equilibrio fiscal, como condicionante de estabilidad macroeconómica: el caso de México (1980-2001)

6.1	El problema: El equilibrio fiscal como estrategia presupuestal.....	139
6.1.1	El equilibrio presupuestario y la revolución keynesiana.....	143
6.1.2	La imposibilidad de conciliar equilibrio fiscal y la acción estabilizadora....	145
6.2	Marco conceptual.....	148
6.2.1	Evolución conceptual del déficit y sus implicaciones.....	149
6.2.2	Balance fiscal: situación actual, evolución y calidad de las Estadísticas de las finanzas públicas en México.....	149
6.3	Del equilibrio fiscal justificado contablemente, al desequilibrio como condición de funcionamiento sistémico.....	162
6.3.1	El desequilibrio definido endógenamente	164
6.4	Hacia un nuevo concepto de déficit que integra todos los pasivos.....	174
6.5	El gasto como detorante del déficit.....	177
6.6	Contradicciones del discurso oficial.....	182

Capítulo 7

Nuevas formas de intervención del Estado

7.1	El mercado necesita nuevas formas de intervención.....	184
7.2	Cambio estructural a cambio de un alto costo fiscal y social.....	189
7.3	Privatización ex-post generadora de déficit.....	196
7.4	La presunta neutralidad económica, genera mayor intervención del Estado.....	197
7.5	Por un Estado promotor y eficiente.....	202

Conclusiones:

Respecto al fundamento de equilibrio fiscal.....	206
Consenso de Washington.....	212
Respecto al déficit	214
América Latina.....	219

Bibliografía.....	224
-------------------	-----

Apéndice Estadístico

Gráficos

INTRODUCCIÓN

La visión teórica dominante de la economía (neoclásicos y nuevos clásicos) señala a los mecanismos autorreguladores del mercado como las herramientas necesarias, aunque no suficientes, para alcanzar el pleno empleo de los factores productivos.

Bajo esta visión el déficit público representa un problema, ya que actúa como una interferencia en el funcionamiento de los mercados financieros y productivos por medio de la cual se distorsiona el sistema de precios y, consecuentemente, asigna ineficientemente los recursos.

Como resultado de esta visión teórica, en los últimos treinta años se ha impuesto un modelo que prioriza el equilibrio fiscal, la liberalización y desregulación de los mercados para dar paso a la globalización productiva y financiera. Se da una abierta oposición a la intervención del Estado en la economía con propósitos económicos: promoción, regulación y dirección que impide, supuestamente, instrumentar subsidios y transferencias e incrementar el papel del sector público en la economía como productor de bienes y servicios.

A lo largo del desarrollo de esta investigación, veremos como en México y América Latina a partir de la crisis de la deuda de los años ochentas y de los desequilibrios registrados en las finanzas públicas, que alcanzaron su máxima expresión en déficits de alrededor de 20 por ciento del PIB, se crean las condiciones para instrumentar un profundo proceso de ajuste macroeconómico a las finanzas públicas, que incluye en uno de sus aspectos centrales el saneamiento de las cuentas públicas para alcanzar equilibrio fiscal.

En la actualidad, a pesar de los resultados tan limitados que se obtuvieron en términos de desarrollo económico, en la región siguen pensando los macroeconomistas oficiales que es necesario continuar esta estrategia profundizando la "disciplina fiscal" para lograr equilibrio macroeconómico, e inclusive se llega a proponer como objetivo de corto plazo alcanzar superávit en las cuentas fiscales.

Para cualquier gobierno, dentro de su estrategia, el papel de las finanzas públicas y el resultado de su manejo (déficit o superávit) es verdaderamente significativo, ya que de éstas depende la posibilidad de acelerar, detener o estancar a la economía. Por ello, para esta investigación es del mayor interés revisar y cuestionar la evolución y el papel que ha jugado y sigue jugando el déficit público en los últimos años.

Este trabajo transita y da seguimiento a algunos procesos y decisiones que posibilitaron el inicio de una larga marcha hacia una transición económica, que en la actualidad observamos inconclusa, costosa, y que prometió alcanzar una

economía de mercado abierta, competitiva y con finanzas públicas sanas en un contexto de crecimiento con estabilidad.

Como veremos, desde la década de los ochentas se opera e instrumenta un programa de ajuste macroeconómico, que no sólo pretende el saneamiento de las finanzas públicas de México y el resto de América Latina, sino que tiene también como uno de sus objetivos centrales el reorientar y alinear globalmente a la política fiscal.

Todo esto instrumentado y respaldado en la visión teórica de la economía que señala al déficit público como una de las principales interferencias en el funcionamiento eficiente de los mercados, ya que distorsiona el sistema de precios e incide en la asignación ineficientemente de los recursos.

En la revisión de la política fiscal, esta investigación elabora un análisis del perfil de la fiscalidad asumida por el Estado Mexicano y por los diversos países latinoamericanos que proponen como planteamiento estratégico y condición de estabilidad macroeconómica, alcanzar la meta de equilibrio fiscal.

La idea central no es discutir conceptual y metodológicamente los diferentes tipos de déficit, sino destacar y hacer evidente que las medidas tomadas y los mecanismos instrumentados para alcanzar el equilibrio fiscal, en el fondo nos lleva a un creciente desequilibrio de nuestras finanzas públicas y a la generación de un nuevo tipo de pasivos (déficits privados), que no se ven reflejados en las cuentas fiscales oficiales, pero que presionan y vulneran de manera determinante a la posibilidad de alcanzar las pretendidas finanzas públicas sanas.

El equilibrio fiscal, como veremos, sólo es alcanzado en las estadísticas y documentos oficiales. Pero en la dinámica económica real, lo que tenemos es una creciente acumulación de pasivos y un crecimiento de deuda interna.

Este desequilibrio creciente de las finanzas públicas es una de las consecuencias de dar puntual cumplimiento doctrinal al fundamento macroeconómico de déficit nulo, ya que este desequilibrio es generado por diferentes causas dentro de las cuales se encuentran la política monetaria seguida, la caída de la inversión, la disminución del ritmo de actividad económica, la caída de los ingresos fiscales, la sistemática reducción del gasto público en inversión, la caída del ingreso y la consecuente generación y acumulación de pasivos en la esfera de los agentes económicos privados (déficits privados); mismos que son transferidos al Estado por diversos mecanismos y vías, generando a su vez más presiones financieras.

En el caso específico de México, los mecanismos, figuras jurídicas y vías utilizadas para compensar y habilitar el déficit privado son los Fideicomisos, Programas, Fondos, Institutos, y deudas contingentes, dentro de los cuales podemos destacar el Fideicomiso Liquidador de Instituciones Auxiliares de Crédito (Fideliq), el Programa de Inversión con Registro Diferido en el Gasto (Pidiregas), el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (Farac), el

Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), la deuda subnacional, los pasivos laborales y pensiones, entre otros. Todos estos mecanismos y figuras legitimadas por el Estado, son la evidencia de las nuevas presiones financieras y de una nueva generación de pasivos, que no sólo impiden alcanzar la meta de equilibrio fiscal, sino que cuestionan de fondo, el tipo de equilibrio fiscal alcanzado y colocan en un alto nivel de vulnerabilidad e inestabilidad a las finanzas públicas.

Esta investigación tampoco centra su atención en una visión nostálgica de esquemas en donde el Estado debe regresar a ser omnipresente, sino en tratar de entender los roles que ha asumido a lo largo del periodo analizado (1980-2005) y sus consecuencias sintetizadas en el comportamiento del déficit fiscal y de los diferentes pasivos del Estado, independientemente de que estos sean o no, oficial y legalmente reconocidos como deuda pública; pero que sí presionan realmente y de manera creciente a las finanzas públicas, imposibilitando alcanzar no sólo la disciplina fiscal recomendada por los organismos internacionales y el Consenso de Washington, sino también la tan esperada estabilidad macroeconómica.

Como caso específico hago una revisión de la evolución conceptual del déficit utilizada oficialmente en México, dando seguimiento a su trayectoria a fin de destacar que independientemente de los diferentes conceptos de déficit que se utilizan por las diversas instituciones de nuestro país, ninguno de ellos refleja integralmente la totalidad de los pasivos asumidos por el Estado Mexicano.

La idea central de la investigación es destacar que el equilibrio fiscal como condición de estabilidad macroeconómica es inalcanzable, por el hecho de que los pasivos que genera vulneran permanentemente la dinámica económica y, en consecuencia, a las frágiles finanzas públicas, imponiendo serios límites al crecimiento y a la pretendida estabilidad macroeconómica.

Más adelante estará expuesta la siguiente hipótesis: el equilibrio fiscal como condición de estabilidad macroeconómica es inalcanzable a través de una política económica ortodoxa, ya que las medidas que se instrumentan para lograrlo deterioran la actividad económica y el ciclo ingreso-gasto generando presiones crecientes a la deuda pública, situación que destruye el esfuerzo estabilizador por su alto costo fiscal y social.

Para verificar lo anterior, analizo la historia económica reciente de nuestro país y tomo como referentes teóricos los planteamientos neoclásicos y de los nuevos clásicos, en los que se basa la propuesta de política económica ortodoxa de equilibrio fiscal; asimismo los aportes teóricos postkeynesianos para el análisis del papel que juega el déficit fiscal como una variable endógenamente definida, que opera como una condición necesaria y estratégica para el funcionamiento sistémico de nuestra economía y de las principales economías latinoamericanas.

En este contexto, las crisis recurrentes de México y el resto de América Latina obligan a repensar la meta de equilibrio fiscal como uno de los ejes estratégicos

del Programa de Reformas Económicas de Cambio Estructural y Estabilización operado estos países y sintetizado en el Consenso de Washington como el referente de transición aplicado en los últimos veinte años.

Las crisis de los países de América Latina se explicaban a partir del argumento de que eran economías estatistas, semicerradas y de industrialización ineficiente, orientadas al mercado interno. Pero después del profundo proceso de reformas estructurales hacia economías de mercado, privatizadas y abiertas a la competencia internacional se esperaba el nacimiento de economías eficientes con altas tasas de crecimiento.

En la actualidad, los esquemas y las formas en las que opera la política fiscal son otros, por lo que estamos obligados a analizar algunos de los procesos de política macroeconómica en la que opera el proceso de estabilización, los cuales están basados en alcanzar equilibrio fiscal por la vía de un recorte selectivo del gasto y en una política monetaria prudente acompañada de un tipo de cambio real competitivo, a fin de alcanzar el objetivo de lograr estabilidad de precios (inflación nula).

Es importante señalar que tomo en cuenta el análisis del significado y las consecuencias que la meta de equilibrio fiscal tiene como eje estratégico de la política fiscal, para una economía como la nuestra, abierta y plenamente incorporada al mercado internacional.

Siendo, como lo dije antes, de suma importancia para esta investigación el hecho de destacar que el Programa de Reformas Económicas de Cambio Estructural seguido por América Latina y México presenta límites vía generación de pasivos crecientes (déficits privados), reflejados en la incapacidad de generar estabilidad y crecimiento económico, bajo un esquema que obsesivamente insiste en mantener como eje estratégico de la gestión macroeconómica un perfil de Política Fiscal, sustentado en el fundamento macroeconómico de equilibrio fiscal.

De tal forma, cuestiono el perfil de política fiscal donde el Estado no apoya suficientemente la promoción del crecimiento y, en cambio sí la utiliza como un instrumento que responde a las necesidades de algunos agentes económicos, creando una red de mecanismos de apoyo y compensación (déficits privados) dirigidos deliberadamente vía de gasto; por medio de los cuales, se concentra el ingreso y se traslada el costo fiscal de estas transferencias a la sociedad, argumentando siempre que no es posible incrementar el gasto público, ni mucho menos instrumentar políticas anticíclicas.

También sostengo que el Estado realmente está imposibilitado para controlar el nivel de déficit fiscal, lo que obliga deliberadamente al gobierno a manipular las cifras oficiales que publica y en las que deliberadamente no incluyen todos los pasivos que genera y administra. De lo contrario reflejaría en sus informes oficiales niveles de déficit y deuda muy superiores a los que cotidianamente nos reportan.

Lo anterior implica que el equilibrio fiscal, tan aplaudido y manifiesto en el discurso oficial, es cuestionable, no se sustenta en la realidad y que las nuevas presiones fiscales, que permanentemente se derivan de la necesidad de seguir compensando ineficiencias o de seguir generando una red de protección para algunos agentes económicos privados, continúan en aumento manifestándose bajo diferentes formas y figuras: Fondos, Fideicomisos y Programas, caída de la recaudación fiscal y los ingresos públicos; todos ellos con cargo al erario público y con participación en el aumento de la deuda.

En este contexto, comparto la posición de algunas voces académicas que apoyan visiones alternativas de política económica, que aún reconociendo que la mano invisible del libre mercado es el mejor método para promover la eficiencia en la asignación de recursos, ésta presenta serios límites y debe de ir acompañada de la mano solidaria de la sociedad para lograr equidad distributiva, y de la mano promotora del Estado para alcanzar crecimiento y desarrollo con estabilidad.

Para lograr lo anterior procedo de la siguiente manera:

En el capítulo uno, analizo el papel de la política fiscal en el desarrollo económico de México, lo hacemos dividiendo la historia económica moderna de México destacando los antecedentes de la industrialización, caracterizada por altos niveles de subsidios y sus consecuencias reflejadas en los fuertes desequilibrios de nuestras finanzas públicas. Al mismo tiempo, analizo el fuerte impacto del petróleo y su importante papel en el desorden de las finanzas públicas, e incluyo en el análisis el importante debate de la crisis de 1982, vista como un límite de la estrategia seguida y sus consecuencias en la política de ajuste y cambio estructural. Analizo también la intención de pretender alcanzar equilibrio fiscal y de cómo esta estrategia genera nuevos pasivos (déficits privados), que presionan y vulneran sistemáticamente el pretendido equilibrio de las finanzas públicas.

En el capítulo dos, reviso la experiencia latinoamericana, y como sus Estados tuvieron por común denominador la aplicación de una política macroeconómica que permitiría alcanzar el equilibrio fiscal (disciplina fiscal), en respuesta a los desequilibrios del pasado. Aclarando que en la actualidad el esquema de operación responde a los requerimientos del funcionamiento sistémico de estas economías. En este contexto, analizo el proceso de ajuste fiscal en las principales economías de la región, el cual deliberadamente obedece a la aplicación de un programa generalizado de ajuste que responde al fundamento macroeconómico de equilibrio fiscal. Destacando algunas de las consecuencias que esta estrategia ha tenido en las economías latinoamericanas en la actualidad.

En el capítulo tres, estudio algunas referencias teóricas, en las cuales se sustenta el argumento de perseguir la estabilidad a través de alcanzar el equilibrio fiscal o el déficit nulo. Posteriormente analizo el esquema propuesto por el “Consenso de Washington” y su vinculación con la macroeconomía dominante, cuyo objetivo principal es abrir las economías a la competencia internacional, liberar el

mecanismo de precios relativos para la asignación eficiente de los recursos y generar una estructura de precios estables. Explico también las nuevas formas de intervención del Estado manifiesta en los últimos años, por medio de las cuales se pretende alcanzar estabilidad y crecimiento, explicando los mecanismos y las consecuencias que se derivan de perseguir doctrinalmente la meta de equilibrio fiscal. Finalmente, retomo aportaciones teóricas postkeynesianas que me permiten explicar como los instrumentos de política económica aplicados son inconsistentes, ya que al final del proceso económico lo que alcanzamos es inestabilidad, estancamiento económico y mayor endeudamiento.

En el capítulo cuatro, analizo la generación de déficits privados y de cómo estos crecen como consecuencia de pretender alcanzar la meta de equilibrio fiscal. Estas nuevas formas de déficit atentan contra la misma meta que se pretende alcanzar (déficit nulo). Trato de evidenciar que lejos de alcanzar el equilibrio fiscal, la operación de nuestras finanzas públicas necesitan y se sustentan en el desequilibrio como una condición para el funcionamiento sistémico de nuestra economía. El desequilibrio se genera vía nuevas formas de gasto público que corresponden deliberadamente a las nuevas necesidades de los operadores del mercado.

También, este análisis descubre las contradicciones del discurso oficial y trata de demostrar que en realidad el mercado, o por lo menos algunos de sus operadores, necesitan nuevas formas de intervención estatal que generan nuevas presiones vía gasto, mayor deuda y un alto costo fiscal y social.

Sobre esta dirección, sostengo que seguir insistiendo en este esquema sólo nos traerá mayores límites a la estabilidad macroeconómica y al crecimiento de la economía; ya que rompe el circuito ingreso-gasto, lo que opera como detonante fundamental de inestabilidad macroeconómica al generar mayores pasivos.

Finalmente incorporo algunos elementos que deben tomarse en cuenta para poder medir integralmente todos los pasivos del Estado (deuda explícita (legal) e implícita (contingente)), los cuales representan alrededor del 40 por ciento del PIB. Lo anterior trata de demostrar que el equilibrio fiscal reflejado en las cifras oficiales no se verifica.

En el capítulo cinco, repaso cómo se dio el Cambio Estructural, sus antecedentes y los principales organismos internacionales promotores, la propuesta del Consenso de Washington y su instrumentación y profundización en México. Hago evidente que la reforma económica sirvió para refuncionalizar al Estado, pero sobre todo para rehabilitar a los agentes económicos privados que demandan del Estado mayores apoyos vía gasto (compensación de déficits privados), en un contexto en el que se nos exige como país paradójicamente menor gasto y cero subsidios. Lo que redefine las funciones del Estado y su especial relación con algunos operadores del mercado. El Estado hoy tiene nuevas funciones y nuevos mecanismos de intervención en el proceso económico.

En el capítulo seis, trato los límites del fundamento macroeconómico del equilibrio fiscal, analizando la trayectoria del déficit, el marco conceptual de los diferentes tipos de déficit (balance primario, de capital, económico, financiero y operacional), los relaciono entre ellos y veo su comportamiento. Reviso la estrategia y condición de estabilidad macroeconómica, considerando que el déficit nulo o el equilibrio fiscal pretendido como objetivo estratégico de operación de las finanzas públicas, sólo es alcanzado contablemente; pero al incorporar todos los pasivos que el Estado ha generado en los últimos años, instrumentando medidas para lograr disciplina fiscal, vemos que en realidad hay un importante desequilibrio de nuestras finanzas públicas generado principalmente por agentes económicos privados (déficits privados), los cuales han llegado a generar una deuda que representa más del cuarenta por ciento del Producto Interno Bruto.

En el capítulo siete, analizo cómo la reforma estructural ha generado y obligado al Estado a intervenir en el proceso económico de una manera diferente. El Estado en los últimos años, como consecuencia del cambio estructural, ha cambiado de perfil, de tamaño y de funciones. La pretendida eficiencia y neutralidad económica no se verifica, lo que si podemos ver son nuevas formas de intervención del Estado vía gasto, que rehabilitan al sector privado (déficits privados), y que generan un alto costo fiscal que alimenta los desequilibrios de nuestras finanzas públicas.

Finalmente, exponemos las conclusiones de esta investigación, entendiendo que la aportación de este trabajo, sólo representa el inicio de un largo proceso de análisis e investigación que apenas comienza y debe continuar.

CAPÍTULO 1

DEL DESARROLLO ECONÓMICO CON CRECIENTE DÉFICIT FISCAL, A LA DISCIPLINA FISCAL CON ESTANCAMIENTO: El caso de México (1950-2001)

1.1 México: antecedentes de una industrialización subsidiada

En el desarrollo de esta investigación, expondremos cómo en México y América Latina los desequilibrios registrados en las finanzas públicas alcanzaron su máxima expresión en los años ochentas, con la presencia de déficits de alrededor de 20 por ciento del PIB, esta situación crea las condiciones para instrumentar un profundo proceso de ajuste macroeconómico que incluye en uno de sus aspectos centrales, el saneamiento de las cuentas públicas para alcanzar equilibrio fiscal.

En la actualidad, para cualquier gobierno, dentro de su estrategia, el papel de las finanzas públicas y el resultado de su manejo es verdaderamente significativo, ya que de estas depende la posibilidad de acelerar, detener o estancar a la economía. Por ello, para esta investigación es del mayor interés revisar la evolución y el papel que ha jugado y sigue jugando el déficit público en los últimos años.

Los nuevos paradigmas abandonan la idea de que el ritmo y la estabilidad del desarrollo, el cierre de la brecha con las naciones avanzadas, constituya el meollo de la política económica de las naciones periféricas. En su lugar, las preocupaciones se han desplazado hacia la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de precios de cara a la integración de los mercados internacionales. La disciplina fiscal y la eficiencia parecen ganar la batalla a los valores de la igualdad y solidaridad sociales.¹

Esta investigación transita y da seguimiento a algunos procesos y decisiones que posibilitaron el inicio de una larga marcha hacia una transición económica, que en la actualidad observamos inconclusa y costosa, y que prometió alcanzar una economía de mercado abierta, competitiva y con finanzas públicas sanas en un contexto de crecimiento con estabilidad.

Todo esto respaldado en la visión teórica de la economía que señala al déficit público como una de las principales interferencias en el funcionamiento eficiente de los mercados, ya que distorsiona el sistema de precios e incide en la asignación ineficiente de los recursos.

¹ Ibarra: 2005

Dentro de esta evolución de la política fiscal, esta investigación elabora un análisis del perfil de la fiscalidad asumida por el Estado Mexicano y por los diversos países latinoamericanos, que proponen como planteamiento estratégico y condición de estabilidad macroeconómica alcanzar la meta de equilibrio fiscal.

La idea central no es discutir conceptual y metodológicamente los diferentes tipos de déficit, sino hacer evidente que las medidas tomadas y los mecanismos instrumentados para alcanzar el equilibrio fiscal, en el fondo nos lleva a un creciente desequilibrio de nuestras finanzas públicas y a la generación de nuevos pasivos (déficits privados). El equilibrio fiscal como veremos es alcanzado en las estadísticas y documentos oficiales. Pero en la dinámica económica real, lo que tenemos es una creciente acumulación de pasivos y crecimiento de deuda interna, que tienen sus orígenes en la gestión del sector privado.

Este desequilibrio creciente de las finanzas públicas es una de las consecuencias de dar puntual cumplimiento doctrinal al fundamento macroeconómico de déficit nulo, y es generado por diferentes causas dentro de las cuales se encuentran la caída de los ingresos fiscales, la sistemática reducción del gasto público, la disminución del ritmo de la actividad económica, la caída del ingreso y la consecuente generación y acumulación de pasivos en la esfera de los agentes económicos privados; mismos que son transferidos al Estado por diversos mecanismos y vías, generando a su vez más presiones financieras.

Desde los años cuarenta, el desarrollo económico y social, en el caso especial de México ha estado determinado por un proceso de industrialización acelerado donde el Estado y su política fiscal, como veremos, jugaron y siguen jugando un papel determinante.

La intervención estatal en los cuarenta significó la reorientación del proyecto del desarrollo nacional. Una de las razones para considerar la década de los cuarentas como la etapa de arranque de la industrialización acelerada del país es el peso relativo alcanzado por el gasto público.

Cuadro 1.1
Gastos Federales 1940-1950
(millones de pesos)

Año	Gastos
1940	610
1941	689
1942	845
1943	1085
1944	1505
1945	1633
1946	1829
1947	2343
1948	2773
1949	3741
1950	3463

Fuente: INEGI, Estadísticas históricas de México, TII, México, 1985, págs. 645-646.

La industrialización fue la expresión de una nueva dinámica de acumulación capitalista, dirigida desde el Estado vía gasto público tanto por medios económicos como políticos, y que concentró el ingreso de acuerdo con sus requisitos de realización.

La distribución funcional del ingreso en contra del trabajo y a favor del capital contrajo la participación del primero del 53.6% en 1939 al 39.2% en 1946. El traslado del ingreso de los trabajadores a manos de propietarios de medios de producción, como efecto de la inflación y de la política del Estado frente a la clase obrera, redujo la participación de los trabajadores en el ingreso nacional. De acuerdo con el estudio de la Comisión Mixta, la participación de los sueldos, salarios y suplementos en el producto interno a costo de factores disminuyó del 30.5% al 23.8% de 1939 a 1950, a la vez que las utilidades se elevaron del 26.2% al 41.4%.²

En este contexto, la principal fuente de recursos del auge de los años cuarentas fue el gasto público y la clase obrera, de manera que la acumulación industrial en la fase de arranque pudo sustituir importaciones porque se elevaron las tasas de ganancia y creció el mercado para los bienes de consumo duradero, los medios de producción y los insumos industriales.

La mayor concentración del ingreso propiciada por el aumento de las utilidades y el descenso de los salarios fue acompañada también de una política tributaria utilizada como instrumento para estimular la inversión privada mediante mecanismos tales como la depreciación acelerada y los regímenes de tributación especiales. Paralelamente a esto se implementó una política de precios y tarifas del sector público que en sí mismo constituían instrumentos de subsidio a la inversión, producción y consumo de productos básicos.

Así, México entró a la acumulación de capital en la industria a través de un cambio drástico en la distribución del ingreso. En tal condición la política económica ocupó un papel determinante y reflejó los cambios ocurridos en las relaciones sociales y políticas que permitieron la industrialización.

En este proceso, el gasto público actuó como factor decisivo para consolidar el nuevo patrón de desarrollo.

El gasto y la inversión pública se distribuyó fundamentalmente en comunicaciones y transportes, fomento agrícola, ganadero, forestal, industrial y comercial. Los cambios que este tipo de gastos sufrieron muestran como la coyuntura de la guerra y de posguerra obligaron al Estado a modificar su estrategia. Así, por la necesidad de integrar zonas del mercado nacional para dinamizar la oferta interna,

² Ibarra: 1970

el gobierno incrementó el gasto produciendo economías externas a las empresas privadas para el mercado nacional.³

El apoyo gubernamental al crecimiento de la producción interna trajo como resultado un desarrollo sustancial del sector paraestatal, acelerado sobre todo a partir de 1945. La creación de empresas y organismos estatales fueron acompañados de la refuncionalización de las ya creadas en años previos, convirtiéndolas en impulsoras de la acumulación industrial privada, como fueron el caso del Banco de México y Nacional Financiera.

La importancia de la inversión estatal en obras de infraestructura o en la expansión del sector paraestatal y su efecto en la economía, especialmente en el sector industrial, resaltan al analizarse la forma en que el Estado obtuvo los recursos necesarios para llevar adelante dichos gastos. En este sentido, al igual que para el conjunto de medidas de política económica a favor de la industria sustitutiva de importaciones, se observa un marcado cambio entre los mecanismos fiscales y financieros utilizados por los gobiernos durante y después de la guerra. Sin embargo, la política de ingresos del Estado durante la década de los cuarentas se caracterizó, en todo momento, por regímenes fiscales favorables para garantizar altas tasas de ganancia al capital acumulado en la industria, cambiando solamente la forma en que se realizó dicha protección. Esto implicó fuertes incrementos del gasto público y déficit crecientes.

La política fiscal parece haber alentado las manufacturas al haberles concedido regímenes preferenciales con respecto a otras actividades económicas y al haber favorecido en sumo grado la obtención de altas utilidades de ese tipo de actividad y en consecuencia, una elevada capacidad de ahorro para estas empresas.⁴

La política de protección se observa en la baja carga impositiva a la que se sujetó la industria durante los años 1940-1950, para los cuales, el total de impuestos directos que pagó la industria nunca fueron superiores al 4% de los ingresos fiscales del gobierno federal. La baja tasa impositiva se reflejó también en la reducida participación de los ingresos fiscales en el producto nacional, la cual nunca fue superior a 10.5%.⁵

La forma de financiamiento del déficit, junto con el tipo de gasto público realizado en esos años, contribuyó al crecimiento de los precios. La entrada de capitales extranjeros durante los años de guerra permitió al Estado combinar el crédito del Banco de México⁶ mediante la emisión monetaria, con la emisión de títulos y valores que por medio de Nacional Financiera⁷ facilitaron la obtención de recursos para el gasto público. Al finalizar la guerra, la salida de capitales extranjeros en

³ Cabral: 1981

⁴ NAFIN-CEPAL: 1971

⁵ Barry: 1960

⁶ El Banco de México modificó sus funciones desde 1934 para influir en el Sistema Bancario y Financiero, facultado para controlar la dirección y la cuantía de la oferta monetaria mediante el encaje legal.

⁷ NAFINSA fue creada en 1934 para restaurar la liquidez del Sistema Bancario, crear su mercado interno de bonos públicos y asistir en materia financiera los gastos públicos.

1947 y 1948 obligó a recurrir en mayor medida a la creación de circulante y préstamos al exterior.⁸

Cuadro 1.2

Reservas Internacionales del Banco de México
(millones de dólares)

Año	Nivel al 31 de dic.
1940	63.4
1941	62.3
1942	108.3
1943	242.5
1944	279.5
1945	372.7
1946	273.7
1947	162.9
1948	122.6
1949	164.0
1950	335.9

Fuente: Banco de México, S.A.

En virtud de que la expansión gubernamental carecía, especialmente en los años de guerra, de la posibilidad de ser financiada con el endeudamiento externo, y rechazada la vía fiscal por contraponerse a la política de favorecimiento a las ganancias del capital privado, el financiamiento inflacionario se convirtió en la única alternativa del Estado para garantizar, mediante su expansión, la formación acelerada y fácil del capital industrial.

El déficit manufacturero externo se financió en los decenios cincuenta y sesenta con exportaciones agrícolas y turismo, y en los años setenta con ventas externas de petróleo y endeudamiento en el mercado internacional de capitales.

El periodo anterior al desarrollo estabilizador se caracterizó por su inestabilidad. En los primeros años del decenio de los cincuenta, el crédito excedente generado por el Banco de México para financiar el sector público, presionó al gasto público causando inestabilidad de precios y una enorme fuga de reservas internacionales. Consecuentemente fue necesario devaluar el peso mexicano en 1954. Después de esta devaluación, México llevó a la práctica un programa de estabilización que requería el ajuste del gasto público real. La principal tarea de las autoridades monetarias fue convencer a los sectores público y privado que la mejor forma de contribuir al desarrollo del país era a través de un crecimiento estable de los agregados monetarios. De acuerdo con Rodrigo Gómez⁹, director general del Banco de México durante el periodo 1952-1970:

⁸ Rosas y Santillán: 1962

⁹ Gómez: 1964

“(…) Las presiones más difíciles por resistir para las autoridades monetarias son aquéllas que provienen del propio gobierno. (...) Para el ministro de Hacienda y Crédito Público es muy difícil convencer a algunos funcionarios públicos que la forma más efectiva de traicionar sus propios nobles propósitos es por medio de una política de gastos públicos abundantes, y que la estabilidad monetaria, producto de la disciplina monetaria, provee más recursos reales para resolver los problemas de infraestructura, educación, salubridad y actividad económica en general (...)”.

Por lo tanto, el crédito interno canalizado por el Banco de México al gobierno fue considerado como el instrumento monetario que debía ser controlado a fin de contribuir a un crecimiento económico estable.

Estas acciones de gastos e ingresos del sector público derivan de la interacción de los choques externos y del comportamiento de los diferentes agentes del sector público y del sector privado. Es obvio que los ciclos políticos y electorales son también importantes. En virtud de que el comportamiento económico, en particular la conducta del gasto y endeudamiento, no depende sólo de los hechos presentes sino también de percepciones referentes al futuro.

El papel activo que adoptó el sector público durante el periodo de sustitución de importaciones hizo que la política fiscal fuera el instrumento más importante tanto por el lado del gasto y la inversión, como por el de los ingresos. Al suministro normal de bienes públicos, el gobierno mexicano añadió la provisión directa de bienes considerados estratégicos o con características de monopolios naturales.

La inversión pública desempeñó por tanto un papel fundamental como motor del crecimiento y como catalizador de la inversión privada. Así, el gasto neto devengado del gobierno federal pasó de 10% del PIB a principios del decenio de los setenta, a 17% al final.¹⁰

La economía mexicana tuvo un crecimiento notable especialmente desde el inicio de la década de los años cuarenta hasta fines de los cincuenta, con un incremento anual promedio del PIB superior al 6%. Este desempeño del producto se vió influido por la vinculación de la economía mexicana con la de Estados Unidos, en un periodo en que este país se involucró en dos conflictos bélicos importantes que estimularon la demanda de productos mexicanos: la segunda guerra mundial y la intervención militar en Corea. Este estrecho vínculo económico con los Estados Unidos fue también una fuente de inestabilidad monetaria y financiera. El peso se devaluó frente al dólar en los años de 1939, 1940, 1948, 1949 y nuevamente en 1954. Fue en este contexto de elevado crecimiento económico e inestabilidad monetaria que se pone en ejecución un plan económico que hoy se le conoce como Desarrollo Estabilizador.

¹⁰ Clavijo: 2000

1.2 La estrategia fiscal del Desarrollo Estabilizador

El Desarrollo Estabilizador comprende las administraciones de López Mateos y Díaz Ordaz (1959-1970). En estos doce años, Antonio Ortiz Mena estuvo al frente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los objetivos del programa eran mantener el elevado crecimiento económico de las dos décadas anteriores, alcanzando simultáneamente estabilidad financiera, cambiaria y de precios. El crecimiento se alentó mediante una acelerada capitalización del sector industrial por estímulos fiscales y crediticios. El aumento en la dotación de capital elevó la productividad del capital por hombre ocupado y un incremento de los salarios reales. Asegurando la estabilidad de precios en base a un tipo de cambio fijo respecto al dólar.

Un factor importante en esta estrategia era la generación de ahorro interno voluntario (no inflacionario) para financiar parte de la capitalización del sector industrial, al tiempo que se reconocía que el ahorro externo (endeudamiento) desempeñaría un papel importante como complemento del ahorro interno.

La estrategia de la deuda externa fue ayudada por un contexto externo muy favorable: crecimiento de Estados Unidos, inflación mundial moderada y estable, estabilidad cambiaria mundial y tasa de interés externa baja y estable. No hay choques externos adversos de consideración.

1.2.1 La fiscalidad y el financiamiento del déficit

La política fiscal (política de gasto, ingresos y financiamiento del déficit, organismos y empresas paraestatales), así como la monetaria y la financiera, tuvieron un papel central en la instrumentación de la estrategia de la deuda externa. El gasto público se centró prioritariamente a obras de infraestructura requeridas por el desarrollo industrial y la urbanización asociada a ese desarrollo. La política de ingresos públicos se diseñó para servir a una acelerada acumulación de capital en el sector industrial, olvidando el fomento a la agricultura.

El Estado proporcionó insumos a bajos precios al sector industrial y un esquema tributario que descansa principalmente en impuestos indirectos y al ingreso del trabajo, mientras que las utilidades y el patrimonio empresarial tenían un trato generoso. En consecuencia, todo el periodo se caracterizó por finanzas públicas deficitarias.

Los persistentes déficits presupuestarios pueden entenderse en el contexto de una política económica que utiliza las finanzas públicas como soporte de la acumulación privada de capital en el sector industrial, lo cual hace que el gasto público necesariamente fuese presionado a la alza; al mismo tiempo que se fortalecía la resistencia a la elevación de los ingresos tributarios. Sin embargo, la política monetaria y crediticia desempeñó un papel central para que el sistema económico financiara esos desequilibrios fiscales de manera no inflacionaria. Por

otro lado, se alentó el crecimiento del ahorro financiero interno con una tasa de interés elevada y generosamente tratada desde el punto de vista tributario.

El gobierno aprovechó esta profundización para canalizar una parte del ahorro privado hacia el financiamiento del sector público, mediante el sistema de encaje a los bancos comerciales. Así, la expansión del crédito al gobierno fue relativamente baja durante todo este periodo. También se recurrió al endeudamiento público externo, el cual cumplía la función de aumentar la oferta de divisas y soporte del tipo de cambio fijo.

Con un crecimiento económico medio anual de más de 6%, y una tasa de inflación promedio inferior a 3% anual en el periodo 1959-1970, en el marco de un vigoroso desarrollo industrial, puede decirse que los objetivos económicos centrales del programa económico se alcanzaron con plenitud¹¹. Sin embargo, desde mediados de los años sesenta, comenzaron a hacerse evidentes una serie de problemas y limitaciones fundamentales en el funcionamiento de la estrategia de crecimiento acelerado con estabilidad de precios. Desde el punto de vista estrecho de la estabilidad macroeconómica, y situándonos al nivel de las manifestaciones del problema, son tres los aspectos centrales que mostraban la fatiga del esquema de política económica: la balanza de pagos, las finanzas públicas y la pérdida de consenso social.

En la segunda mitad de los sesenta se advierte una profundización del déficit de comercio de México con el resto del mundo. Las exportaciones netas de bienes y servicios no factoriales fueron permanentemente negativas. Este desequilibrio parece haber sido determinado por la asimetría entre el crecimiento agropecuario respecto al industrial y por la modalidad de crecimiento de este último.

El cambio de orientación de las grandes inversiones públicas, que implicó un abandono relativo de las actividades agropecuarias y una política de precios para los productos del campo que castigan este sector para apoyar al industrial, determinó una reducción en la tasa de crecimiento del producto agrícola. En consecuencia, también disminuyeron las exportaciones, con lo que el sector agrícola fue perdiendo progresivamente su tradicional capacidad de financiamiento de las exportaciones que requería el sector industrial. Al mismo tiempo, la modalidad de crecimiento industrial hizo que este sector no sólo fuera incapaz de financiar sus importaciones con sus propias exportaciones, sino que fue crecientemente deficitario en términos de divisas.

Estas tendencias implicaron un cambio de gran trascendencia en lo que se refiere al financiamiento del déficit comercial. Según datos de Ros¹², en el periodo 1961-1965 el financiamiento del déficit externo industrial fue financiado en 49% por las exportaciones agropecuarias, en un 43% por el superávit en servicios y en un 7% por deuda externa. Para 1971, las cifras eran 29, 42 y 32% respectivamente. Esto significa que el creciente déficit industrial, junto con la incapacidad de las

¹¹ Ortiz Mena: 1969

¹² Ros: 1981

exportaciones agropecuarias para seguirle el paso, determinaron el incremento en la importancia de la deuda externa como fuente de financiamiento. Además, este hecho comenzó a pesar negativamente en el rubro de pagos a factores del exterior, determinando un déficit en cuenta corriente superior al déficit de comercio en todos estos años.

1.2.2 Finanzas Públicas

La política fiscal estuvo orientada a estimular la inversión privada; por esta razón, la política tributaria se cargó hacia los impuestos indirectos y a los directos que pagan los asalariados. La no globalización del ingreso gravable redujo de manera importante la progresividad de las tasas impositivas para personas e instituciones de elevados ingresos y determinó una baja carga fiscal precisamente sobre quienes tenían mayor capacidad de contribución. El problema de los ingresos públicos se vio agravado por la política de precios y tarifas subsidiados como parte del fomento estatal a la industria. La inelasticidad de los ingresos gubernamentales parece haber sido el factor principal en la generación de un persistente déficit fiscal con el correspondiente aumento en la deuda pública interna y externa.

La deuda pública interna era creada principalmente mediante el sistema de depósitos obligatorios de los intermediarios financieros en el banco central (encaje legal) devengando un interés que, aunque inferior a la tasa de mercado, comenzó a pesar en la composición y el tamaño del gasto público. Lo mismo aconteció con el endeudamiento público externo, que cumplía con la doble función de financiar el saldo negativo de la balanza comercial y, parcialmente, el déficit fiscal, los intereses de esa deuda comenzaron a hacerse sentir, aunque todavía moderadamente, tanto sobre las finanzas públicas como sobre la cuenta corriente de la balanza de pagos.

La amenaza que representa un déficit presupuestario permanente para el funcionamiento del modelo fue claramente percibida por las autoridades económicas de entonces. En 1962, durante el gobierno de López Mateos, se impulsó un debate que debía conducir a una profunda reforma tributaria y el Secretario de Hacienda invitó al especialista Nicholas Kaldor para que llevara a cabo una investigación e hiciera recomendaciones al respecto. En abril de 1964 se publicó un resumen de las propuestas de Kaldor¹³, las cuales, en lo esencial, consistían en los siguientes puntos:

a) La reforma del sistema impositivo es urgente y debe ser radical por dos razones fundamentales: 1) se necesitan mayores ingresos fiscales para que el Estado pueda seguir apoyando el desarrollo económico y social del país; y 2) la creciente desigualdad económica y el carácter regresivo del sistema impositivo vigente constituyen una amenaza para la cohesión social en México.

¹³ Kaldor: 1964

b) El sistema impositivo vigente es injusto porque favorece al ingreso proveniente de la propiedad de capital y perjudica al que se origina en el trabajo. Además, la tasa efectiva de impuestos sobre los ingresos altos es de hecho muy baja.

c) El hecho de que la propiedad de los bienes muebles sea anónima, y los ricos puedan esconder su riqueza, es el obstáculo más importante para la implantación de un impuesto sobre los ingresos de la propiedad que permita una estructura impositiva más justa.

d) Se requiere establecer un impuesto sobre la renta global de los contribuyentes físicos a fin de que la progresividad impositiva sea efectiva. Propone un esquema en el que se eleva el monto de los ingresos bajos no gravables que no representan un sacrificio fiscal, y al mismo tiempo se hace más pronunciada la progresividad para el resto.

e) Las utilidades de las sociedades anónimas deberían gravarse con una tasa única proporcional de 40%, con algunas ventajas para las empresas pequeñas.

f) Debe introducirse un impuesto a la riqueza neta (toda clase de activos, muebles e inmuebles) porque es más justo, favorece el uso productivo del capital, permite descubrir ingresos ocultos y por lo tanto reducir la evasión fiscal.

Con estas reformas se pretendía elevar la carga impositiva desde un 8% del PIB en 1960 al 12% en 1965 y al 16% en 1970. En el año de 1964 se avanzó tímidamente en la dirección de la globalización de los ingresos; pero la reforma profunda que parecía necesaria quedó pendiente debido a las presiones de los intereses del sector privado, y a la existencia de un acuerdo tácito entre el sector público, los empresarios industriales y comerciales y el sector financiero¹⁴. El gobierno renunciaba a la reforma tributaria, a cambio del mantenimiento del esquema de financiamiento blando del déficit fiscal a través del sistema de encajes.

1.2.3 Estabilidad a cambio de un alto costo fiscal

La economía mexicana mantuvo un equilibrio económico dinámico durante un periodo considerablemente largo, destacándose del resto de los países de la América Latina. Durante la década de los sesenta se siguió una estrategia de crecimiento económico cuyo objetivo primordial buscaba obtener un aumento sostenido en el producto interno bruto en términos reales, reduciendo al mismo tiempo la tasa de inflación y manteniendo constante el tipo de cambio.¹⁵

En este periodo el financiamiento del déficit gubernamental se realizó principalmente a través del mecanismo de encaje legal, recurriéndose en menor

¹⁴ Fitzgerald: 1978

¹⁵ Ortiz: 1969

cuantía al uso de expedientes inflacionarios. La tasa de crecimiento de la oferta monetaria fue mantenida relativamente constante. Cuando por alguna razón se juzgaba conveniente expandir el gasto público por encima de su tendencia, se buscaba reducir de forma paralela el crédito al sector privado o, cuando menos, impedir que éste creciera desproporcionadamente, lográndose de esta manera una tasa sostenida del crecimiento del gasto total.

Cuando el Presidente Echeverría llegó al poder en 1970 bajaron los gastos de capital. En cambio los gastos corrientes eran más rígidos, ya que la reducción de los proyectos de inversión era políticamente más expedita que la reducción de los salarios, el empleo o las transferencias y los subsidios a favor de los grupos de presión específicos. El esfuerzo de inversión se concentró en un ambicioso programa de exploración de PEMEX, que condujo al enorme incremento de las reservas petroleras probadas.

En estos años, México era autosuficiente en petróleo, el cual representaba una pequeña parte de las recaudaciones públicas. Su estructura impositiva estaba considerablemente diversificada, pero insuficiente para las necesidades del sector público.¹⁶

En este periodo ocurrió un importante cambio institucional que tuvo consecuencias trascendentes en el sector público, y contribuyó a su expansión. La Secretaría de Hacienda había controlado tanto los gastos como los ingresos, pero en 1972 perdió el control de las decisiones de inversión y pasaron a la Presidencia de la República.

En su conjunto, el Sector Público se caracterizó por una política expansiva durante el período 1970-1973, derivada básicamente del crecimiento sostenido del gasto corriente. En virtud de que las recaudaciones permanecían estables, el déficit creció en dos puntos como porcentaje del PIB y llegó a 6.3% en 1973.¹⁷ En ese año más de un tercio del déficit se financió con créditos externos. La deuda externa que había venido creciendo moderadamente desde 1970 aumentó significativamente.

¹⁶ En 1972 se intentó sin éxito una Reforma Fiscal Global, El Secretario de Hacienda (Margaín) y el Subsecretario (Petricioli) renunciaron y el Presidente Echeverría declaró que "en adelante las finanzas nacionales se manejarán desde Los Pinos".

¹⁷ Aspe:1993

Cuadro 1.3

Endeudamiento Público Externo
1970-1976

Años	Endeudamiento externo público neto/PIB
1970	1.25
1971	1.07
1972	0.33
1973	2.91
1974	4.00
1975	4.85
1976	5.59

Fuente: Cuenta de Capital del Sector Público, Banco de México.

Congruente con las políticas fiscal y monetaria, la política tributaria coadyuvó al desarrollo estimulando la formación de capital. Se mantuvo una carga fiscal reducida considerando que un aumento podría reducir el ahorro privado, compensándose, en el mejor de los casos, con un incremento en el ahorro público, pero con el riesgo de que el aumento en la recaudación fiscal se destinara al gasto corriente. Asimismo, la razón adicional para mantener la carga fiscal a un nivel bajo fue la relativa escasez de fondos prestables para empresas de tamaño pequeño y mediano. Aumentar las tasas impositivas para este tipo de empresas hubiera erosionado fuertemente las utilidades no distribuidas, las cuales servían como una fuente primordial de capital de inversión¹⁸, aun cuando se reconoce que el costo de esta política fue muy elevado en términos de oportunidad perdida para actuar sobre patrones de distribución del ingreso¹⁹.

Definidas las condiciones propicias para financiar el desarrollo y evitar el fácil expediente de aumentar la emisión primaria de dinero generó un ambiente de estabilidad y expectativas permanentes para acelerar la formación de capital. Por una parte, el Sector Público sostuvo una alta tasa real de gasto de capital que fue canalizado directamente al desarrollo y a la diversificación de la infraestructura económica, cumpliéndose con ello el principal objetivo de la política de gasto público: incrementar la capacidad productiva y crear incentivos a la inversión y los mercados. Por otra parte, las expectativas de estabilidad, la claridad de las reglas del juego y las oportunidades de ganancia y expansión, garantizadas por el estado mexicano, propiciaron aumentos sin precedente en la inversión privada.

Cualitativamente el Estado brindaba al empresario incentivos. Se reconocía con ello que, en un escenario donde existe convergencia de intereses para impulsar el crecimiento económico, la motivación del empresario constituye una de las claves para estimular el crecimiento.

¹⁸ En este sentido, la estrategia del Desarrollo Estabilizador reconocía que la productividad de cada peso gastado era mayor en la economía de mercado que en la economía pública.

¹⁹ Caso y Miranda: 1984

En las condiciones prevaletientes de estabilidad, la política de crecimiento económico fue exitosa, ya que se logró un crecimiento sostenido del producto interno bruto. Durante los años setenta esta situación de relativo equilibrio interno y externo cambió drásticamente como resultado, en parte, de la adopción de un estilo de política económica activa.

El periodo registró un conjunto de objetivos económicos que fueron ratificados año tras año: i) estabilidad en la balanza de pagos; ii) estabilidad cambiaria; iii) estabilidad interna, determinada por un crecimiento económico sostenido y estabilidad de precios. La frecuencia en la reiteración de estos objetivos y el estilo de política económica adoptado para alcanzarlos es lo que imprimió un sello característico en América Latina al desarrollo estabilizador.

Uno de los ejes de la estrategia fueron: a) la coordinación entre la política fiscal y la monetaria, a fin de que esta última concentrara sus esfuerzos en la estabilización y la fiscal en la promoción del cambio estructural; b) evitar desequilibrios, vigilando que la expansión de recursos financieros no fueran más allá de la capacidad financiera real; c) es posible conducir una economía mixta por la senda del crecimiento con estabilidad, siempre y cuando el Estado tenga a su disposición las formas de control y estímulo a la inversión privada y de la inversión pública.

La estrategia del Desarrollo Estabilizador fue congruente con el entorno político en que operó. El Estado mexicano encontró la fórmula para una gestión económica estable: estabilidad como resultado de la coordinación del sector patronal vía subsidios y déficit crecientes como condición *sine qua non* del crecimiento.

El Desarrollo Estabilizador evitó la espiral precios-salarios-precios, reflejo de las pugnas entre el sector privado y el sector social de la economía. La importancia del desarrollo estabilizador como estrategia de largo plazo en el contexto monetario fue precisamente evitar recurrir en forma activa a los expedientes de estabilización del Fondo Monetario Internacional (FMI). El convenio negociado con el FMI en 1959 nunca llegó a utilizarse porque la política económica "recuperó" tanto el sector real como el sector monetario.

El Desarrollo Estabilizador tuvo como característica una extraordinaria estabilidad institucional²⁰. Pero sus límites se reflejaban en una creciente intranquilidad social y la insatisfacción con las consecuencias distributivas, lo que llevó a abandonar la estrategia e implementar un nuevo programa denominado "Desarrollo Compartido".

El cambio a una estrategia de desarrollo compartido implicaba un papel más activo del Estado en la economía. En particular la creación de nuevos empleos en el sector público se convirtió en una preocupación importante por el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo mexicana. Esto se reflejó inicialmente en un

²⁰ Antonio Ortiz Mena fue Secretario de Hacienda durante doce años consecutivos y Rodrigo Gómez fue Director del Banco de México durante casi dos decenios.

aumento moderado pero sostenido de la nómina salarial tanto del gobierno como de las empresas públicas. La inversión pública siguió una tendencia ascendente en general de acuerdo con el ciclo político mexicano.

1.3 El Desarrollo Compartido (1971-1976)

Al asumir la presidencia de la República en diciembre de 1970, Luis Echeverría Álvarez hizo un reconocimiento pleno de los aspectos contradictorios del desarrollo económico mexicano del decenio anterior y se afirmaba que se había generado una excesiva concentración del ingreso, marginalidad social y económica, lo que constituía una amenaza a la continuidad del desarrollo.

El Presidente Echeverría argumentó que “no es cierto que exista un dilema inevitable entre la expansión económica y la redistribución del ingreso”. Se pensaba que el país podía continuar por la senda del crecimiento económico, al mismo tiempo que suavizaba la concentración del ingreso y los lacerantes problemas e injusticias asociados a tal fenómeno. Por ello se le denominó a este proyecto económico y social “desarrollo compartido”.

1.3.1 Finanzas Públicas

El desarrollo compartido asigna un rol fundamental a la política de las finanzas públicas, en la medida en que no se pretendía una modificación radical de la estructura productiva y social, origen de la concentración del ingreso. El desarrollo compartido intentaba atacar el problema por medio de la utilización activa del gasto público en programas de carácter social. El aumento del gasto público, tanto el gasto corriente del Gobierno Federal como la expansión de la inversión pública en empresas paraestatales, era uno de los pilares en que descansaba la estrategia.

Sin embargo, para mantener la estabilidad de precios y cambiaria era necesario evitar desequilibrios de envergadura en las finanzas públicas. La clave imaginada fue una reforma fiscal que permitiera elevar considerablemente los ingresos públicos tributarios; además de una modificación en los criterios de fijación de importantes precios y tarifas públicas.

La disputa tributaria entre el sector privado y el gobierno federal se tradujo finalmente en una política fiscal y monetaria contraccionista, una reducción de la demanda de créditos por parte del sector privado y un exceso de liquidez en el sistema bancario. Dado que el encaje era remunerado, este excedente se depositó en el banco central para obtener el rendimiento correspondiente.

Esta aparente contradicción, entre un nivel de actividad económica reducida y la liquidez excedente en el sector de intermediación financiera apoyó la decisión gubernamental (Secretaría de la Presidencia y Secretaría del Patrimonio Nacional)

de pronunciarse por un impulso a la economía comandado por el gasto del gobierno. El resultado fue un creciente déficit fiscal y un importante deterioro de las cuentas externas.²¹

Existía la claridad en algunos funcionarios de que había que buscar cómo compensar la expansión del gasto público con un aumento de ingresos. En consecuencia en 1972 se reabrió la discusión sobre la necesidad de una reforma tributaria. La reforma no progresó, y se trasladó la decisión del manejo de las finanzas públicas a la presidencia. Prevalció finalmente la idea de que una mayor presión fiscal sobre los beneficios de las empresas y los grandes empresarios conduciría al desaliento del ahorro y la inversión, y a su fuga hacia el exterior.

La importante expansión del gasto público sin el correspondiente aumento de los ingresos tributarios condujo necesariamente a un crecimiento notable del déficit público, el cual fue creciendo sostenidamente al pasar de 2.3% del PIB en 1971 al 9.1% en 1976.²²

El gobierno intentó mantener el esquema de financiamiento a través del sistema de encaje a la intermediación financiera; sin embargo, dado el aumento de los requerimientos del gobierno, la tasa efectiva de encaje se elevó de 34.8% en 1971 al 51.1% en 1976. Esta modalidad encontró una limitación muy seria debido a que el tamaño del flujo de intermediación financiera ya no crecía con el dinamismo que lo había hecho en la década anterior. Se produjo una desintermediación financiera (1971-1976), especialmente en el último año. La salida al problema de un déficit creciente con limitaciones de ahorro voluntario fue el aumento de la deuda externa, la cual se incrementó cerca de cuatro veces entre 1971 y 1976 al pasar de 417 millones de dólares a 1,725 millones de dólares respectivamente.²³

La fuga de capitales agravó la situación de la balanza de pagos haciendo insostenible la paridad cambiaria, por lo que la moneda se devaluó de 12.50 pesos por dólar a 22.00. El mismo día que se anunció la libre flotación del tipo de cambio, el Secretario de Hacienda comunicó formalmente que se gestionaba el apoyo financiero del FMI por 1,200 millones de dólares.

Durante este lapso (1973) se rompe el sistema cambiario mundial de tipos de cambio fijos establecidos en los acuerdos de Bretton Woods y comienza un periodo caracterizado por el crecimiento de la inflación e inestabilidad cambiaria y financiera internacional.

²¹ En este periodo se trasladó la facultad de decidir sobre la inversión pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a la Secretaría de la Presidencia.

²² Aspe: 1993

²³ Hierro y Allen: 1990

1.4 Petróleo y desorden en las Finanzas Públicas

El primero de diciembre de 1976 asumió la Presidencia de la República José López Portillo con un programa económico que, dadas las críticas circunstancias (crisis del sector externo, inflación creciente, elevados déficit fiscales y compromisos con el FMI) tenía que ser de contracción económica.

El gobierno decidió profundizar el cambio institucional y creó la Secretaría de Programación y Presupuesto, que había de ser responsable de todo lo relacionado con el gasto público, mientras que la Secretaría de Hacienda se encargaría de la generación de los ingresos. Estas dos secretarías tenían visiones encontradas de la política fiscal, finalmente renunciaron sus titulares. Circunstancialmente se descubren grandes yacimientos de petróleo, por lo que se anuncia que estas nuevas reservas serán la solución definitiva a los problemas económicos del país, esta visión se reforzó al producirse la segunda elevación del precio del petróleo en 1979, la consecuencia fue la instrumentación de una política económica fuertemente expansionista. Entre 1978 y 1981 el crecimiento económico se elevó extraordinariamente, el PIB llegó a una tasa promedio anual de 9.2%.

El motor del crecimiento nuevamente fue el gasto público, especialmente el gasto de inversión en la industria petrolera. El gasto total del sector público, pasó de 10.8% del PIB en 1970 a 25.4% en 1985.²⁴

Cuadro 1.4

Gasto total del Sector Público
Porcentaje del PIB

años		años		años		Años	
1970	10.8	1974	12.8	1978	15.9	1982	28.7
1971	9.4	1975	15.5	1979	16.8	1983	27.1
1972	11.6	1976	16.3	1980	19.1	1984	25.0
1973	12.5	1977	15.9	1981	22.6	1985	25.4

Fuente: SHCP

La discusión sobre la reforma tributaria regresa y es hasta 1979 y 1980 cuando se implementa. Las características de ésta fueron las siguientes: en lo que se refiere al ISR se alcanzó una cobertura integral de la globalización de los ingresos que, se pensaba, haría posible no sólo hacer efectiva la progresividad del impuesto, sino también reducir la evasión fiscal al identificar todas las fuentes de ingreso del contribuyente, se avanzó en la resolución del problema de doble tributación que implicaba el tratamiento fiscal de los cobros de intereses y dividendos, se hicieron ajustes para aminorar el castigo impositivo que implicaba el fenómeno

²⁴ Larrain y Selowsky: (1990)

inflacionario; y se sustituyó el impuesto sobre ingresos mercantiles por el impuesto al valor agregado (IVA).

No obstante esta reforma tributaria, la dinámica expansiva del gasto superó a la de los ingresos y el balance presupuestal aumentó en el mismo periodo de -3.4% del PIB en 1970 a -9.3% en 1975 para llegar a -16.9 en 1982.

Este monumental desequilibrio de las finanzas públicas se financió de manera muy importante con deuda pública externa. La cual pasó de 24,000 millones de dólares en 1977 a casi 62,000 a finales de 1981, aunque también fue significativo el financiamiento mediante monetización. El efecto de esto fue la expansión del consumo, la inversión privada, el déficit y el endeudamiento externo público.

Cuadro 1.5
Endeudamiento Público Externo (1977-1982)

Años	Balance Presupuestal/PIB	Endeudamiento externo público neto /PIB
1977	-6.3	3.48
1978	-6.2	2.42
1979	-7.1	2.40
1980	-7.5	1.64
1981	-14.1	4.22
1982	-16.9	3.44

Fuentes: Criterios Generales de Política económica para 1992, Presidencia de la República
Cuenta de capital del sector público. Banco de México

Paralelamente a esto, se elevó el déficit comercial por el incremento del coeficiente de importaciones por unidad de producto. Esto parece haber sido determinado, entre otros, por el problema estructural de la industria mexicana, que no puede crecer sin incurrir en desequilibrios comerciales; la importante apreciación del peso debido a que la inflación se aceleró, mientras que el tipo de cambio se mantuvo virtualmente fijo; el aumento de importaciones requeridas para la expansión de la industria petrolera; un incipiente proceso de liberación de las importaciones. Esta liberación no correspondía a un proceso de cambio en la política arancelaria, sino a un deliberado relajamiento en la concesión de permisos de importación.

1.5 El primer choque petrolero (1974-1978)

Entre 1974 y 1978 las autoridades mexicanas permitieron que los precios de los productos relacionados con el petróleo se rezagaran respecto a los precios internacionales. En 1974 el precio internacional del petróleo era 2.3 veces mayor que el precio interno y el subsidio implícito otorgado al sector privado se calculaba

en cerca de 4% del PIB. Se siguió una estrategia similar con los precios de otros bienes y servicios producidos por las empresas estatales.

El resultado final de estas políticas fue un déficit del sector público de 9.3% del PIB en 1975-1976, siendo las empresas públicas, incluido PEMEX, responsables del 50% de ese déficit. La mayor parte del financiamiento provino de fuentes externas: la deuda externa del sector público aumentó 10,000 millones de dólares entre 1974 y 1976.

A fin de enfriar la economía el gobierno introdujo un programa de estabilización a principios de 1977 y se las arregló para reducir el gasto corriente a pesar de que la nómina de la planta laboral seguía creciendo. El déficit global siguió creciendo, luego de conocerse las nuevas reservas petroleras el gobierno decidió iniciar un vasto programa de gasto, habilitándolo por medio de una importante reforma institucional (se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto). Los precios de los bienes y servicios vendidos por las empresas públicas continuaban deteriorándose, lo que afectaba adversamente el presupuesto global.

El sector público aumentó no sólo su esfuerzo de inversión en el petróleo sino también sus gastos y transferencias corrientes. Por lo tanto, su deuda externa acumulada puede atribuirse sólo parcialmente al incremento de su programa de inversión. Además, el déficit de PEMEX era causado también por los fuertes subsidios de las ventas internas y la considerable expansión del empleo y los salarios.

En México las perspectivas de la futura riqueza petrolera permitieron al gobierno central contratar préstamos externos para subsidiar el consumo a cuenta de esa riqueza futura. El endeudamiento externo fue el mecanismo utilizado para redistribuir la riqueza a favor del sector no petrolero, adelantándose al aumento de las exportaciones petroleras.

Para financiar el déficit, el sector público recurría cada vez más al crédito externo. Era auxiliado en esta tarea por la declinación de las tasas de interés mundiales y la gran competencia de los bancos privados internacionales por prestarle a México.

Cuadro 1.6
Evolución de la deuda externa pública (1976-1982)
(Miles de millones de dólares)

Año	
1976	20.8
1977	23.8
1978	26.4
1979	29.7
1980	33.8
1981	52.1
1982	58.1

Fuente: Solís y Zedillo (1985)

A pesar de los abundantes ingresos petroleros de la segunda mitad de los años setenta, el desequilibrio fiscal fue grande y creciente. El sistema bancario con múltiples distorsiones y sobreprotegido se dedicaba a financiar crecientemente al sector público, y operaba en un ambiente de racionamiento crediticio, donde el sector privado participaba en menos de la mitad de la cartera crediticia total con instrumentos de cada vez menor plazo, tanto en el crédito como en la captación de recursos. El sector público no sólo intervenía directamente en el quehacer económico produciendo bienes y servicios, sino que su presencia era exclusiva en varios sectores de la actividad y su contribución en el valor agregado oscilaba en torno de 30%.²⁵

1.6 El segundo choque petrolero y la respuesta del sector público (1979-1981)

Entre 1978 y 1981 el PIB creció en 8.4% en promedio. Pero tal crecimiento era producto de fuerzas que generarían una crisis importante en el futuro. El crecimiento estaba impulsado por la elevación del gasto corriente y de inversión del sector público hasta llegar a un nivel sin precedente de 55.3 del PIB en 1982²⁶. Se pierde el control del presupuesto como había ocurrido a mediados de los setenta. Aumentaron las presiones internas a favor de un aumento en los gastos y de mayores niveles de subsidios y transferencias. El presidente autorizaba cada vez más gasto fuera del presupuesto. El ejercicio presupuestal obedecía a factores endógenos.

El resultado de esta expansión fiscal fue una duplicación del déficit fiscal, que llegó a 16.9% en 1982. Una gran parte del déficit se explica por la enorme expansión de los gastos de capital, en particular las transferencias de capital del gobierno federal. Sólo entre 1980 y 1981 estos gastos aumentaron 3.4% del PIB. Esto equivale casi a un crecimiento de 50% en la inversión de capital en términos reales. Aumentaron también los pagos de intereses internos y externos, lo que contribuyó considerablemente al déficit. Debido a que se financiaron con fuentes externas dos terceras partes del déficit fiscal de 1981, la deuda de México aumentó casi 50%. Ese financiamiento permitió que el gobierno pospusiera la crisis de la convertibilidad hasta 1982.²⁷

Por sostener el precio de las exportaciones de petróleo en medio de una generalizada tendencia a la baja, México condujo a una reducción considerable su participación en el mercado. El precio de venta y el valor de las exportaciones de petróleo declinaron aceleradamente, lo mismo ocurrió con la recaudación del sector público. En consecuencia el déficit fiscal alcanza los niveles más altos de la historia y crece significativamente a un 16.8% del PIB en 1982.

²⁵ Clavijo: 2000

²⁶ Aspe: 1993

²⁷ Villarreal: 1988

El mercado cambiario en México se destacó por su extrema inestabilidad. Mientras el Banco de México estuvo interviniendo activamente se produjeron fugas de capital de magnitud sin precedentes, se estima que salieron 20,000 millones de dólares de capitales privados entre 1980 y 1982, cifra que representó 12% del producto nacional de 1980²⁸. En agosto de 1982 el tipo de cambio se devaluó.

Hasta 1982, la economía siempre había sido concebida como un instrumento al servicio de la política; era pertinente sólo en la medida que hacía factible la consecución de los propósitos de cada sexenio. Los factores endógenos eran determinantes.

1.7 La crisis de 1982, límite de la estrategia

El colapso económico de 1982 se produjo cuando los acreedores externos, al advertir la evolución del déficit en cuenta corriente, la debilidad del mercado petrolero, la enorme deuda externa acumulada y las tasas de interés internacionales al alza, se negaron a seguir financiando el desequilibrio externo de la economía. Ante la urgencia de la coyuntura, la administración, en su último año al frente del gobierno, tuvo que abandonar los planes expansionistas²⁹ y adoptó una política más austera en las finanzas públicas: restricción crediticia y ajuste del tipo de cambio e intensificación de los controles a la importación para moderar el desequilibrio externo.

Es especialmente significativa la evolución del tipo de cambio y de la institucionalidad del mercado cambiario: en febrero se determinó la flotación libre del mercado y el valor del dólar aumenta de 27 a 46 pesos. En agosto se determinó un mercado dual con una cotización preferencial de 49.50 pesos y una cotización libre que se colocó rápidamente entre 90 y 100 pesos por dólar. Las presiones especulativas continuaron, a mediados de agosto se cerró el mercado de cambios y se decidió la drástica medida de forzar la conversión de las cuentas en dólares a pesos mexicanos, a una cotización de la divisa de 49.50 pesos por dólar, muy por debajo de la cotización del mercado libre. En septiembre se impuso el control generalizado de cambios, junto con la nacionalización bancaria, se fijaron dos tipos de cambio: el preferencial a 50 pesos y el ordinario a 70 pesos; sin embargo, surgió el mercado negro, donde la divisa llegó a cotizarse hasta en 130 pesos por dólar.

Por otra parte el gobierno determinó aumentos hasta del 100%, en los precios, para algunos bienes de precios controlados.

No obstante los esfuerzos que hizo el gobierno para moderar el gasto público y aumentar sus ingresos, el déficit financiero como proporción del PIB alcanzó la

²⁸ Ize: 1987

²⁹ En el Gobierno de José López Portillo hubo dos planes de carácter macroeconómico: el SEPAFIN (1989) y el (Plan Global de Desarrollo, SPP, 1980). El primero estimaba un crecimiento de 10.6% y el segundo de 8% en 1982.

cifra récord de 16.9%. Durante 1982 la deuda pública externa se mantuvo prácticamente constante debido a la paralización del crédito, pero la deuda pública interna creció casi un 190% en términos nominales.

En cuanto a la producción de bienes y servicios, el año de 1982 también marcó un hito al registrar una variación porcentual negativa de 0.6% después de 50 años de ininterrumpido crecimiento del PIB.³⁰

En 1982 se enfrentó una de las crisis más agudas de las recientes décadas luego de haber crecido a una tasa promedio de 6.5% por más de cuarenta años (1933-1981).

Los procesos de freno y arranque se hicieron presentes a partir de las restricciones que imponía el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos, determinado por el lado de los egresos, fundamentalmente por las importaciones de bienes manufacturados imprescindibles para el desarrollo del proceso de inversión.

En 1982, año pico de la crisis, el déficit presupuestario alcanzó un máximo histórico; dos factores ayudan a explicar este resultado. Por una parte una caída en ingresos fiscales no petroleros debido a la recesión; por la otra, pérdidas cambiarias que el gobierno tuvo que absorber cuando nacionalizó un sistema bancario que fue obligado a convertir a pesos los depósitos en dólares del público a una tasa de 70 pesos por dólar, mientras que los créditos en dólares se convirtieron en 50, en un intento por reducir el efecto de la devaluación en las empresas.³¹

El continuo déficit fiscal y la crisis financiera externa provocaron una enorme brecha que ya no pudo financiarse mediante la expansión del crédito interno dado el agotamiento de la captación interna de dólares. La fuente principal del crecimiento del endeudamiento fue el enorme déficit presupuestario, financiado mediante los ingresos petroleros más elevados provocados por la devaluación. Después de estos ingresos quedaba todavía un déficit de 295,000 millones de pesos que tuvo que financiarse mediante un gravamen sobre la deuda interna.

La crisis de 1982 condujo a la adopción del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y a la elaboración de una estrategia de desarrollo que permitió avanzar en un profundo cambio de la estructura de la economía.

La deuda externa ascendía a 80 mil millones de dólares y se había transformado en uno de los principales determinantes del déficit de la cuenta corriente, pues los pagos de intereses eran mayores que la disponibilidad neta de recursos provenientes de la cuenta comercial y de los servicios no factoriales.³²

³⁰ El año inmediato anterior que reporta crecimiento negativo del PIB es 1932.

³¹ La introducción de un sistema dual de cambios, a pesar de que haya sido efectivo para reducir el efecto real de la devaluación, pudo también tener un efecto financiero desestabilizador, porque implica un subsidio.

³² Villarreal: 1988

En respuesta se redimensionó el sector público, el número de empresas industriales del Estado pasó de 412 a 151, bajando su participación de 28 a sólo 13 ramas industriales en 1982. Esto reducía la carga sobre el presupuesto de la federación.

La crisis de 1982 evidenció el nivel de desequilibrio interno (desequilibrio de las finanzas públicas caracterizado por un déficit económico del sector público equivalente al 16.9% del PIB; inflación de 98.8% y una caída del PIB de 0.5%) y el desequilibrio externo (déficit en cuenta corriente, que superó los 12,500 millones de dólares, devaluación en el tipo de cambio de mercado en 1982 de casi 500% (de 25 a 150 pesos por dólar).

El desequilibrio externo tenía su origen estructural tanto en el déficit comercial manufacturero, que de 1977 a 1981 alcanzó un total acumulado de 48.7 mil millones de dólares, como por los elevados intereses de la deuda externa, que para 1982 alcanzaron 12.2 mil millones de dólares.

Los esfuerzos del ajuste interno fueron significativos bajando el déficit económico que llegó a 16.9% del PIB en 1982 a 10.7% en 1983. El costo fue significativo y el PIB decreció considerablemente el último año mencionado.

En este contexto el gobierno puso en marcha el Programa de Reordenación Económica y Cambio Estructural al mismo tiempo firmó un acuerdo de extensión ampliado para el periodo 1983-1985 con el FMI.

Este programa aplicó una política de contracción de demanda (fiscal y monetaria) ajuste de precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés y precios y tarifas), y cambios en la política comercial y de cambio estructural.

México operó un programa de estabilización muy ortodoxo que cambió el régimen de la política fiscal, como consecuencia de que el 75% de la deuda externa era deuda pública.

Hasta este momento, el Estado había operado, promovido, subsidiado y asumido las deudas. Ahora le tocaba, como actor principal, ser el eje y responsable del ajuste y de restringir el gasto.

El Estado seguía sin hacer ningún esfuerzo significativo y serio por reformar el sistema impositivo; sólo se instrumentaron medidas por el lado de los ingresos por medio de un drástico ajuste en los precios de las empresas públicas, incluidos los precios de los productos nacionales relacionados con el petróleo. Los ajustes redujeron el déficit público observado a cerca del 8% del PIB, entre 1983 y 1985.

La política fiscal fue de contracción, tanto en el consumo como en la inversión pública. En cuanto a la política crediticia para el sector privado, también fue contraccionista, se elevaron las tasas de interés, disminuyendo el crédito.

Asimismo, se plantearon apoyos fiscales y crediticios a la planta productiva con objeto de evitar la quiebra de empresas y el desempleo masivo.

El gobierno de Miguel de la Madrid planteó el cambio estructural por medio de una nueva dimensión del sector público, la racionalización del proteccionismo excesivo, el saneamiento de las empresas públicas y la reconversión industrial de la economía nacional y del propio sector paraestatal.

Los sucesos posteriores a 1982 han perseguido dos objetivos: la consolidación del presupuesto como requisito previo de la estabilización de la inflación y la mejora de la capacidad del servicio de la deuda externa. Aunque estos objetivos se alcanzaron, fue a un gran costo en términos de reducción de los niveles de vida y mala evolución del empleo³³. El modelo fiscal se refuncionaliza a partir del reconocimiento de la necesidad de alcanzar estabilidad macroeconómica a partir de la condición de equilibrio fiscal o déficit fiscal nulo.

Los resultados de estas medidas, excluyendo el componente inflacionario de los pagos de intereses, reflejan que el déficit público corregido por la inflación alcanzó en promedio 1% del PIB entre 1983 y 1985³⁴. No hay duda de que el ajuste fiscal fue considerable.

1.7.1 El debate sobre la crisis de 1982

A partir de la crisis de 1982 se generan varias interpretaciones sobre cuáles fueron las causas fundamentales de la crisis. De una u otra manera, todas terminan por asignar gran parte de la responsabilidad a errores de política económica³⁵ y a una defectuosa interpretación y apreciación de las condiciones internacionales, más que depositar el origen del problema en los choques externos *per se*.

Esta visión evidentemente no la comparto, creo que el problema fundamental se centra no en los “errores” cometidos por una defectuosa apreciación del funcionamiento económico, sino que son la consecuencia de una interpretación interesada de los principales instrumentos de la acción gubernamental, en especial de la política fiscal.

³³ Dornbusch: 1996

³⁴ El déficit no corregido u “observado” recibe también el nombre de requerimientos de préstamos del sector público (RFSP). Una parte del RFSP se financiará renovando el componente inflacionario de los pagos de intereses internos. Tal renovación mantiene simplemente constante la deuda pública en manos del sector privado. El verdadero déficit —llamado déficit operativo— sólo incluye el interés real de esa deuda. Ver en Larraín F. y Marcelo Selowsky. *El Sector Público y la Crisis de la América Latina. Lecturas de El Trimestre Económico* num. 69. Fondo de cultura Económica, México, 1990, pág. 380.

³⁵ La teoría de la política económica comprende el análisis de los instrumentos fundamentales que son comunes a los instrumentos parciales de acción de los gobiernos —política fiscal, política monetaria, política de balanza de pagos, política de desarrollo— y cuyo conocimiento es indispensable para interpretar debidamente la interrelación que existe entre las distintas herramientas de la política económica y el carácter unitario de los objetivos finales de la misma. En Herschel, Federico. *Política Económica*, Edit. Siglo XXI, México, pág. 9.

Me parece que hay toda una intención en la selección, el uso, la dirección y la profundidad de los instrumentos fundamentales de la política económica, en especial de los instrumentos fiscales, los cuales son valorados *ex ante* desde una perspectiva no neutral. Las teorías económicas y los esquemas de política económica que de ellas se derivan no son ideológicamente neutrales. No hay duda, el economista debe tomar decisiones y aconsejar pronunciándose sobre políticas, lo que implica un juicio de valor, hacia un objetivo u otro, o de la evaluación de un sistema en su conjunto.

En este sentido, lograr determinados objetivos implica cambios susceptibles de afectar situaciones, instituciones o estructuras que algunos grupos o sectores pueden considerar como valores u objetivos fundamentales. Aun al pensar en instrumentos difícilmente imaginables como objetivos últimos.

Tomando en cuenta lo anterior, a nuestro juicio es absolutamente pertinente el conocimiento y la valoración del origen de la crisis y el papel que en ésta ha tenido el déficit fiscal, no sólo por su valor histórico sino por su contribución al debate actual de la política económica (sobre todo en lo que se refiere a una interpretación crítica de la fiscalidad del Estado en México y sus límites).

En 1982 México cayó en una profunda crisis, el tipo de cambio nominal se devaluó en cinco ocasiones y tuvo que hacer pública su incapacidad de afrontar los pagos asociados al servicio de la deuda externa, cercana a 60 mil millones de dólares.

Desde 1981 había señales claras que auguraban el fin de la época dorada del auge petrolero: la caída de su precio y el ascenso en la tasa de interés externas presionaron unas finanzas públicas y una balanza de pagos que se encontraba vulnerable. En 1981 el déficit público como proporción del PIB subió de cerca de 6% a casi 15%, y la balanza en cuenta corriente pasó de un déficit de 6.8 mil millones de dólares en 1980 a casi 12 mil millones de dólares en 1981. A esto se sumó una importante fuga de capitales que se acelera. De esta manera, lo que había parecido ser el comienzo de un periodo de crecimiento y de progreso sostenidos culminó con un desastre financiero en 1982 y en años de inestabilidad, carestía y estancamiento.

En la interpretación sobre los orígenes de la crisis encontramos profundas diferencias, sobre todo al señalar los determinantes que detonan la crisis; al mismo tiempo, encuentro de regularidades en algunas interpretaciones respecto a los elementos que la determinan, entre los que se encuentran los siguientes: a) la causa del déficit reside en el crecimiento desmedido del gasto público; b) la caída de los ingresos tributarios; c) la disfuncionalidad y los límites para operar una reforma fiscal robusta; d) severos procesos inflacionarios; e) laxa política monetaria; f) errónea política cambiaria, sobrevaluación y fuga de capitales.

Respecto a la inflación, las opiniones se pueden dividir en dos campos i) los autores que consideran que la inflación es el resultado de un exceso de demanda

ocasionado por un crecimiento desmedido del déficit público: Bazdresch (1983)³⁶, Ize y Ortiz (1985)³⁷, García Alba y Serra (1984);³⁸ en comparación con los que consideran la inflación como consecuencia natural del auge por los efectos que tiene una elevada absorción en los bienes del mercado interno: Taylor (1985); y ii) los que consideran la inflación como resultado de la presión de costos (tasas de interés, impuestos) y de cuellos de botella: Barker y Braylovsky (1983)³⁹ y Ros (1986)⁴⁰. Este segundo grupo de autores no descarta las presiones de demanda como causa de la inflación; lo que los distingue de los primeros es su escepticismo sobre los resultados antiinflacionarios de una contracción del déficit público.

En cuanto al desequilibrio externo, un grupo de autores lo considera consecuencia natural del exceso de demanda causada por el tamaño del déficit público, aunado a una apreciación del tipo de cambio que incentivó la adquisición de bienes importados y desestimuló las exportaciones no petroleras.

Otros autores dan importancia a la liberación de las importaciones que se da desde 1979 (Barker y Braylovsky). Para otros el factor principal es la dependencia de las importaciones complementarias que necesariamente acompañaron al proceso de inversión durante el periodo de auge (Taylor y Ros).

Sin embargo lo que distingue a un grupo de autores (Bazdresch, Ize y Ortiz, Serra y García Alba) del otro conjunto (Barker y Braylovsky, Ros y Taylor) es su opinión sobre el uso de la devaluación cambiaria para corregir el desequilibrio externo. Para el segundo grupo de autores estructuralistas, la devaluación se traduce en mayor inflación, y sus efectos positivos en la balanza de pagos se daría por la contracción de las importaciones, asociada a la disminución de la actividad económica ocasionada por la devaluación misma. Por ello se inclinan por restricciones cuantitativas en los flujos de comercio y de capitales. Para combatir los desequilibrios de la balanza de pagos.

En síntesis, las diferentes interpretaciones sobre la crisis reflejan concepciones distintas de los mecanismos de ajuste prevalecientes en la economía mexicana; en particular asignan un papel contrastante al mecanismo de precios. Bazdresch, García Alba y Serra Puche, e Ize y Ortiz confían en el restablecimiento de los equilibrios mediante ajustes vía precios correctamente alineados y una política de finanzas públicas “sana” sobre todo en cuanto a magnitudes globales se refiere. Barker y Braylovsky, Ros y Taylor, por otra parte, son considerablemente escépticos respecto a las bondades y las ventajas de propiciar ajustes vía cambios en los precios, sobre las importaciones positivas de la contracción del déficit público y algunas interpretaciones adicionales sobre el papel de los factores políticos, en la determinación de los desequilibrios y el papel de la legitimidad y credibilidad del Estado.

³⁶ Bazdresch: 1983

³⁷ Ize y Ortiz: 1985

³⁸ García y Serra: 1994

³⁹ Barker y Brailovsky: 1983

⁴⁰ Ros: 1986

Si centramos el debate en torno al déficit fiscal en el análisis de Bazdresch, se sostiene que la crisis es principalmente atribuible a la desmesurada expansión del déficit público y a la sobrevaluación del tipo de cambio. Argumenta que el déficit es atribuible a las rigideces estructurales en el ámbito político, en la relación entre el Estado y los diferentes sectores de la sociedad.

La raíz del problema se encontraría en que el Estado tiene que otorgar numerosos subsidios para garantizar su legitimidad. Bazdresch considera que el déficit público es el principal detonador de las presiones inflacionarias y del desequilibrio externo. Supone que detrás de este comportamiento del gobierno existe una racionalidad asociada a premisas políticas. Según este autor, el Estado mexicano enfrenta una especie de crisis "oconoriana"⁴¹; sólo por razones de legitimidad política no puede restringir claramente los subsidios otorgados o el gasto público en general.

Ante esto, Nora Lustig plantea que "si bien la tesis de Bazdresch es atractiva, en principio no se puede comprobar. Aun cuando se acepte la premisa de que la legitimidad del Estado mexicano depende fuertemente de su capacidad para otorgar subsidios y de gastar en general, los recursos disponibles durante el auge aumentaron de manera considerable el margen de maniobra del gobierno".⁴²

En esta misma línea de debate, otros autores (García Alba, Serra Puche, Ize y Ortíz) comparten que las causas económicas de la crisis deben buscarse en el desequilibrio financiero del sector público y en la política cambiaria. Según estos autores, en el periodo 1978-1981 se perdió una "oportunidad de oro" para el desarrollo mexicano por no seguir una política de gasto adecuada y ajustada a las restricciones presupuestarias. Ize y Ortíz sostienen que el error más grave fue no controlar la expansión del déficit público (gasto) y permitir procesos de progresiva sobrevaluación.

Es interesante destacar que en la economía política de Ize y Ortíz, García Alba y Serra Puche, a diferencia de Bazdresch, parecería que el Estado tiene que cuidar sobre todo su credibilidad frente al sector del país con capacidad de ahorro e

⁴¹ O'Connor parte de premisas: "El Estado debe cumplir con dos funciones contradictorias: acumulación y legitimación. Esto significa que el Estado debe de mantener o crear las condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital. Además, el Estado debe tratar también de mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social. Esta concepción contrasta claramente con el pensamiento conservador moderno, según el cual el sector estatal crece a expensas de la industria privada. La tesis de O'Connor contradice un principio del pensamiento liberal según el cual la expansión de la industria monopolista obstaculiza el crecimiento del sector estatal. Este argumento plantea que lo que en realidad ocurre es que el crecimiento del capital monopolista genera una expansión mayor de los gastos sociales. (...) La socialización de los costes y la apropiación privada de los beneficios crean una crisis fiscal, o vacío estructural, entre los gastos y los ingresos estatales. De ello resulta una tendencia de los gastos estatales a incrementarse más rápidamente que los medios para financiarlos. En segundo lugar sostiene que la crisis fiscal se agrava como consecuencia de la apropiación privada del poder estatal para fines particulares. Ver O'Connor. págs. 25-35

⁴² Lustig: 1989

inversión. No les preocupa en la misma medida proteger la legitimidad del Estado frente al sector sin capacidad de ahorro y con muchas carencias materiales, al cual el gobierno tiene que dirigir recursos y comprender a la mayor parte de la población. Independientemente de cuál de las premisas sea la correcta en el sentido político, este factor merece analizarse. Diferentes acciones del Estado pueden erosionar su credibilidad y su legitimidad de maneras distintas y a ritmos distintos, y no está claro cuál de los procesos resulta más apremiante desde el punto de vista de la estabilidad política.

1.8 Ajuste y cambio estructural (1983-1988)

En 1982 se planteó una política de ajuste macroeconómico cuyo objetivo de corto plazo era el control de la inflación evitando un desborde hiperinflacionario. La administración de Miguel de la Madrid se proponía modificar profundamente el modelo de desarrollo bajo la consigna del cambio estructural. Las dos vertientes principales del cambio de estructura que impulsaba el gobierno consistían en una economía más abierta a los intercambios comerciales y financieros con el exterior y a una menor participación del Estado en la economía.

Las medidas de política económica se inspiraron en un diagnóstico en el cual el desequilibrio fiscal era la causa última del proceso inflacionario. Este diagnóstico coincidía esencialmente con el FMI, en consecuencia el programa de política económica contó con el apoyo financiero de esta institución. La instrumentación del programa consistió en: a) un severo ajuste de las finanzas públicas; b) reducción del coeficiente de monetización de los déficit públicos; c) contracción crediticia del sector privado; d) fuerte depreciación del peso; e) progresiva liberación del comercio exterior; y f) rígido control salarial.

El ajuste en las finanzas públicas se logró fundamentalmente, mediante una reducción extraordinaria del gasto. El gasto público sufrió una caída drástica, la reducción en el gasto de capital (básicamente la inversión pública), se contrajo considerablemente.⁴³

Por el lado de los ingresos, los tributarios se mantuvieron en un nivel promedio de 10% del PIB durante el periodo, apreciándose un aumento en la recaudación de impuestos indirectos respecto a los directos. El IVA, que representaba el 22.7% de la recaudación tributaria en 1982, pasó a representar el 29.6% en 1988; en el mismo lapso, el ISR total redujo su participación en la recaudación tributaria de 48 a 41%.⁴⁴

En 1986 se implementó una reforma tributaria para evitar o reducir pérdidas de ingresos tributarios ocasionados para un ambiente de elevada inflación. Para tal

⁴³ Aspe: 1993

⁴⁴ Ize y Ortiz: 1985

fin se proponía una corrección por inflación de la base tributaria del ISR para las empresas.

Otra modificación importante era la de acortar los plazos de pagos e integración de las retenciones de impuestos a fin de reducir la pérdidas por rezago (efecto Oliveira-Tanzi).⁴⁵

Durante los años de 1983 a 1988 el gobierno llevó a cabo una significativa corrección de las finanzas públicas. Esta corrección fue soportada por el gasto de capital y el gasto en sueldos y salarios de la burocracia. La inflación elevada en este periodo ayudó a las finanzas públicas depreciando el valor real de la deuda pública denominada en pesos y manteniendo un nivel real de intereses internos reducidos y hasta negativos. La evolución del déficit operacional indica el carácter contraccionista del ajuste de las finanzas públicas.

Después de 1982, la única opción de financiamiento del déficit consistente con el objetivo de impedir un desborde inflacionario era el ahorro voluntario de los agentes privados. El gobierno participó decididamente en el mercado de crédito como demandante de fondos, mediante la colocación de diversos instrumentos financieros, especialmente con los Certificados de la Tesorería de la Federación creados en 1978; pero también aprovechó la capacidad de control sobre la banca nacionalizada para absorber la mayor parte de la disponibilidad del crédito bancario para financiar el desequilibrio fiscal a una tasa inferior a la que hubiera prevalecido en el mercado de no existir tal control.

En un entorno que limitaba severamente la disponibilidad de crédito externo, escasos excedentes de ahorro interno, voluntad de reducir la monetización de los déficits públicos, voluminosa deuda pública, elevada inflación, tasas de interés nominales relativamente elevadas y presiones al endeudamiento interno, se plantea como uno de los objetivos de la política económica generar recursos externos suficientes para hacer frente al servicio de la voluminosa deuda externa. La vía más rápida fue inducir un proceso recesivo resultado de una contracción fiscal y crediticia. La balanza de pagos reaccionó en el sentido esperado, las importaciones cayeron. En suma, el efecto sobre la demanda agregada fue devastador, en especial sobre la inversión pública y el consumo público y privado.

La inversión total como proporción del PIB en 1983-1988 fue de un 20.0% en promedio, frente a un 28% registrado en el periodo 1980-1981. En este último se verifica un cambio sustancial en la composición de la inversión: mientras que en 1982 la inversión privada representaba alrededor de un 56%, para 1988 ya

⁴⁵ El efecto Oliveira-Tanzi mide el efecto de la inflación sobre los ingresos fiscales desde cuatro puntos de vista: la elasticidad precio del sistema impositivo, la tasa impositiva sobre el producto, la oferta monetaria sobre el producto y la elasticidad de la demanda de recursos reales con respecto al producto.

representaba un 73%, como resultado de la sistemática y abrupta reducción de la inversión pública, más que del crecimiento de la inversión privada.⁴⁶

La política de contracción de la demanda y fijación de topes salariales no evitó un agresivo proceso inflacionario que inició en 1982 con una inflación de 98.8 anual, para llegar a 159.2, en 1987. El nivel general de precios se sale de control y alcanza una tasa anual récord.

1.9 El choque petrolero de 1986 y la profundización de la estrategia ortodoxa

La vulnerabilidad externa de la economía mexicana y su dependencia de los ingresos petroleros, paralelamente al elevado servicio de la deuda, implicó que para 1986 la inflación regresará a alcanzar cifras superiores a 100%.

Detener un proceso inflacionario de tal magnitud desde la perspectiva ortodoxa implicó instrumentar una serie de medidas. Por un lado se alineó y colocó a las políticas monetaria y fiscal en una vía compatible con el combate a la inflación, lo que supone que la austeridad monetaria y la restricción fiscal son un requisito indispensable o una condición de estabilización. Por otro, se instrumentó la apertura de la economía exacerbando la fuga de capitales, con el consecuente efecto desestabilizador de la depreciación monetaria, procesos que refuerzan la necesidad de la ortodoxia.

Esta ortodoxia moderna, dominada por el paradigma del mercado, utiliza en su discurso cotidiano palabras clave tales como "compromiso", "reputación", "credibilidad", "señales". Todos estos términos refuerzan el mensaje básico de que el déficit debe ser por lo menos equilibrado y que el crecimiento monetario más allá de una remonetización no puede alcanzar tasas elevadas, desde luego no para financiar los déficits presupuestales⁴⁷. En este contexto los ajustes al presupuesto son inevitables y constituyen uno de los pilares fundamentales de la estabilización.

El saneamiento de las finanzas públicas presentó resultados notables entre 1981 y 1988, el saldo económico primario del sector público⁴⁸ pasó de un déficit de 6.4% del PIB a un superávit cercano a 2% del PIB. Los mecanismos usados en este saneamiento de las finanzas públicas fueron la actualización de los precios y tarifas del sector público, la reducción del gasto corriente y de inversión, y el aumento de los ingresos tributarios vía reforma fiscal.

En comparación con la experiencia presupuestaria de los países industrializados esto representa un logro increíble. El ajuste presupuestario implicó cambios

⁴⁶ Aspe: 1983

⁴⁷ Dornbusch: 1996

⁴⁸ El Saldo Económico Primario del Sector Público se obtiene restando al Ingreso total el gasto, excluyendo el pago de intereses.

importantes en la composición de los gastos. Los pagos de intereses aumentaron 8% del PIB, pero los gastos totales bajaron 1.5%. Esto implica que los gastos distintos de los intereses bajaron en la sorprendente proporción de 9.6% del PIB.⁴⁹

Se instrumentaron cambios en las políticas de ajuste, ya que al plantearse en una perspectiva del crecimiento no se tiende a deprimir el gasto público de manera indiscriminada sino a reasignarlo. La inversión pública creció de manera importante en la administración de Miguel de la Madrid.

Se concentraron esfuerzos en la desincorporación de empresas y organismos no estratégicos ni prioritarios. Se decidió desincorporar 702 empresas de las 1155 existentes en diciembre de 1982.

El ajuste más importante fue en el sector de energía, minas e industria paraestatal, el número de entidades se redujo de 412 a 151 a fines de 1986. Esto implicó eliminar la participación del sector público de 15 ramas de las 49 que componen la industria manufacturera mexicana.

La desincorporación se instrumentó mediante la venta a los sectores social y privado, liquidación de empresas, fusiones o transferencias a estados y municipios, y de empresas importantes en términos de algunas economías regionales.

En el periodo 1983-1986 la naturaleza del ajuste tuvo que darse vía la contracción de la inversión, que cayó de 28 a 18.4% mientras que el ahorro se mantuvo alrededor de 24%. Ante la nula disponibilidad de crédito externo en 1986, el costo del ajuste se absorbió internamente, lo que implicó una caída del PIB real de 3.8%, una inflación de 106%, una pérdida del poder adquisitivo del salario mínimo de 8.1% y una devaluación del mercado controlado de alrededor de 150%.

Los resultados del ajuste son relevantes. Partiendo de un déficit primario —esto es, gastos antes de intereses menos impuestos— de 7.3% del PIB en 1982, el gobierno logró en seis años alcanzar un superávit primario de 7.5% del PIB en 1988. En otras palabras, las medidas presupuestarias representaron 14% del PIB.⁵⁰

En febrero de 1986 el gobierno planteó la necesidad de que la comunidad financiera internacional compartiera en mayor medida el costo de los nuevos ajustes. Las negociaciones con el FMI se basaron a partir de ese momento en un nuevo enfoque de ajuste con crecimiento y cambio estructural que buscaba asegurar disponibilidad de recursos frescos para alcanzar aumentos moderados y sostenidos del nivel de actividad; el aislamiento relativo de la economía nacional respecto a las fluctuaciones imprevistas del mercado mundial; que se utilizara el

⁴⁹ Dornbusch: 1996

⁵⁰ Werner: 1992

saldo operativo del sector público, más que su saldo financiero, como criterio de evaluar el desempeño fiscal del Estado.⁵¹

Este acuerdo con el FMI, redefine mecanismos de evaluación tradicionales y aporta una metodología distinta de la utilizada generalmente por el Fondo. Se aceptó un nuevo concepto técnico de déficit fiscal para fines de vigilancia que reconoce el efecto distorsionante de la inflación en el concepto tradicional de déficit financiero. De este último se excluye el pago de intereses de la deuda por concepto de inflación, quedando dentro del operacional lo relacionado sólo con el pago de intereses reales.

En este marco, el país entabló negociaciones para obtener un crédito por 12,000 millones de dólares para lograr un equilibrio en las cuentas externas para 1987-1988. Este acuerdo fue la base para poner en marcha el Programa de Aliento y Crecimiento que asegurara un crecimiento moderado de la economía y que se profundizara en las medidas de cambio estructural, en particular las referentes a la reconversión industrial, el redimensionamiento del Sector Público y la consolidación de la nueva estructura de protección.

El problema de fondo no se resolvió: el servicio de la deuda externa excede a la capacidad real de pago de la economía nacional. El alcanzar eficiencia económica y acumulación de capital que permitiera cambiar la estructura y reconvertir la industria, resulta obstaculizado por la magnitud del servicio de la deuda externa.

En este contexto, se tenía la percepción de que la inflación propicia los déficits presupuestarios. Hay dos canales importantes que explican el fenómeno en sentido opuesto.

La primera razón por la que la inflación propicia déficit se explica por el efecto Olivera-Tanzi. La inflación, combinada con retrasos en la recaudación de impuestos, implica que el valor real de los impuestos que llegan a manos del gobierno es menor cuanto mayor sea la tasa de inflación.

La segunda interacción entre inflación y déficit proviene del componente inflacionario del servicio de la deuda. Una parte de los gastos gubernamentales se destinará al servicio de la deuda interna y externa. Las tasas de interés reflejarán la inflación y la depreciación esperadas. Esta relación entre inflación y el servicio nominal de la deuda ha conducido al reconocimiento de que deben distinguirse dos medidas del déficit diferentes: el déficit de efectivo y el ajustado por la inflación u operativo.

⁵¹ El Déficit Financiero es la diferencia que resulta de la comparación del ahorro o desahorro en cuenta corriente y el déficit o superávit en cuenta de capital; expresa los requerimientos crediticios de las entidades involucradas. El Déficit financiero muestra el faltante total en que incurre el Estado al intervenir en la actividad económica nacional. Resulta de sumar el déficit económico con la cifra neta de intermediación financiera. El Déficit Operacional es el que se obtiene al restar del superávit económico primario la amortización inflacionaria del saldo de la deuda pública en moneda nacional.

Cuando el déficit operativo es equilibrado, el gobierno no requiere más un financiamiento inflacionario para pagar. Esta afirmación puede llevar a la tentación de profundizar más adelante la austeridad fiscal sólo para estar enteramente seguros de que se logrará la estabilización de la inflación. Una austeridad excesiva, por encima del superávit corriente, haría correr el riesgo de una recesión profunda en la actividad económica que lleva consigo sus propios riesgos. Si la estabilización no es seguida de una reanudación del crecimiento pronto se pondrá en duda la capacidad de sostener los recortes presupuestarios. Así pues, el celo excesivo sobre el presupuesto tiene sus propios riesgos⁵² y costos.

1.10 Economía Pactada

El repunte inflacionario de 1987 (159.17%), obliga a un cambio de estrategia al decidir concertar un Pacto con el sector empresarial y una política de ingresos para provocar un descenso abrupto en la tasa de crecimiento de los precios. Al respecto, el ex presidente Carlos Salinas escribió lo siguiente:

"Se usó un mecanismo nada ortodoxo: la búsqueda de consensos entre gobierno, empresarios y sindicatos a través del llamado "Pacto". Al inicio de 1988 los precios crecían a una tasa anual de 150%. (...) El Pacto permitió que para fines de ese año la inflación fuera de 51%. Pero el efecto social y político del ajuste fue tremendo. La economía se volvió a estancar (...)"⁵³.

Las líneas maestras de esta concertación llamada Pacto de Solidaridad Económica fueron las siguientes: tipo de cambio predeterminado (cuasi fijo); salarios en función de tasa de inflación baja; compromiso del gobierno de no modificar precios clave de sus productos y servicios; compromiso del sector privado de no incrementar precios, sólo hasta donde los costos lo determinen.

Estas anclas nominales se complementaron por el lado de la demanda al mantener el gobierno una política fiscal equilibrada y una política crediticia restrictiva, adecuada con el objetivo de bajar inflación y contener los precios privados con una profundización de la liberalización comercial.

En la generación de este choque de confianza ocupó un lugar central la política fiscal (especialmente la profundización del ajuste patrimonial del Estado) y la desregulación económica. También fue de significativa importancia el inicio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá.

En julio de 1989 el presidente de la República informo sobre un acuerdo para reducir el peso de la deuda externa en 7,000 millones de dólares, una disminución del pago de intereses, obtención de nuevos créditos y un alargamiento del plazo de vencimiento de gran parte de la deuda.

⁵² Dornbusch: 1996

⁵³ Salinas: 2000

La estrategia económica planteó la estabilización como el eje fundamental (esta estrategia parte de acuerdos entre los sectores para la formación de precios, de tal forma que se creen horizontes de certidumbre en la planeación de los agentes económicos). El control institucional de la inflación regula el crecimiento de los precios relativos a partir de precios clave predeterminados (salarios, tasa de interés, tipo de cambio, precios de bienes y servicios del sector público). Las ventajas de un esquema como este son las siguientes:

- a) Acuerdo general sobre la evolución de la economía.
- b) Horizontes de certidumbre económica.
- c) Control de los precios clave.
- d) Eliminar inflación inercial.

El tipo de cambio, los precios y tarifas del sector público fueron las anclas de la estabilización. En el tipo de cambio se mantuvo una política de deslizamiento controlado, añadiendo después una banda de flotación. El objetivo era mantener una tasa de devaluación de acuerdo a la diferencia de inflación con los Estados Unidos, sin someterse a devaluaciones abruptas de la moneda nacional. En los siete años de acuerdos de estabilización la política cambiaria fue:

Cuadro 1.7

Evolución de la Política Cambiaria, 1987-1994

FECHA Y FASE	VIGENCIA	TIPO DE CAMBIO
PSE I, 15/DIC/1987 (1)	29/FEB/1988	Devaluación del 36% libre y 22% controlado.
PSE II, 27/MAR/88	31/MAR/1988	Paridad libre 2298, controlada 2257,
PSE III, 27/MAR/1988	31/MAY/1988	Fijo.
PSE IV, 28/MAY/1988	31/AGO/1988	Fijo.
PSE V, 14/AGO/1988	30/NOV/1988	Fijo.
PSE VI, 16/OCT/1988	31/DIC/1988	Fijo.
PECE I, 12/DIC/1988 (2)	31/JUL/1989	Desliz diario de un peso.
PECE II, 18/JUN/1989	31/MAR/1990	Desliz diario de un peso.
PECE III, 3/DIC/1989	31/JUL/1990	Desliz diario de un peso.
PECE IV, 27/MAY/1990	31/ENE/1991	Deslizamiento diario de 80 centavos a partir del 28 de mayo.
PECE V, 11/NOV/1990	31/DIC/1991	Deslizamiento diario de 40 centavos a partir del 12 de noviembre.
PECE VI, 10/NOV/1991	31/ENE/1993	Deslizamiento diario de 20 centavos a partir del 11 de noviembre.
PECE VII, 20/OCT/1992	31/DIC/1993	Ajuste diario de 40 centavos a partir del 20 de octubre.
PECE VIII, 30/OCT/1993	31/DIC/1994	Igual.
PABEC, 24/SEP/1994 (3)	31/DIC/1995	Igual.

Fuente: González, R., Ingovernabilidad, Editorial Plaza y Valdés, México, 1996, p.26.

PSE: Pacto de Solidaridad Económica.

PECE: Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico.

PABEC: Pacto para el Bienestar, el Empleo y la Competitividad.

Los resultados de la política de estabilización se aprecian en la disminución del crecimiento de los precios de tasas de tres dígitos en 1987 (159.17%), a dos desde 1988 (51.6%) y a un dígito en 1994 (7.05%).⁵⁴

La posición gubernamental “aparentemente extraña”, en términos de política económica, de mantener la moneda apreciada con déficit comercial e inflación superior a la de los principales socios comerciales, sólo era posible, por el alto nivel de reservas y la entrada de capitales. Entre 1988 y 1994 llegaron al país más de 95,000 mdd.

1.11 Ajuste patrimonial y déficit

La reducción del sector paraestatal comenzó a instrumentarse desde 1983 y al finalizar este sexenio en 1988 quedaban sólo 412 de las 1,155 entidades del sector paraestatal que existían en 1982. Estas empresas tenían escasa significación económica. Fue hasta la administración del presidente Salinas de Gortari cuando inicia la venta de instituciones paraestatales de gran peso económico.

“Las reformas realizadas para bajar la inflación y recuperar el crecimiento exigieron de un programa integral. La privatización no fue una medida aislada. Formó parte de la reforma del Estado; junto con otras decisiones como la apertura comercial, la desregulación económica, la reforma fiscal y presupuestal. Así como la liberalización de las tasas de interés (...)

Mediante estas reformas se consiguió también romper con las trabas producidas por los privilegios derivados de las regulaciones excesivas que introdujo la intervención exagerada del Estado. Tuvimos que desregular al Estado y regular al mercado (...)

La carga excesiva del endeudamiento interno limitaba las posibilidades del crecimiento del país. La deuda interna representaba una proporción muy elevada respecto al PIB. El pago de sus intereses absorbía la mayor parte del gasto público. Con estas dificultades era prácticamente imposible elevar el gasto social sin incidir en el déficit fiscal, el cual también era muy alto respecto al PIB. ¿Cómo romper esta cadena impuesta por la deuda interna? Tuvimos que recurrir a las privatizaciones: usamos los ingresos obtenidos de la venta de las empresas públicas para pagar la deuda interna. El resultado fue muy alentador”.⁵⁵

La continuación de la política fiscal relativamente austera dió como resultado la continuación de balances primarios superavitarios⁵⁶. El balance financiero que había sido deficitario en 12.4% del PIB en 1988, jugó a tener un superávit en 1993. Esto como resultado de la reducción abrupta de la inflación, que redujo el componente inflacionario de los intereses de la deuda externa.

“Se apoyó una política fiscal ordenada y consistente. Pasamos de un déficit fiscal de 12.5% del PIB al inicio de mi administración a un presupuesto equilibrado al final de mi gobierno”.⁵⁷

⁵⁴ González: 1996

⁵⁵ Salinas: 2000

⁵⁶ Balance primario del sector público es igual a la diferencia entre los ingresos totales del sector público y sus gastos totales, excluyendo los intereses. Debido a que la mayor parte del pago de intereses de un ejercicio fiscal está determinado por la acumulación de deuda de ejercicios anteriores, el balance primario mide el esfuerzo realizado en el periodo corriente para ajustar las finanzas públicas.

⁵⁷ Salinas: 2000

En 1988 el balance del sector público fue de -12.5% del PIB; en 1989 de -5.6%; en 1990 de -3.9% ; en 1991 de -1.5% ; en 1992 superávit fiscal de 0.5% del PIB; en 1993 de 0.7% del PIB y en 1994 de 0.3%.⁵⁸

El programa heterodoxo de desinflación implantado en diciembre de 1987 y continuado durante el sexenio que se inició en diciembre de 1988, tuvo un éxito notable en la reducción de la inflación. La tasa de crecimiento del nivel general de precios, que llegó a ser de más de 50% en 1988, se redujo al 7% en 1994. Esto se produjo sin caer en recesión económica, el producto creció en 3% anual durante 1989 a 1993.

Si bien, el programa logró reducir drásticamente la tasa de inflación, ésta siempre se mantuvo por encima de la tasa de crecimiento del tipo de cambio nominal. Este lento y nunca logrado proceso de convergencia entre el crecimiento de los precios de bienes y servicios y del tipo de cambio implicó una sostenida e importante apreciación del peso frente al dólar estadounidense. Esta circunstancia junto con la profundización de la apertura comercial y la recuperación del nivel de producción determinaron una brecha creciente en la balanza comercial y en la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Cuadro 1.8

Indicadores Macroeconómicos (1978-1991)

	Inflación	Crecimiento del PIB
1978-81	23.6	8.4
1982	98.8	-0.6
1983	80.8	-5.2
1984	59.2	3.6
1985	63.7	2.7
1986	105.7	-3.5
1987	159.2	1.7
1988	51.6	1.3
1989	19.7	3.1
1990	29.9	4.4
1991	18.8	3.6

Fuente: Banco de México, Indicadores Económicos.

En 1988 el saldo neto del comercio de bienes y servicios cambia de signo al pasar de un superávit de más de 4,100 millones de dólares a un déficit de 280 millones en 1989; y durante 1994 este déficit llega a ser de más de 20,400 millones, mientras que el déficit en cuenta corriente alcanza la cifra de más de 29,000 millones de dólares en 1994. No obstante el elevado monto de estos déficits, no hubo grandes dificultades para financiar el desequilibrio en cuenta corriente

⁵⁸ Estas cifras no incluyen los ingresos de la privatización de las empresas públicas. En Cuenta de la Hacienda Pública, citada en C.S.G., *Sexto Informe de Gobierno*, Anexo, pág. 84 y E. Z. P. *Primer Informe de Gobierno*, Anexo 1995, pág. 51.

porque se produjo una importante entrada de capitales. Los motivos: la apertura y la intensificación de las relaciones comerciales con Estados Unidos, la privatización de empresas estatales, bancos y en especial fuertes sumas de capital financiero especulativo que aprovechaba las altas tasas de interés en dólares que ofrecía el mercado financiero mexicano.

1.12 Crisis y ajuste fiscal en perspectiva

Si contemplamos a la economía mexicana desde una perspectiva de largo plazo, los años de alta inflación y bajo crecimiento económico parecen ser más la excepción que la regla. Entre 1950 y 1970, México registró un desempeño macroeconómico notable: el PIB creció a una tasa promedio de casi 6.6% anual, mientras que la inflación se mantuvo por debajo de 4.5%. Esta época conocida como el desarrollo estabilizador, fue el resultado del papel de importantes instituciones que creó la Revolución Mexicana, combinada con una evolución estable de los mercados mundiales. La estrategia de desarrollo pretendía articular mercados segmentados en todas las regiones del país, con grandes inversiones en infraestructura en los sectores de telecomunicaciones, energía y transporte; con apoyo a la producción agrícola mediante una activa política de reparto agrario, y con la promoción de la industrialización a través de una política de sustitución de importaciones.

Con esta última se esperaba proteger a las industrias nacientes durante el proceso de aprendizaje, para hacerlas más competitivas en el mediano plazo.

En dicho periodo, estos elementos estructurales del programa económico de México tuvieron como base una estricta disciplina fiscal y monetaria. A través de esos años, los requerimientos de endeudamiento del sector público se mantuvieron de manera constante por debajo de 3% del PIB, al tiempo que los instrumentos disponibles de control monetario estaban encaminados a mantener la estabilidad de precios y del tipo de cambio.

No hay razones para sostener que, en la etapa de desarrollo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, era inadecuada en México una estrategia basada en la protección, la represión financiera y una fuerte presencia del Estado en ciertas áreas de la producción. Pero estas medidas no podían sostenerse por siempre. Hacia fines de los sesenta, la inversión privada nacional y extranjera crecía con lentitud porque los monopolios protegidos ya habían logrado una fuerte presencia en el mercado y tenían escasos incentivos para seguir expandiéndose mediante mayor empleo y productividad.

En consecuencia, México estaba presionado por la necesidad de ofrecer mayor empleo a una población creciente, tenía en la década de los setentas dos alternativas a seguir: la primera, orientar el rumbo del programa de desarrollo hacia una economía de exportación, como lo hizo Corea en 1965; la segunda,

continuar con la ruta trazada, reemplazando la inversión privada con mayor gasto del gobierno.

Desde 1972 el país ya se encaminaba hacia una inflación más alta. Entre 1971 y 1976, el déficit del sector público pasó de poco más de 2% a 9.1% del PIB, financiado por una combinación de impuesto inflacionario y endeudamiento externo. En 1976 México hizo frente a su primera crisis financiera grave desde 1940 y a la primera devaluación del peso con respecto al dólar en 22 años.⁵⁹

En este momento México tenía que pasar por una profunda transformación estructural para restaurar el crecimiento y la estabilidad. Sin embargo, el descubrimiento de grandes reservas petroleras y la posibilidad de continuar endeudándose en los mercados internacionales no sólo difirieron el ajuste requerido, sino que llevaron a las autoridades a creer que la economía podía crecer a tasas superiores a las dos décadas anteriores. Durante un tiempo fue posible crecer a tasas cercanas al 8 y 9% anual, con una inflación que avanzaba lentamente hasta el rango de dos dígitos, hasta que en 1982 se alcanzó finalmente el límite de endeudamiento externo.

1.13 La primera etapa del ajuste

Para México, la crisis de 1982 fue la peor desde la Gran Depresión. Desequilibrios fundamentales en las finanzas públicas y en la cuenta corriente, combinados con la suspensión de flujos de ahorro externo, al igual que los deterioros de los términos de intercambio y la devaluación, marcaron el comienzo de un periodo de elevada inflación y estancamiento económico.

Como respuesta a la crisis, el Gobierno del Presidente Miguel de la Madrid estableció en 1983 el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). La idea era corregir las finanzas públicas y sentar las bases de una recuperación más sana a mediano plazo. Con este propósito el gobierno recortó de manera importante su gasto y aumentó los precios y tarifas del sector público. El PIRE redujo los déficits primario⁶⁰ y operacional⁶¹; sin embargo, el déficit total como parte del PIB permaneció en un nivel alto debido a la persistencia de la inflación.

Las cuentas externas representaron una restricción importante para la formulación de la política económica después de 1982. Las transferencias netas a México cayeron precipitadamente de 7.4% del PIB en 1981, a -5.8% en 1985 y a -5.7% en 1988. De este modo, el país, de ser un importador neto de capital del orden de 12 mil millones de dólares al año en 1981, se convirtió en un exportador neto de

⁵⁹ Aspe: 1993

⁶⁰ Déficit primario es el déficit financiero menos el monto total de los intereses de la deuda pública.

⁶¹ Déficit Operacional es el déficit financiero menos la amortización inflacionaria de la deuda interna total (monetaria y no monetaria).

capitales, con una salida de más de 10 mil millones de dólares durante la administración de Miguel de la Madrid.

En 1984 el gobierno redujo la tasa de depreciación del tipo de cambio nominal, como parte de la estrategia de control de la inflación. La apreciación del tipo de cambio real comenzó a afectar las exportaciones manufactureras, sobre todo en el primer semestre de 1985.

Las condiciones empeoraron porque la estructura de protección encareció muchos insumos. El desarrollo macroeconómico empeoró, los choques de la oferta representaron un serio revés en contra de la inflación. Sin acceso a los mercados internacionales de capitales, el descenso en los precios del petróleo se traduciría en tasas más elevadas de inflación o en una recesión más profunda.

Al comparar la crisis petrolera de 1986 con la de 1982, saltan a la vista algunos de los resultados de los programas de cambio estructural, sobre todo en el sector financiero. Esta vez las autoridades respondieron a la disminución de los términos de intercambio con tasas de interés más elevadas. Los efectos de la apertura comercial para los bienes intermedios y la corrección del tipo de cambio real, que comenzó en 1985, alentaron las exportaciones manufactureras.

La caída de los salarios reales fue la consecuencia inexorable de la caída de los términos de intercambio que enfrentó el programa de estabilización. Esto tuvo un doble papel. Por una parte, permitió una mayor competitividad de las exportaciones de los sectores intensivos en mano de obra e impulsó la industria maquiladora; por otra, consolidó la contracción de la demanda.⁶²

A fines de 1987 una grave crisis financiera interrumpió el proceso de recuperación de la economía, con el desplome de la Bolsa Mexicana de Valores. El ambiente de incertidumbre provocado por ese desplome y una inercia inflacionaria de 6% mensual, dieron lugar a una corta pero intensa fuga de capitales que culminó rápidamente con la devaluación de noviembre de 1987, hecho que colocó al país en el camino de la hiperinflación.

Durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari se implementó el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) y el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE). El esfuerzo del ajuste macroeconómico se acompañó por un amplio conjunto de reformas estructurales⁶³ que incluyen una reforma fiscal,

⁶² Entre 1982 y 1987, el salario mínimo general sufrió una pérdida de 44.7% real y los contractuales 40.5%.

⁶³ Al respecto del cambio estructural, Claus Offe argumentaba lo siguiente: "Me inclino a pensar que el Estado capitalista bajo el impacto de la crisis económica, experimenta cambios estructurales de tipo corporativo. (...) Lo que denomino corporativismo también puede describirse como *incremento de carácter social de la política dentro del capitalismo*, una disolución del aislamiento institucional o de la autonomía relativa del Estado, la decadencia del Estado capitalista como un aparato de poder coherente y estrictamente circunscrito. Lo que encontramos en su lugar es un proceso en donde los lugares decisivos son subastados a consorcios de representantes de grupos que entablan una especie de negociación semi-privada, cuyos resultados se ven refrendados como políticas estatales de planificación estatal. Sin lugar a dudas, estos acuerdos corporativos a medida que se hacen patentes en entidades creadas por el Estado tales como consejos

privatización de empresas de propiedad estatal, renegociación de la deuda externa, reforma al sistema financiero, y apertura comercial. Todo ello como parte de un sólo programa integral.

1.14 Caracterización del desequilibrio externo (1988-1995)

La perspectiva del análisis macro del desequilibrio externo permite explicar las recurrentes crisis externas de México en las últimas dos décadas (1976, 1982, 1986 y 1994). Todas ellas tenían un común denominador: desembocar en fuertes devaluaciones y procesos inflacionarios recesivos.

En todos los casos, se aplicaron programas de ajuste macroeconómico que pretendieron corregir en el corto plazo las distorsiones por el lado de la demanda y los precios relativos.

El modelo seguido en 1984-1994, utilizó el tipo de cambio como ancla anti-inflacionaria, esto provocó sobrevaluación del tipo de cambio real, lo que aunado a la ausencia de una política industrial activa, promovió un sesgo proimportador, con desarticulación de las cadenas productivas, ocasionando un proceso de industrialización trunca y el retorno a las primeras etapas de sustitución de importaciones. Esto significa una elevada propensión marginal a importar, lo que implica que ante un aumento de la inversión para la recuperación del crecimiento, aumentará la brecha de divisas y bajará el efecto ingreso, apareciendo de nuevo las presiones estructurales del desequilibrio.

Por lo que el enfoque macro va más allá que el programa de ajuste estructural del Decálogo del Consenso de Washington, el cual se podría sintetizar como un conjunto de políticas de desprotección vía liberalización comercial, desprotección vía liberalización de mercados y desestatización vía privatización de las empresas públicas, pues dichas políticas promueven el cambio de una economía estatista a una economía de mercado y de una economía semicerrada a una economía abierta y liberada, funcionando a través de mecanismos de precios.

Al principio del decenio de los noventa, México se constituyó en el ejemplo a nivel internacional del modelo de apertura y liberalización económica, por su avance en el "cambio estructural". Por el lado macroeconómico se había logrado sanear no sólo las finanzas públicas, sino también obtener superávits fiscales y reducir la inflación. Sin embargo, el insostenible déficit externo en la balanza de pagos en cuenta corriente de casi 30,000 mdd (8% del PIB), en 1994, provocó una

sociales y económicos, asociaciones sociales, acciones concertadas, macro-codeterminaciones, juntas de planificación de inversiones, etc., tienen una considerable base clasista en dos aspectos. Primero, los representantes del capital no sólo participan en las negociaciones en (al menos) igualdad de condiciones, sino que su poderío privado permanece incólume; como consecuencia, no sólo negocian, sino también determinan los límites de la negociación mediante la amenaza indirecta de la no inversión (p.e., definen el espectro de temas y reivindicaciones que son realistas)". En Offe, Claus (comp.) Capitalismo y Estado. Edit. Revolución, Madrid, España, 1985, pág. 19.

devaluación en 1995 de más de 100%, la más profunda recesión de económica (-7%), desde la gran depresión, la pérdida de más de un millón de empleos y el retorno de la inflación (52%) y de la deuda externa (162,000 mdd), de los cuales 52,000 mdd eran de corto plazo (30,000 mdd en Tesobonos), lo que ante las limitaciones del FMI llevó a México a aceptar el programa de apoyo de los Estados Unidos y que se considerara a ésta como “la primera crisis de los mercados emergentes del siglo XXI”⁶⁴. La inconsistencia del modelo macroeconómico entre objetivos e instrumentos fue una de las causas de la crisis, ya que utilizó el tipo de cambio como ancla, un continuo déficit externo financiado con capital externo, volátil y de corto plazo y deuda interna líquida nominada en dólares (Tesobonos). Estos mecanismos resultaron insostenibles, pues al revertirse el flujo de capitales y tener que liquidar los Tesobonos se presentó el colapso y la devaluación.

El desequilibrio externo fue resultado de un déficit externo en la balanza de pagos de cuenta corriente de casi 30,000 mdd, acompañado inicialmente de un superávit en la balanza de capital de corto plazo (30,000 mdd de Tesobonos y 20,000 mdd de deuda externa interbancaria). Al ampliarse la banda cambiaria en diciembre de 1994 (devaluación del peso del 15%: pasó de 3.5 a 4.0 pesos por dólar), los poseedores de los títulos de la deuda perdieron confianza en el peso y el supuesto superávit se convirtió en déficit en balanza de capitales (este es el problema del capital de corto plazo y volátil).

No hay duda que la causa principal del desequilibrio externo fue la sobrevaluación del tipo de cambio real, ya que aceptando las causas estructurales (cuellos de botella por el lado de la oferta productiva, barreras de competitividad) y la ausencia de factores internacionales (choques externos en el precio del petróleo y/o elevaciones bruscas de las tasas de interés), sólo queda por considerar los factores macroeconómicos.

El crecimiento de la demanda agregada en este periodo y la absorción fueron moderadas, por lo que no hay fundamentos para afirmar que una elevada sobreabsorción *ex ante* sobre el ingreso es lo que originó la brecha externa.

El déficit externo de casi 7.9% del PIB, alrededor de 30,000 mdd, representa el déficit en la balanza de cuenta corriente y por lo tanto la dependencia del ahorro externo. Esto significa que el déficit externo se presentó como un desequilibrio fundamental que impulsó la dependencia del ahorro externo.

Las cuentas fiscales presentan un “equilibrio” (pequeño superávit de 0.6%), lo que significa que los ingresos presupuestales (impuestos e ingresos por venta de bienes y servicios públicos), cubrieron la totalidad del gasto público, incluido el pago de intereses a la deuda interna y externa (balance fiscal). Este fenómeno es resultado del saneamiento de las finanzas públicas.

Sin embargo, la brecha ahorro-inversión de toda la actividad privada de la economía (no pública) revirtió su situación superavitaria, pasando a representar

⁶⁴ Michel Camdessus, Director Gerente del Fondo Monetario Internacional.

un déficit de 8%. Esto significa que el ahorro externo de casi 8% no complementó sino que compensó la caída o el déficit de ahorro no privado.

En 1995 se conjugaron dos problemas: la brecha de divisas (déficit externo en la balanza de cuenta corriente) y la insuficiencia del ahorro interno, pero con una situación de equilibrio en las cuentas fiscales, producto de un avance en el saneamiento fiscal.

1.15 Desequilibrios con política fiscal pasiva

El desequilibrio externo tenía su origen estructural tanto en el déficit comercial manufacturero, que de 1977 a 1981 alcanzó un total acumulado de 48.7 mil millones de dólares, como por los elevados intereses de la deuda externa, que para 1982 alcanzaron 12.2 mil millones de dólares.

Los esfuerzos del ajuste interno fueron significativos bajando el déficit económico que llegó a 16.9% del PIB en 1982 y a 8.5% en 1984. El costo fue significativo y el PIB cayó a -5.3% en 1983.⁶⁵

Derivado de lo anterior, el gobierno puso en marcha el Programa de Reordenación Económica y Cambio Estructural, al mismo tiempo firmó un acuerdo de extensión ampliado para el periodo 1983-1985 con el FMI.

Este programa aplicó una política de contracción de demanda (fiscal y monetaria), ajuste de precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés, precios y tarifas), y cambios en la política comercial y de cambio estructural.

México operó un programa de estabilización muy ortodoxo que cambió el régimen de la política fiscal, como consecuencia de que el 75% de la deuda externa era deuda pública.

Ya veíamos como el Estado fue el eje del crecimiento económico. Ahora le tocaba jugar un nuevo papel como actor principal, ser el responsable de restringir el gasto.

Esta es la consecuencia de no haber realizado ningún esfuerzo por reformar el sistema impositivo; el principal esfuerzo por el lado de los ingresos fue un drástico ajuste en los precios de las empresas públicas, incluidos los precios de los productos nacionales relacionados con el petróleo. Los ajustes redujeron el déficit público observado en cerca del 8% del PIB, entre 1983 y 1985.

La política fiscal fue de férrea contracción, tanto en el consumo como en la inversión pública, y la política crediticia para el sector privado también fue contraccionista, elevando la tasa de interés y disminuyendo el crédito. También se

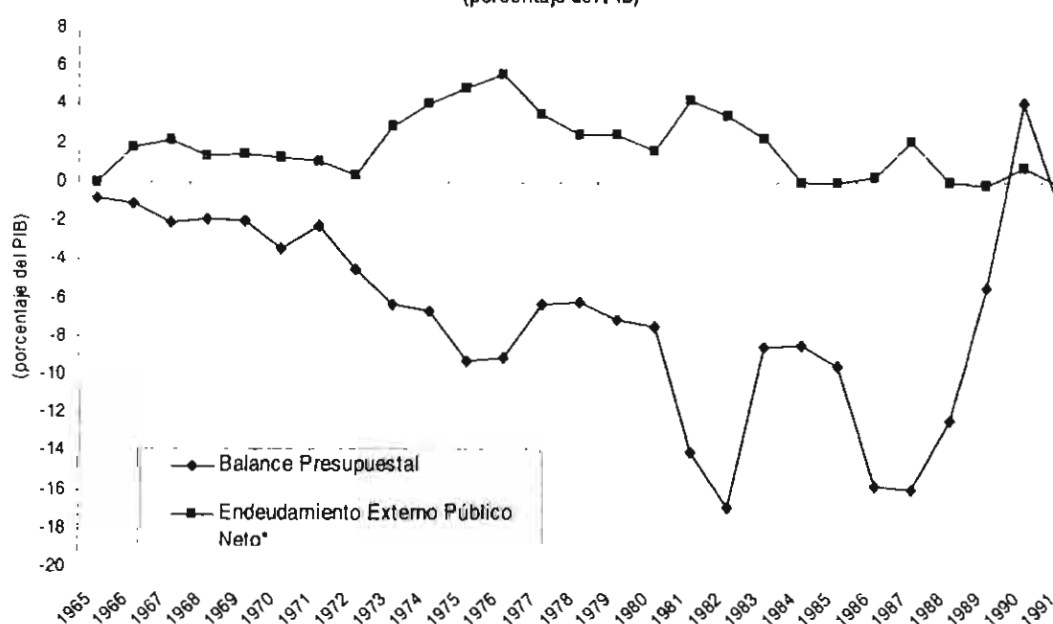
⁶⁵ Aspe: 1993

plantearon apoyos fiscales y crediticios a la planta productiva con objeto de evitar la quiebra de empresas y el desempleo masivo.

El cambio estructural se planteó por medio de una nueva dimensión del sector público, la racionalización del proteccionismo excesivo, el saneamiento de las empresas públicas y la reconversión industrial de la economía nacional y del propio sector paraestatal.

Gráfica 1.9

México: Evolución del Balance Presupuestal y Endeudamiento Externo Público Neto, 1965-1991
(porcentaje del PIB)



Fuente: Pedro Aspe Armella, *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, p. 114, 1993.

Los sucesos posteriores a 1982 han perseguido dos objetivos: la consolidación del presupuesto como requisito previo de la estabilización de la inflación, y la mejora de la capacidad del servicio de la deuda externa. Aunque estos objetivos se alcanzaron fue a un gran costo social en términos de reducción de los niveles de vida y mala evolución del empleo.⁶⁶

Los resultados de estas medidas, excluyendo el componente inflacionario de los pagos de intereses, reflejan que el déficit público corregido por la inflación alcanzó en promedio 1% del PIB entre 1983 y 1985⁶⁷. No hay duda de que el ajuste fiscal

⁶⁶ Dornbusch: 1996

⁶⁷ El déficit no corregido u "observado" recibe también el nombre de requerimientos de préstamos del sector público (RFSP). Una parte del RFSP se financiará renovando el componente inflacionario de los pagos de intereses internos. Tal renovación mantiene simplemente constante la deuda pública en manos del sector privado. El verdadero déficit —llamado déficit operativo— sólo incluye el interés real de esa deuda. En Larrain F. y Marcelo Selowsky. *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*. Lecturas de El Trimestre Económico num. 69. Fondo de cultura Económica, México, 1990, pág. 380.

fue considerable. El Estado inicia su camino hacia una aparente pérdida de presencia en la economía y el desencanto hacia políticas fiscales procíclicas.

1.16 Equilibrio fiscal como condición macroeconómica

Como vimos en México, a partir de la crisis de la deuda de los años ochentas y de los desequilibrios registrados en las finanzas públicas que alcanzaron su máxima expresión en déficit fiscales altos, se puso de manifiesto la necesidad de instrumentar un proceso de ajuste macroeconómico que incluyera en uno de sus aspectos centrales, el saneamiento de las cuentas públicas sometiénolas a una férrea disciplina, hasta tratar de alcanzar el equilibrio fiscal como eje estratégico de la fiscalidad del Estado.

La reforma estructural propuesta se sustentó en un intenso proceso de reforma presupuestal, comercial y financiera vía privatización, desregulación de los mercados internos y reducción del tamaño del Estado. El objetivo es pasar a un sistema económico privatizado, de mercados libres, abiertos y eficientes.

La instrumentación de una política macroeconómica de estabilización basada en el equilibrio fiscal y en una política monetaria y cambiaria prudente de tipo de cambio real competitivo, tiene como meta alcanzar la estabilidad de precios (inflación nula).

Bajo esta visión, el déficit público actúa y opera como una abierta interferencia en el funcionamiento libre de los mercados financieros y productivos, por medio de la cual se distorsiona el sistema de precios y consecuentemente, distribuye ineficientemente los recursos.

Esta posición, más adelante lo trataremos, se sustenta en la visión teórica dominante de la economía que señala a los mecanismos autorreguladores del mercado, cuyos instrumentos son la flexibilidad de precios (salarios, tasa de interés y tipo de cambio) como las herramientas necesarias y aunque no suficientes para alcanzar el pleno empleo de los factores productivos.

Como resultado de esta visión teórica, en los últimos treinta años se ha impuesto un modelo que prioriza el equilibrio fiscal, la liberalización de las economías y la globalización productiva y financiera; en consecuencia, se da una abierta oposición a los subsidios fiscales a la producción, al financiamiento bancario, al sector público y a los límites de la tasa de interés bancaria de préstamos y de depósitos.

El eje de este programa pretende la estabilización interna y corregir distorsiones producidas por la inestabilidad de las principales variables macroeconómicas. Se plantea que la disciplina fiscal y monetaria, y un tipo de cambio real competitivo son los tres instrumentos para regular la estabilidad de precios, y ésta es necesaria para una función asignadora adecuada de las señales de precios. El

supuesto implícito es que la mano invisible del libre mercado bajo la guía de los precios internacionales hará el resto.⁶⁸

El objetivo es alcanzar la eficiencia en la asignación de recursos en la economía, y supone que una economía privatizada con mercados libres y abiertos a la competencia internacional, en un ambiente de estabilidad de precios, es una condición necesaria y suficiente, no sólo para alcanzar la eficiencia en la asignación de recursos, sino para generar un crecimiento económico sostenido con una mejor distribución del ingreso.

Esto implica que el patrón de crecimiento y acumulación se transforma, al ceder el Estado su papel de promoción por medio de la inversión y el gasto público; incluso en el sector privado, la inversión extranjera puede adquirir el rol protagónico por encima de la inversión nacional de motor del crecimiento. Todo esto bajo el supuesto fundamental de que al abrirse las economías nacionales para integrarse al mundo global, la libre competencia traerá consigo la eficiencia que la mano invisible de los precios internacionales acarrea. Incluso la reducción del papel del Estado, al racionalizar su política de gasto e inversión, suponiendo que la menor intervención posible dentro de la economía conducirá al óptimo.⁶⁹

1.17 Del “equilibrio fiscal” a la inestabilidad macroeconómica

La reforma económica como se puede ver tiene como fin aparente reducir la intervención estatal, disminuir distorsiones e imprimir mayor eficiencia en los mercados y en el quehacer económico, las vías son privatización de empresas paraestatales, desregulación económica, reforma fiscal, financiera y liberalización del comercio.

Con esto, la reforma económica debe incidir en los instrumentos macroeconómicos y en los objetivos mismos de la política económica, con el fin de estabilizar la economía.

Se sostiene que un país estará en la senda de una política macroeconómica correcta si mantiene las condiciones de estabilidad macroeconómica (saldo fiscal cero y una inflación nula). Pero no se toma en cuenta que estas medidas de política macroeconómica en realidad generan mayores desequilibrios internos y externos, y que al final detonan mayores desequilibrios al operarse en una economía de mercado abierta, pobre, con bajo crecimiento y bajos niveles de competitividad, lo cual impide alcanzar las metas que originalmente se plantean debido a las mismas necesidades que se generan en el intento.

Esto es explicable si tomamos en cuenta la teoría del circuito de Rochon (1999): la decisión de inversión pone en marcha un doble proceso: compra de insumos y medios de producción, incluyendo mano de obra, que de hecho genera la

⁶⁸ Villarreal: 1998

⁶⁹ Villarreal: 1998

demanda efectiva de toda la economía. La decisión de inversión es el punto inicial desde el cual se genera la demanda y la producción. Estos dos elementos son los que constituyen el mercado. El canal de transmisión de la política monetaria se identifica a través del crédito y la inversión. De la realización del proceso de mercado se sigue que las empresas están en posibilidades de saldar el crédito que hayan utilizado para poner en marcha la producción, así como recuperar el capital avanzado con ganancia.⁷⁰

Una situación de estancamiento atenta contra las condiciones de rentabilidad, pues en esta variable repercute la dinámica cíclica de la economía, de tal forma que en el auge debemos esperar una relación positiva del crecimiento del ingreso sobre la rentabilidad; y de manera equivalente, en una recesión encontraríamos un impacto negativo en la rentabilidad del capital.⁷¹

Adicionalmente sostenemos que las posibilidades de alcanzar una mayor captación tributaria depende sustantivamente de este circuito y del aumento de las ganancias. De no alcanzarse mayores niveles de inversión, un incremento del ingreso, la caída en la tasa de interés, una disminución del flujo de ahorro externo, la eliminación de la sobrevaluación del tipo de cambio y un consecuente esfuerzo para incrementar los créditos y la inversión hacia la economía, permaneceremos con fuertes desequilibrios internos y externos y en un estado de estancamiento estabilizador de nuestra economía.

Dada la situación podemos, inclusive, pensar en la generación de un estrangulamiento fiscal externo generado por el direccionamiento de la política monetaria a los objetivos de la “estabilización”, conduciendo a romper el equilibrio del comercio internacional y de las finanzas públicas. Este efecto como veremos se redimensiona sobre todo por los impactos recesivos y por el comportamiento que induce en el sector financiero.⁷²

Esta afirmación parte de considerar que la política monetaria actúa a partir de la definición de la tasa de interés y la tasa de cambio por la autoridad monetaria, razón por la cual la cantidad de dinero se vuelve totalmente endógena. El canal de transmisión de política monetaria se identifica en la cantidad de crédito.⁷³

En este contexto, los resultados de la investigación en su desarrollo, cuestionan directamente el significado de lo que conocemos como las condiciones de estabilidad macroeconómica en el enfoque ortodoxo dominante.

Por estas consideraciones, las reformas son inconsistentes con la estabilización de la economía.

⁷⁰ Ortiz: 2003

⁷¹ Ortiz: 2003

⁷² Ortiz: 2003

⁷³ Ortiz: 2003

Más adelante observaremos que a partir de la estrategia de un manejo realista del presupuesto se determinó el camino de una ambiciosa pero malograda y frágil transformación económica de México.

Toda esta estrategia de interiorización de los programas de ajuste estructural, también reflejó que tenemos grados de autonomía en las decisiones del Estado, al profundizar deliberadamente algunas metas y programas, proceso en el cual el Estado abdica deliberadamente de perseguir el logro de sus principales objetivos, pervirtiendo y desequilibrando los elementos que garantizan la reproducción social.

Finalmente, el objetivo a nivel interno consiste en profundizar las medidas disciplinarias recomendadas por los organismos financieros internacionales, tanto en el ámbito fiscal como en el monetario, lo que contribuye directamente a reproducir y ampliar nuestras debilidades estructurales.

Es por ello que la meta originalmente perseguida: el equilibrio fiscal, acaba por minarse, pero esto, observaremos de ninguna manera es casual. La utilización de recursos fiscales con fines públicos y privados son parte del cálculo económico que se resuelve endógenamente y es estimado en función de las necesidades del crecimiento y acumulación de los agentes privados, a fin de crear una red de garantías que respalde su reproducción y crecimiento.

El equilibrio fiscal es alcanzado sólo en las estadísticas y documentos oficiales; pero en la dinámica económica real, lo que tenemos es una creciente acumulación de pasivos y crecimiento de deuda interna que son generados en la esfera privada (déficits privados).

Este desequilibrio creciente de las finanzas públicas es una de las consecuencias de pretender dar puntual cumplimiento doctrinal al fundamento macroeconómico de déficit nulo, y es generado por diferentes causas dentro de las cuales se encuentran la caída de los ingresos fiscales, la sistemática reducción del gasto público, la disminución del ritmo de la actividad económica, la caída del ingreso y la consecuente generación y acumulación de pasivos en la esfera de los agentes económicos privados; mismos que son transferidos al Estado, por diversos mecanismos y vías, generando a su vez más y mayores presiones financieras.

En el caso específico de México, esquemas como el Fideicomiso Liquidador de Instituciones Auxiliares de Crédito (Fideliq), los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Gasto (Pidiregas)⁷⁴, el Fideicomiso de

⁷⁴ Actualmente existen dos tipos de inversión financiada: 1) La inversión Directa que "incluye aquellos proyectos en los que por la naturaleza de los contratos se asume una obligación directa y firme de adquirir ciertos activos productivos. (...) Las entidades suscriben contratos por virtud de los cuales, al recibir a satisfacción los activos y estando éstos en condiciones de generar los ingresos que cubran su costo, se obligan a liquidar a su valor de adquisición, con base en la estructura financiera previamente acordada y autorizada. 2) Y la inversión condicionada que incluye proyectos en los que la adquisición de los activos que son propiedad privada, es producto de la materialización de alguna eventualidad contemplada en un contrato de suministro de bienes o servicios. (...) En tanto los activos sean propiedad privada, el único gasto que se asocia a estos

Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (Farac), el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa), el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), la deuda subnacional, los pasivos laborales y pensiones (IMSS, PEMEX, CFE), los pasivos de la Banca de Desarrollo, los Requerimientos Financieros del Sector Público⁷⁵ y su saldo histórico⁷⁶, entre otros, son la evidencia de la generación de pasivos, de nuevas y crecientes presiones financieras que no sólo impiden alcanzar la meta de equilibrio fiscal, sino que cuestionan el tipo de equilibrio fiscal alcanzado y colocan en un alto nivel de vulnerabilidad e inestabilidad a las finanzas públicas.

Los pasivos del sector público siguen creciendo. La deuda explícita (reconocida legalmente) del gobierno federal de México es cercana al 25% del PIB. Incluso agregando la deuda implícita (es decir la deuda a la cual el gobierno está sujeto de hecho, aunque todavía no legalmente, como ejemplo, la deuda del Instituto de Protección al Ahorro Bancario y el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas), la carga total de la deuda realizada llega a 46% del PIB.⁷⁷

El equilibrio presupuestario como regla, de ninguna manera asegura la neutralidad financiera del Estado. La regla “aparentemente” tenía como objetivo ante todo conservar las actividades del Estado dentro de los límites que han alcanzado y evitar cualquier transferencia del sector privado al sector público.

Lo que realmente se asegura no es neutralidad, todo lo contrario, lo que se manifiesta son nuevas formas de transferencias fiscales y cuasifiscales del sector público hacia el sector privado por diferentes vías: subsidios, transferencias, y la creación de toda una red de garantías financieras y fiscales que favorecen al sector privado y que impactan como una carga financiera creciente al Estado al transferirse como deuda por diferentes vías a las finanzas públicas.

proyectos corresponde a los pagos que deben hacerse por el suministro del bien o servicio y que, de no realizarse, harían exigible la adquisición del activo. Este gasto se registra como gasto corriente.

⁷⁵ “Los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) corresponden al monto necesario de financiamiento para alcanzar los objetivos de políticas públicas del gobierno federal y de las entidades paraestatales. Este es un indicador más amplio que el balance público para evaluar el cambio en las obligaciones financieras del sector público derivado de las transacciones que realiza. Los RFSP se calculan a partir del balance público tradicional, agregando las necesidades de financiamiento correspondientes a actividades excluidas del balance por ordenamientos jurídicos, por cobertura institucional y por prácticas presupuestarias”. Ver en Balance fiscal en México, definición y metodología, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, abril de 2005, págs. 16-20.

⁷⁶ El Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público (SHRFSP), representa el acervo neto de las obligaciones, es decir, pasivos menos activos financieros disponibles y fondos para amortización de la deuda, como reflejo de la trayectoria anual observada a lo largo del tiempo de los RFSP. El SHRFSP agrupa a la deuda pública presupuestaria y no presupuestaria. Ésta última se integra por la deuda de la banca de desarrollo y por fondos y fideicomisos de fomento, los pasivos del IPAB, del FARAC, y los asociados a los PIDIREGAS, así como los Programas de Apoyo a Deudores. Ver en Balance Fiscal en México definición y metodología, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, abril de 2005, pág. 22.

⁷⁷ World Bank, 2001: 29

Cuadro 1.10

Evolución de las Finanzas Públicas en México (1982-2001)

Años	Balance Económico (1)	Balance Operacional (2)	RFSP (3)	SHRFSP (4)	Carga total de la Deuda (5)
1982	-16	-14			
1986	-15	-13			
1993	0.0	0.0	-2.4	-27.0	
2000	-1.1	-1.1	-3.7	-40.0	
2001	-0.7	-0.5	-3.8	-40.8	-46.0

Fuentes: SHCP: (1), (2), (3), (4) y Banco Mundial: (5)

Nota: índices en porcentajes respecto al PIB

Este crecimiento desmesurado de los pasivos son posibles sólo si tenemos claro que el gasto público y la política tributaria siempre tiene una dinámica dual. Como dice O'Connor, "desempeña dos funciones principales. En primer lugar, permite al capital monopolista aumentar su renta y su riqueza, con lo que refuerza su posición dominante. En segundo lugar, se apropia del capital de las pequeñas empresas y de la clase trabajadora, con el fin de hacer frente a los costes de capital social".(...) "Debido al carácter dual y contradictorio del Estado capitalista, casi todos los sectores de la administración estatal se encuentran comprometidos en la acumulación y legitimación, ...".

La dinámica del gasto público responde así, fundamentalmente a las necesidades de acumulación y es independiente del esfuerzo fiscal y de la captación tributaria del Estado. El gasto público se realiza, apoyándose más, en la generación de más deuda, que en una reforma fiscal que permita respaldar los legítimos compromisos del Estado, con una recolección previa de impuestos.

Sólo así podemos explicar que a pesar de seguir una política fiscal restrictiva, el gasto público, los pasivos reales y contingentes y el déficit fiscal siguen creciendo.

Tal circunstancia nos permite sustentar que el déficit fiscal es una variable endógena que responde a las necesidades del funcionamiento sistémico de la economía.

El camino que estamos recorriendo no es para alcanzar equilibrio fiscal, lo que estamos transitando es un camino muy sinuoso y costoso, que finalmente nos lleva a lo opuesto, a un desequilibrio estructural. Nuestros pasivos legales, contingentes, fiscales y cuasifiscales son crecientes.

Posteriormente comprobaremos como la estabilidad macroeconómica y la sustentabilidad fiscal son escenarios todavía muy lejanos para nuestro país.

CAPÍTULO 2

LATINOAMÉRICA: DEL DESORDEN A LA DISCIPLINA FISCAL

2.1 La convergencia a los desequilibrios

América Latina tuvo a partir de los años treinta un activo desarrollo industrial respaldado por el Estado y el gasto público, aunque éste haya sido desigual de acuerdo con los diferentes países y regiones. Las tasas relativamente altas de crecimiento industrial fueron de la mano con una considerable diversificación del aparato productivo y una mayor integración de los mercados nacionales, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial.

Esto generó un esquema de inserción de Latinoamérica en la economía internacional que se ha traducido en lo fundamental, en el dominio extranjero de los sectores dinámicos. Todo esto acompañado de mayor y grave déficit externo y público, así como de crecientes niveles de deuda pública.⁷⁸

Si comparamos con otras regiones encontraremos que son pocos los periodos de la historia económica contemporánea en los que se pueden encontrar fluctuaciones en los principales agregados macroeconómicos de la magnitud experimentada por América Latina.

Esto se observa especialmente en el periodo 1970-1981, en donde las economías de esta región tuvieron un significativo incremento sostenido del gasto total, muy por encima del producto, financiado sobre todo por préstamos externos. Después de 1981-1982, el gasto bajó aceleradamente cuando estas economías fueron afectadas por el incremento de las tasas de interés y el deterioro de los términos de intercambio, mientras que el resto del mundo se negaba a continuar financiando su déficit en cuenta corriente.

⁷⁸ Deuda Pública, es toda obligación externa o interna del Sector Público, directa o indirecta, en moneda nacional o extranjera y con un plazo superior a un año. Se entenderá por Obligaciones Directas las contraídas por los organismos y entidades del sector público comprometidos directamente en su pago, y las garantías otorgadas por las entidades públicas. Se entenderá por Obligaciones Indirectas las contraídas por el sector privado con la garantía de las entidades del sector público o entes descentralizados.

Cuadro 2.1

Gasto del Sector Público en América Latina, 1970-1985
(Porcentaje del PIB)

Años	Argentina	Brasil ⁽¹⁾	Chile	México	Perú	Venezuela
1970	38.62	35.92	41.27	22.30	24.50	28.70
1971	37.76	34.44	49.93	20.50	27.10	29.20
1972	37.00	35.19	56.05	23.00	31.20	33.50
1973	40.52	33.96	49.39	25.70	38.60	32.80
1974	47.06	38.81	43.17	27.00	45.10	29.50
1975	46.40	42.74	40.44	31.90	46.10	38.90
1976	43.46	44.17	37.82	32.00	45.80	44.00
1977	43.01	42.04	40.74	30.30	48.40	50.50
1978	48.92	47.56	34.57	31.40	47.60	52.60
1979	45.88	54.45	31.65	33.00	48.40	49.40
1980	49.06	52.66	31.58	35.00	60.10	53.30
1981	53.30	42.70	34.11	41.40	57.40	54.00
1982	49.16	46.06	39.84	46.40	60.20	57.60
1983	55.79	44.44	38.31	42.80	66.30	47.00
1984	51.86	43.10	39.66	40.30	55.50	42.90
1985	52.09	48.26	39.92	40.70	56.90	43.60

Fuente: Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990. ⁽¹⁾ La serie es discontinua entre 1980 y 1981 a causa de los problemas de cobertura del sector de las empresas públicas (véase Werneck).

En la mayoría de los casos el nivel excesivo de gastos derivó en un aumento considerable del déficit y del tamaño del Sector Público, financiado principalmente con préstamos externos. El gasto público como fracción del PIB se duplicó en varios países. El déficit fiscal, que antes de los años setenta era insignificante, alcanzó valores superiores a 10% del PIB. Un aspecto notable del fenómeno latinoamericano es que esto parece haber sido común en países de estructura económica y regímenes políticos muy diversos.⁷⁹

Cuadro 2.2

América Latina: comportamiento del sector público y desempeño económico global^a

Años	Gastos corrientes del SP/PIB	Déficit del SP/PIB	Inflación	Tasa de crecimiento anual del PIB (%)	Deuda externa de largo plazo del SP (millones de dólares) ^b
1950-1962	12.5	0.2	7.0	5.3	158
1963-1968	19.1	-2.1	11.6	4.4	737
1969-1973	23.9	-2.6	7.0	7.2	1,491
1974-1975	35.7	-8.4	20.2	4.6	3,066
1976-1977	39.2	-9.8	35.7	1.5	4,311
1978-1979	41.8	-3.6	62.7	1.2	5,764
1980-1982	49.5	-6.6	66.2	2.3	6,908
1983-1985	50.6	-7.4	130.8	-2.1	10,510

Fuente: Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990. ^a Hasta 1968 las cifras incluyen sólo las cuentas del gobierno central. ^b Final del periodo.

⁷⁹ Larraín y Selowsky: 1990

Se podría suponer en una primera aproximación que este es un proceso en el que se verifica la Ley de Wagner⁸⁰. Lo peculiar de América Latina es el hecho de que este gran incremento del gasto público se concentró en un periodo de tiempo muy breve, sobre todo por la complejidad institucional y por su papel como detonante de crecimiento económico.

En los países industriales han ocurrido fenómenos análogos de incremento en el gasto público pero en un marco de tiempo mucho mayor, no sólo en un decenio como ocurrió en Latinoamérica. También han ido acompañados de importantes cambios institucionales⁸¹ en cuanto a las operaciones de las empresas y las dependencias públicas, y no se basaron en los préstamos externos, sino en robustos sistemas tributarios e incrementos del ahorro interno.⁸²

Cuadro 2.3
Gasto público en las grandes democracias industriales, 1938-1985
(Porcentaje del PIB)

<i>Año</i>	<i>Francia</i>	<i>Alemania</i>	<i>Japón</i>	<i>Holanda</i>	<i>Estados Unidos</i>	<i>Italia</i>	<i>Reino Unido</i>
1938	21.8	42.4	30.3	21.7	18.5	29.2	28.8
1950	27.6	30.4	19.8	26.8	22.5	30.3	34.2
1965	38.4	36.6	19.0	38.7	27.4	34.3	36.1
1970	38.9	38.6	19.3	46.0	32.4	34.2	39.0
1973	38.5	41.5	22.4	45.8	30.6	37.8	40.6
1982	51.1	49.4	33.7	61.6	36.5	47.6	48.2
1985	52.4	47.2	32.7	60.2	36.7	50.8	47.7

Fuente: Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Durante el periodo 1970-1985, las variables externas afrontadas por los países latinoamericanos experimentaron fluctuaciones sin precedente: las tasas de interés permitieron que el crédito externo fuera abundante durante los años setenta por el reciclaje de los petrodólares, y después se redujo abruptamente en los años ochenta. El precio mundial del petróleo experimentó dos grandes incrementos durante los años setenta, lo que generó importantes efectos riqueza y de precios relativos.

El alto crecimiento en el gasto en Latinoamérica llevó a algunos a afirmar que las políticas macroeconómicas más conservadoras durante los años setenta —un

⁸⁰ Adolph H. Wagner, formuló una teoría del crecimiento de los gastos públicos. Pensó que la modernización económica, la industrialización y la urbanización traerían como consecuencia una expansión creciente del gasto público.

⁸¹ Los cambios institucionales deben ser capaces de ofrecer respuesta a los problemas, para los cuales el mercado y las políticas públicas convencionales son insuficientes o francamente inadecuadas. "El cambio institucional no ocurre en un vacío social, está restringido tanto por las instituciones existentes como por las restricciones sociales, políticas y, por supuesto, económicas. El cambio institucional tiene como objetivo definir nuevos derechos, reducir los costos de transacción, atenuar problemas de información y la reestructuración organizacional. El proceso de cambio está mediado por un proceso político con complejas interacciones que determinan el nivel de desempeño económico. En José Ayala. *Instituciones y Economía*. Fondo de Cultura Económica, México, 1999, págs. 355-357.

⁸² Larraín y Selowsky: 1990

nivel de gasto más acorde con su nivel del producto-- , habrían constituido una estrategia mejor desde el punto de vista del desarrollo y el bienestar de largo plazo⁸³. La paradoja es que esto se aplicó hasta inicios de los años ochenta, dando como resultado: endeudamiento excesivo y un alto costo social.

No hay duda que el Sector Público de los países más endeudados de América Latina experimentó un crecimiento enorme entre 1970 y 1985. Medido por la razón gastos públicos/PIB, el tamaño del sector público consolidado se duplicó y triplicó en algunos años. En consecuencia los déficit del sector público como porcentaje del PIB llegaron, al igual que en México, al nivel de dos dígitos.

Este crecimiento del gasto público de los países de América Latina y el incremento acelerado de la deuda externa han llevado a veces a la conclusión de que la expansión excesiva del sector público ha estado en la base de todos los problemas de la deuda externa. Pero en algunos países como Chile y Venezuela, el déficit público tuvo poco que ver con la deuda externa. En Chile, el sector público obtuvo de manera continua un superávit fiscal durante la acumulación de la deuda externa de 1976 a 1981. El endeudamiento de Chile se debió casi en su totalidad al insostenible exceso del gasto del sector privado. La experiencia de Venezuela resulta más sorprendente aún: su sector público acumuló un enorme superávit entre 1974-1985, mientras que los agentes privados estaban acumulando activos en el extranjero. En Venezuela, la fuga de capital explica por completo la acumulación de la deuda externa.

Cuadro 2.4
Chile: operaciones del sector público no financiero consolidado, 1970-1985
(Porcentaje del PIB)

	1970 ^a	1975	1980	1985
Ingresos corrientes	38.14	39.20	36.92	36.70
Gastos corrientes	30.85	31.29	26.35	32.85
Ahorro	7.28	7.91	10.57	3.85
Ingresos netos de capital	-3.57	-0.58	0.21	0.64
Formación de capital	10.41	9.15	5.24	7.07
Gastos totales	41.27	40.44	31.58	39.92
Superávit global	-6.69	-2.02	6.14	-2.60

Fuente: Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

^a Las cifras de principios de los años setenta son menos confiables que las de años posteriores debido a la carencia de información sistemática.

⁸³ Larraín y Selowsky: 1990

Cuadro 2.5

Chile: deuda externa neta, pública y privada^a
(Millones de dólares)

Año	Sector Público ^b			Sector Privado			Deuda neta total
	Deuda bruta	Reservas internacionales netas	Deuda neta	Deuda bruta	Reservas internacionales netas	Deuda neta	
1975	4,047	-129	4,176	807	-162	969	5,145
1976	3,732	108	3,840	988	-132	1,120	4,960
1977	3,871	273	3,598	1,330	-254	1,584	5,182
1978	4,661	1,058	3,603	2,003	-374	2,377	5,980
1979	4,987	2,314	2,673	3,497	-399	3,896	6,569
1980	4,991	4,074	917	6,093	-833	6,926	7,843
1981	5,396	3,775	1,621	10,146	-1,107	11,253	12,874
1982	6,598	2,578	4,020	10,555	-1,175	11,730	15,750
1983	7,981	2,023	5,958	9,450	-722	10,172	16,130
1984	10,213	2,056	8,157	8,664	-55	8,719	18,583
1985	11,731	1,867	9,864	7,587	-242	7,829	15,986

Fuente: Larrain, Felipe y Marcelo Selowsky, El Sector Público y la Crisis de la América Latina, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

^a Cifras al final del año.

^b La deuda del Sector Público cubre las Instituciones financieras (Banco Central y Banco del Estado, mientras que las cifras consolidadas del cuadro 1.4 sólo incluyen el Sector Público no Financiero.

Cuadro 2.6

Venezuela: indicadores económicos seleccionados, 1970-1985 (Porcentaje)

	1970-1973	1974-1978	1979-1982	1983-1985
Crecimiento total del PIB	5.1	6.2	-0.1	-2.2
Crecimiento real del PIB no petrolero	6.6	8.2	0.2	-2.2
Crecimiento real del PIB no petrolero per capita	3.8	5.4	-2.6	-5.0
Inflación	3.2	8.2	14.9	10.2
Desempleo	6.5	4.5	6.1	12.2
superávit acumulativo de la cuenta corriente (miles de millones de dólares)	1.0	0.2	5.1	13.0
Superávit del sector público/PIB	-0.7	6.3	1.6	4.7
Deuda neta del sector público (miles de millones de dólares) ^a	-0.9	0.5	13.8	12.0

Fuente: Larrain, Felipe y Marcelo Selowsky, El Sector Público y la Crisis de la América Latina, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990. ^a Final del período.

Cuadro 2.7

Venezuela: gasto, ahorro y superávit global del gobierno central, 1978-1982
(Porcentaje del PIB)

<i>Año</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>
Consumo gubernamental	8.3	7.2	7.1	7.8	7.8
Ingreso disponible del gobierno	16.2	15.5	16.1	21.7	15.3
Ahorro	7.9	8.3	9.0	13.9	7.5
Inversión	2.7	1.7	1.5	1.5	2.1
Superávit gubernamental	5.2	6.6	7.5	12.4	5.4

Fuente: Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Cuadro 2.8

Venezuela: cuentas del sector público consolidado, 1979-1982
(Porcentaje del PIB)

<i>Año</i>	<i>1978</i>	<i>1979</i>	<i>1980</i>	<i>1981</i>	<i>1982</i>
Ingresos totales	49.4	53.2	57.7	57.6	52.1
Gastos corrientes	34.1	33.9	37.0	39.5	38.7
Ahorro	15.2	19.3	20.7	18.1	13.3
Gastos de capital	18.5	15.5	16.3	14.5	18.9
Superávit del Sector Público consolidado	-3.3	3.8	4.4	3.6	-5.6

Fuente: Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Argentina y México presentan una situación distinta. El incremento de la deuda externa provino en parte del déficit del sector público y en parte del aumento del endeudamiento externo del banco central para sostener la moneda; las pérdidas de reserva usadas en apoyo a la moneda terminaron básicamente como fuga de capital. Sólo en Brasil y el Perú el déficit público es responsable de la mayor parte de la acumulación de la deuda externa.

Cuadro 2.9

Argentina: composición del déficit del sector público no financiero consolidado, 1970-1985
(Porcentaje del PIB)

<i>Año</i>	<i>Déficit de las empresas públicas</i>	<i>Otras fuentes del déficit</i>	<i>Déficit total del sector público</i>	<i>Gastos públicos totales</i>	<i>Ingresos públicos totales</i>
1970	1.39	-0.17	1.16	38.62	37.46
1975	3.93	10.57	14.50	46.40	31.90
1980	3.15	1.50	4.65	49.06	44.41
1985	2.26	-0.10	2.16	52.09	49.93

Fuente: Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Cuadro 2.10

**Argentina: gastos cuasifiscales del Banco Central
(Porcentaje del PIB)**

<i>Año</i>	<i>Adelantos netos a los bancos comerciales</i>	<i>Subsidios para los intercambios</i>	<i>Acumulación de reservas</i>	<i>Total</i>
1970	-0.54	0.00	0.48	-0.06
1975	-2.27	0.16	-1.30	-3.41
1980	2.56	0.00	-3.43	-0.87
1985	-0.22	4.63	2.99	7.40

Fuente: Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, El Sector Público y la Crisis de la América Latina, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Cuadro 2.11

**México: operaciones del gobierno federal, 1970-1985
(Porcentaje del PIB)**

	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>
Ingresos corrientes	8.9	11.5	16.0	17.5
Gastos corrientes	8.3	13.5	15.9	23.1
Ingresos de capital netos	0.1	0.0	0.0	0.0
Gastos de capital	2.5	2.0	3.2	2.3
Gastos totales	10.8	15.5	19.1	25.4
Superávit global	-1.8	-4.0	-3.1	-7.9

Fuente: Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, El Sector Público y la Crisis de la América Latina, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Cuadro 2.12

**México: déficit fiscal, 1970-1985
(Porcentaje del PIB)**

	<i>1970</i>	<i>1975</i>	<i>1980</i>	<i>1985</i>
1.Gobierno Federal	1.8	4.0	3.1	7.9
2. Empresas controladas en el presupuesto	0.2	3.6	2.7	-0.8
3. Empresas no controladas en el presupuesto	1.5	1.1	1.0	0.9
4. Déficit económico (1+2+3)	3.5	8.7	6.8	8.0
5. Déficit de la intermediación financiera	0.3	1.2	1.0	1.6
6. Requerimiento de préstamos del sector público (4+5)	3.8	9.9	7.8	9.6

Fuente: Larraín, Felipe y Marcelo Selowsky, El Sector Público y la Crisis de la América Latina, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

Cuadro 2.13
México: déficit fiscal primario y operativo, 1982-1985
(Porcentaje del PIB)

	1982	1983	1984	1985
Requerimientos de préstamos del sector público	17.7	9.0	8.7	9.6
Pago de intereses	8.6	12.9	12.2	11.9
Internos	3.5	7.8	9.2	9.3
Externos	5.1	5.1	3.0	2.6
Déficit primario	9.1	-3.9	-3.5	-2.3
Déficit operativo	n.d.	0.3	1.1	1.6

Fuente: Larrain, Felipe y Marcelo Selowsky, *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*, El Trimestre Económico, Lecturas, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México, 1990.

La magnitud de las restricciones posteriores a 1981 tuvo un alto costo por el endeudamiento excesivo de los años setentas. Aún ahora en algunos países el ingreso *per capita* y los salarios reales están por debajo de los niveles de 1980.

Las tasas de inversión en muchos países se derrumbaron, alcanzando niveles que no bastan para cubrir siquiera la depreciación del acervo de capital. No sólo bajó el nivel de vida sino la capacidad productiva necesaria para sostener el progreso futuro requerido. No sorprende que muchos analistas le llamen a los ochenta la década pérdida o la década de la atonía.

El análisis de la evolución económica de la región durante los años ochenta pone de manifiesto la convergencia de tres hechos fundamentales. En primer término, los desequilibrios macroeconómicos alcanzan magnitudes sin precedentes. Segundo, tales desajustes se dan de manera simultánea en los planos externo, fiscal y productivo, manifestándose en escasez de divisas, desequilibrio fiscal, altas tasas inflacionarias, subutilización de la capacidad productiva y baja inversión. En tercer lugar, tanto los desbordes como el intento de restaurar los equilibrios han significado grandes costos, al punto que la corrección de los desajustes externos de los años 1979-1981 significó el fin del periodo de más de tres décadas de expansión iniciado en la posguerra, sumiéndose la región en su conjunto en un proceso de estancamiento e inestabilidad.

Los desequilibrios externo, fiscal y productivo están estrechamente interrelacionados, aunque su importancia relativa es variable a lo largo del tiempo en cada país. En la primera fase 1979-1981, emergieron inusitados déficits en cuenta corriente, financiados con insostenibles ritmos de endeudamiento externo. La segunda fase, que se inicia con el abrupto recorte en la entrada de capitales en 1982, se caracterizó por una contracción económica durante los años 1982-1983, proceso que en sí mismo resuelve la aguda escasez de divisas. El elemento fiscal es el predominante en la tercera fase, a partir de 1984, en la cual el estancamiento es atribuible en lo fundamental al efecto de los agudos procesos inflacionarios o a los intentos por ponerlos bajo control.

Una combinación de choques externos contribuyó, en el contexto de la vulnerabilidad estructural de nuestras economías, al estallido de la crisis, a la contracción económica y a la escalada inflacionaria.

Entre las causas que contribuyeron al desequilibrio externo de 1982-1983 se encuentran el alza en los precios del petróleo en 1979.

La recesión de 1982-1983 se agravó por una serie de deficiencias en la instrumentación del ajuste, entre las que destacaron la inestabilidad de las políticas, sobre todo las cambiarias y la salarial; la laxa regulación del sistema financiero, agravada por la existencia explícita o implícita de una garantía estatal para los depósitos, y la aplicación de políticas menos dolorosas en el corto plazo, pero a la larga costosas (recortes a la inversión y gastos en bienes de consumo interno).

La mayor parte de la deuda externa contratada antes de la crisis era pública o contaba con garantía pública, y mucha de la deuda privada fue asumida posteriormente por el sector público, la mayor parte (70%) de las transferencias de recursos al exterior efectuada desde 1982 le ha correspondido al sector público. Así la deuda generó un segundo problema de transferencia: movilizar internamente recursos hacia el sector público a fin de sustentar el esfuerzo en materia de transferencia de recursos al exterior. La aceleración de la inflación que la región ha vivido durante los años ochenta obedece a que en la mayoría de los países, el sector público ha sido incapaz de movilizar estos recursos, salvo por el expediente de la emisión. Esto provocó efectos particularmente explosivos en países con un largo historial inflacionario, donde la indización y las expectativas multiplicaron los efectos del déficit público en la evolución de los precios.⁸⁴

Los países con mercados de capitales más desarrollados pudieron posponer o graduar el ajuste fiscal mediante el expediente de cubrir el déficit público vía endeudamiento interno. Sin embargo, en ausencia de un ajuste fiscal estable esta salida se agota rápidamente. Los aumentos en el peso de la deuda pública interna presionan al alza la tasa interna de interés real, lo que tiende a incrementar el déficit u obliga a acortar los plazos de los títulos de la deuda pública, los cuales se transforman así en sustitutos cada vez más cercanos del dinero y ejercen un efecto similar en la emisión.

Los préstamos a Latinoamérica cesaron en 1982, impulsados por la suspensión del servicio de la deuda. Importadores y exportadores de petróleo sufrieron las consecuencias del nuevo panorama. El sector público tenía sólo dos alternativas: el ajuste o el financiamiento inflacionario.

La expansión en la inversión petrolera y de los gastos públicos de los países latinoamericanos debe haberse basado en la expectativa de un fuerte mercado del petróleo durante muchos años en el futuro. Las expectativas cambiaron en 1981,

⁸⁴ Ramos y Eyzaguirre: 1991

cuando los precios se debilitaron. La baja de los precios influyó también en la decisión de los acreedores comerciales de suspender en 1982 nuevos préstamos.

Durante los ochenta, los países latinoamericanos realizaron un gran esfuerzo por resolver los desequilibrios estructurales que afectaron sus economías, proceso que ha sido obstaculizado por el elevado servicio de la deuda externa que para 1986 alcanzó un total de 382,080 millones de dólares. En el mismo año, el pago de intereses de la deuda externa latinoamericana fue de 28,400 millones de dólares, los cuales representaron 35.1% de los ingresos por exportaciones.

Las naciones que en 1986 destinaron un mayor porcentaje de sus exportaciones al pago del servicio de la deuda externa fueron Argentina, 51.8%; Bolivia, 46.7%; México, 40%; Chile, 39.2% y Brasil, 37.7%. En el caso de la economía mexicana, debido a la caída de los ingresos petroleros por 8,500 millones de dólares y a la limitada disponibilidad de crédito externo, fue necesario un fuerte ajuste interno con un alto costo.

En perspectiva podemos observar que desde mediados de la década de los ochenta América Latina ha experimentado un viraje estratégico sin precedente desde la Gran Depresión de los años treinta: pasó de un crecimiento orientado hacia adentro a otro hacia fuera; de una estrategia caracterizada por fuerte intervención en los mercados y en el sistema de precios a una en la que el mercado es el principal asignador de recursos; de un crecimiento liderado por el Estado a otro en el que el sector privado es el agente protagónico del desarrollo; de una estrategia caracterizada por laxitud fiscal y abultados déficits públicos a otra caracterizada por la obsesión de alcanzar el equilibrio fiscal.

Es claro en este contexto, que la dinámica del gasto del sector público en América Latina actuó de un modo compatible con la optimización de la función de utilidad intertemporal, sujeta a una restricción presupuestaria. En consecuencia existió una analogía entre el comportamiento del gasto público y el privado.

Como puede observarse, el sector público no es una sola entidad sino un conjunto de dependencias y grupos. Así pues, es importante entender la interacción entre el gobierno central, los gobiernos regionales y locales, las empresas públicas y el banco central. Además, el consumo del sector privado —o de grupos específicos del sector privado— tiene gran peso en la función utilidad de los tomadores de decisiones del sector público. En consecuencia, un análisis del gasto público como respuesta a los choques externos debe también tener en cuenta las presiones de los diversos grupos integrantes del sector público y del sector privado.

Las presiones específicas del sector privado podrían tornarse, en particular, como importantes e incluso determinantes en países que experimentan choques

externos negativos. Las transferencias⁸⁵ y los subsidios⁸⁶ se convierten entonces en un vehículo decisivo para la compensación de los grupos de presión privados.

2.2 El ajuste fiscal en América Latina

El elevado déficit público de los gobiernos centrales y de los sectores públicos no financieros en la primera mitad de los ochenta, generaron presiones inflacionarias y desequilibrios externos en numerosos países de la región. De allí que la regla de "Equilibrio Fiscal", y/o déficit nulo, se constituye primero como pieza central de los planes de estabilización y de ajuste después, esto llevado a cabo por los países de América Latina durante las últimas dos décadas.

Cuadro 2.14

Balance del gobierno central
Selección de países latinoamericanos (1980-2001)
 (% PIB)

País	80's	90's	91-94	94-98	99	2000	2001
Argentina	-3.7	-1.1	-0.5	-1.2	-2.9	-2.4	-3.2
Brasil	-8.7	-5.8	-4.9	-7.1	-5.8	-3.3	-3.5
Chile	0.3	1.4	1.9	1.7	-1.4	0.1	-0.3
Colombia	-1.7	-2.7	-1.4	-3.2	-5.9	-6.9	-5.9
Ecuador	-1.5	0.5	1.6	-0.4	-0.7	0.7	0.1
México	-8.5	0.0	1.9	-0.7	-1.6	-2.3	-0.7
Perú	-4.3	-1.5	-1.7	0.9	-2.2	-2.0	-2.3
Venezuela	-1.0	-1.5	-2.3	-1.8	-2.4	-2.1	-2.6

Fuente: FMI, 2003

Durante los años ochenta el ajuste descansó básicamente en la contracción de los niveles de gasto. En los noventa, el ajuste se sustentó más, aunque de manera insuficiente, en la mayor generación de ingresos, pero sobre todo y deliberadamente en la instrumentación de una red de garantías para la operación "eficiente" del sector privado, lo cual imposibilita una recuperación de los niveles de gasto sobre todo con fines productivos.

⁸⁵ La transferencia es el traslado implícito o explícito de recursos del Sector Público al resto de la economía y al exterior, ya sea en dinero o en especie, sin recibir por ello contraprestación directa alguna y únicamente condicionando su asignación a la consecución de determinados objetivos.

⁸⁶ Asignación que el Gobierno Federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios, apoyar el consumo, la distribución y la comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; así como el fomento de actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales.

La exigencia de otorgar una fuerte prioridad al componente fiscal del objetivo de estabilización macroeconómica se tradujo en una relativa postergación de otros objetivos de las finanzas públicas. Entre estos últimos, el más perjudicado fue, sin duda, el referido a la función distributiva del sector gobierno⁸⁷. Actualmente hay un abandono del objetivo de equidad en el diseño y la ejecución de las políticas públicas en general y de la política fiscal en particular.

Cuadro 2.15

**Balance financiero de las principales economías de América Latina, 1993-2001
(Porcentaje del PIB)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Argentina	0.4	-0.9	-1.9	-2.8	-1.4	-1.8	-3.0	-2.2	-3.9
Brasil	-4.7	0.9	-2.5	-2.4	-3.0	-5.2	-7.2	-3.2	-3.9
Chile	2.0	1.7	2.6	2.3	2.0	0.4	-1.5	0.1	-0.3
México	0.7	-0.7	-0.8	-0.5	-1.4	-1.7	-1.7	-1.5	-1.0

Fuente: Naciones Unidas, CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002.

La aparente tendencia al logro de alcanzar el equilibrio fiscal en nuestras economías, siempre explicada como una favorable tendencia de las cuentas públicas, oculta fenómenos que evidencian fragilidad como son los ingresos por privatizaciones, ya que tienden a sobrestimar la solidez del ajuste en virtud de que se trata de ingresos estrictamente no recurrentes. Por otro lado, se ha acentuado la dependencia de las finanzas públicas respecto al ciclo económico, lo que introduce inestabilidad en el gasto y vulnerabilidad en el propio ajuste fiscal. La expansión del gasto durante la fase de recuperación cíclica de la actividad económica, basada en ingresos tributarios transitorios y en el acceso fácil al financiamiento externo, es sucedida por fuertes ajustes del gasto una vez que desaparecen unos y otros.

Adicionalmente, la inadecuada regulación de las operaciones cuasifiscales⁸⁸ (actividades extrapresupuestarias, gastos tributarios, pasivos contingentes y

⁸⁷ CEPAL: 1977

⁸⁸ "Ya sea por razones de conveniencia política o técnica, lo cierto es que en los presupuestos nacionales no se toman en consideración todos los canales a través de los cuales se expresa la política fiscal. De hecho hay muchas otras modalidades de acción fiscal, que suelen pasar inadvertidas porque los ropajes con que se visten tienden a ocultar su verdadera naturaleza, llegando en algunos casos a ocultar su existencia.

La observación anterior contrasta marcadamente con la descripción de la restricción presupuestaria del sector gobierno que normalmente se encuentra en los modelos de análisis macrofiscal. Dicha descripción se basa en el supuesto de que los componentes del déficit por encima de la línea reflejan una visión unificada y consolidada de todas las acciones fiscales del gobierno. Sin embargo, en todos los países de América Latina la práctica apunta en dirección contraria. (...) No debe perderse de vista el hecho de que el ámbito de la política fiscal sigue excediendo con creces lo registrado en el presupuesto oficial" (...).

política fiscal implícita) da lugar a desajustes cuantiosos, entre los cuales destacaron durante las décadas de los ochenta y noventa, aquellos asociados a crisis bancarias y a la quiebra de importantes empresas.

2.3 El problema de la caída de los ingresos públicos en América Latina

Desde mediados de los ochenta todos los gobiernos de América Latina y en especial México, han introducido reformas a sus respectivos regímenes tributarios y arancelarios, complementadas con otras de modernización de la administración tributaria. El esfuerzo realizado no ha contribuido lo suficiente a elevar el coeficiente de tributación⁸⁹. La comparación de la presión tributaria entre regiones depende en forma decisiva del nivel de las contribuciones a la seguridad social.⁹⁰

Estas comparaciones muestran las grandes potencialidades para aumentar la tributación en los países latinoamericanos y en especial en México, sin afectar la competitividad.⁹¹

En términos de estructura del comercio, los procesos de apertura, liberalización y de integración han llevado a disminuir drásticamente el nivel medio y la varianza de los ingresos arancelarios, reduciéndose la importancia del comercio exterior en el financiamiento estatal, especialmente en los países medianos y grandes de América Latina.

El sistema tributario muestra perfiles regresivos y cambios de consideración respecto al existente en la década de los ochenta. Se han reducido las bases imponibles y se ha alterado la base territorial y funcional de los impuestos, de los del comercio exterior hacia los tributos internos, y de los impuestos directos hacia los indirectos. A través de este proceso, el abandono de los impuestos directos como mecanismo de recaudación ha avanzado más de lo deseable en América Latina⁹².

"Las operaciones cuasifiscales son una amplia gama de instrumentos y canales de transmisión de efectos de naturaleza fiscal, excluidos por definición del presupuesto, que denominamos "política cuasifiscal". Esta última es el complemento de la política presupuestaria oficial explicitada en el presupuesto".

Este complemento puede interpretarse como el complemento de la política fiscal que, por motivos técnicos o políticos, no se puede o no se requiere incorporar al presupuesto. Este componente no claramente visible de la política fiscal cubre un basto y complejo ámbito conceptual, que puede clasificarse de diversas maneras según el propósito de análisis" (...).

"Las causas más profundas de esto se encuentran en la esfera política". Tomado de El Pacto Fiscal, CEPAL, págs. 39-43.

⁸⁹ El tamaño promedio del Sector Público, medido a través de sus ingresos, es moderado en la región y claramente inferior al promedio de la OCDE y al de economías asiáticas, la mayoría de los países se concentran en el rango de 15 a 20 % del PIB.

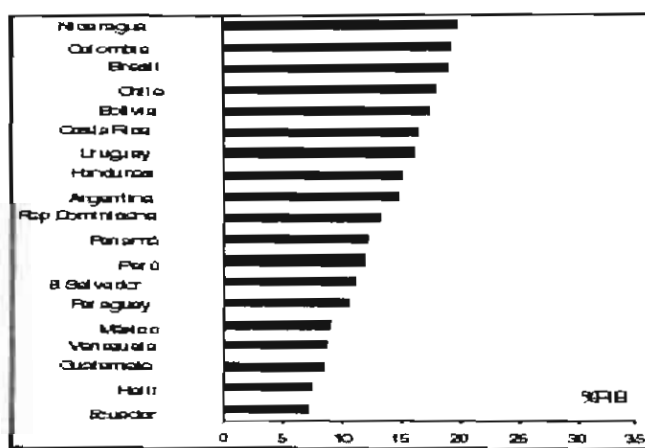
⁹⁰ Las contribuciones a la seguridad social representan en promedio un 2% del PIB en América Latina, y esto representa una presión tributaria neta de dichas contribuciones del orden de 13% del PIB.

⁹¹ La presión tributaria de los países de la OCDE es de 38%.

⁹² En la OCDE el 65% de la recaudación corresponde a impuestos directos, en cambio en América Latina estos sólo representan el 25% de la recaudación.

Gráfica 2.16

América Latina
Presión tributaria⁹³ de los gobiernos centrales (porcentaje del PIB)



Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

^a Menos contribuciones a la seguridad social.

^b Datos de 1995.

^c Datos de 1992.

^d Datos de 1993.

Esta situación es todavía más grave si comparamos la presión fiscal de los principales países de América Latina con algunos países europeos o de nuestros principales socios comerciales.

Gráfica 2.17

Comparativo de presión tributaria (Porcentaje del PIB)

País	Recaudación total
Suecia	52.5
Francia	45.2
Reino Unido	37.2
Promedio OCDE	37.0
España	34.2
Canadá	37.4
Estados Unidos	28.6
México	10.5
Brasil	34.4
Chile	14.8

Nota: Los datos corresponden a 1998.

Fuente: OECD Statistics, Ministério da Fazenda (Brasil)

⁹³ La *Presión Tributaria* significa cuánto representa la recaudación como porcentaje del PIB.

Los ingresos por privatizaciones desde finales de los ochenta han sumado en América Latina alrededor de 96,000 millones de dólares, con diversa intensidad entre países, pero con un ciclo temporal parecido: dinamismo inicial y desaceleración posterior, como resultado natural del número de empresas disponibles para la venta. El valor de las ventas representa solo un impacto fiscal de corto plazo.

Cuadro 2.18

América Latina: valor de las privatizaciones, 1988-1997
(Millones de dólares constantes de 1990)

Países	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	Total	%PIB '90 ^a
Argentina	-	-	2139	1627	4204	3401	1059	941	448	1085	14904	10.4
Bolivia	-	-	-	-	7	14	-	771	842	34	1667	31.9
Brasil	-	-	-	1662	2495	2445	1470	610	3379	8143	20204	5.0
Chile	526	259	42	12	8	9	413	9	339	-	1617	5.3
Colombia	-	50	117	101	22	3	473	83	542	1629	3019	7.5
México	-	1498	3580	10108	5768	1802	554	165	-	-	23474	8.9
Perú	-	-	-	3	183	316	2258	871	2061	292	5984	16.7
Venezuela	-	-	10	2323	29	30	15	16	1490	55	3969	8.2
Otros	7	-	1	24	28	78	644	53	3	472	1311	n.d.
Total	533	1806	5889	15861	12743	8098	6886	3519	9105	11710	76150	n.d.

Fuente: Naciones Unidas, CEPAL, El Pacto Fiscal, Fortalezas, Debilidades y Desafíos, Santiago de Chile, 1998.

Las causas más profundas de estas debilidades fiscales se encuentran en la esfera política. En tales circunstancias, los responsables de la conducción económica dependen de un régimen fiscal deficiente, que ellos mismos recrean y que se ha consolidado a lo largo de muchos años por medio de una falta de acuerdos políticos.

2.4 El déficit, la deuda y los nuevos retos macroeconómicos de la política fiscal en Latinoamérica

Durante los primeros ocho años de los noventa, el déficit promedio de los gobiernos centrales de 19 países latinoamericanos, incluido México, no excedió el 2% del PIB.

La tendencia procíclica de las finanzas públicas y la convergencia de una drástica reducción en la tasa de inflación, el retorno al crecimiento, la reanudación del financiamiento externo y los ingresos por privatizaciones, generó una situación fiscal transitoriamente más favorable que el escenario de tendencia que enfrentan las finanzas públicas. Este proceso ha sido estimulado por los programas de ajuste, supervisados por organismos multilaterales de financiamiento cuya

atención se centra excesivamente en indicadores de déficit, los cuales no consideran el impacto sobre el ciclo económico.

Esta práctica relaja la disciplina fiscal en la fase ascendente del ciclo económico, obligando a realizar severos ajustes cuando el entorno internacional es adverso, como ha acontecido con la crisis mexicana a finales de 1994.

No menos importantes han sido los problemas asociados a los costos de ciclos financieros mal administrados, en un contexto en el cual la volatilidad de los flujos de capital ha tendido a acrecentarse con el proceso de globalización. En muchos casos estas crisis están asociadas a una liberalización de variables financieras, tasas de interés, crédito bancario, cuenta de capital de la balanza de pagos, sin un simultáneo reforzamiento de la regulación y supervisión prudencial de los bancos y otros intermediarios, con miras a tener en cuenta los riesgos de la pérdida que afectan a los procesos crediticios y de inversión en mercados financieros más libres.

Una deficiente regulación prudencial durante las fases de bonanza o desregulación permite a las entidades financieras asumir riesgos excesivos; dando lugar a quiebras posteriores y a costosos programas de rescate, que incluyen préstamos a bancos faltos de liquidez, programas de compra de cartera, reprogramación de créditos con tasas de interés preferenciales o, si se trata de créditos externos, con condiciones cambiarias preferenciales, entre otras medidas. En pocos casos, el fisco ha asumido explícitamente las pérdidas, pero en otras ha dado lugar a operaciones cuasifiscales⁹⁴ del banco central. La intervención tardía

⁹⁴ La CEPAL en el texto de El Pacto Fiscal, identifica cuatro grandes áreas de operaciones cuasifiscales:

- i) Actividades extrapresupuestarias: un porcentaje indefinido de gasto público total se efectúa fuera del presupuesto, mediante la intervención de agencias descentralizadas, cuyas partidas de ingresos y gastos son aprobadas por directorios relativamente independientes del Poder Legislativo. Destacan en esta categoría el uso de fondos extrapresupuestarios (es decir cuentas correspondientes al sector financiero a menudo administradas por el Banco Central, en las que se acreditan recursos cuyo origen es independiente de las previsiones presupuestarias como pueden ser los fondos de estabilización).
- ii) Gastos tributarios: atención de necesidades del sector privado –familias y empresas– en forma directa o indirecta, deduciendo de sus impuestos los gastos correspondientes a la prestación de servicios.
- iii) Pasivos contingentes o conjeturales: su origen está en una amplia gama de operaciones cuyo denominador común es que el sector público otorga algún tipo de garantía al sector privado. Un gobierno puede sustituir un gasto público inmediato por una promesa de desembolso futuro siempre que se den determinadas condiciones. Un ejemplo es la reducción de gasto público corriente (para cumplir acuerdos con instituciones financieras internacionales o como parte de una política de recuperación del tipo de cambio real), a cambio de la cual se ofrecen a algunos de los perjudicados por el proceso de ajuste, garantías o avales para los préstamos que puedan suscribir en los mercados internacionales. Como puede apreciarse, dada la casi absoluta falta de información sobre el monto de los avales otorgados por el sector público, y de la probabilidad de que parte de las garantías otorgadas se cubren durante un determinado ejercicio, es poco lo que se puede saber sobre la efectiva posición fiscal del gobierno en ese periodo.
- iv) Política fiscal implícita: Consiste en el manejo seleccionado de políticas públicas, incluido el marco regulatorio vigente, a fin de conseguir resultados análogos a los que se obtendrían mediante el uso de impuestos y subsidios convencionales. La idea de aprovechar instrumentos concebidos y diseñados para alcanzar objetivos en otras áreas, generalmente responde a la conveniencia política de atender demandas a favor de la concesión de subsidios, minimizando las resistencias que provoca la tributación convencional. Aunque no siempre de manera intencional, muchas veces la política fiscal se encubre detrás de las políticas de precios, monetaria, bancaria, cambiaria, salarial, social, industrial y, en general regulatoria.

ha acrecentado las pérdidas. Las más costosas han sido las crisis bancarias de Argentina y Chile de comienzos de los años ochenta, donde dichas pérdidas alcanzaron entre 40 y 60% del PIB. Las principales crisis financieras de la década de los noventa (México, Paraguay y Venezuela), han generado obligaciones fiscales o cuasifiscales equivalentes que alcanzan entre el 8 y 18% del PIB de estos países. (ver cuadro 2.19)

Cuadro 2.19
Crisis bancarias en América Latina y el Caribe

Países	Periodo de crisis	Alcance de la Crisis	Cartera vencida	Pérdidas y costo del rescate (% del PIB)
Argentina	1980-1982	Liquidación de más de 70 bancos e instituciones financieras		55.3%
	1989-1990	Amplio número de bancos afectados		
	1995	Suspensión de ocho bancos y colapso de tres		
Bolivia	1986-1988	Cinco bancos liquidados en 1997	En 1988 90% del capital	
	1994-1995	Tres bancos insolventes		4.2%
Brasil	1990	Conversión de depósitos en bonos		
	1994-1995	Dos grandes bancos estatales insolventes		
		Un importante banco privado insolvente		5%-10%
Chile	1976	Desconfianza en sistema de ahorro y préstamos para vivienda ante conversión de títulos de corto plazo en valores de largo plazo		
	1981-1985	Intervención de 14 bancos y de 8 sociedades financieras		41.1%
Colombia	1981-1982	Intervención de 6 bancos y varias sociedades financieras		5%
Costa Rica	1987	Bancos públicos con severos problemas de insolvencia Quiebra de muchas sociedades financieras no reguladas	Más del doble del capital	
	1994	Importantes bancos privados insolventes		
Ecuador	1982	Conversión de pasivos bancarios en moneda extranjera a moneda nacional		
	1992	Dos bancos insolventes		1.9%
El Salvador	1982	Bancos estatizados con amplios problemas de insolvencia Colapso de sociedades financieras	Más de 3.4 veces el capital	
México	1982	Estatización de la banca ante moratoria de su deuda externa		
	1995	10 bancos insolventes	20% del crédito	12%-15%
Paraguay	1995-1997	6 bancos y 6 sociedades financieras intervenidas		8%
Perú	1990-1993	Problemas de insolvencia en un grupo de bancos	22% del crédito	
Rep. Dominicana	1989	Quiebra de muchas instituciones financieras no reguladas		
Uruguay	1981-1985	Bancos insolventes tenían 30% de los activos del sistema		7%
Venezuela	1980	Tres bancos insolventes		
	1994-1995	19 bancos insolventes		18%

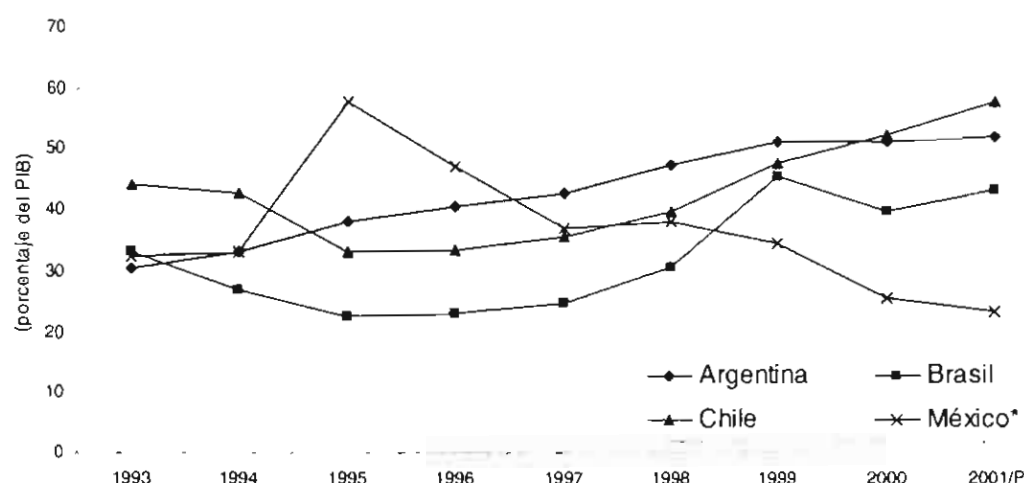
Fuente: Naciones Unidas, CEPAL, El Pacto Fiscal, Cap. 5, pág. 156, 1998.

Esta transfiguración de medidas de naturaleza fiscal puede reflejar una visión estratégica de la organización de una sociedad y sus cuentas públicas, o bien una decisión táctica de autoridades económicas que desean evitar los costos políticos, de adoptar nuevos impuestos y de otorgar subsidios; en CEPAL, El Pacto Fiscal, págs. 43 y 44.

La evolución de la deuda pública ha sufrido cambios importantes desde la operación de programas de reducción adoptados desde finales de los ochentas. El problema de la deuda externa dista mucho de haber sido superado, según se refleja en el peso importante de los costos de su servicio, en la alta proporción que representa la deuda pública en la deuda externa total y en su impacto creciente en la determinación de la tasa de cambio.

Gráfica 2.1

Evolución del Endeudamiento Externo de los Principales Países de América Latina, 1993-2001p



Fuente: CEPAL, Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2001-2002.

La situación económica en varios países latinoamericanos es precaria. Países como Argentina y Brasil enfrentan enormes retos, cada uno por razones diferentes, pero son una característica común. Sus economías se encuentran en serias dificultades. Argentina enfrenta las consecuencias de una década de excesos fiscales dentro de una estructura cambiaria que transitó de flexible a fija, en tanto que Brasil carga el peso de una enorme deuda pública.

Argentina padece una profunda crisis generada en gran medida por una combinación de dos políticas contradictorias. Por un lado el gobierno adoptó un régimen de tipo de cambio fijo amarrado al dólar, conocido como "régimen de convertibilidad", que dio una década de estabilidad cambiaria y de precios luego de años de hiperinflación. Finalmente, mantuvo una política de gasto que acabó por exacerbar los desequilibrios fiscales. El resultado fue que todo el régimen cambiario y la estructura económica se tornaron insostenibles, creando un caos político, económico y social.

El sostenimiento de la estabilidad macroeconómica enfrenta presiones de toda naturaleza, por sus pobres resultados y altos costos fiscales en México y en América Latina. A pesar de esto, nuestro Secretario de Hacienda y Crédito Público el Dr. Francisco Gil Díaz manifiesta lo siguiente:

“El gobierno del país se compromete a mantener un esfuerzo continuo para garantizar el equilibrio que permita garantizar el sano desempeño del sector financiero y asegurador”⁹⁵.

Insistir en que el fundamento macroeconómico de equilibrio fiscal o disciplina fiscal siga siendo el planteamiento estratégico de la política fiscal en América Latina implica profundizar el férreo ajuste fiscal con efectos desastrosos en la actividad productiva.

Recordemos que los grandes cambios en los ochentas y noventas en el marco de la política económica en América Latina fueron: a) Refuerzo de la disciplina fiscal como respuesta a la inestabilidad financiera y b) las crisis macroeconómicas.

Las consecuencias se discuten en la actualidad en el ámbito académico y al interior de organismos internacionales como el Banco Mundial y el BID.

No hay duda que los efectos del ajuste fiscal en América Latina fueron y siguen siendo social y productivamente negativos para nuestras economías⁹⁶, lo cual ha generado costos fiscales crecientes ya que esta disminución de la actividad económica ha generado quiebras y rescates del sector público hacia el sector privado.

La disciplina fiscal ha tenido un alto costo en términos de inversión pública en infraestructura, el aumento de la inversión privada no ha bastado para contrarrestar la caída de la inversión pública. Una menor inversión total ha significado en consecuencia una disminución en la acumulación de activos en Latinoamérica.

El ajuste fiscal en el mediano y largo plazo implica como resultado un menor crecimiento. La caída de la infraestructura reduce el PIB futuro, la recaudación fiscal y la capacidad de repago del sector público.

Ante esto podemos afirmar que el ajuste fiscal, por el sólo hecho de implicar recortes en el nivel de inversión en infraestructura, es una estrategia ineficiente. Recordemos que la inversión en infraestructura eleva el gasto primario hoy, mas por un efecto multiplicador también eleva los ingresos públicos futuros (directa e indirectamente): crea un *activo*.

El ajuste fiscal en América Latina tiene un sesgo antiinversión y otro pro acumulación, que se explican por economía política. Es más fácil instrumentar operaciones cuasifiscales y nuevas transferencias, que reducir salarios o pensiones.

⁹⁵ Declaración del Secretario de Hacienda de México al clausurar los trabajos de la XIV Convención Nacional de Aseguradores. *El Financiero*, 20 de mayo de 2004, pág. 20.

⁹⁶ El único caso es el de Chile, donde la inversión privada en telecomunicaciones superó a la pública. En Servén Luis, (2004) *Déficit público, espacio fiscal e inversión en infraestructura*, Banco Mundial Reunión Latinoamericana sobre el Financiamiento de la Infraestructura. Buenos Aires, abril.

CAPÍTULO 3

EQUILIBRIO FISCAL COMO CONDICIÓN DE ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

3.1 Referentes teóricos del equilibrio fiscal

El propósito de este capítulo es explicar como los nuevos paradigmas y los fundamentos teóricos en los que se sustentan abandonan la importante meta del crecimiento y la estabilidad del desarrollo; y en su lugar, las preocupaciones se han desplazado hacia la búsqueda de la estabilidad macroeconómica y de precios de cara a la integración de los mercados internacionales. La disciplina fiscal y la eficiencia parecen ganar la batalla a los valores de la igualdad y solidaridad sociales.

La visión teórica dominante de la economía (*mainstream economics*) señala a los mecanismos autorreguladores del mercado, cuyos instrumentos son la flexibilidad de precios (señaladamente salarios, tasa de interés y tipo de cambio), como las herramientas necesarias y aunque no suficientes para alcanzar el pleno empleo de los factores productivos.

Bajo esta visión, el déficit público es una interferencia en el funcionamiento de los mercados financieros y productivos que distorsiona los precios y, consecuentemente, distribuye ineficientemente los recursos.

La posición crítica tradicional respecto al gasto gubernamental y la generación de déficit fiscal asumen que éste genera un efecto de desplazamiento entre financiamiento público y el privado (*crowding out*).⁹⁷

Como resultado de esta visión teórica, en los últimos veinte años se ha impuesto un modelo que prioriza el equilibrio fiscal, la liberalización y la globalización productiva y financiera; que se opone deliberadamente al crecimiento del Sector Público como inversionista y como productor.

Los antecedentes de esta visión se encuentran en la Teoría del Equilibrio General Walrasiano, la cual ocupa el lugar central del análisis económico moderno desde hace más de medio siglo y es la base del paradigma neoclásico.

Sus rasgos generales son una concepción individualista de la sociedad (individualismo metodológico), la sociedad es concebida como resultado de la voluntad y los comportamientos de los individuos⁹⁸. Niega a las instituciones como

⁹⁷ Levy: 2004

⁹⁸ Arrow: 1994

previas a los individuos: las instituciones no forman parte de los supuestos fundamentales para la constitución y regulación de los individuos. Parte de un mundo de cosas y agentes que excluyen, por principio, cualquier realidad social preexistente a los individuos (Estado, dinero, firmas, convenciones), excepto la información general sobre los bienes presentes y futuros. Asume que los problemas científicos son abstractos y lógicos por lo que recrean la realidad a partir de axiomas y reglas de lógica formal. La economía es una representación teórica de algunas relaciones sociales entre individuos que se pueden representar de manera lógica, y así determinar con exactitud la relación entre variables que intervienen en las magnitudes económicas. Supone siempre un mundo de mercados completos en donde los individuos se relacionan sólo a través de los precios, y las fuerzas del mercado se relacionan de forma más pura. La teoría de la competencia perfecta se convierte así, en la base imprescindible para darle sentido científico a la idea de A. Smith de liberalismo económico puro.

El modelo se desarrolla con base en:

- 1) Equilibrio de precios y cantidades donde hay un vector precios, donde a su vez, existe una asignación óptima de consumo y de recursos para los consumidores y las firmas; de tal manera que no existen desperdicios y todos los mercados están vaciados.
- 2) Hay un proceso en el que se alcanza el equilibrio de acuerdo con la ley de la oferta y demanda.
- 3) Hay una definición de optimalidad que excluye el criterio colectivo del bienestar.

Las hipótesis básicas del modelo son las siguientes:

- * consumidores y productores aplican el principio de conducta de la racionalidad maximizadora.
- * Los bienes son conocidos por los individuos.
- * Unicidad del precio.
- * Sistema completo de mercados presentes.
- * Competencia perfecta.
- * Los agentes no son formadores de precio ni de expectativas sobre ellos, los precios son exógenos.
- * Los agentes no organizan interacciones, ni coaliciones para alterar o reemplazar el proceso de intercambio de mercado.
- * Existe un subastador de precios.

Como podemos ver, la visión de la ciencia económica dominante surge de omitir la realidad y construye conceptos que no son inmediatamente empíricos, sino idealizaciones en términos de mecanismos de funcionamiento perfecto, a partir de los cuales la realidad es interpretada.

El supuesto de funcionamiento perfecto está presente en todas las idealizaciones de la teoría económica, donde se parte de participantes o agentes con información perfecta.

La idea de la economía capitalista como un mercado perfectamente competitivo, en el cual oferta y demanda se igualan siempre de tal manera que todo lo ofrecido se vende y toda la demanda efectiva es satisfecha, es una exigencia que somete a la realidad a la aproximación del concepto ideal de la perfección formal.⁹⁹

Cuando la realidad se aproxima a estas idealizaciones, casi nunca se sostiene la convicción de que se les pueda alcanzar efectivamente. Pero sí tiene que haber necesariamente un pronunciamiento sobre la realidad y su idealización, expresado a través de un concepto de mecanismo de funcionamiento perfecto. En la ciencia moderna, es usual describir esta relación como una aproximación asintótica infinita.¹⁰⁰

En este contexto, la exigencia de alcanzar la condición de equilibrio fiscal, es cuestionable, como lo veremos más adelante, ya que la meta que se persigue ni siquiera tiene un comportamiento asintótico.

Respaldada esta idea fuerza, del equilibrio fiscal, como condición de estabilidad económica, por los organismos financieros internacionales y en el apoyo que estos dan a la aplicación sistemática de los fundamentos macroeconómicos sanos, derivados de la ciencia económica dominante, surge la propuesta del Consenso de Washington como un conjunto de lineamientos de política económica que debían de aplicarse a los países subdesarrollados, particularmente los latinoamericanos para retomar el sendero del crecimiento y el desarrollo económicos que la mayoría de estos países empezó a perder a mediados de la década de los setentas.

En 1990 un grupo de personas responsables de las políticas de la región de América Latina y el Caribe, representantes de organismos internacionales y miembros de comunidades académicas y centros de estudio, participaron en una conferencia auspiciada por el Instituto de Economía Internacional en Washington. Su propósito era evaluar el progreso logrado por los países de la región en la promoción de reformas económicas después de la crisis de la deuda de la década de los ochentas.

Concluidas las deliberaciones del grupo, el señor John Williamson¹⁰¹ escribió que Washington había alcanzado un grado considerable de consenso acerca de diez instrumentos de política. De acuerdo a Williamson, los diez instrumentos de política propuestos por el "Consenso de Washington" son la disciplina fiscal, priorización del gasto público en educación y salud, reforma tributaria, tasas de interés positivas determinadas por el mercado, tipos de cambio competitivos,

⁹⁹ Hinkelammert: 2001

¹⁰⁰ Hinkelammert: 2001

¹⁰¹ Williamson: 1990

políticas comerciales liberales, apertura a la inversión extranjera, privatizaciones, desregulación y protección a la propiedad privada.¹⁰²

Este conjunto de políticas fueron avaladas por los organismos domiciliados en la capital de los EE UU, entre los que destacan el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco mundial (BM), así como el propio tesoro de los Estados Unidos.

Para instrumentar estas políticas y alcanzar la estabilización¹⁰³, era necesario cambiar las condiciones en las que operaba la macroeconomía a fin de posibilitar la estabilidad de precios.

Por ello el Consenso de Washington instrumentó dos programas: el Programa macroeconómico, y el Programa de Reformas de Cambio Estructural, su objetivo es abrir las economías a la competencia internacional, liberar el mecanismo de precios relativos para la asignación eficiente de los recursos y generar una estructura de precios estables. Las políticas de este programa de transición sustentan el proceso de transformación del sistema económico con perfil estatista a otro de economía de *laissez-faire*, y posibilitan pasar del modelo de industrialización proteccionista y orientado al mercado interno a otro abierto y orientado al mercado externo.

Las áreas que abarca el Programa de Cambio Estructural y Estabilización Macroeconómica conocido como el Decálogo del Consenso de Washington son las siguientes:

Programas de Estabilización Macroeconómica

- * Disciplina fiscal
- * Priorización del gasto público (educación, salud e infraestructura)
- * Reforma Tributaria
- * Tasas de interés positivas determinadas por el mercado
- * Tipo de cambio competitivo

Programa de Reformas de Cambio Estructural

- * Política comercial liberal
- * Apertura a la Inversión Extranjera
- * Privatización de Empresas Públicas
- * Desregulación

¹⁰² Las tres "grandes ideas" que sirven de fundamento a estas reformas son, según Williamson, "la disciplina macroeconómica, la economía de mercado y la apertura al mundo". "Las tres primeras reformas son hasta donde estoy enterado ampliamente aceptadas entre los economistas" ver en Williamson. J. 2002. Remarks to the Center for Strategic and International Studies, noviembre 6.

¹⁰³ "La estabilización macroeconómica es un elemento esencial de la reforma económica, un ambiente macroeconómico inestable no sólo distorsiona las señales de precios en los que se desenvuelve la economía de mercado, sino que puede llevar a crisis periódicas, que debilitan todo el proceso de reforma. Por lo tanto el control del presupuesto público, las condiciones monetarias y la inflación deben ser establecidas desde el principio". Ver en OCDE, *The Transition to Market Economy*, 1982, pág. 108.

* Protección de los derechos de propiedad

Williamson¹⁰⁴ afirma que esta lista proviene de un cuerpo de conocimiento empírico que constituye la base de la economía, y que su intención al realizar este ejercicio de síntesis fue describir las políticas económicas aceptadas generalmente como exitosas.

La reforma estructural propuesta está basada en un intenso proceso de reforma comercial y financiera, vía privatización, reducción del tamaño del Estado y desregulación de los mercados internos. El objetivo de la vertiente del cambio estructural es pasar a un sistema económico privatizado y de mercados libres y abiertos. Y por el lado de la política macroeconómica la reforma propone fincar la estabilización en una política fiscal sustentada en el fundamento de equilibrio fiscal y alineada a una política monetaria y cambiaria prudente de tipo de cambio real competitivo para así alcanzar la estabilidad de precios (inflación nula).

El eje de este programa es la estabilización interna y la corrección de distorsiones producidas por la inestabilidad de las principales variables macroeconómicas. Se plantea que la disciplina fiscal y monetaria y un tipo de cambio real competitivo son los tres instrumentos para regular la estabilidad de precios, y ésta es necesaria para una función asignadora adecuada de las señales de precios. El supuesto implícito es que la mano invisible del libre mercado, bajo la guía de los precios internacionales, hará el resto.¹⁰⁵

Esto implica que el patrón de crecimiento y de acumulación se transforma, el Estado cede su papel de promoción por medio de la inversión y del gasto público; incluso, el sector privado y la inversión extranjera pueden adquirir un rol protagónico por encima de la inversión nacional y convertirse así en un motor significativamente importante del crecimiento.

Todo esto bajo el supuesto fundamental de que al abrirse las economías nacionales de América Latina, a fin de integrarse al mundo global y a la libre competencia, se logrará la eficiencia que la mano invisible de los precios internacionales supuestamente acarrea. Incluso supone que la reducción del papel del Estado, al racionalizar su política de gasto e inversión y al tener la menor intervención posible dentro de la economía, conducirá al óptimo.¹⁰⁶

Las diez reformas del Consenso de Washington se vinculan a la propuesta teórica de la economía neoclásica que sustenta a la teoría del *laissez-faire* como requisito para resolver todos nuestros problemas económicos¹⁰⁷ ... la creencia de la teoría neoclásica en los beneficios de los mercados libres sólo se pueden

¹⁰⁴ Williamson: 1990

¹⁰⁵ Villarreal: 1998

¹⁰⁶ Villarreal: 1998

¹⁰⁷ Davidson: 2003

“probar” si se invocan tres axiomas neoclásicos muy restrictivos¹⁰⁸. Si estos axiomas neoclásicos no son aplicables al mundo real, las características de la visión del sistema económico basada en el mercado que adopta el Consenso de Washington no son las de la sociedad económica en la que vivimos actualmente, y el resultado es que su enseñanza es engañosa y desastrosa cuando intentamos aplicarla a los hechos de la experiencia.

Como podemos ver el problema sustancial en el decálogo del Consenso de Washington se encuentra precisamente en los supuestos, sesgos o prejuicios detrás del modelo.

El supuesto fundamental es que una economía privatizada con mercados pobres y abiertos, en un esquema macroeconómico con estabilidad de precios, permitirá de manera automática, guiada por la mano invisible de los precios internacionales (aún en un país en desarrollo como los latinoamericanos) la capacidad de respuesta suficiente por el lado de la oferta productiva (no hay cuellos de botella por el lado de la oferta productiva) para conformar el nuevo modelo de acumulación de capital y crecimiento que permita generar empleo, reducir la pobreza, y más aún posibilitará sustentabilidad del desarrollo.

Adicionalmente supone, implícitamente, que existen empresarios shumpeterianos; que el sistema bancario y financiero responden de manera automática a la apertura a la competencia internacional; y que los agentes tienen suficientes capacidad de respuesta para enfrentar cualquier cambio en el entorno.¹⁰⁹

A pesar de esto, el Consenso de Washington ha jugado a lo largo de dos décadas el papel de modelo de transición para América Latina. En este contexto ha jugado un papel central como paradigma o modelo dominante que articula la política macroeconómica en nuestros países.

A propósito, el planteamiento de Huntington¹¹⁰, con respecto al papel de los paradigmas de la ciencia, establece que los “Paradigmas o modelos son simplificaciones indispensables para el pensamiento y acciones humanas (...), pero detrás de nuestras mentes hay supuestos ocultos, sesgos y prejuicios que determinan como percibimos la realidad, qué hechos observamos y cómo juzgamos su importancia y méritos. Nosotros necesitamos modelos explícitos o implícitos que permitan: 1. Orden y generalización acerca de la realidad; 2) Entender relaciones causales entre los fenómenos; 3. Anticipar y, si tenemos suerte, predecir desarrollos futuros; 4. Distinguir que es lo importante de lo secundario; 5. Mostrar qué camino debemos tomar para alcanzar nuestras

¹⁰⁸ Un axioma es un enunciado que se acepta como verdadero y que no es necesario demostrar. Los tres axiomas restrictivos son el “axioma de ergodicidad” en modelos estocásticos o el “axioma de orden equivalente” en modelos deterministas, el “axioma de sustitución bruta omnipresente” (ubiquitous gross substitution axiom), y el “axioma de dinero neutral”. Ver en Davidson, P. *Financial Markets. Money and the Real World*, Elgar, Cheltenham. Cap.3.

¹⁰⁹ Villarreal: 1998

¹¹⁰ Huntington: 1996

metas...cada modelo o mapa es una abstracción y nosotros necesitamos un mapa para enmarcar la realidad y simplificar de manera que sirva a nuestro propósito.”

3.2 El enfoque postkeynesiano: la alternativa crítica

Desde la perspectiva de la teoría económica, “las reformas orientadas al mercado no generan condiciones que conducen al crecimiento. La teoría económica neoclásica tiene muy poco que decir acerca del crecimiento ... En el estado actual de la teoría económica no se sustenta la conclusión de que los mercados competitivos sean suficientes para asignar eficientemente los recursos y generar crecimiento. Si se toma la teoría de los mercados incompletos con la teoría del crecimiento endógeno con rendimientos constantes a un solo factor o externalidades, se encontrarán argumentos neoclásicos que sugieren que es necesaria alguna intervención del Estado para el crecimiento. La noción de que el mercado por sí solo puede asignar eficientemente los recursos escasos es retórica pura”.¹¹¹

Desde la perspectiva de la experiencia histórica, dichos supuestos son anacrónicos. En la globalización, los mercados no sólo no son de competencia perfecta, sino que se mueven de estructuras de competencia oligopolística a competencia monopolística vía alianzas estratégicas entre grandes competidores.

Reconociendo estas realidades tomo como referente el enfoque postkeynesiano, para explicar el déficit fiscal teniendo como referente que éste es una variable endógena que responde a las necesidades del funcionamiento sistémico de la economía en economías pequeñas, abiertas, endeudadas, estancadas y pobres.

Algunos de los principales elementos del enfoque postkeynesiano¹¹² son:

- * Tomar a la demanda efectiva como hipótesis de construcción.
- * Asume a la economía como proceso histórico.
- * Los inversionistas como agentes maximizadores siguen siendo el motor de decisiones.
- * Las instituciones políticas y económicas son importantes.
- * Reconoce la existencia de mercados monopolísticos y oligopolísticos.
- * Reconocen la existencia de sindicatos, bancos, dinero y gobierno.
- * Reconocen un conflicto de intereses que deriva en un conflicto distributivo, por lo que el eje del problema se traslada a la discusión del esquema funcional-institucional.
- * El gobierno interviene en la regulación de estas instituciones.
- * La economía no es armónica.
- * Se trabaja sobre un sistema abierto.
- * El multiplicador sólo funciona en equilibrio parcial y no general.

¹¹¹ Przeworsky: 1993

¹¹² Arestis:1992, Davidson: 1994

- * La moneda no es neutral, por lo que las rigideces no importan para demostrar el desempleo involuntario.
- * El empleo lo determina el ingreso nacional.
- * El empleo y el salario están determinados por variables independientes, por lo que no existe el mercado de trabajo, en el sentido neoclásico.
- * La oferta de dinero es endógena.
- * El déficit fiscal es una variable endógena.
- * Las formas de crear dinero son bancos vía crédito, por la vía fiscal e influjos externos.
- * El canal de transmisión de la política monetaria es el crédito y la inversión.
- * El servicio de la deuda genera un efecto desplazamiento sobre el componente del gasto corriente.
- * Crecimiento del gasto social implica desplazamiento del gasto o la inversión privada, particularmente si se incurre en déficit público.
- * No hay un pleno control de la oferta monetaria por el Banco Central.
- * La política monetaria tiene efectos en la balanza de pagos, el déficit público y el nivel de precios.

A partir de estos preceptos podemos considerar que la dinámica del gasto público y en consecuencia la dinámica de su saldo negativo (déficit público), debe ser considerado como una variable endógena, ya que éste habilita y rehabilita al sistema económico en su conjunto, respondiendo funcionalmente a las necesidades de los agentes económicos privados, de tal manera que se genera un ciclo crediticio implícito permanente del sector público hacia el sector privado, mediante una red de garantías de operación y respaldo financiero fiscales y cuasifiscales.

En este sentido, se trata de un fundamento macroeconómico sustentado sólo heurísticamente. Alcanzar el equilibrio fiscal como condición de estabilidad macroeconómica significa perseguir un planteamiento que en la realidad es inalcanzable. Como lo vimos en el capítulo anterior y seguiremos viendo en adelante, las políticas instrumentadas que persiguen el equilibrio fiscal destruyen el circuito ingreso, reducen la inversión pública, debilitan el crecimiento y contraen el mercado interno. Todo esto genera quiebras e ineficiencias en algunos agentes económicos (déficits privados), que son deliberadamente compensadas por el Estado, mediante una red de mecanismos: Fondos, Fideicomisos e Institutos que rehabilitan al sector privado y que son transferidos a la hacienda pública vía deuda, lo que genera pasivos crecientes.

Con base en estos elementos cuestionamos el planteamiento neoclásico en el que se afirma que el déficit fiscal es una variable exógena.

La interpretación más difundida a partir del uso de esta medida del déficit fiscal es que cuando los gastos superan los ingresos, se verificará en la economía una expansión de la demanda agregada que llevará a un aumento en el nivel de la

actividad económica (posición keynesiana) o un incremento en el nivel general de precios (posición clásica), o bien una combinación de ambos. De igual manera, el exceso de gastos sobre los ingresos se interpretaba como una señal inequívoca de que el gobierno se hallaba empeñado en una política fiscal expansiva. La expansión del nivel de actividad económica y (o) la inflación que resultaba del déficit se adjudicaba a la postura expansionista de las autoridades. En otras palabras, el balance del presupuesto público, al estar determinado por la voluntad política de las autoridades, es considerada en este marco analítico una variable exógena a la economía.

La exogeneidad de las finanzas se cuestionó cuando se hizo la distinción entre los componentes cíclicos y discrecionales del déficit. Este desglose del déficit resulta del reconocimiento de que tanto los ingresos como los gastos del sector público no son íntegramente determinados por decisiones de la autoridad, sino que dependen también del nivel de actividad económica, el que a su vez se ve influido por decisiones del sector privado.

El cuestionamiento de mayor peso a la idea de que el déficit gubernamental convencional debía considerarse exógeno provino de los efectos que la inflación provoca sobre ingresos y gastos del gobierno. En un contexto inflacionario, la medida tradicional del déficit, deja de ser un indicador relevante del estado de las finanzas públicas, de sus efectos macroeconómicos y de la intencionalidad de las autoridades.

Esta investigación parte de los referentes teóricos postkeynesianos arriba señalados y sostiene que la dinámica del gasto público y en consecuencia la dinámica de su saldo negativo (déficit público), debe ser considerado como una variable endógena, ya que el déficit fiscal opera como habilitador o rehabilitador del sistema económico en su conjunto, responde funcionalmente y sistémicamente a las necesidades de los agentes económicos privados, de tal manera que se genera un ciclo crediticio implícito permanente y creciente del sector público hacia el sector privado, mediante una red de garantías de operación y respaldo financiero.

En consecuencia la cantidad de medios de pago en la economía deben problematizarse desde la perspectiva del análisis del circuito del crédito, y no como se plantea comúnmente desde el comportamiento de la base monetaria, tal como lo sugiere y plantea la visión ortodoxa. Sólo en este contexto teórico podemos entender cómo en una economía abierta, la política monetaria se estructura por la determinación de la tasa de interés y el tipo de cambio.

Partiendo de este esquema, el análisis de la política monetaria se observa actuando desde la tasa de interés y de cambio, y no como una consecuencia de las variaciones en la base monetaria.¹¹³

¹¹³ Ortiz: 2001

En consecuencia, el referente de una explicación alternativa al problema fundamental de mi investigación: el déficit fiscal y sus determinantes, no está ni en su clasificación, ni en su metodología. Lo importante es entender cómo es generado y cómo este mecanismo se convierte en una nueva forma de financiamiento para el sector privado, vía transferencias, subsidios y absorción de deudas de los agentes económicos que originan estas medidas, y sobre todo cuáles son las causas de su permanencia y creciente uso de recursos.

Los problemas que generan presiones al déficit fiscal es la caída del gasto público, la caída de ingresos tributarios y el incremento de la tasa de interés.

"(...) el aumento de la tasa de interés interna conduce a un exceso de ahorro que bajo condiciones normales, el sistema bancario lo puede convertir en un estímulo al sobreendeudamiento en la economía en su conjunto. El aumento en la tasa de interés interna tiende por consecuencia a incrementar el servicio de la deuda pública y privada, tanto interna como externa. Razón por la que aparecen dos posibilidades. A la tasa de ahorro existente, el mayor servicio de la deuda pública implica que el gasto aumente para servir a la deuda, o que el componente autónomo, es decir, el de gasto en efectivo se contraiga (...) el ajuste restrictivo se traduce en un nivel del ingreso menor o en un déficit público creciente". (...) Se ha promovido un déficit fiscal, cuyo manejo para no presionar más la tasa de interés, requiere que la inversión interna se contraiga. Esta contracción se dará por la reducción del crédito y del ingreso, y en consecuencia una merma en las ganancias y de las oportunidades de inversión. El resultado en su conjunto será esencialmente recesivo".¹¹⁴

La forma de compensar el proceso recesivo provocados por estos fenómenos, no es manteniendo una política fiscal de "equilibrio fiscal" o déficit nulo, ni en una actitud pasiva por parte del Banco Central, las cuales aparentemente obedecen las señales del mercado y a los requerimientos del libre flujo de capitales. Lo importante es ver la posibilidad real de un papel activo de la política fiscal y monetaria¹¹⁵ que permita frenar ese flujo de capitales por encima de las necesidades del refinanciamiento de la deuda externa, o del déficit primario.

Por estas consideraciones observo al gasto público en una dinámica independiente del esfuerzo fiscal, de la captación tributaria o presión tributaria del Estado, ya que todo gasto público se realiza sin una recolección previa de impuestos.

"Es responsabilidad de los gobiernos "ejercer una influencia orientadora" en las decisiones de gasto privado para garantizar que nunca haya una falta persistente de demanda real de productos industrializados. Los presupuestos operativos de los gobiernos deben estar equilibrados. Si el gasto privado no es capaz de ofrecer pleno empleo, el gobierno debe incurrir en déficit en su cuenta de capital con el fin de emplear recursos para aportar, con ayuda de la iniciativa privada, medios productivos adicionales".¹¹⁶

La teoría del circuito de Rochon (1999)¹¹⁷ es fundamental para crear alternativas a un férreo y ortodoxo programa económico anclado en la disciplina fiscal o el déficit cero, donde esta condición pretende erigirse como la piedra angular de la estabilidad macroeconómica y el elemento central para dinamizar a la economía.

Flexibilizar el gasto público desde la idea del circuito ingreso-gasto a fin de dinamizar la economía, implicaría también modificar la política monetaria dándole

¹¹⁴ Ortiz: 2003

¹¹⁵ Conford & Kregel: 1996

¹¹⁶ Davidson: 2001

¹¹⁷ Ortiz: 2003

también un perfil procíclico, considerando el circuito del crédito, otorgando mayor crédito, a fin de aumentar los niveles de inversión, empleo e ingreso, mejores expectativas para los agentes económicos, mayores posibilidades de mejorar los ingresos tributarios del Estado y en consecuencia un circuito virtuoso que propiciaría crecimiento económico sostenido.

Como bien lo dice Wray al hablar respecto a la economía norteamericana:

“Notesé que incluso si el comercio está equilibrado, no podemos tener un superávit en el sector privado a menos que el gobierno tenga déficit (...) . Esto quiere decir que nuestra expectativa sería que en pleno empleo, el presupuesto federal debería ser deficitario e igual a la suma del ahorro neto deseado del sector privado (o superávit) más el déficit comercial. Desde mediados de los ochenta, el ahorro neto deseado del sector privado ha sido, en promedio, entre 2 y 3% del PIB (con fuertes fluctuaciones anticíclicas, hacia arriba durante las recesiones y hacia abajo durante las expansiones). El déficit de balanza de pagos ha promediado entre 1 y 2%, pero con una tendencia a la alza, especialmente desde 1995. Esto significa que para mantener la economía cercana al crecimiento con pleno empleo, se requiere un déficit presupuestal del gobierno, “normal” o estructural, de entre 3 y 5%”.¹¹⁸

Recordemos que las variables ingreso y gasto público mayormente dependen del crecimiento del ingreso. Si la inversión aumenta y el ciclo de ingreso se realiza, el déficit y el gasto público en cuanto adelanto de demanda efectiva fundada parcialmente en crédito, no resulta dañino a la actividad privada. En cambio el servicio de la deuda pública si puede resultar dañino a las ganancias, en tanto que sólo alimenta el crecimiento de rentas, como son los pasivos o déficits privados.

Recordemos que ni los ingresos ni los gastos públicos se pueden analizar como magnitudes dadas a priori, sino que ambas, en cuanto flujos, son resultado de la operación macroeconómica, en particular del efecto del crecimiento del ingreso nacional.

Bajo esta visión, el déficit público puede tener un impacto positivo en el crecimiento y no necesariamente provoca un *crowding-out*, es decir, un efecto desplazamiento sobre el ahorro y la inversión privada.¹¹⁹

Por ello, insistir en la reducción del gasto público sistemáticamente para dar consistencia a una supuesta “política económica neutral”, implica avalar deliberadamente y profundizar el proceso recesivo generalizado en la economía que tarde o temprano reducirá el nivel de ingreso y la recaudación, y aumentará el nivel de endeudamiento. El resultado, al final de cuentas, de este proceso es la generación de un nuevo déficit fiscal.¹²⁰

En un primer momento como argumenta Ortiz (2003), el incremento del gasto público implica mayores ganancias porque generan mejores condiciones de realización.

¹¹⁸ Wray: 2005

¹¹⁹ Ortiz: 2001

¹²⁰ Ortiz: 2003

Hacia esta dirección, insistir en alcanzar el déficit nulo implica que los problemas, desviaciones o crisis que pudieran surgir, sólo pueden derivarse de dos razones: “errores de política” o por “fallas de mercado”. A priori no existiría ninguna razón para que aparecieran dificultades desde la operación esencial de las fuerzas del mercado, en un ámbito de plena flexibilidad de precios.¹²¹

Recordemos que la lógica del gasto público obedece a un proceso crediticio implícito en la realización del gasto público, lo que en consecuencia lleva a presiones en la emisión monetaria y no de manera contraria¹²², así como a nuevas y mayores transferencias fiscales y cuasifiscales.

Por consecuencia, el déficit gubernamental nunca se sujeta a la disciplina del mercado¹²³, y yo agregaría que en estas condiciones mucho menos responde a la dinámica de los ingresos del Estado.

El déficit público en la actualidad no es resultado de decisiones arbitrarias, sino que opera como una variable endógena al modelo macroeconómico. Guarda una estrecha relación con las decisiones derivadas del cálculo económico de los agentes.

Por eso, el déficit tiene un impacto positivo en el crecimiento. En realidad en oposición a lo que normalmente supone la macroeconomía convencional, el gasto público sí estimula el crecimiento de las ganancias y es positivo de manera agregada.¹²⁴

Toda esta argumentación postkeynesiana parte de una revisión crítica de la visión ortodoxa, que postula desde un conjunto de condiciones llamadas microfundamentos o fundamentos microeconómicos, el desarrollo de una solución macro, con la presunción de que al extrapolarla se llega al “equilibrio general”.

Como sabemos que los microfundamentos en realidad no llegan a serlo, ya que sólo se trata de un modelo que opera partiendo del comportamiento de un llamado “agente representativo”. Este refleja una función de utilidad bien comportada en todo tiempo y lugar en el que haciendo un ejercicio de pensamiento abstracto, supone una economía donde se produce un sólo bien, que tiene una sola función

de producción, una sola forma de inserción de la restricción de presupuesto en un ámbito de decisión sin incertidumbre ni desfases entre las decisiones de los agentes y la decisión de equilibrio estacionario, que resulta ser la óptima en la acepción de Pareto¹²⁵. Es importante señalar que la construcción no es micro, en la medida que no tenemos un modelo donde interactúen diversos agentes consumidores y productores. Es una economía en la cual se representa el

¹²¹ Ortiz: 2001

¹²² Ortiz: 2001

¹²³ Wray: 1998

¹²⁴ Ortiz: 2001

¹²⁵ Barro: 1990

problema fundamental de la macroeconomía, a saber, el de la interdependencia general de agentes diversos en una relación no centralizada¹²⁶. En este entendimiento, la ficción del agente “representativo” puede parecer un artificio teórico ambiguo, pues parece aportar en la representación básica de un agente “racional”; pero es muy desafortunada al dar por sentada una de las preguntas esenciales en el problema “macro”: explicar la forma en que la interacción de agentes económicos diversos, a través del mercado, en un sistema no centralizado, no necesariamente tendrían que converger en una solución de equilibrio estacionario.

Tampoco podemos omitir la noción de tiempo que se ha incorporado. Corresponde a un concepto de certidumbre perfecta en todos los agentes entre el hoy y el infinito. Sin embargo, el modelo es incapaz de analizar lo que ocurre entre el punto inicial y el inmediato subsiguiente; es decir, la trayectoria del cambio. Este tipo de solución que en realidad corresponde a un problema de estática comparativa, está abierta a la crítica de Fisher, quien señala que aún si dos puntos de solución de equilibrio estacionario estuvieran bien definidos, no hay nada en el modelo que autorice para hablar de cambios en el tiempo. Llamar a esos puntos de solución de equilibrios “perpetuos” o “temporales”, en realidad es un uso abusivo del término¹²⁷. Simplemente no hay nada en los modelos que nos permitan hablar de sus característica dinámicas. La solución estacionaria ofrece entonces la facilidad de establecer las magnitudes que corresponden a la nueva configuración de condiciones, pero no puede analizar la trayectoria del cambio¹²⁸. La consecuencia es grave porque los problemas del cambio a través del tiempo quedan en una indefinición total. Al respecto tendríamos que recordar la noción keynesiana de tiempo: “es el artificio que impide que todos los eventos ocurran al mismo tiempo”.

Pero hay otro problema que podría ser de mayor importancia. La solución de equilibrio general se postula con una gran ambigüedad. En la solución se ha hecho intervenir al subastador Walrasiano para hacer compatibles las acciones de agentes independientes. Sin embargo, se insiste en que la solución surge desde los espacios de decisión de los agentes individuales, sin intervención alguna de ninguna condición “macro”. Es un tema bien conocido en la literatura postkeynesiana¹²⁹, la insistencia de que en realidad la solución de equilibrio general competitivo descansa de manera implícita en un esquema en el que está presupuesta una condición de equilibrio “macro”. El problema no es secundario, equivale a cuestionar la validez del postulado ortodoxo de “fundamentos macroeconómicos sanos”, ya que la forma en que se ha deducido no es consecuente con la forma en que es posible su operación como condición macroeconómica de equilibrio.

Para que fuera congruente la condición estándar de equilibrio, formulada desde “fundamentos micro”, para formar el ámbito “macro”, donde los agentes privados

¹²⁶ Ortiz: 2003

¹²⁷ Fisher: 1999

¹²⁸ Al pensamiento occidental siempre ha estado interesado más en la anatomía que en la fisiología.

¹²⁹ Davidson: 1994

toman decisiones de inversión, precios y cantidades. La presunción sobre las condiciones en que un agente racional representativo toma decisiones de asignación de recursos, son las mismas a las derivables desde un modelo en el que, si se representan condiciones de interdependencia general, en realidad equivale a dar por sentado algo que aún está por demostrarse.

La dificultad teórica básica del modelo de referencia, el IS-LM abierto, por ejemplo Mundell-Fleming¹³⁰, es dar por hecho el equilibrio en todos los mercados como condición de la demostración de estabilidad del modelo. Esto equivale a una argumentación circular que limita gravemente el alcance de los postulados de política económica derivadas de ello. Desde un punto de vista práctico esto tiene serias implicaciones. Todo el desarrollo de la construcción del modelo IS-LM descansa en la idea de que la política monetaria no incide en el lado real de la economía, particularmente en el balance fiscal. Peor aún, también se está dando por sentado con equilibrio en el mercado de capitales. Los episodios críticos alrededor de fenómenos de sobrevaluación cambiaria, sobreendeudamiento, crisis bancarias y déficits crecientes del sector público curiosamente suelen aparecer en forma explosiva en el mercado de capitales.

De esta forma encontraremos en lo que se ha denominado generalmente “fundamentos macroeconómicos sanos” que está muy lejos de cumplir con el propósito que se les suele asignar, de ser condiciones necesarias y suficientes para la estabilidad macroeconómica.

El peligro con este tipo de generalizaciones es desatender la naturaleza de los comportamientos que dan origen a situaciones diversas no comprendidas en la norma. Un ejemplo de esto son las economías que han cumplido puntualmente con preservar las denominadas condiciones de estabilidad macroeconómica, de hecho han desembocado en situaciones de inestabilidad extrema, como es el caso de las crisis de México en 1995, la del sudeste de Asia en 1997, la crisis de Brasil en 1999 y la más reciente en Argentina en 2002.

Bajo el enfoque ortodoxo, cualquiera que sea el problema, el debate se reduce a identificar si los eventos de inestabilidad se deben a fallas de política, por ejemplo el síndrome del sobreendeudamiento¹³¹, el cual será atribuible al orden que se procede entre la desregulación comercial y la desregulación financiera. En ningún caso se admite que el modelo de liberalización financiera pueda crear problemas funcionando bien el mercado.

Las fallas de mercado, según Stiglitz, se enmarcan en la noción de un problema de información asimétrica. Así, las quiebras de sistemas financieros, uno tras otro, parecen resultar de una característica inherente a la forma de operar los mercados financieros: los agentes hacen trampa. No hay lugar para ninguna otra caracterización.

La presunción es que el gobierno sí está atado de manos para inducir presiones inflacionarias. Por ello los modelos de autonomía del banco central se multiplicaron en América Latina.

¹³⁰ Pentecost: 1993

¹³¹ McKinnon: 1974

A pesar de estos cambios implementados en los bancos centrales, vía autonomía y la operación bajo las condiciones de déficit fiscales muy reducidos, financiados en el mercado internacional de capitales, la recurrencia de episodios críticos no se ha reducido.

El “equilibrio fiscal”, desde nuestra perspectiva de su operación y sus consecuencias sistémicas, es resultado de la forma de operación de la política fiscal y las consecuencias derivadas del precepto de que éste debe reflejar no sólo equilibrio fiscal o finanzas públicas sanas, sino ver la posibilidad de alcanzar superávit fiscal.

Este trabajo pretende evidenciar la inconsistencia de postular equilibrio fiscal como condición de estabilidad, utilizando el argumento de que al tratar de alcanzar este objetivo, no habrá perturbaciones fiscales.

En realidad el “equilibrio fiscal”, como veremos, crea un entorno fiscal fuertemente recesivo que al final del proceso acaba por atentar contra la misma posibilidad de la estabilización macroeconómica que persigue.

La política fiscal desde los ochentas ancla sus acciones en un argumento no verificable empíricamente y en un postulado inconsistente. El prejuicio plantea que la inflación es consecuencia de un gasto público excesivo generador de déficits públicos. El postulado de política fundamental expone en la actualidad que los fundamentos macroeconómicos sanos exigen que el déficit público sea cero y la inflación llegue a cero o se anule.

Estas metas sugieren que el déficit cero e inflación cercana a cero son condiciones necesarias y suficientes para que el encuadre macroeconómico de política establezca o restablezca condiciones óptimas de operación. Se llega a afirmar que en esas condiciones la asignación de recursos por los agentes privados será óptima y la economía podrá crecer a la tasa máxima posible.

Sin embargo, existe un cúmulo de críticas de carácter teórico y pruebas objetivas, las cuales niegan que el déficit público e inflación cero sean condiciones necesarias y suficientes para la operación macroeconómica estable de una economía pobre, pequeña, abierta, estancada y endeudada. En consecuencia, la no intervención gubernamental y el pretender alcanzar un Estado mínimo introduce inestabilidad al ciclo económico, caída de la inversión y desempleo.

La realidad aporta evidencia de que “el déficit gubernamental nunca se sujeta a la disciplina del mercado”¹³². Pretender déficit nulo parte del supuesto erróneo de que bajo esas condiciones, los agentes se encuentran en un entorno libre de distorsiones en la asignación de recursos. Las condiciones donde se trata de forzar la reducción del déficit público y alcanzar inflación cero suelen ser altamente distorsionantes en las relaciones de precios reales y son severamente recesivas.

¹³² Wray: 1998

La reducción de la inflación vía control del déficit mediante políticas restrictivas genera altos costos fiscales y sociales a los países. La apertura externa y la apreciación cambiaria aumentan las importaciones, así como los coeficientes de importación y el déficit comercial externo. Ello a su vez atenta sobre los encadenamientos productivos, lo que reduce la eficiencia de cualquier política de crecimiento, minimizando el impacto de la inversión sobre el ingreso, el empleo y el ahorro, aumentando los requerimientos financieros y la entrada de capitales para el crecimiento.¹³³

Ello ha originado que a pesar de la instrumentación de políticas de estabilidad monetaria y de disciplina fiscal, la fragilidad, vulnerabilidad y los fuertes efectos recesivos de la economía siguen estando presentes.

La entrada de capitales promovida por las políticas de cambio estructural, fundamentalmente no se ha canalizado a la esfera productiva a incrementar la productividad y superar rezagos productivos existentes, por lo que no han asegurado condiciones endógenas de acumulación y de capacidad de pago. Se ha caído en sobreendeudamiento interno y externo del sector público y del privado, así como en venta creciente de activos y empresas públicas para hacer frente a las obligaciones.

Los requerimientos crecientes de entrada de capitales, impide regular su operación y movimientos. Al depender de entrada de capitales para financiar nuestra inserción en el proceso de globalización, para mantener la estabilidad cambiaria y monetaria y para asegurar el reembolso de nuestras obligaciones con el exterior, estamos condenados a mantener altas tasas de interés, a la contracción del gasto público para alcanzar la disciplina fiscal, y a la venta de activos y empresas públicas y privadas nacionales al capital exterior. Con tales políticas, se recrudecen los problemas productivos, de acumulación, de sobreendeudamiento, de insolvencia, de inestabilidad bancaria y el déficit del sector externo. Lo cual debilita el seguimiento y el cumplimiento de la condición de disciplina fiscal y estabilidad monetaria.

Por ello no centro mi reflexión en una tipología de los déficits públicos, sino en las formas estructurales del déficit, en especial, como se manifiestan las nuevas formas de operación del esquema de transferencias, por medio del cual se genera el concepto de déficit privado¹³⁴, como detonante importante de las presiones del déficit público y de las fuertes presiones de nuevos y mayores "requerimientos financieros del sector público"¹³⁵; en la legitimidad de este o de estos y en las

¹³³ Huerta: 2001

¹³⁴ Ortiz: 1998

¹³⁵ Especialmente de los requerimientos derivados del "déficit privado": resultado de la generación de gastos o deuda pública en respuesta a las necesidades que genera el modelo de acumulación de capital, en consecuencia incluiría los costos fiscales derivados del déficit en cuenta corriente, el rescate a las empresas, particularmente bancos y los costos ambientales crecientes de largo plazo que gravitan sobre el uso de recursos. Estos requerimientos –costos- (déficit privado), cuya característica principal es que se generan en la esfera privada, tarde o temprano terminan convirtiéndose en deuda pública; como resultado del engarce financiero del modelo exportador, en donde los sectores ganadores del proceso de cambio estructural

consecuencias que de ellos se derivan en cuanto a las responsabilidades y compromisos del Estado con la sociedad y el cálculo económico de los agentes.

Esta investigación pretende evidenciar que el déficit del sector público es mucho mayor de lo que dicen las estadísticas o la contabilidad tradicional. Por ello, destaca las nuevas formas de endeudamiento creciente (déficits privados) y los esquemas de financiamiento que el mismo modelo genera.

Cuando la realidad se aleja de los modelos propuestos por la economía dominante (equilibrio fiscal) tiene que haber necesariamente un pronunciamiento crítico respecto al mecanismo de funcionamiento perfecto, propuesto por la economía dominante. Esto es lo que pretendemos con esta investigación.

Veremos que perseguir obsesivamente, la exigencia de alcanzar el equilibrio fiscal, nos alejan cada vez de las metas que originalmente se pretenden alcanzar: (estabilidad y crecimiento).

Alcanzar el equilibrio fiscal, como condición de estabilidad macroeconómica, significa perseguir un planteamiento que en la realidad es inalcanzable. El equilibrio fiscal destruye el circuito ingreso, reduce la inversión pública, debilita el crecimiento. Todo esto genera quiebras e ineficiencias en algunos agentes económicos (déficits privados) que son deliberadamente compensadas por el Estado, mediante una red de mecanismos, figuras jurídicas, Fondos y Fideicomisos que rehabilitan al sector privado y que son transferidos a la hacienda pública vía deuda, lo que genera pasivos crecientes.

Lo anterior implica que perseguir equilibrio fiscal, no sólo evita acercarnos a la estabilidad y al crecimiento económico, sino que inclusive puede acercarnos a metas contrarias y alejadas a las que originalmente se persiguen.

Alcanzar la condición de déficit nulo, se puede invertir y transformarse en su contrario. Lo mismo sucede con la pretensión de perseguir la meta de un Estado mínimo, para el caso de México y América Latina, en realidad este proceso nos está conduciendo a recrear un Estado más interventor, rehabilitador y protector.¹³⁶

El camino transitado por nuestro país es cuestionable e inconsistente, ya que transitamos por "una senda de crecimiento que requiere incrementos cada vez mayores de déficit del sector privado, situación que lleva a una gran fragilidad endógena".¹³⁷

requieren generar una demanda por importaciones mayor que su oferta de divisas, y cuya operación exige un financiamiento peculiar: financiar crecientes déficits comerciales, mediante endeudamiento externo, lo que conduce a la fragilidad del sector financiero y sobre todo nuevas presiones por nuevas vías al déficit público.

¹³⁶ Como veremos más adelante en la investigación, perseguir un Estado mínimo, vía la meta de equilibrio fiscal, genera en realidad un Estado más interventor que absorbe deudas, compensa ineficiencias por medio de diversas vías: transferencias, subsidios, deuda legal y contingente y constitución de fideicomisos que permiten apoyar el funcionamiento de diversos agentes económicos.

¹³⁷ Wray: 2005

Esta idea es reforzada por Minsky : “Una expansión que es dirigida por el déficit del sector privado es inherentemente inestable e insostenible (...)”.¹³⁸

Con el objetivo de alcanzar el equilibrio fiscal como condición de estabilidad, se transfieren funciones estatales importantísimas a la mano invisible de los mercados. En este sentido, el equilibrio fiscal significa, como se verá adelante, el dejar a un lado deliberadamente toda acción anticíclica y el abandono de metas de crecimiento, a cambio de un supuesto abatimiento de tensiones inflacionarias para crear un clima propicio para la inversión y el comercio.

¹³⁸ Minsky: 1963

CAPÍTULO 4

EL DÉFICIT PRIVADO, LÍMITE DE LA ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

4.1 El problema: equilibrio fiscal con pasivos crecientes

Desde la perspectiva oficial, el resultado del comportamiento del Sector Público ha mostrado una corrección paulatina e importante de su déficit público al reducirlo de 14.5% del PIB en 1982 a menos de un punto porcentual en 1991. En la actualidad hemos alcanzado equilibrio fiscal, y de acuerdo a los Criterios Generales de Política Económica, está proyectado alcanzar un superávit en el balance público en 2000 “por la necesidad de reducir los niveles de endeudamiento de la economía”¹³⁹. En perspectiva como país, desde el punto de vista oficial, hemos transitado de altos niveles de déficit a equilibrio fiscal, y transitamos hacia el logro y consolidación de superávit.

Pero como veremos adelante, desde nuestra perspectiva, con otros indicadores, estas cifras oficiales, sólo reflejan que hay una reducción contable de los desequilibrios fiscales, pero el problema del endeudamiento del sector público no sólo continua, sino sigue creciendo.

La medición oficial del balance fiscal es un ejercicio que se circunscribe a conceptos delimitados previamente por las instituciones encargadas de vigilar el comportamiento de las finanzas públicas, y como señalé en capítulos anteriores, las cifras oficiales son parciales y esconden o enturbian el origen de diferentes tipos de pasivos que el Estado asume y enfrenta en diferentes momentos.

En este sentido, el problema de la transparencia en las cuentas públicas de nuestro país es cuestionable. De acuerdo al Manual de Transparencia Fiscal del FMI, el gobierno debe proporcionar al público información completa sobre las operaciones fiscales pasadas, actuales y futuras. Debe incluir buenas prácticas relacionadas con 1) la cobertura del presupuesto anual, 2) el suministro de información sobre: resultados y pronósticos presupuestarios, 3) pasivos contingentes, 4) deuda y activos financieros y 5) saldo consolidado del gobierno federal.¹⁴⁰

Los documentos y cuentas presupuestarias definitivas, así como otros informes fiscales deben abarcar todas las actividades presupuestarias y extrapresupuestales, además al respecto debe haber plena rendición de cuentas.

¹³⁹ Criterios Generales de Política Económica 2006, pág. 127.

¹⁴⁰ FMI: 2001

Sobre todo cuando los programas de política macroeconómica habilitaron y siguen habilitando y compensando los costos de una política de contracción de demanda (fiscal y monetaria), ajuste de precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés, precios y tarifas), también cambios en la política comercial y de cambio estructural. Así mismo, por el hecho de que estas políticas, por su perfil, impactan en el comportamiento de los agentes económicos.

Su aplicación, como estudiaremos, implica costos para unos y beneficios para otros. Esto es más evidente en una economía abierta, donde el entorno de política monetaria y fiscal en el que operan las empresas privadas y el sector público son determinantes.

En este sentido, la gestión de la política macroeconómica es central, al grado de que esta política de hecho define a los ganadores y perdedores a lo largo del proceso económico.

En México, como vimos anteriormente, el Estado operó, promovió, subsidió, transfirió y absorbió deudas. Ahora le toca, como actor principal, ser el responsable de restringir el gasto en un primer tiempo y después, deliberadamente, pagar los costos que se derivan de estas medidas.

El cambio estructural se planteó para darle una nueva dimensión al sector público, la racionalización del proteccionismo excesivo, el saneamiento de las empresas públicas y la reconversión industrial de la economía nacional y del propio sector paraestatal.

Los objetivos desde la perspectiva oficial eran claros: consolidación del presupuesto como requisito previo de la estabilización inflacionaria y la mejora a la capacidad de servicio de la deuda.

Al parecer, sigue sin entenderse que la estabilidad macroeconómica sustentada en finanzas públicas sanas o en la eliminación del déficit fiscal, en sí mismo, es desestabilizadora, pues una expansión sostenida y alimentada por el déficit del sector público, eventualmente cambiaría las expectativas, en tal forma que fomentaría comportamientos desestabilizadores.¹⁴¹

Antes vimos que alcanzar un "déficit fiscal nulo" no garantiza, como condición, un crecimiento estable y satisfactorio. Todo lo contrario, lo que se verifica es un proceso de estancamiento estabilizador¹⁴² con desempleo y una profundización dinámica de los desequilibrios reales con inestabilidad macroeconómica. Entre otros factores, por una creciente presión de pasivos contingentes no reconocidos como deuda.

¹⁴¹ Minsky: 1963

¹⁴² Ibarra: 2006

El camino transitado por nuestro país es cuestionable, como dice R. Wray: “Una senda de crecimiento que requiere incrementos cada vez mayores de déficit del sector privado mostraría una mayor fragilidad endógena”.¹⁴³

A pesar de esto se sigue diciendo que las condiciones y fundamentos de estabilización (equilibrio fiscal nulo) se ha alcanzado, pero esto se alcanzó a cambio de un gran costo fiscal y social en términos de reducción de los niveles de vida.¹⁴⁴

El Estado Mexicano cambió de funciones, pasó de promotor directo a regulador y compensador de ineficiencias de los agentes económicos. Se debilitó para restringir las posibilidades de incidir en el proceso económico, pero se ampliaron sus funciones para ampliar intencionadamente sus posibilidades de crear una red de protección a los agentes privados por la vía fiscal.

El funcionamiento sistémico de la macroeconomía en gran medida depende del comportamiento del sector público e inclusive puede ser determinante. Por lo anterior, el comportamiento del sector público siempre es funcional a las necesidades de reproducción del sector privado y es responsable, conjuntamente con el sector privado, del comportamiento del sector externo.

La regla de “equilibrio fiscal”, como fundamento macroeconómico, aparentemente persigue la “neutralidad de la política económica” y debería traer como consecuencia un papel restrictivo, con el objetivo de “limitar” las funciones del Estado en la economía.

Pero en la actualidad, con este fundamento macroeconómico de “déficit nulo” se pretende esconder bajo el concepto de alcanzar finanzas públicas sanas. La verdadera intención y el eufemismo¹⁴⁵ de ampliar los niveles de endeudamiento bajo nuevas formas, extendiendo y profundizando las redes de garantías que el Estado otorga al sector privado vía transferencias, subsidios indirectos de apoyo a los agentes económicos privados, a fin de disminuir los riesgos de operación de los agentes económicos en un mercado abierto y competitivo.

Hoy, abrir la discusión teórica debería ser central, necesaria y hasta urgente: revisar la evolución y los límites en los que operan los fundamentos macroeconómicos, como condición de eficiencia y estabilidad macroeconómica, es obligado, sobre todo en el contexto actual en el que se verifican serios límites al crecimiento económico de nuestro país.¹⁴⁶

¹⁴³ Wray: 2005

¹⁴⁴ Dornbusch: 1996

¹⁴⁵ “Expresión con que se sustituye a otra que se considera demasiado violenta, grosera, malsonante o proscrita por algún motivo”. Ver en Moliner:1998, págs. 1239-1240.

¹⁴⁶ Crecimiento anual real del PIB: 1999: 3.7%, 2000: 6.6%; 2001: -0.1; 2002: 0.7%; 2003: 1.3%; 2004: 4.4%; 2005: 3.6%.

Profundizar respecto a las consecuencias del cambio estructural en la dinámica del déficit y sus diferentes formas de operación para compensar las ineficiencias del sector privado trasladando decididamente los costos del sector privado al sector público, nos permite una vía de explicación para tratar de entender cuáles son los detonantes importantes de las presiones fiscales, así como la dimensión real de la restricción fiscal y el estrecho margen de maniobra en el manejo de las finanzas públicas. Situación que atenta inclusive contra la operación del Estado como habilitador y garantía del proceso económico.

Esto es fundamental, sobre todo si sabemos cómo “la fragilidad del sector privado, tipo Minsky, se incrementa si el superávit en la balanza de pagos se deteriora y llega a ser déficit, especialmente en presencia de un superávit fiscal¹⁴⁷”. Intención explícita, señalada en los Criterios Generales de Política Económica de alcanzar un superávit en el balance público de 2006.¹⁴⁸

En consecuencia, el referente de una explicación alternativa al problema fundamental de mi investigación: el déficit fiscal y sus determinantes, no está ni en su clasificación, ni en su metodología. Lo importante es entender cómo es generado y cómo este mecanismo se convierte en una nueva forma de financiamiento para el sector privado, vía transferencias, subsidios, creación de nuevas figuras jurídicas y absorción de deudas de los agentes económicos que originan estas medidas, y sobre todo cuáles son las causas de su permanencia y de la creciente necesidad y uso de recursos. En suma, lo importante es entender las nuevas formas en las que el Estado legitima para seguir rehabilitando los déficits privados.

Para lograr lo anterior, me apoyo en la afirmación de que la lógica del gasto público obedece a un proceso crediticio implícito en la realización del gasto público, lo que en consecuencia lleva a presiones en la emisión monetaria y no de manera contraria¹⁴⁹, así como a nuevas y mayores transferencias fiscales y cuasifiscales.

Por efecto, el déficit gubernamental crece y nunca se sujeta a la disciplina del mercado¹⁵⁰, y mucho menos responde a la dinámica de los ingresos del Estado.

Más adelante, el déficit público en la actualidad, no es resultado de decisiones arbitrarias, sino que opera como una variable endógena al modelo macroeconómico y guarda una estrecha relación con las decisiones derivadas del cálculo económico de los agentes.

Basándome en esto, no centro mi reflexión en una tipología de los déficits públicos, sino en las formas estructurales del déficit y esquemas que lo operan y detonan, en especial, en el cómo se manifiestan las nuevas formas de operación del

¹⁴⁷ Wray: 2005

¹⁴⁸ Criterios Generales de Política Económica 2006, pág. 127

¹⁴⁹ Ortíz: 2001

¹⁵⁰ Wray: 1998

esquema de transferencias, por medio del cual se genera un nuevo concepto de déficit privado resultado de la generación de un perfil de gastos, transferencias y subsidios que al final se contabilizan como deuda pública, en respuesta a las necesidades que genera el modelo de acumulación de capital, por lo que se deben incluir los costos fiscales derivados del rescate a las empresas, particularmente bancos y los costos ambientales crecientes de largo plazo que gravitan sobre el uso de recursos.¹⁵¹

Todo lo anterior actúa como detonante importante de las presiones del déficit público y de las fuertes presiones de nuevos y mayores "Requerimientos Financieros del Sector Público".¹⁵²

Esta investigación sostiene que el déficit del sector público no es nulo, es mucho mayor de lo que reflejan las estadísticas oficiales. Por ello, destacaré en adelante las nuevas formas de endeudamiento (déficit privado), consecuencia de los nuevos esquemas de financiamiento que el mismo modelo genera.

4.2 Hacia un nuevo concepto de déficit que integre todos los pasivos

Ya observaremos como hay varios factores que apuntan hacia la verificación de que en realidad nos movemos en una lógica macroeconómica que se aleja del equilibrio fiscal y abona permanentemente hacia un déficit fiscal creciente.

Los pasivos del sector público siguen creciendo y se siguen creando diferentes mecanismos fiscales y cuasifiscales para operarlos. Según el Banco Mundial, la deuda explícita (reconocida legalmente) del gobierno federal de México es cercana al 25% del PIB. Incluso agregando la deuda implícita (es decir la deuda a la cual el gobierno está sujeto de hecho, aunque todavía no legalmente, como por ejemplo la deuda del Instituto de Protección al Ahorro Bancario y el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas), la carga total de la deuda realizada llega a 46% del PIB.¹⁵³

El mayor gasto que presiona el crecimiento de pasivos, es consecuencia de presiones derivadas de los bajos niveles de actividad económica y a ineficiencias del sector privado que exigen ser compensadas por parte del Estado, de los problemas para consolidar las reformas estructurales, de las resistencias para llegar a acuerdos para consolidar una reforma fiscal robusta, de la persistente quiebra de empresas, de la creación permanente de garantías gubernamentales

¹⁵¹ Ortiz: 1998

¹⁵² Especialmente de los requerimientos derivados del "déficit privado". Estos requerimientos, cuya característica principal es que se generan en la esfera privada, tarde o temprano terminan convirtiéndose en deuda pública, como resultado del engarce financiero del modelo exportador, en donde los sectores ganadores del proceso de cambio estructural requieren generar una demanda por importaciones mayor que su oferta de divisas, cuya operación exige un financiamiento peculiar: financiar crecientes déficits comerciales, mediante endeudamiento externo, lo que conduce a la fragilidad del sector financiero y sobre todo nuevas presiones por nuevas vías al déficit público.

¹⁵³ World Bank: 2001, pág. 29.

para habilitar la operación del sistema financiero y productivo ineficiente, la reforma a la seguridad social, de los altos niveles de pobreza, de la persistente quiebra de sectores económicos importantes como los ingenios azucareros; de las presiones que generan la cobertura de los fondos y el pago de las pensiones de los empleados federales, estatales y municipales, del IPAB. La lista anterior refleja una importante presión de déficits privados que requieren ser asumidos por el Estado y que son legitimados y asumidos por el Estado bajo la creación de figuras como Fideicomisos, Fondos, Institutos y Programas diversos, que son contabilizados e internalizados con esquemas como los Requerimientos de recursos financieros de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas), los fondos de rescate carretero, la liquidación de Banrural, Fidelq y la deuda subsoberana, entre otros.

Este proceso es el que genera y alimenta de manera creciente el déficit privado¹⁵⁴ porque se genera en la esfera de lo privado, pero tarde o temprano terminan por convertirse, por diferentes vías, en deuda pública (ver. Cuadros 4.4, 4.9, 4.10 y 4.11)

El déficit privado refleja que las condiciones económicas en las que se funda el proceso de expansión son incapaces de nutrir un proceso de crecimiento estable.

Como hemos visto a lo largo de la investigación, la dinámica del gasto público está íntimamente asociado a la operación del modelo y al cálculo económico que hacen los agentes. En especial en un contexto económico, político y social, como el de nuestro país, en el que la línea divisoria entre lo público y lo privado es cada vez menos clara. La generación de mayores gastos o deuda pública como respuesta a las necesidades del modelo de acumulación de capital, incluye rubros de costos e ineficiencias privadas, que se transfieren o se transforman en costos fiscales.

La razón es relativamente simple, los elementos que alimentan el "éxito" exportador no son sostenibles de manera estable y continua, debido fundamentalmente a los déficits que se generan por tasas de cambio sobrevaluadas y flujos de ahorro externo continuos, que terminan por violentar las bases de operación macroeconómica en que se funda el modelo. El proceso se estanca porque es un modelo que no cubre sus costos reales, por lo que no se puede financiar con los recursos que genera a pesar de haber realizado una de las expansiones más notables de las exportaciones.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Déficit Privado es igual al costo fiscal de la operación y garantía del sector financiero, rescate de empresas y bancos, así como costos ambientales. "Estos costos los denomina déficit privado, por la característica especial de que se generan en la esfera privada, pero tarde o temprano terminan convirtiéndose en deuda pública", como resultado del engarce financiero del modelo exportador, en donde los sectores ganadores del proceso de cambio estructural requieren generar una demanda por importaciones mayor que su oferta de divisas; cuya operación exige un financiamiento peculiar: financiar crecientes déficit comerciales, mediante endeudamiento externo, lo que conduce a la fragilidad del sector financiero. Esto implica rescate de empresas, particularmente bancos y altos costos ambientales de largo plazo que gravitan sobre el uso de los recursos. Ver en Ortiz Cruz Etelberto, Déficit Privado, financiamiento del desarrollo e inestabilidad en México, Revista Comercio Exterior, vol 48 num. 6, junio, Bancomex, México, 1998.

¹⁵⁵ Ortiz: 2000

Cuadro 4.1
Déficit en cuenta corriente
% del PIB

1996	0.76
1997	1.91
1998	3.81
1999	2.99
2000	3.10
2001	2.99
2002	3.10
2003	2.90
2004	2.10
2005 (p)	1.40
2006 (p)	0.70

Fuente: Banco de México¹⁵⁶

En consecuencia, la magnitud del déficit no puede establecerse a priori, es el resultado de la operación del ciclo de ingreso. Así una política restrictiva del gasto, bien puede inducir un déficit mayor si llega a incidir en la reducción del ingreso nacional y por tanto la recaudación, sobre todo en un contexto de crisis.¹⁵⁶

La dinámica del déficit fiscal está profundamente articulada a las relaciones entre el sector productivo y el financiero, y condicionada por la dinámica del sector externo (características de la inserción productiva y comercial y la forma en que estos se vinculan a los procesos de financiamiento).

La dinámica del déficit privado, su costo fiscal y las nuevas formas en que se manifiestan las transferencias que lo reproducen y amplían, impactan de manera severa a las finanzas públicas. Este proceso es perverso, como veremos más adelante, los fenómenos que generan los pasivos y las nuevas formas estructurales de déficit se recrean, justifican y legitiman desde el Estado, quien las asume con todo y los costos fiscales que se generan.

4.3 Las nuevas formas de déficit

Los pasivos del sector público en los últimos años tienen un origen diferente al de los setentas y ochentas. En los noventas y en pleno siglo XXI los pasivos siguen creciendo y se recrean por medio de diferentes mecanismos jurídicos, fiscales y cuasifiscales. Son operados, justificados y legitimados mediante reformas legislativas y nuevas figuras jurídicas (fideicomisos, mandatos y contratos) para operarlos.

El problema de la transparencia en el manejo y administración de FIDEICOMISOS públicos que manejan recursos federales, es grave, al grado que el Subsecretario

¹⁵⁶ Ortiz: 2001

de Hacienda y Crédito Público, Carlos Hurtado reconoció que existe contradicción en la legislación, lo que se denomina inmadurez en la ley, razón por la que algunos funcionarios hacendarios se han amparado para no revelar información de fideicomisos, mandatos y contratos análogos vigentes.¹⁵⁷

La información general de cuánto dinero tienen y en que se usa está en cada uno de los fideicomisos. Es difícil acceder a detalle respecto a si son fideicomisos del ámbito federal, estatal o privado; a su unidad responsable, así como su fideicomitente o mandante.

Tampoco se precisa claramente respecto al grupo temático; por ejemplo si es de subsidios y apoyos, de infraestructura pública, de estabilización, apoyos financieros, de pensiones o prestaciones laborales.

Pero la realidad es que existen 705 instrumentos (fideicomisos) vigentes a marzo de 2005, de los cuales 161 se crearon en la administración del Presidente Fox.¹⁵⁸

En el 2001 se constituyeron los de Estabilización de los Ingresos Petroleros, el Fondo de las Escuelas de Calidad; así como el Fideicomiso de Financiamiento al Microempresario. En 2002 se integró el Fondo de Desincorporación de entidades paraestatales y el Fondo de cobertura de Telecomunicaciones. En 2003 se creó el Fondo de Infraestructura en los Estados. En 2004 se formó el Fideicomiso del Sistema de Protección Social en Salud y el Fideicomiso en el ámbito de la investigación científica y desarrollo tecnológico, entre otros.

Los 705 fideicomisos vigentes tienen una disponibilidad de recursos de 269.3 mil millones de pesos.

Cuadro 4.2
Fideicomisos, Mandatos y Contratos Análogos Vigentes
Miles de millones de pesos de 2005

	2000	2005	Variación absoluta %	Variación real %
Total	512.0	269.3	-242.8	-47.4
En operación	492.1	265.6	-226.6	-46.0
En extinción	19.8	3.7	-16.2	-81.6

Fuente: Subsecretaría de Egresos de la SHCP

¹⁵⁷ *El Financiero*, 13 de mayo de 2006, México, pág. 4

¹⁵⁸ Los Fideicomisos son contratos por virtud del cual una persona física o moral denominada fideicomitente, transmite y destina determinado patrimonio (bienes o derechos) a una institución fiduciaria encomendándole la realización de fines determinados y lícitos en beneficio de una tercera persona o en su propio beneficio. Ver en Fideicomisos Públicos, Cámara de Diputados, CEF, 2005. pág. 1

Una expresión de este proceso son las reformas al marco jurídico del sistema financiero realizadas entre los años 1990 a 2005.

Cuadro 4.3
Reformas Importantes al Marco Regulatorio del Sistema Financiero

Fecha	Reforma
Junio de 1988	Inicia la liberalización financiera y se establecieron reglas de diversificación de riesgo
Octubre de 1990	Se constituye el Fobaproa
Mayo de 1995	Fusión de la CNB y la CNV para convertirse en CNBV
Julio de 1996	Se establecen las reglas por parte de la SHCP sobre los requerimientos de capitalización de las instituciones de banca múltiple
Enero de 1999	Se creó el IPAB y se relajaron las reglas de participación extranjera

Fuente: Informe Michael Mackey, julio de 1999.

El resultado de este proceso se refleja en el costo fiscal¹⁵⁹ de los programas del rescate bancario. El objetivo central de dichos programas, de acuerdo al discurso oficial, fue preservar en todo momento la integridad de los recursos de los ahorradores.

El costo fiscal del salvamento bancario fue altísimo para el país como podemos verlo en el siguiente cuadro:

¹⁵⁹ El costo fiscal se refiere a las asignaciones del Gobierno Federal para cubrir los compromisos asumidos en el rescate de la banca y en apoyo a los deudores de la banca. El costo fiscal en su origen (Criterios Generales de Política Económica, 1995) tiene una expresión en el Presupuesto de Egresos de la Federación (Ramo 34) aprobado por la Cámara de Diputados. El término “costo fiscal” surge asociado a los apoyos financieros que se diseñaron para aliviar la crisis del sistema bancario mexicano de 1994-1996, con el propósito de garantizar el ahorro del público depositado en las instituciones financieras. De esta forma, se instrumentaron distintos programas de apoyo a los deudores y ahorradores de la banca como el de las Unidades de Inversión (UDIs), el Acuerdo para el Financiamiento del Sector Agropecuario y Pesquero (FINAPE) y el Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCCA).

Cuadro 4.4
Evolución de los Pasivos del IPAB (1999-2005)
 (Cifras en millones de pesos) (1)

Concepto	1998 (2)	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	variación % 2005/2006	Estructura % 2005
CCCC (3)	142,600	150,446	174,831	195,226	208,409	220,427	118,080	3,705	-97.9	0.5
PSF (4)	380,300	369,411	214,368	196,766	128,065	103,482	104,865	80,274	-62.9	10.8
Pasivos de la Banca Intervenida (4)	143,300	164,138	134,476	77,030	35,624	13,713	683	1,611	-98.8	0.2
Créditos Contratados (5)			113,827	222,233	188,448	162,975	133,310	154,845	36.0	20.8
Emisiones de Bonos BPA's Realizados (5)			73,845	78,100	231,546	309,352	384,448	496,860	572.8	66.9
Otros pasivos	1,500	7,961	8,126	9,001	7,244	6,824	5,346	1,164	-85.7	0.2
Programa de Deudores (6)	17,200	16,501	17,030	9,411	4,788	4,532	4,284	4,517	-73.5	0.6
Programa de daciones de pago	14,400	14,008	13,904							
Total	699,300	772,465	750,407	787,768	804,124	821,305	750,616	742,976		100.0
% del PIB	18.2	15.7	13.7	13.5	13.1	12.2	11.6	9.9		

(1) Saldos al 31 de diciembre de cada año

(2) cifras proporcionadas por el Fobaproa

(3) A partir del 2005 se conoce como Nuevo Programa

(4) Programas asumidos por el IPAB

(5) Refinanciamiento de pasivos autorizados por el artículo 2 de la Ley de Ingresos de la Federación

(6) De acuerdo al artículo Décimo Noveno de la LPAB, a través del IPAB se apoya a los deudores de la banca

Fuente: Con base en datos de los Informes trimestrales del IPAB 1999-2004 e informes de la Situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública al cuarto trimestre de 2005

El monto, solo de los recursos fiscales canalizados mediante el Ramo 34, en los últimos años, sigue siendo considerable al mantenerse en alrededor de un punto porcentual del PIB.

Cuadro 4.5

Erogaciones Ramo 34 Apoyo a Ahorradores y Deudores
(Millones de pesos)

Concepto	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Variación 2004/2005
Total	60,517.6	39,850.2	43,982.5	30,411.0	44,935.3	27,455.1	36,972.8	-38.9
Ahorradores	34,600.0	24,270.0	28,493.6	23,786.5	24,665.0	21,955.0	33,456.8	-11.0
Deudores	25,917.6	15,580.2	15,488.9	6,624.5	20,270.3	5,500.1	3,515.9	-72.9
% del PIB	1.1	0.7	0.7	0.5	0.5	0.5	0.5	

Pesos corrientes

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2000-2003 y PEF 2004, 2005 y PEF 2006

Como podemos ver las transferencias al sector financiero privado son gigantescas. El costo fiscal llegó a representar el 19% del PIB.

Por otro lado, la dinámica económica y la apertura ha golpeado también a sectores como el carretero, y el azucarero, por tanto a lo anterior hay agregar otros pasivos como los generados por la Liquidación de BANRURAL y el Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

Cuadro 4.6

Saldo histórico de los requerimientos financieros del Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de
Autopistas Concesionadas (FARAC), 2001-2005

	Millones de pesos	% PIB	Variación nominal %
2000	102,682.9	1.8	n.a
2001	111,046.8	1.9	8.15
2002	139,948.4	2.1	26.03
2003	141,219.5	1.9	0.91
2004	156,618.1	1.9	10.90
2005 (1)	159,350.2	1.8	1.74

Nota: (1) cifras preliminares sujetas a revisión (SHRFSP 27 Marzo 2006)

Fuente: SHCP y H. Cámara de Diputados.

Cuadro 4.7

Liquidación de BANRURAL
Presupuesto Ejercido 2002
(Millones de pesos corrientes)

Liquidación de Banrural	48,878.0
Gasto Corriente	15,561.0
Subsidios y transferencias	
Banco Nacional de Crédito Rural	15,681.0
Gastos de Capital	33,197.0
Subsidios y transferencias de capital	36,194.4
Banco Nacional de Crédito Rural (1)	33,197.0

(1) Recursos asignados al proceso de liquidación de BANRURAL y la creación de Financiera Rural

Fuente: Datos de la Cuenta de la hacienda Pública Federal, 2002, SHCP

Otro pasivo importante es el Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

Cuadro 4.8

Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero
(millones de pesos)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero	2,368.3	995.7	10.0	8.3	9.3	9.5

Fuente: Cuenta de la Hacienda Pública Federal (2001-2004) y PEF (2005-2006)

De acuerdo al informe de la Auditoría Superior de la Federación¹⁶⁰, el gobierno federal inyectó más de 3 mil 360 millones 288 mil pesos a los 27 ingenios azucareros expropiados¹⁶¹, durante el ejercicio fiscal 2001, a través de la Secretaría de Agricultura y 992 millones de pesos, a través del Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero (FEESA).

No obstante, durante el primer año de la expropiación azucarera, la Auditoría Superior de la Federación determinó que el referido fondo "careció de mecanismos de control eficientes y eficaces para ser transparente en la aplicación, el registro y el control, tanto de los recursos fiscales como de los obtenidos por los ingenios

¹⁶⁰ Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2003. Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, H. Cámara de Diputados, México.

¹⁶¹ El Gobierno del Presidente Vicente Fox Quesada expropia en el año 2001, 27 ingenios azucareros. El 17 de enero de 2006, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara inconstitucional la expropiación, por no justificar adecuadamente la causa de utilidad pública, y obliga a regresar los ingenios expropiados a la iniciativa privada.

mediante la comercialización del azúcar y subproductos, y respecto a las utilidades generadas por los ingenios”.

Con todo, por instrucciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), se le obliga al Gobierno Federal a Regresar los 27 ingenios expropiados en 2001 a la iniciativa privada.

Al respecto, el Coordinador de Comunicación Social de la Presidencia de la República señaló:

“Hoy se regresan esos ingenios en condiciones saneadas financieramente y en una mejor situación de enfrentar sus funciones y sus tareas. Para el gobierno Federal, la decisión de expropiar los ingenios en 2001 fue la más viable para resarcir la paz social y la armonía en el campo cañero, amenazado en ese momento por la falta de pagos a los productores y el excesivo endeudamiento, lo que ponía en riesgo el futuro del sector”.

Respecto a la resolución¹⁶² de la Suprema Corte, declara lo siguiente:

“Lo que hoy se observa es la interrupción de la jurisprudencia en la materia, lo que significa que para las autoridades puedan hacer valer las facultades de expropiar, se deberá sujetar a la garantía de audiencia que consagra la Constitución. Con esto se da una resolución jurídica muy importante en torno a la facultad expropiatoria del gobierno federal y ofrece a los ciudadanos un marco más adecuado para su defensa. La vamos a respetar de manera absoluta, México es una República con división de poderes y vigencia del estado de derecho, por lo que una vez notificados, el Ejecutivo procederá a dar cumplimiento pleno a este mandato”¹⁶³.

Podemos ver, con esto que la justificación jurídica para la absorción de pasivos privados por parte del gobierno federal es deliberada y abierta.

Otro pasivo importante es el Fideicomiso Liquidador de Instituciones y Organizaciones Auxiliares de Crédito (FIDELIQ). Liquidado en el año 2003 mediante resolución de la SHCP, a través de la cual se autoriza a la Dirección General de Banca de Desarrollo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público iniciar el proceso de extinción.

El FIDELIQ tenía por objeto recibir y enajenar todo tipo de bienes de entidades paraestatales en proceso de desincorporación y comercializar mercancías de comercio exterior que pasen a ser propiedad del Fisco Federal, así como otros bienes que le determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¹⁶² La resolución de la SCJN contó con una mayoría de 10 votos a favor y uno en contra. Los amparos fueron promovidos entre otros por el Grupo Machado y el Grupo Santos.

¹⁶³ *Milemo Diario*, México, 18 de enero de 2006, pág. 22.

El saldo del patrimonio del FIDELIQ es negativo (-9,550,804.0 pesos), en virtud de que este fideicomiso sólo tiene pasivos y carece de activos debido a que estos fueron transferidos al SAE.¹⁶⁴

Como se puede ver, el uso de recursos fiscales construye una amplia red de protección a los sectores privados que habilita y rehabilita su funcionamiento. El cuadro siguiente es un ejemplo adicional a lo observado anteriormente.

Cuadro 4.9

**Uso de recursos para financiar a los sectores privado y social consolidado por entidades
(2003-2005)
(Enero-Septiembre)**

		Millones de Pesos			Crecimiento Real	
	2003	2004	2005 (p)	2003	2004	2005
Intermediación Financiera Total (I)	10,414.1	-5,649.5	-3,198.6	n.s.	n.s.	-45.7
Bancos	20,732.9	686.0	7,255.1	437.8	-96.8	--
Nafin	-4,391.3	-2,861.5	-1,932.0	-5.6	-37.6	-35.3
Banrural	1,191.2			n.s.		
Banobras	-2,066.0	-3,874.8	-1,392.5	n.s.	79.5	-65.5
Bancomex	-2,501.7	-5,347.8	-2,019.1	248.5	104.6	-63.8
Bansefi	-373.5	77.1	1,372.6	107.5	n.s.	--
Hipotecaria	28,812.8	12,789.5	11,099.4	239.0	-57.5	-16.8
Banjército	61.2	-96.6	126.7	-58.4	n.s.	n.s.
Fondos y fideicomisos	-10,318.8	-6,335.5	-10,453.7	37.1	-41.2	58.2
Fira	-1,953.5	1,416.19	-1,597.9	-43.7	n.s.	n.s.
Fovi	-8,259.3	-8,377.8	-7,243.3	74.4	-2.9	-17.1
Fopesca	65.8	472.1	52.8	-56.5	--	-89.3
Fonatur	-81.7	-343.9	109.2	n.s.	303.1	n.s.
Fonhapo	-294.3	-463.6	-423.3	-5.7	50.8	-12.4
Fonacot	235.3	437.2	-1,298.0	-56.9	77.9	n.s.
Fifomi	-31.1	524.3	-53.3	n.s.	n.s.	n.s.

(I) El signo menos (-) indica recuperación de recursos y el signo más (+) indica uso de recursos o intermediación.

(p) cifras preliminares

Fuente: Dirección general de Estadística de la SHCP, Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

¹⁶⁴ Como se hacía necesario contar con un mecanismo ágil, transparente y sencillo para la venta de los bienes que no se encuentran afectos a la prestación de un servicio público, que permita al Gobierno Federal eliminar costos de administración e incluso sirva para allegarse recursos financieros que apoyen a cubrir el gasto público optimizando el ejercicio del mismo. Con fecha 19 de diciembre de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley Federal para la Administración y Enajenación de Bienes del Sector Público, mediante el cual se crea el organismo descentralizado denominado Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE), que será coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el decreto en mención entra en vigor a los 180 días naturales contados a partir del día siguiente de su publicación, mismo día en que entra en operaciones el SAE; es decir, el 17 de junio de 2003. Con lo anterior se establece que los mandatos y demás operaciones que hasta antes de la entrada en vigor del decreto, tenga encomendados el FIDELIQ, se entenderán conferidos al SAE; asimismo, que los recursos financieros, humanos y materiales asignados al citado Fideicomiso, pasarán a formar parte del patrimonio del SAE, por lo que se deberán realizar todas las acciones conducentes a efecto de extinguir el FIDELIQ.

El uso de recursos fiscales para sostener una red de protección a los diferentes sectores es creciente e impacta considerablemente tanto los Requerimientos Financieros del Sector Público¹⁶⁵ como a su Saldo Histórico.

Cuadro 4.10

Requerimientos financieros del sector público
Millones de pesos

	Con ingresos extraordinarios	% PIB	Sin ingresos extraordinarios	% PIB
1990	-26,914.4	-3.6	-32,051.9	-4.3
1991	16,601.8	1.7	-17,062.2	-1.8
1992	29,898.5	2.7	-10,248.8	-0.9
1993	-25,012.0	-2.0	-30,884.3	-2.5
1994	-42,131.9	-3.0	-55,829.9	-3.9
1995	-55,589.3	-3.0	-72,689.9	-4.9
1996	-120,050.7	-4.8	-140,783.9	-5.6
1997	-144,090.6	-4.5	-178,069.0	-5.6
1998	-288,547.6	-5.9	-243,445.9	-6.3
1999	-277,042.7	-6.0	-294,869.9	-6.4
2000	-185,361.7	-3.4	-208,074.0	-3.8
2001	-183,293.6	-3.2	-224,176.3	-3.9
2002	-170,674.3	-2.7	-214,373.8	-3.4
2003	-179,071.9	-2.6	-225,835.7	-3.3
2004 (1)	-79,899.3	-1.0	-194,953.1	-2.6
Sept 2005	18,289.1	0.2	4,620.0	0.1

Notas: El signo negativo significa déficit

Para 1990-2004 flujos acumulados ene-dic y para 2005 al periodo que se señala

(1) Incluye el Programa de Capitalización y Compra de Cartera (PCCC)

Fuente: SHCP

¹⁶⁵ Los Requerimientos Financieros del Sector Público incluyen en su medición el balance tradicional, los Requerimientos financieros de PIDIREGAS y del IPAB, las adecuaciones a los ingresos presupuestarios, los requerimientos financieros de FARAC, el programa de deudores, banca de Desarrollo y Fondos de Fomento, los ingresos no recurrentes y los Requerimientos Financieros del Sector Público sin considerar ingresos no recurrentes.

Cuadro 4.11
Saldo histórico de los requerimientos financieros del Sector Público

	Millones de pesos	% PIB
1990	362,666.2	45.7
1991	365,696.5	35.4
1992	347,594.9	28.8
1993	360,732.3	27.0
1994	600,866.7	39.3
1995	916,641.0	43.0
1996	1,049,545.2	36.3
1997	1,317,988.9	37.2
1998	1,745,600.1	41.6
1999	2,164,905.5	43.1
2000	2,318,200.1	40.0
2001	2,419,903.3	40.5
2002	2,729,842.1	40.9
2003	3,029,010.8	41.6
2004	3,148,032.0	38.3
Sep-05 (1)	3,121,352.8	39.1

Nota: (1) A partir del segundo trimestre para medir el SHRFSP, en el caso de los PIDIREGAS se consideran los pasivos menos los activos financieros disponibles. Esto permite homologar el tratamiento con los otros componentes del SHRFSP.

Cuadro 4.12
Evolución histórica del gasto neto total, déficit público, RFSP y SHRFSP
(Porcentaje respecto al PIB)

	Gasto Neto Total	Balance económico	RFSP (2)	SHRFSP (3)
1990	28.5	2.39	-4.3	45.7
1991	24.0	3.02	-1.8	35.4
1992	23.0	4.14	-0.9	28.8
1993	22.8	0.59	-2.5	27.0
1994	23.1	0.62	-3.9	39.3
1995	23.4	0.22	-4.9	43.0
1996	23.3	0.11	-5.6	36.3
1997	23.8	0.21	-5.6	37.2
1998	21.6	1.06	-6.3	41.6
1999	22.3	1.26	-6.4	43.1
2000	22.6	1.06	-3.8	40.0
2001	22.8	0.78	-3.9	40.5
2002	24.1	1.36	-3.4	40.9
2003	24.2	2.2	-3.3	41.6
2004	23.4	2.5	-2.6	38.3
2005 (p)			0.1	39.1
2006 (p)			0.0	39.0

Requerimientos Financieros del Sector Público

Saldo histórico de los RFSP

p) cifras preliminares

Fuente: SHCP y Presupuesto de Egresos de la Federación

Estudiar estos procesos y descubrir las diferentes formas en que el modelo genera los recursos para su financiamiento, es sólo el inicio de una agenda amplia que parte con este trabajo de investigación, a fin de promover políticas económicas alternativas, ya que la estabilidad y las vías para financiar el déficit, nos da el marco de crecimiento inestable en el corto, mediano y largo plazo.

4.4 Otros pasivos detonantes de déficit

Otros detonantes importantes lo constituyen los principales regímenes de jubilaciones y pensiones del Estado Federal Mexicano, en términos de su viabilidad financiera sigue pendiente el constituir las provisiones y reservas que afronten los problemas financieros responsables de que la deuda por el pago de este concepto se haya transformado en una de las presiones más fuertes sobre el Presupuesto de Egresos.

De acuerdo a estudios realizados por la Auditoría Superior de la Federación, para el año 2020 se tendrán 6.4 millones de jubilados, esto es más de siete veces el universo de jubilados y pensionados determinados en la revisión a la Cuenta Pública correspondiente al año 2004 (833,750 personas).

La Auditoría Superior de la Federación, en un análisis especial, desprende que los pasivos laborales del ISSSTE, IMSS, PEMEX, CFE, y LyFC, representan 4 billones 921,856 millones de pesos.

Esta evaluación comprende la revisión de los regímenes de jubilaciones y/o pensiones en 2004 de 14 entidades públicas: Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado (ISSSTE); Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas (ISSFAM); Petróleos Mexicanos (PEMEX); Comisión Federal de Electricidad (CFE); Luz y Fuerza del Centro (LyFC); Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN); Banco de México (BANXICO); Banco Nacional de Comercio Exterior; S.N.C. (BANCOMEX); Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; S.N.C. (BANSEFI); Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada (BANJERCITO); Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos S.N.C. (BANOBTRAS); Nacional Financiera; S.N.C. (NAFIN); Sociedad Hipotecaria Federal (SHF).

Al respecto, las valuaciones actuariales realizadas a los regímenes de jubilaciones y pensiones mostraron un pasivo neto de 61% del PIB¹⁶⁶. La Auditoría Superior de la Federación manifiesta que mientras "estas ineludibles obligaciones gubernamentales aumentan exponencialmente, su monto no se reporta como pasivo contingente. Por lo que la revelación y transparencia de su gestión son

¹⁶⁶ Análisis al Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004. Tomo I, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. H. Cámara de Diputados, México, pág. 24.

cruciales para conocer, tanto su composición y estructura, como su impacto presente y futuro en las finanzas públicas.¹⁶⁷

En este mismo sentido el Director de Seguros y Valores de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público José Antonio González Anaya manifestó que los déficits actuariales de los sistemas de pensiones en México son equivalentes al 116% del PIB. Plantea que el Gobierno federal tiene calculado que el déficit actuarial del ISSSTE crece 2.0 puntos del PIB al año y por todo el sistema de pensiones del sector público, el aumento es de 4 puntos porcentuales. Al respecto dice que “se está buscando una solución que sea financieramente sostenible, técnicamente aceptable y políticamente digerible”¹⁶⁸. “Si se logra un consenso que permita darle solución definitiva al hoyo financiero, que significan las pensiones de los 2.5 millones de trabajadores del gobierno federal, la deuda pública se incrementará en alrededor de 45% del PIB, al dejar de ser este un pasivo contingente no reconocido como lo es hoy”.¹⁶⁹

Esta situación también fue reconocida por el Subsecretario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público Alonso García Tames, cuando indicó que sólo el pasivo contingente del ISSSTE equivale, a pesos del 2002, a 45 por ciento del PIB¹⁷⁰.

En los Criterios Generales de Política Económica (CGPE) para 2005 se asegura que “en ausencia de una reforma integral al sistema de pensiones, el desequilibrio generado por la disparidad entre las aportaciones de los trabajadores y los derechos creados al retiro, dará lugar a presiones anuales de aproximadamente 3.5% del PIB.

El asunto es preocupante y relevante. Al respecto, el subgobernador del Banco de México Everardo Elizondo Almaguer, afirmó que “los recursos destinados al pago de este pasivo son insuficientes debido, entre otras cosas, al sistema de reparto aplicado y a los cambios en el crecimiento demográfico, por lo que no se tienen las reservas requeridas”. “Sin reformas, el pasivo de todos los sistemas públicos de pensiones es casi del tamaño del PIB y esto tendrá implicaciones tanto en el ámbito macroeconómico como en el micro. En el nivel macro implica que las finanzas públicas serán presionadas, porque ya representan cierta debilidad estructural, tanto por su dependencia de los ingresos petroleros como por la existencia de una base tributaria estrecha”.¹⁷¹

Es evidente que el sistema público de pensiones de nuestro país, más allá del discurso oficial, no sólo presentan y representan serios problemas de viabilidad financiera al involucrar a alrededor de 4 millones de personas, sino que

¹⁶⁷ Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2004.

¹⁶⁸ *El Economista*, México, 20 de junio de 2005, pág. 14.

¹⁶⁹ *El Financiero*, México, 20 de junio de 2005, pág. 6.

¹⁷⁰ *El Financiero*, México, 8 de junio del 2004, pág. 4.

¹⁷¹ Durante su participación en el *Segundo Foro México, el Desafío Social*, México, 27 de abril de 2006. En *El Financiero*, 28 de abril de 2006, pág. 5.

representan problemas graves de estabilidad fiscal y financiera para el Estado mexicano. La estabilidad macroeconómica sigue estando muy lejana.

Respecto al déficit ambiental en México hay 120 millones de hectáreas dañadas, 90 millones con pérdida sustancial de productividad, cada año son deforestadas más de 500 mil hectáreas, 400 mil hectáreas irrigadas están inservibles por salinización y cada año 500 mil toneladas de tierra son afectadas por la erosión.¹⁷²

Lo anterior contribuye al deterioro de los suelos e incide en la pérdida de competitividad y viabilidad de los sectores agrícola, ganadero y forestal; desde el daño a la naturaleza se compromete la reproducción de los ecosistemas y se reduce la disponibilidad de agua, por lo que crecen los riesgos de desastres naturales

Cuadro 4.13
IMPACTO DEL DETERIORO AMBIENTAL EN EL PIB
(EN MILES DE PESOS A PRECIOS CORRIENTES)

Concepto	1999	2000	2001	2002	2003
PIB (1)	4 594 724 235	5 491 708 401	5 809 688 192	6 263 136 643	6 891 433 761
Consumo de capital fijo	461 859 808	525 595 927	568 522 400	614 186 091	692 336 411
PIB Neto	4 132 846 427	4 966 112 474	5 241 165 792	5 648 950 552	6 199 097 350
Costos totales	502 160 773	572 152 321	593 633 693	622 821 248	657 011 971
Costos por agotamiento	45 141 351	53 049 822	52 790 389	55 772 940	56 014 682
Costos por degradación	457 019 422	519 102 499	540 843 304	567 048 308	600 997 295
PIB Ecológico	3 630 703 654	4 393 960 153	4 647 532 099	5 026 129 304	5 542 085 373

Nota: 1) a precios de mercado

Fuente: INEGI. Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas

La organización ambientalista Greenpeace afirma que México ha perdido 50% de sus bosques y selvas en el último medio siglo.

La escandalosa destrucción ecológica que hacemos de todos nuestros recursos es resultado de una acción del hombre sobre la naturaleza que por cierto nunca es neutra.

Los resultados son preocupantes. Vivimos en un país depredador. La degradación y el agotamiento ambiental en aire, suelo y agua, o sea el conjunto de Costos

¹⁷² Cifras proporcionadas por el Presidente de la Comisión de Agricultura y Ganadería de la Cámara de Diputados, Cruz López Aguilar, el Día Mundial de Lucha Contra la Desertificación y la Sequía. México 16 de junio de 2006, en *El Financiero*, pág. 42.

Totales por Agotamiento y Degradación Ambiental¹⁷³ (CTADA), corresponde en promedio a 10.3% . Esta tasa de pérdida de recursos significa que cada cinco años deberíamos dedicar más de la mitad del PIB de un año entero para restablecer el daño ecológico causado.¹⁷⁴

Cuadro 4.14

Costos de protección ambiental
Miles de pesos a precios corrientes

Concepto	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totales	9 493 007	13 995 128	26 452 318	30 121 240	32 357 027	36 404 193	43 602 818
Gastos corrientes	6 828 895	8 623 159	16 849 824	16 031 890	20 495 756	25 422 532	29 997 092
Gastos de capital	2 664 112	5 371 970	9 602 494	14 089 350	11 861 271	10 981 662	13 605 726

NOTA. Comprenden las erogaciones realizadas por el Gobierno Federal, empresas paraestatales de control directo y de los Gobiernos de los Estados para la prevención, abatimiento de la contaminación y remediación del daño ambiental; además de los gastos por recolección de basura de los hogares.
FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1998-2003.

Cuadro 4.15

Costos por agotamiento y degradación del medio ambiente
Proporción del PIB a precios de mercado

(Proporción del PIB a precios de mercado) Concepto	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Producto Interno Bruto, a precios de mercado	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Costos Totales	10.3	10.8	10.9	10.9	10.4	10.2	9.9	9.5
Costos por agotamiento	0.9	1.2	0.9	1.0	1.0	0.9	0.9	0.8
Costos por degradación	9.4	9.6	10.0	9.9	9.4	9.3	9.0	8.7

FUENTE: INEGI. Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1998-2003.

El PIB en México se distribuye en una de las formas más desiguales del mundo. Solamente 31.7 por ciento del mismo conforma la remuneración a los asalariados, mientras que el excedente bruto de operación (principalmente ganancias) es de 58.4%. La destrucción de la naturaleza deja miseria a unos y riqueza a otros.¹⁷⁵

Por lo anterior confirmo que la dinámica de los ingresos y el gasto público es endógena y no arbitraria o exógena como lo plantea el pensamiento económico dominante.¹⁷⁶

¹⁷³ Este dato lo proporciona INEGI en su trabajo "Sistemas de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, 1998-2003).

¹⁷⁴ Castaingts Juan (2005) Así vamos Depredación y contabilidad ecológica. En *El Financiero*, México 21 de julio, pág. 25.

¹⁷⁵ *Idem*

¹⁷⁶ "Si bien se puede esperar que el déficit fiscal y el crecimiento económico se determinen endógenamente a corto plazo y que ambos pueden ser influenciados por factores externos, en períodos más largos es razonable considerar que los déficits son determinados mayormente por la política gubernamental (exógenamente)". Véase en Stanley Fisher "Growth, Macroeconomics, and Development, documento de trabajo. NBER 3701 Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, mayo de 1991.

Defender sistemáticamente esta tesis es fundamental, ya que actualmente se persiste obsesivamente en que el “criterio de eficiencia”, el cual sostiene como requisito de operación de un Estado eficaz el saneamiento permanente de las finanzas públicas.

En este sentido, los límites del intervencionismo estatal que plantean las políticas de ajuste, estabilización y cambio estructural, se derivan de una distinta forma de organización y de administración de la economía, modificando la relación mercado-Estado y la interacción de los diversos actores de la sociedad.

El actual esquema de política fiscal en el que se aplica el programa de cambio estructural profundiza la debilidad de las finanzas públicas por romper el ciclo ingreso-gasto, y en consecuencia, por la generación de pasivos que presionan de manera creciente al déficit fiscal. Por ello, el contexto actual de profundización del cambio estructural es inconsistente con la condición de equilibrio fiscal.

El cambio estructural se operó desde el Estado y en la actualidad se profundiza su operación a pesar de la “pérdida” patrimonial y de funciones del Estado, trasladando los costos del cambio estructural a las finanzas públicas, vía las crecientes presiones que ejercen los déficit privados.

El restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos, como condición de eficiencia en el corto plazo, hacen comprometer a la economía en el largo plazo en términos de bienestar y de formación bruta de capital.

Si seguimos el discurso oficial, México aparenta estar en una isla de “estabilidad”. Pero no hay nada que garantice que esta situación sea real y consistente. Es crucial comprender el riesgo real de inestabilidad que enfrentamos, pues de lo contrario, corremos el riesgo de acabar en una crisis de mayor envergadura.

El problema de fondo es la concepción sobre el desarrollo económico y la función de la política fiscal y monetaria que prevalece en los que diseñan e instrumentan la política económica.

El riesgo persiste, toda vez que el gobierno incurre en gastos crecientes no necesariamente productivos, que no están sustentados en ingresos y que por tanto, implican costos incrementales en el futuro.

Como vemos, en el contexto del funcionamiento del sector público en México y su interacción con el sector privado, esto ha representado no sólo inestabilidad, y nulo crecimiento, sino un subsidio permanente a los agentes económicos privados bajo un esquema de compensación pública con alto costo fiscal, producto de las ineficiencias operativas de los agentes económicos privados.

El camino transitado por nuestro país es cuestionable e inconsistente, ya que vamos por “una senda de crecimiento que requiere incrementos cada vez mayores de déficit del sector privado, situación que lleva a una gran fragilidad endógena”¹⁷⁷.

El aparente beneficio de la disciplina fiscal es sólo de corto plazo, porque crea un ambiente de frágil y aparente “estabilidad”, enviando señales a los potenciales inversionistas y a los operadores de mercado, de eficiencia y disciplina, disminuyendo en un primer momento el costo de los premios en las tasas de interés que el país debe pagar sobre su deuda (una sobretasa con respecto a las que se pagan las naciones desarrolladas).¹⁷⁸

Esta férrea “disciplina fiscal” ha sido utilizada como una señal que se manda a los potenciales inversionistas y a los operadores de los mercados financieros, quienes han acabado por diferenciar a México del resto de los países en desarrollo o, en su *nomenclatura*, de los países emergentes.

En este contexto parecería absurdo tratar de cambiar lo que aparentemente sí funciona.

Pero el déficit fiscal como se ha demostrado, a pesar del argumento oficial, no sólo no está controlado sino es creciente, por lo que eliminar el déficit como lo exige el postulado de política fundamental hoy en día (déficit cero), es imposible de alcanzar sobre todo en un contexto de bajo o nulo crecimiento económico.

¹⁷⁷ Wray: 2005

¹⁷⁸ “Lucas, fundador de la nueva macroeconomía dió resalte a las implicaciones de la teoría de las expectativas racionales. Argumentó que cambios anunciados en la política monetaria no tendrían impacto alguno en la producción y el empleo. Esta idea fue enriquecida por Sargent y Wallace, quienes decían que si un gobierno anuncia que permitirá que la oferta se incremente más rápido de ahora en adelante, los agentes esperarán de inmediato que la inflación aumente. El trabajo de Sargent y Wallace, eliminó esta posibilidad para el caso de un cambio previamente anunciado o percibido de la política monetaria. No puede haber intercambio entre la inflación y el empleo, excepto quizás en el más corto plazo. Si se invoca la irrelevancia de la política, como apuntan Sargent y Wallace, éstas serían buenas y malas noticias. Buenas porque los gobiernos tendrían la forma de eliminar la inflación sin costo alguno. Bastaría que anunciaran un plan de control de la oferta monetaria de manera más estricta; empresas y trabajadores esperarían que descendiera la inflación, y ajustarían precios y salarios en consecuencia. No habría necesidad de sufrir el desempleo que resultaría de un cambio no anticipado de control de la oferta monetaria. Cuando se tratase de combatir la inflación, el esquema de Sargent y Wallace haría a la política monetaria más relevante que nunca. Pero también hay malas noticias, porque las orientaciones para los formuladores de política tales como cuando aumenta la cantidad de dinero si la economía se desliza a una recesión, resultarían autocancelables, o inútiles, porque tal política aumentaría la inflación sin cambios en el empleo. Las expectativas racionales deben tener una fuerte dosis implícita de credibilidad. En consecuencia, si un cambio en la política monetaria afecta el producto y el empleo sería debido a que los anuncios del gobierno no eran creíbles. Para propósitos de pronóstico condicionado del comportamiento de las variables ajustadas a los valores de otros componentes, elegidos por decisiones de política, se necesitan conocer los parámetros estructurales. Esto es así porque cambios en la política económica afectan, necesariamente, algunos de los parámetros estructurales y por lo tanto modifican los parámetros de la forma reducida en una forma muy compleja. A menos que uno sepa que parámetros estructurales permanecen invariables cuando se altera la política económica, cuáles y cómo cambian; un modelo econométrico no representa valor alguno para examinar políticas alternativas”. Ver en Solís Leopoldo. *Tendencias recientes y perspectivas del análisis económico*. El Colegio Nacional, México, págs. 79-82.

Se ha podido observar cómo, a lo largo de este análisis, independientemente de la ordenación de los esquemas contables y las diferentes metodologías utilizadas en la medición de los diferentes déficits, los pasivos del Estado crecen.

Se debe entender como vimos anteriormente que el déficit es la expresión de un flujo continuo en el que la persecución permanente del déficit nulo como meta es inalcanzable, ya que aparentemente, al acercarse a ella, se generan nuevos y mayores problemas que obligan al Estado a respaldar y compensar a los agentes económicos privados.

Los costos que la misma política fiscal les genera por operar en una economía abierta con relativo nivel de estancamiento y pérdida de competitividad, resultado de los bajos niveles de gasto público e inversión son crecientes. Esto incide necesariamente en la reducción del nivel de actividad económica, empleo, ingreso y recaudación. Proceso que finalmente genera nuevas presiones al déficit fiscal.

Como bien lo dice Minsky: 1963, "Una expansión que es dirigida por el déficit del sector privado es inherentemente inestable e insostenible, pues mientras más sean los compromisos de pago en relación con los ingresos esperados, mayor es la renuencia y menor la capacidad de una unidad privada para financiar sus operaciones con déficit".¹⁷⁹

En esta línea, respecto a los detonantes de inestabilidad económica, hasta el Dr. Rodrigo Rato, Director Gerente del FMI manifestó que "la principal vulnerabilidad de la economía mexicana continúa siendo el nivel de deuda y el déficit público. México debe concretar la agenda de reformas. En particular la tributaria que aumente la base fiscal en México, que es extraordinariamente pequeña".¹⁸⁰

Todo lo anterior, evidencia y deja claro en este trabajo de investigación que el diagnóstico oficial es incorrecto, la prescripción es fallida y el fundamento axiomático del modelo es equivocado.

Perseguir equilibrio fiscal en nuestro país genera mayores presiones fiscales, inestabilidad económica, crecimiento pobre y una posible inviabilidad financiera del Estado.

"México se encuentra en una trampa autoimpuesta (...) quiere mantener una moneda fuerte por medio de una política fiscal y monetaria contraccionista, esto es, mediante presupuestos gubernamentales equilibrados y altas tasas de interés *overnight*. Lo que es peor, su gobierno ha emitido deuda denominada en moneda extranjera, tal vez porque no comprende el propósito de las ventas de valores de la Tesorería. Irónicamente, el peso sobrevaluado dificulta a México alcanzar superávits comerciales que generarían superávit en el sector privado, y que permitirían hacer frente a la deuda denominada en dólares, emitida por el gobierno

¹⁷⁹ Minsky: 1963

¹⁸⁰ Conferencia de prensa, 8 de noviembre de 2004. En *El Financiero*, México, pág. 9.

y por las empresas del sector privado. Esto incrementa la presión para que el gobierno tenga superávits fiscales, para privatizar activos y generar ingresos en pesos y en dólares, que permitan cumplir con el servicio de la deuda. Al mismo tiempo la disciplina fiscal deprime el crecimiento económico, dificulta la inversión que podría hacer más competitivo a México en la economía mundial, eleva al desempleo, deprime la demanda interna (aumenta los intentos del sector privado para tener superávit) e incrementa la pobreza. Como México está comprometido a mantener su tipo de cambio, se sacrifica la soberanía nacional.¹⁸¹

¹⁸¹ Wray: 2005

CAPÍTULO 5

CAMBIO ESTRUCTURAL: EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS FINANCIEROS INTERNACIONALES Y LO INSTRUMENTADO POR MÉXICO

5.1 Redefinición de las funciones del Estado en relación al mercado

Los primeros años del decenio de los ochentas fueron difíciles para casi todos los países. El crecimiento económico se redujo marcadamente. En consecuencia los recursos financieros del sector público se agotaron al mismo tiempo que el sector privado de muchos países gozaba de mucho mayor liquidez. En los países industrializados maduros, los electores nacionales se mostraron muy reacios a aumentar sus cargas impositivas para resolver los problemas fiscales del sector público. En los países en desarrollo, luego de la crisis de la deuda de 1982 en México, se cerraron los mercados internacionales de capital.

Durante los setentas se redujo drásticamente la confianza pública en la capacidad de los gobiernos para administrar las economías nacionales, bajo el impacto de las tasas de cambio flotantes, los erráticos precios de los bienes primarios, los enormes flujos de capital y la inflación.

El repentino agotamiento de los recursos del sector público de muchos países en la década de 1980 parece haber desatado reacciones más profundas y amplias ante las políticas económicas de los gobiernos.

En este marco, una generación de economistas descubrió las virtudes de la toma descentralizada de decisiones y el poder de la eficiencia del mercado¹⁸². Para muchos de ellos la cuestión principal era la estructuración de los mercados, de modo que pudieran ponerse en práctica sus virtudes teóricas.

Las agudas necesidades de efectivo en el sector público sugerían una solución pronta que se tradujo en la venta de los activos del sector público vendibles al sector privado.

Entre estas nuevas formas se encontraba una tendencia sin precedente a apoyar un cambio estructural con medidas que fortalecieran el papel de las fuerzas del mercado, y resistirse a aquéllas que fortalecieran las facultades económicas del Estado.

¹⁸² El mercado "es un mecanismo de coordinación donde las fuerzas de la oferta y la demanda en una economía determinan los precios, volumen y métodos de producción por la vía de un ajuste automático del movimiento de precios". Tomado de Boyer R. y Drache D.: *States Against Markets*, Routledge, London, 1996, pág. 3.

5.2 La reforma económica, para rehabilitar al mercado

A lo largo de los ochentas y principios de los noventa, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, se aplicaron reformas económicas muy similares. México asumió este proceso y durante los ochentas se construyeron profundas transformaciones en la economía mexicana, orientadas a modificar el modelo de desarrollo seguido hasta finales de los setentas. Se implantaron reformas encauzadas a reducir la participación económica directa e indirecta del Estado con el fin de ceder mayor espacio a los mecanismos de mercado.

Estas reformas son un conjunto de señales emanadas del ámbito macroeconómico bajo la forma de políticas de ajuste y reformas estructurales. Esto implicó liberación comercial, liberación financiera interna y externa, saneamiento fiscal, privatización de empresas estatales, así como de ciertos servicios sociales, incentivos para atraer capitales externos y desregulación.

Dichas señales están destinadas a crear un nuevo entorno en el cual el sector privado debía operar de manera más eficiente y dinámica, permitiría alcanzar mayores niveles de bienestar en las economías de la región.

Tratándose de economías descentralizadas, es menester averiguar si las señales macro fueron percibidas adecuadamente por los diversos agentes económicos y si estos contaron con el suficiente soporte de estabilidad, información y confianza que les permitiera responder a las nuevas condiciones.

La reforma económica tiene como fin reducir la intervención estatal, disminuir distorsiones e imprimir mayor eficiencia y mecanismos de mercado en el quehacer económico.

Dichas reformas inciden en los grados de libertad de ciertos instrumentos macroeconómicos y en los objetivos mismos de la política económica, comprometiendo en ocasiones los alcances de las propias reformas.

Pero en México las reformas de primera generación¹⁸³ no tuvieron el éxito esperado. No es claro en qué medida este resultado se debe a la confluencia de dos choques externos equivalentes a 8 y 6% del PIB en 1981 y 1986, respectivamente; ni en que grado el contexto internacional de menor crecimiento económico y mayor volatilidad de tasas de interés e inflación, resultado de

¹⁸³ Las llamadas reformas de primera generación, deben ser congruentes por lo menos *ex ante*, con los objetivos centrales de las reformas: saneamiento fiscal y estabilización macroeconómica. La reforma tributaria y las privatizaciones se abocaron sin ambigüedades al logro del primero; en cambio, la liberación del comercio exterior, la desregulación y la liberación financiera interna y externa se contraponían desde el inicio con el objetivo de alcanzar rápidamente la estabilización macroeconómica.

políticas restrictivas en la mayor parte de los países industrializados, contribuyó a este resultado.¹⁸⁴

Durante los ochentas crece la demanda agregada vía generación de déficits presupuestales que trastornan la estabilidad del tipo de cambio y de los precios. En sus comienzos este incremento en el gasto público y en el déficit fiscal tiene efectos parciales en la inflación interna. El acelerado crecimiento de las importaciones en el sector público y privado va acompañado por una mayor contratación de deuda externa.

Todo esto propicia la adopción de programas de estabilización concertados con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM): recortes al gasto público, realineación de precios relativos (incluyendo precios y tarifas del sector público), la modificación de los controles de precios en los sectores rezagados y el compromiso de mantener políticas de crédito restrictivas, así como un tipo de cambio real subvaluado.

5.3 Cambio estructural: el proceso de privatización de empresas públicas

El apoyo oficial norteamericano para iniciar procesos de privatización de empresas estatales se deriva de la concepción de que la política nacional norteamericana no puede permanecer alejada de todos los conflictos involucrados en las políticas internas de los países receptores de ayuda. Mientras el gobierno de los Estados Unidos mantenga una política de apoyo al proceso de desarrollo de los países pobres, no podrá dejar de alertar sobre la existencia de instituciones y prácticas que inhiben el desarrollo.

Esta estrategia se basa fundamentalmente en la dinámica del mercado norteamericano. No es por accidente que las empresas estatales en los Estados Unidos representen una fracción mucho menor en la economía norteamericana que en cualquier otra de las grandes economías del mundo.

En otros países se percibe que, mientras que su elección entre el sector público y el sector privado se basa en gran medida en un pragmatismo económico y político, la preferencia norteamericana se sustenta primordialmente en un concepto heurístico de la superioridad inherente del sector privado.¹⁸⁵

En la larga lista de actores que han dado estímulo externo a la privatización en los países en desarrollo, destacan dos organizaciones internacionales: El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

La actitud del BM en cuanto al papel del estado en los países en desarrollo ha atravesado tres fases distintas. En la primera, aproximadamente entre 1946 y 1960, sus políticas de préstamos se han caracterizado por un fuerte sesgo a favor

¹⁸⁴ Clavijo: 2000

¹⁸⁵ Vernon: 1995

de las fuerzas del mercado. En la segunda fase, las décadas de 1960 y 1970, sus operaciones se inclinaron al fortalecimiento de la actividad estatal en las economías en desarrollo. Durante este periodo la organización se mostró partidaria de las empresas estatales. En el tercer periodo, el decenio de los ochentas, el banco ha mostrado desencanto creciente con los resultados de las políticas estatistas y ha comenzado a buscar opciones.¹⁸⁶

Desde sus inicios, el BM destacaba las ventajas del mecanismo del mercado. Como dijera un informe de sus primeras misiones económicas a un país en desarrollo: “hasta ahora, no han tenido éxito los esfuerzos de nadie para derogar la ley de la oferta y la demanda”¹⁸⁷. Además el BM aceptaba una doctrina que consideraba la empresa privada como motor del crecimiento y del desarrollo. La propia constitución de la organización estipulaba que uno de sus objetivos principales era la promoción de la inversión privada tanto nacional como extranjera.

El BM asignaba un lugar a la participación gubernamental en el desarrollo económico, pero la consideraba poco más que un factor: proveería el marco institucional que permitiría la operación efectiva de las entidades privadas. Además de crear un ambiente favorable para la inversión con medidas como la fijación de niveles arancelarios apropiados y políticas fiscales de estímulo, el papel asignado al gobierno suponía la inversión en infraestructura económica. El BM descubrió que su papel era financiar los costos en divisas de inversiones intensivas en capital.

La justificación para dar a los gobiernos préstamos a largo plazo para proyectos de infraestructura, era la justificación de la existencia del banco mismo: compensar las fallas del mercado.

En las décadas de 1950 y 1960, el BM elaboró dos respuestas estratégicas. La primera fue la creación, en 1956, de lo que se ha conocido como su “ventanilla para la libre empresa”, la Corporación Financiera Internacional (CFI). Al contrario de lo que sucede con el BIRF y con su filial de préstamos blandos, la Asociación para el Desarrollo Internacional (ADI) autorizó a la CFI para que hiciera inversiones en capital accionario y otorgara algunos préstamos sin garantías gubernamentales. Pero su presencia hizo poco para revertir la concentración de los préstamos del Grupo del Banco en el sector público.

La segunda respuesta del BM tuvo consecuencias más profundas. Consistía en ajustarse al hecho evidente de la redefinición del papel del Estado en los países en desarrollo.

¹⁸⁶ Babai: 1995

¹⁸⁷ Report of Cuba – *Findings and Recommendations of an Economic and Technical Mission Organized by The IBRD in Collaboration with the Government of Cuba* in 1950, pág. 159, citado en J.H. Adler, “The World Bank’s Concept of Development –An in House Dogmengechichte”, en Jagdish Bhagwati y Richard Eckaus, comps., *Development Planning* (Cambridge Mass. MIT Press, 1973), pág. 34.

A pesar de lo anterior, la imagen que se tiene comúnmente del BM durante gran parte de su historia está marcada por una ambigüedad profunda con el sector privado. Las políticas de préstamos han demostrado una indiferencia creciente hacia la elección de prestatarios en lo tocante a la división de lo público y lo privado. En todo momento el interés cardinal del Banco no ha sido la identidad del propietario de una empresa sino cómo se administra.¹⁸⁸

En cambio, el interés preponderante del FMI como lo sugieren las medidas de reducción del gasto en sus programas de estabilización, es que los gobiernos se financien con sus propios recursos. Sus préstamos son para financiar a la balanza de pagos, y todos ellos se han hecho a los gobiernos.

5.4 Habilitadores de la Estrategia: BM y FMI

El Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) han dado informes que echan gran parte de la culpa del atraso y la inestabilidad de las economías en desarrollo a la excesiva intervención gubernamental. Tales informes han hecho una evaluación particularmente crítica de las empresas estatales, presentándolas, por lo general, como cotos privilegiados cuyo tiempo ha pasado: enormes entidades que se han habituado a exigir grandes sumas de presupuesto estatal, que frenan el crecimiento de la iniciativa privada, y que son incapaces de alcanzar sus metas económicas, ya no digamos sus metas sociales.

Como dice un informe del BM, tales “elefantes blancos (...) pueblan el paisaje africano (...). En total, presentan un cuadro deprimente de ineficiencia, pérdidas, cargas presupuestarias, productos y servicios de mala calidad (...), muchas no deberían de haberse creado jamás”.¹⁸⁹

En tales informes destaca un tema común: el Estado debe confiar más en el mercado como mecanismo esencial de asignación y distribución, y en el proceso debe dejar más espacio al sector privado. En conjunto, estas declaraciones equivalen a un ataque contra los estilos de desarrollo estatistas seguidos en la mayoría de los países en desarrollo durante la posguerra.¹⁹⁰

El hincapié cada vez mayor en las ventajas de las fuerzas del mercado y los actores privados es algo más que una mera sugerencia. Desde principios de la década de los ochentas, tanto el BM como el FMI han dado mayor atención a la privatización en sus programas de préstamos. Medidas tales como la venta o liquidación se han convertido en una característica común del financiamiento del BM, de orientación política, en particular sus préstamos de ajuste estructural. Con frecuencia aparecen también estas medidas como componentes de los programas de ajuste del FMI, orientados al crecimiento, así como en su conjunto de medidas de estabilización más tradicionales.

¹⁸⁸ Babai, D 1995: 267

¹⁸⁹ Nellis, J 1996: 261

¹⁹⁰ Babai, D 1995: 261

5.5 La visión del BM y el FMI respecto a la empresa pública y al déficit

En las economías en desarrollo durante la década de los ochentas, el cambio se anunció en un documento titulado *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Este documento mejor conocido como el informe Berg¹⁹¹, cristalizó el cambio del punto de vista de la organización acerca de las empresas estatales.

El mensaje central del Informe Berg era que los gobiernos africanos deberían de dejar de imputar las penurias económicas de sus países a los caprichos de la naturaleza, los malos términos de intercambio o el estancamiento en los flujos de ayuda. Se sugería que tales gobiernos debían culparse a sí mismos y, en particular a sus intervenciones excesivas y mal orientadas, que habían sumido en una crisis a la agricultura y habían obstruido el potencial del continente para la diversificación de la industria y los servicios.

El informe censuraba categóricamente a las empresas estatales. Declaraba que los países africanos debían corregir sus empresas estatales, y no sólo por consideraciones inmediatas tales como el congelamiento de las fugas fiscales.¹⁹²

El informe no aconsejaba la privatización total, sino la liberalización de la competencia. En este contexto las diferencias entre el BM y el FMI respecto a las funciones del Estado y la operación de las empresas públicas son sutiles y de énfasis, pero convergen en opiniones respecto a las cargas económicas, a su desempeño y a sus objetivos económicos. Hacen hincapié en las grandes y crecientes exigencias de las empresas estatales a las tesorerías nacionales. La carga presupuestaria como la llama el FMI representaba en la década de los setentas, tres cuartas partes de los déficit globales de los gobiernos centrales¹⁹³.

El FMI ha tratado de imputar los costos a las repercusiones macroeconómicas más amplias. Ha mostrado su preocupación por la tendencia a trasladar la carga presupuestaria de las compañías estatales a los déficits gubernamentales. Por lo tanto, de acuerdo con el FMI, en muchos países en desarrollo hay una conexión directa entre la utilización de los préstamos gubernamentales o la creación del crédito para financiar la carga y la inestabilidad fiscal y monetaria, las presiones inflacionarias, el endeudamiento externo y las crisis de la balanza de pagos.

La historia de las empresas estatales ha impulsado al BM a reconsiderar su enfoque tradicional. Ésta se ha expresado en una convicción ampliamente compartida acerca del imperativo de reducir el campo del sector público en los países en desarrollo. El *World Development Report* de 1983 se ocupó en el tema del Informe Berg expresando esta convicción abiertamente:

¹⁹¹ El informe, que lleva el nombre de su autor principal, Elliot Berg, se elaboró en respuesta a una petición de los gobernadores africanos del Banco para que se hiciera una reseña de las perspectivas de desarrollo del continente.

¹⁹² Babai: 1995

¹⁹³ Babai: 1995

“Ha llegado el momento de revisar el papel del Estado (...) y de descartar lo que se ha vuelto inmanejable. El Estado vio cómo se había disipado su modesta capacidad de administración y planeación tratando de controlar una actividad económica excesiva”.¹⁹⁴

Por lo tanto, era necesario que se contrajera el área de sus “responsabilidades fundamentales”, cuya esencia incluiría un marco sano de política macroeconómica en el que pudieran funcionar con eficiencia los agentes económicos.¹⁹⁵

La carga del Estado podría reducirse también “recurriendo menos a los controles y más a los incentivos para el logro de objetivos sociales y económicos”.¹⁹⁶

En efecto el Estado tendría que reconocer la eficiencia del mercado. “Los mercados competitivos permiten la flexibilidad y la capacidad de respuesta necesarias, y en virtud de que descentralizan la tarea del manejo de la información, también economizan los escasos recursos administrativos.”¹⁹⁷

El elemento dominante en esta agenda es la promoción de la eficiencia. El Banco insistía en que aun las mejoras modestas en la eficiencia podrían producir grandes beneficios.

Concluía el BM, que:

“aunque el objetivo de bienestar social constituyese una consideración fundamental, sería mejor permitir a las empresas operar según el principio de buscar utilidades, destinando luego tales beneficios al logro de las metas sociales.”¹⁹⁸

El BM ha recibido con beneplácito la privatización:

“Sobre todo mediante la transferencia de la propiedad o las ventas de activos al sector privado como un camino prometedor para los países en desarrollo.”¹⁹⁹

Sin embargo, advierte que si la venta no genera más competencia, podría darse la buscada rentabilidad pero sin ningún mejoramiento en la eficiencia.

En particular, la venta de grandes empresas a oligopolistas corría el riesgo de consolidar su posición en el sector privado y reducir así la competencia. En última instancia, las medidas de privatización:

“No deberían tratarse como soluciones instantáneas sino como partes integrantes de un proceso de desplazamiento de la carga de la administración central a las fuerzas descentralizadas del mercado”.²⁰⁰

¹⁹⁴ World Bank: 1983

¹⁹⁵ World Bank: 1983

¹⁹⁶ World Bank: 1983

¹⁹⁷ World Bank: 1983

¹⁹⁸ World Bank: 1983

¹⁹⁹ World Bank: 1983

²⁰⁰ World Bank: 1983

5.6 Límites del Cambio estructural

La persistencia de la crisis ha puesto en tela de juicio la credibilidad de las políticas del FMI y del BM. La respuesta inmediata de la organización ha sido el apoyo al ajuste orientado al crecimiento. El interés expresado en las empresas públicas va más allá de la eliminación de fugas fiscales: también abarca explícitamente cuestiones como la eficiencia en la asignación de los recursos, en la estructura de los incentivos, en la elección de prioridades sectoriales y en el marco de las decisiones de inversión.

Medidas de los primeros 10 préstamos de ajuste estructural del FMI, 1986-1987²⁰¹

Medida:	Número de países
Sistema de tasa de cambio	3
Liberalización de las importaciones	4
Reforma Arancelaria	7
Administración de la deuda	9
Precios de los productos agrícolas	5
<i>Eliminación de controles de los precios</i>	
Internos menudeo	6
Estructura fiscal	10
Control de los gastos	10
Programa de inversión del sector público	8
<i>Empresas públicas:</i>	
racionalización de la estructura de precios,	7
cierre, venta, rehabilitación	10
Niveles y estructura de la tasa de interés	9
Instrumentos de control monetario	5
Rehabilitación de los bancos estatales y privados	5
Política del sector agrícola	9
Política del sector industrial	7
Política del sector energético	4
Política del sector de transportes	2

Fuente del cuadro No.1: Michael W. Bell y Robert L. Sweeney, "Helping Structural Adjustment in Low Income Countries" *Finance and Development* 24, núm.24 (diciembre de 1987), 8. Tomado de Babai Don, El Banco Mundial y el FMI: ¿apoyo o rechazo al papel del Estado?, pag. 283. en Vernon Raymond (comp.), "La promesa de la privatización", FCE, México, 1995

Muchos de estos intereses reflejan la lógica del ajuste estructural desde el punto de vista del BM. Ahora encuentran su expresión institucional en la Facilidad de Ajuste Estructural del FMI establecida en marzo de 1986 para dar préstamos concesionales a países pobres. En los préstamos concedidos con esta facilidad, se otorga un peso especial a la cuestión de la rehabilitación y privatización de empresas estatales.

²⁰¹ Babai: 1995

5.7 Cambio Estructural en México

La política de ajuste o cambio estructural en México se justifica como práctica de política económica desde el gobierno de Miguel de la Madrid y se extiende adquiriendo realce teórico y político especialmente en la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari, hasta nuestros días.

Hay que tomar en cuenta que el cambio estructural desde la perspectiva oficial se entiende desde el cambio en la estructura económica en la que operan los mercados más libremente.

Pensar lo contrario resulta inconsistente:

Hace casi 9 años (*principios de los 80's*), México eligió el camino hacia la modernización. En el momento en que nos encontrábamos en la confusión de una crisis económica y engañándonos por el espejismo de nuestro Estado paternalista, retornamos a nuestros principios fundamentales y tuvimos que definir la manera en que las fuerzas productivas de nuestro país tendrían que reorganizarse para producir bienes y servicios y ofrecer los beneficios del crecimiento a todos los miembros de la sociedad.²⁰²

El cambio estructural debe pensarse desde la perspectiva de la refuncionalización de la acción del Estado con la intención de habilitar los procesos de mercado. Al respecto nos apoyamos en el siguiente argumento.

"(...) Si hay algo "estructural" para el capitalismo es el hecho de una economía mercantil que se reproduce a través de las relaciones de mercado. Esto implica que no es aceptable el argumento sobre lo estructural de la crisis se funda para negar la operación del mecanismo competitivo".²⁰³

Al respecto, el que fuera Secretario de Hacienda durante el Gobierno de Carlos Salinas planteaba la problemática de la siguiente manera:

"Para muchos países en vías de desarrollo la década pasada (80's), representó el prolongado esfuerzo por restablecer la estabilidad de precios y consolidar las bases de un crecimiento económico sostenido. Vía la corrección parcial de desequilibrios presupuestales y de balanza de pagos. Siempre terminaban nuevamente con hiperinflación, debilitadas por fuga de capitales y por la desintegración de sus sistemas financieros, recesión y deterioro del nivel de vida".²⁰⁴

Desde 1985, varios países en desarrollo como Bolivia, Israel y México decidieron buscar alternativas a los programas convencionales de ajuste de la demanda agregada. Con el fin de detener una inflación alta y persistente, introdujeron una serie de medidas de política de ingresos como complemento a las políticas fiscal y monetaria".²⁰⁵

Estos programas no ortodoxos representan un cambio profundo en la forma en que quienes diseñan los programas económicos interpretan las relaciones económicas fundamentales. Desde esta perspectiva, la dinámica de los precios, salarios, de organización industrial y las

²⁰² Aspe: 1993

²⁰³ Ortiz: 1994

²⁰⁴ Aspe: 1993

²⁰⁵ Aspe: 1993, México lo hizo hasta 1987.

características reglamentarias e institucionales de los mercados de divisas y financieros, ayudan a explicar tanto las causas de una inflación elevada y persistente como los desequilibrios financieros y monetarios. La concepción y aplicación de los programas mencionados parten de la idea que las políticas monetaria y de gasto público no son capaces de reducir la inflación y evitar, al mismo tiempo, una profunda recesión. Para lograr una estabilización exitosa es necesario corregir la inercia de la inflación y la debilidad de los sistemas económicos.²⁰⁶

Como podemos ver el proceso de cambio estructural inició en la década de los ochentas y se profundiza en los noventas, no hay duda que el mercado regresa por sus fueros y adquiere preponderancia con todas sus consecuencias a pesar de que en el discurso oficial se pretenda justificar y convencer de los efectos benévolos de este intenso y costoso proceso de cambio estructural:

"(...) respondimos al llamado de la soberanía aislándonos de nuevas ideas en lugar de interpretar que la soberanía en un mundo integrado se logra a partir de la innovación, la imaginación, la competencia y la cooperación. Nuestra falla (...) radicó en la idea de que el Estado, por sí solo, tenía que proveer todo, sin respeto a las iniciativas y creatividad de los individuos y la sociedad civil. La modernización (...) en México (...) contiene una profunda dimensión social. Es el compromiso de respetar las iniciativas de la comunidad y la promoción de los logros individuales; se basa en la inevitable necesidad de elevar la importancia del ciudadano, de organizar mejor la edificación y manejo del Estado y del gobierno. Mi generación se educó dentro de un contexto en el que una mayor presencia del Estado era considerada como sinónimo de una mayor justicia social. A partir de la evidencia proporcionada por los años de la crisis, ahora podemos decir que éstas no siempre fueron las mejores decisiones. Sabemos que un Estado grande no siempre es un Estado más capaz. En realidad en el caso de México, un Estado más grande significó la reducción de su eficiencia para responder a las necesidades sociales (...) y finalmente resultó en un Estado más débil²⁰⁷. Mientras que la actividad económica productiva del sector público aumentó, la atención hacia los problemas del agua potable, salud, inversiones agrícolas, nutrición, vivienda, medio ambiente e impartición de justicia se deterioró rápidamente. La estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, es el nuevo camino con que el pueblo de México y su gobierno están llevando a cabo una ambiciosa Reforma de Estado²⁰⁸. Estamos enfrentando el reto de la transición hacia una economía y una sociedad abiertas. Al abandonar su papel de propietario, el Estado ha asumido una mayor solidaridad con las necesidades de los que menos tienen".²⁰⁹

²⁰⁶ Aspe: 1993

²⁰⁷ Aspe: 1993

²⁰⁸ Según Aspe, los efectos a largo plazo de una Reforma de Estado deben reflejarse en cuatro elementos clave. i) Saldo en la cuenta corriente (la situación de normalidad en el largo plazo: convertirse otra vez en un importador neto de capital); ii) Equilibrio fiscal (la normalidad en el largo plazo es las finanzas públicas: déficit fiscal inexistente); iii) Comportamiento de la inversión privada; y iv) el resultado neto en la balanza de pagos. Ibid, págs. 193-196.

²⁰⁹ Aspe: 1993

5.8 El Consenso de Washington y la Reforma Estructural

La reforma estructural en México, como hemos visto se sustenta en gran medida en las recomendaciones del FMI, del BM y se consolida en las propuestas derivadas del Consenso de Washington.

Recordemos que el Consenso de Washington es sólo un conjunto de propuestas de política macroeconómica que articulan la propuesta de reforma estructural de primera generación, que se integra a principios de los noventa y que se promueve como eje de cambio en la gestión gubernamental en los países, que como los latinoamericanos, tienen serios desequilibrios estructurales.

Las propuestas son las siguientes:

Programas de Estabilización Macroeconómica

1. Disciplina fiscal
2. Priorización del gasto público (educación, salud e infraestructura)
3. Reforma tributaria
4. Liberalización financiera (tasas de interés positivas determinadas por el mercado)

Programa de Reformas de Cambio Estructural

5. Tipo de cambio competitivo
6. Política comercial liberal
7. Apertura a la inversión extranjera
8. Privatización de empresas públicas
9. Desregulación
10. Protección de los derechos de propiedad

No hay duda de que la respuesta gubernamental para “solucionar el problema” durante el gobierno del Presidente Salinas coincide plenamente con las propuestas del Consenso de Washington. Esto lo podemos verificar al revisar los cinco decálogos instrumentados en México y dirigidos a corregir distorsiones en el sector externo y la eficiencia e impacto distributivo de la reforma fiscal y financiera:

Primer Decálogo:

Diez ideas sobre estabilización y ajuste Estructural²¹⁰:

* *Lo peor es no hacer nada.* Responder rápido a la situación para evitar la desconfianza.

* *La calidad y el compromiso de los servidores públicos es vital para el éxito del programa de reformas.*

²¹⁰ Aspe : 1993

* *No hay estabilidad macroeconómica sin una reforma profunda y permanente de las finanzas públicas.* El ajuste fiscal no sólo debe ser profundo sino permanente.

* *La estabilización y el cambio estructural deben considerarse como elementos integrales de una sola estrategia.*

* *La peor deficiencia de un programa económico es la negligencia,* la celeridad con que actúe el gobierno es crucial.

* *Comenzar por el principio.* El sentido común sugiere que los acontecimientos deben seguir un orden natural. Un programa de estabilización debe partir de fundamentos sólidos, tales como un déficit operacional manejable, un adecuado tipo de cambio real y un nivel de reservas internacionales y/o transferencias netas al exterior congruente con objetivos sostenibles a largo plazo.

* *Congruencia más credibilidad igual a confianza.* Establecer claramente desde el principio objetivos macroeconómicos y el papel del Estado en la economía.

* *El gobierno no puede caminar sólo.* La negociación entre sectores es necesaria para hacer que el programa funcione.

* *Ser justos.* El programa de ajuste demandará sacrificios por parte del gobierno, trabajadores, empresarios y acreedores externos.

* *Es más fácil hacer bajas en la inflación de 200 a 20%, que hacerla descender de 20% a niveles internacionales”.*

Segundo Decálogo:

Diez reflexiones en torno a los aspectos macroeconómicos de la reforma financiera²¹¹:

* *Antes de proceder a la liberalización financiera, debe lograrse un avance considerable en la estabilización de la economía, sobre todo en lo referente al ajuste de las finanzas públicas.* Suprimir los controles del crédito y de la tasa de interés en una economía con graves desequilibrios en las finanzas públicas puede deteriorar la situación, acelerando aún más la inflación, introduciendo inestabilidad en el mercado, menoscabando la confianza e incluso agravando el desequilibrio de las finanzas públicas.

* *La liberalización financiera debe ir más allá de la mera liberación de la tasa de interés y de la eliminación de los controles cuantitativos sobre el crédito.* El uso de la tasa de interés y de los controles cuantitativos sobre el crédito tiene sentido cuando los mercados financieros no son capaces de respaldar con eficiencia las transferencias intertemporales.

* *La calendarización y la secuencia son importantes.* Es el caso de las economías abiertas en la que los activos financieros tienen movilidad internacional, es indispensable contar con una forma efectiva no inflacionaria de financiar las necesidades de endeudamiento del sector público, y de evitar salida de capitales de la economía;

* *No experimentar con el sistema financiero.* El gobierno siempre debe contar con suficientes instrumentos para intervenir

* *Una mayor liberalización e innovación financiera debe ir acompañada por mecanismos eficientes de supervisión.*

 Aspe: 1993

- * *El sistema financiero debe ser financieramente sano al momento de la liberalización.*
- * *Los intermediarios financieros deben estar separados de sus clientes industriales y comerciales. Se pretende evitar conflicto de intereses;*
- * *Antes de abrir al sector financiero a la competencia internacional es aconsejable dar tiempo a las instituciones nacionales para que se familiaricen con las condiciones de una mayor competencia interna.*
- * *Una vez terminado el proceso de liberalización, el siguiente paso es tender hacia la banca universal, aprovechar economías de escala.*
- * *Es esencial recordar que la reforma de las instituciones financieras debe tener un fuerte impacto social. La modernización de los bancos de desarrollo, además de apoyar la corrección de las finanzas públicas y la eliminación de las distorsiones de precios, puede ejercer un efecto social y económico permanente.*

Tercer Decálogo:

Diez ideas en torno a la reforma fiscal²¹²:

- * *Las tasas impositivas excesivas legitiman el fraude y la evasión fiscales y debilitan los esfuerzos de supervisión.*
- * *Los impuestos al comercio exterior y los impuestos internos se administran mucho mejor si dependen de una sola autoridad.*
- * *Cambios administrativos con bajos costos y que ahorran tiempo pueden tener efectos muy considerables sobre ingresos fiscales.*
- * *Una base de datos actualizada es fundamental.*
- * *La ejecución justa de las sanciones penales ha tenido un efecto importante en el cumplimiento de la ley.*
- * *Por otra parte, el cumplimiento estricto de la ley no ha tenido ningún efecto negativo en la confianza de los inversionistas ni en la repatriación de capitales.*
- * *Los regímenes fiscales especiales no valen las distorsiones que provoca.;*
- * *Las reformas fiscales no sólo deben revisar las tasas o la definición de la base sino también mejorar la redacción de la ley.*
- * *Las reformas fiscales pueden beneficiarse con la cooperación internacional.*
- * *Una reforma fiscal es, además de un asunto de eficiencia económica, un compromiso con la justicia social. Debe crear asimismo los incentivos y ofrecer igualdad de oportunidades para que todos los miembros de la sociedad participen en la economía formal, produzcan, compitan y alcancen un mejor nivel de vida.*

Cuarto decálogo:

Diez reflexiones en torno a la renegociación de la deuda externa²¹³:

²¹² Aspe: 1993

* *Una política económica sana no puede ser sustituida por una renegociación de la deuda externa.* Los equilibrios estructurales sólo pueden ser corregidos mediante ajustes estructurales globales. El ajuste estructural es un prerequisite para lograr una exitosa negociación.

* *El consenso internacional es crucial para resolver el problema de la deuda.*

* *La renegociación de la deuda de un país no es sólo un asunto entre deudor y acreedor.*

* *La confrontación sólo obstruye una solución satisfactoria y duradera de los problemas de la deuda.*

* *Los clubes de deudores sólo pueden lograr soluciones de mínimo común denominador.*

* *Los paquetes de negociación deben ser tan amplios y flexibles como sea posible.*

* *Un convenio satisfactorio oportuno es mejor que un convenio optimo pero extemporáneo.*

* *Debe llegarse a una solución de largo alcance.* Esto conduce a una serie de importantes beneficios indirectos, como son la reducción de las tasas de interés internas, la repatriación de capitales, la atracción de inversión extranjera y el acceso voluntario a los capitales internacionales que multiplican el beneficio del convenio.

* *No hay un parámetro único para evaluar el resultado de las negociaciones.*

* *Hay vida después de la deuda.* Una política económica sana es condición necesaria para lograr una negociación exitosa a la creación de un círculo virtuoso. Dicha negociación actúa como catalizador para las reformas estructurales y conduce a un círculo virtuoso de mayor confianza, inversiones más cuantiosas, menor inflación y mayor crecimiento.

Quinto Decálogo:

Diez consideraciones prácticas sobre la apertura comercial²¹⁴:

* *La apertura comercial desempeña un papel central en la estrategia de estabilización.* Mientras que la disciplina en el manejo de la demanda agregada y el consenso de las negociaciones representa la clave para reducir la inflación en el sector de bienes no comerciables, la dinámica de los precios de los bienes comerciables está esencialmente determinada por las políticas cambiaria y comercial. Contar con una economía abierta refuerza el impacto de la restricción monetaria y, por ende, se convierte en un elemento indispensable de la estrategia global de estabilización.

* *La apertura de la economía tiene que fincarse también en fuertes fundamentos macroeconómicos.* Para permitir que el cambio en los precios relativos, derivado de la eliminación y/o reducción de barreras arancelarias, cumpla con su propósito de lograr una mejor asignación de recursos, es necesario contar con una economía estable en la cual los mercados puedan transmitir las señales de precios en forma adecuada.

* *Además de contar con una estricta disciplina fiscal, lo mejor es comenzar el proceso de apertura con un tipo de cambio real depreciado.* Es conveniente abrir la economía y a la vez apoyar la medida con una modificación en el tipo de cambio real. Las empresas tendrán el tiempo para adaptarse a las nuevas reglas del juego. Si, por el contrario, se elimina la protección con un tipo de cambio apreciado, es probable que esta medida provoque un deterioro en la balanza de pagos. Incluso muchas empresas pueden verse forzadas a abandonar sus actividades productivas antes de haber tenido la oportunidad de ser eficientes y competitivas.

²¹³ Aspe: 1993

²¹⁴ Aspe: 1993

** La primera fase de la apertura comercial tiene que ser global y ponerse en marcha rápidamente. Para vencer resistencias que pudieran oponer los grupos de productores eficientes en sectores antes sobreprotegidos y cuyos intereses van a ser afectados por las medidas.*

** El proceso de liberalización ha de comenzar con la supresión de las barreras no arancelarias. Después puede darse la reducción en el nivel de dispersión de los aranceles.*

** Los aranceles no deben considerarse tan sólo como una fuente de ingresos fiscales. Habrán de evaluarse en términos de los efectos que produce sobre la eficiencia económica global.*

** Generalmente, la primera etapa de apertura tiene que ser unilateral. El uso de medios multilaterales, como el GATT o la negociación de acuerdos bilaterales, no pretende el intercambio de grandes concesiones, sino principalmente una adecuada coordinación de las regulaciones comerciales.*

** Si el país vecino tiene una economía fuerte, la protección arancelaria no sólo es distorsionante sino puede fomentar la corrupción y el contrabando.*

** La apertura comercial debe ser justa. En este contexto, justicia significa tres cosas: i) si las empresas privadas van a estar expuestas a la competencia internacional, lo mismo debe aplicarse a las empresas públicas; ii) la apertura comercial no puede ser permanente sobre un proceso unilateral. Para alcanzar las metas de una competitividad creciente y cosechar los beneficios de la especialización, la apertura comercial ha de ocurrir sobre una base bilateral y multilateral, como es el caso de un tratado de libre comercio; iii) las relaciones comerciales deben darse sobre una base igualitaria para los competidores ubicados en ambos lados de las fronteras.*

** La apertura comercial debe verse como parte de un programa aún más amplio de reforma estructural. De hecho debe formar parte de un conjunto más amplio de medidas que tienden a mejorar el entorno económico como es el caso de la privatización, nuevas reglas para la inversión extranjera y la desregulación de sectores, así como una amplia política antimonopólica, entre otras medidas.*

Podemos ver de manera sintética que el Programa de Estabilización tiene que partir de una serie de fundamentos sólidos (20), que fueron referentes permanentemente en la gestión de la política económica durante el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari:

- 1) Déficit operacional manejable.
- 2) Superávit primario considerable: para corregir la inercia inflacionaria y anclas nominales para la estabilización.
- 3) Adecuado tipo de cambio real.
- 4) Adecuadas reservas internacionales.
- 5) Transferencias netas al exterior manejables.
- 6) Reducciones al gasto generalizado y después en forma selectiva.
- 7) Privatizaciones.
- 8) Eliminación de obstáculos estructurales.
- 9) Pacto social para reducir inercias de precios.
- 10) Eliminación de barreras no arancelarias al comercio.
- 11) Modernización del sector financiero.
- 12) Desincorporación de empresas del sector público (privatizaciones).
- 13) Renegociación de la deuda externa.
- 14) Desregulación de la economía (apertura económica).
- 15) Liberalización del comercio.

- 16) Reforma educativa y agraria.
- 17) Cambios en la regulación para promover la inversión extranjera.
- 18) Profunda reforma fiscal.
- 19) Reestructuración del gasto social.
- 20) Participación popular para reducir la pobreza.

La aplicación de esta estrategia, articulada con base en la retroalimentación de los cinco decálogos señalados y que se sintetizan arriba, refleja que las medidas de política económica, monetaria y fiscal están en línea con los esquemas aplicados en los Programas de Ajuste Estructural propuestos por el BM, el FMI y el Consenso de Washington.

Ante los resultados de la aplicación de estos procesos de ajuste y estabilización, Pedro Aspe afirma de manera concluyente, que en estos desarrollos se muestra: “como la participación de la sociedad (*es decir el sector privado*), se ha incrementado por el ajuste macroeconómico y ahora se encuentra reemplazando al gobierno en su papel de motor de crecimiento.”²¹⁵

El mercado es el paradigma a promover y la política macroeconómica debe operar bajo el esquema de fundamentos macroeconómicos sanos, con el fin de que este opere eficientemente. A este esquema se circunscriben, dando continuidad y profundidad a los planteamientos de política económica, tanto el gobierno de Ernesto Zedillo como el de Vicente Fox. Este último al respecto declaró en últimas fechas lo siguiente:

“Para dar certidumbre y confianza a los inversionistas seguirá garantizando la disciplina fiscal y financiera y el manejo de la economía. Vamos a continuar con esto, y no tengan la menor duda en estos próximos tres años porque lo que queremos es que ustedes tengan certidumbre, que ustedes tengan confianza que así van a suceder las cosas”.²¹⁶

“El Banco de México, la Secretaría de Hacienda y el Gobierno Federal en su conjunto siempre tratamos de caminar hacia un objetivo preciso, que es la estabilidad económica, el aseguramiento de la disciplina financiera y monetaria”.²¹⁷

Al respecto, los ideólogos del Consenso de Washington: reconocen serias debilidades a sus propuestas originales y argumentan que: “Las reformas al sistema de gobernabilidad en algunos países, así como el fortalecimiento de las instituciones públicas y de gobierno, son decisivos para superar la etapa de estancamiento económico y el retroceso social en América Latina”.²¹⁸

Reconocieron que “pese a las reformas económicas, la región (América Latina), experimenta un dramático retroceso en términos de ingreso *per cápita*, distribución de la riqueza y mejora en los índices de bienestar. Insistieron en que sólo con un

²¹⁵ Aspe: 1993

²¹⁶ Declaración del Presidente Vicente Fox para destacar la salud de las finanzas públicas. *El Financiero*, 20 de mayo de 2004, pág. 20.

²¹⁷ Declaración del Presidente Vicente Fox, posterior a una reunión con la Junta de Gobierno del Banco de México, *El financiero*: 25 de mayo del 2004, pág. 7.

²¹⁸ BID: 2003

crecimiento de cinco por ciento puede hacerse frente a los retos que impone el retroceso o debilitamiento económicos. Consideraron que salvo México y Chile, la mayoría de los países no ha logrado consolidar las reformas de primera generación. Más aún carecen de un marco institucional y de instituciones fuertes que garanticen el cumplimiento del Estado de derecho, que combata la elevada criminalidad, la sobreregulación asfixiante de la actividad económica, ineficiencia gubernamental, corrupción, ausencia de medidas que reduzcan el débil cumplimiento de los contratos de crédito, y que permitan la reducción de la cada vez más amplia economía informal”.

Respecto a México se dijo que “está consolidando los cambios de primera generación, pero la falta de acuerdos políticos entre el ejecutivo y el legislativo es uno de los principales obstáculos para que los países latinoamericanos, entre ellos México, elaboren la reforma fiscal, laboral, energética y judicial que les permitirían dinamizar su crecimiento económico, fortalecer el mercado interno y mejorar su capacidad competitiva global”.

Esta conclusión contradice las propuestas originales que justificaban el impulso a la oleada de reformas, privatizaciones y políticas de conducción ortodoxas, cuyo agotamiento se ve reflejado en la falta de dinamismo económico, el elevado endeudamiento externo y la reducción de los índices de bienestar que presentan la mayoría de los países latinoamericanos.

En la XLIV reunión anual de gobernadores del BID²¹⁹, los ideólogos del Consenso de Washington al presentar su libro: *Alter the Washington Consensus: Restarting the Growth and Reform in Latin America*, reconocieron que pese a las reformas económicas, la región experimenta un dramático retroceso en términos de ingreso *per cápita*, distribución de la riqueza y mejora en los índices de bienestar. Insistieron en que sólo con un crecimiento de cinco por ciento anual puede hacerse frente a los retos que impone el retroceso o debilitamiento económicos. Consideraron que salvo México y Chile, la mayoría de los países no ha logrado consolidar las reformas de primera generación. Más aún carecen de un marco institucional y de instituciones fuertes que garanticen el cumplimiento del Estado de derecho, que combata la elevada criminalidad, la sobreregulación asfixiante de la actividad económica, ineficiencia gubernamental, corrupción, ausencia de medidas que reduzcan el débil cumplimiento de los contratos de crédito, y que permitan la reducción de la cada vez más amplia economía informal.

5.9 Contexto actual del cambio estructural

El nuevo contexto externo de la globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales a nivel subregional agregan nuevos desafíos a países como el nuestro. El proceso de globalización acentúa la integración y la interdependencia

²¹⁹ BID: 2003

de mercados, imponiendo un significativo efecto disciplinador en la macroeconomía y en las finanzas públicas, ante la elevada movilidad de capital financiero de corto plazo. A su vez, el fuerte crecimiento de acuerdos de integración o complementación comercial a nivel subregional impone restricciones en el ámbito fiscal y arancelario, dando como resultado un esquema de racionalización de la protección efectiva.

Esta política de regionalismo abierto²²⁰ contribuye a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y de política fiscal en particular. Más aún, en tanto los sucesos recientes de crisis financiera han puesto de relieve el efecto disciplinador de los mercados, las autoridades económicas nacionales han debido prestar atención a las señales de estabilidad y consistencia que transmite la combinación de las políticas fiscal, cambiaria, monetaria, y de manejo de la deuda pública.

El ajuste fiscal aplicado en México es un ejemplo de los límites impuestos a la autonomía de las autoridades económicas por el efecto disciplinador de los mercados financieros. Tales tipos de ajuste, en cierta medida preventivos, buscan construir o consolidar una reputación de solvencia, prudencia, y disciplina presupuestaria, asegurando credibilidad ante los mercados financieros. Esto último busca evitar ataques especulativos, sobre la moneda nacional, junto con asegurar continuidad en el ritmo y condiciones de la entrada neta de capital.

El ajuste fiscal ha facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización con manejo del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria.

Con todo, no puede decirse que los problemas fiscales de México se hayan resuelto, no sólo se trata deliberadamente de persistir en este esquema de ajuste, sino de profundizarlo durante un periodo relativamente prolongado, a pesar de múltiples problemas y crisis coyunturales que reflejan fragilidad o debilidad estructural. Esto significa que el equilibrio fiscal y la contribución que éste hace al equilibrio macroeconómico general está todavía permanentemente en jaque, y que los "logros" del pasado inmediato necesitan ser firmemente consolidados.²²¹

A esto se agregan las crisis bancarias que, en ausencia de una regulación prudencial adecuada, tienden a hacerse más frecuentes con la mayor volatilidad de los capitales, cuyos costos pueden superar ampliamente los de crisis fiscales tradicionales.

²²⁰ El Regionalismo abierto concilia la interdependencia nacida de acuerdos especiales de carácter preferencial y aquella impulsada básicamente por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general. Lo que se persigue con el regionalismo abierto es que las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendientes a elevar la competitividad internacional, y que las complementen. Ver en CEPAL: 2006.

²²¹ CEPAL: 1998

Más aún, resulta claro que, por las urgencias de las crisis, el grueso de la atención está puesto en el mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención a otros posibles objetivos de la política fiscal, aún cuando tales objetivos *per se*, proporcionan “estabilidad”. Así, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado durante los años ochentas y noventas.

Estas consideraciones nos sirven para proponer que la fragilidad económica de México es consecuencia directa de su debilidad estructural, lo que debilita al Estado en el campo de sus responsabilidades en la esfera económica y social.

La profunda transformación de la economía se dificulta si el Estado no está en condiciones de hacer el aporte necesario. Así, la privatización de los servicios públicos debe acompañarse de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes del crecimiento económico; y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemáticamente y en forma eficiente sus tareas si el esquema no es funcional.

Aportar ideas para aclarar el turbio perfil de nuestra fiscalidad, que genere consensos y que compatibilice estabilidad macroeconómica, con el cumplimiento de las responsabilidades públicas en materia de crecimiento y distribución, es una tarea académica que, entre otras, asumimos en esta investigación.

Si el Estado como principal agente social debe responsabilizarse plenamente de la consolidación del ajuste fiscal, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, independientemente de que las causas sean internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas, y si la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin.

Dicho esfuerzo debe realizarse en un contexto en el que la sociedad civil plantea elevadas exigencias de eficiencia a la acción pública, en principio comparables a las que ingenuamente pueden resultar de la utilización del mercado en la asignación de recursos. Por ello, elevar la productividad del gasto público es un imperativo que no puede estar ausente de un nuevo esquema de política fiscal.

Un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de claros criterios que permitan mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de su gestión, y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado, son caminos que se han venido gestando para responder a esta demanda de la sociedad.

Si bien países como México han optado inequívocamente por un régimen de producción confiado al mercado, donde los individuos pueden realizar al máximo

su iniciativa y sus potencialidades, es también cierto que en ellos no subsiste con fuerza la noción de que el progreso que interesa es también el progreso como sociedad; es decir, el avance simultáneo de personas unidas por valores ciudadanos comunes, que guardan entre sí una relación de solidaridad y que entienden que el progreso colectivo no es antagónico con el de los individuos sino complementario y reforzante.

El Estado mexicano ha sido ineficiente como principal promotor de la equidad, la política fiscal que instrumenta en función a este objetivo es incompleta e insatisfactoria, el objetivo de transformación productiva con equidad sigue pendiente.

La inconsistencia en la estabilización de la economía a partir de un manejo "realista" del presupuesto, la privatización de empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio y la renegociación de la deuda externa señaló el camino de una ambiciosa pero malograda transformación económica de México²²², y una limitada y fuertemente condicionada Reforma de Estado.

Esta interiorización de los programas de ajuste estructural sí refleja grados de autonomía en las decisiones del Estado, al profundizar deliberadamente estos programas, proceso en el cual el Estado abdica de perseguir el logro de sus principales objetivos, pervirtiendo y desequilibrando los elementos que garantizan la reproducción social. Finalmente el objetivo a nivel interno consiste en profundizar las medidas disciplinarias recomendadas por los organismos financieros internacionales, tanto en el ámbito fiscal como en el monetario, lo que contribuye directamente como veremos a reproducir y ampliar nuestras debilidades estructurales.

5.10 Problemas del cambio estructural en México

El cambio estructural surge como respuesta a los límites impuestos por el modelo de sustitución de importaciones, fundamentalmente por la imposibilidad de no poder romper la rigidez en el coeficiente de las importaciones, en particular su inflexibilidad en el crecimiento. Esto llevó entre otros procesos, a crecientes subsidios públicos y a la imposibilidad de permitir un crecimiento de largo plazo.²²³

La dinámica del déficit fiscal esta íntimamente relacionada a las relaciones entre el sector productivo, el financiero, pero sobre todo con el sector externo, fundamentalmente observando las características de inserción productiva y comercial.

²²² Aspe: 1993

²²³ Ortíz: 1998

Pero este modelo de cambio estructural refleja que esto sigue sin cambiar y que se ha profundizado. Lo que ha cambiado son las formas en que operan las transferencias.

Las políticas de cambio estructural son vistas como el instrumento de dirección para un mundo globalizado en lo productivo y en lo financiero²²⁴. El modelo de desarrollo dominante en el cual se sustentan sus políticas descansan en "fundamentos macroeconómicos sanos" (*sound fundamentals*): cero subsidios o transferencias a los agentes productivos; cero déficit público y política monetarias restrictivas para reducir la inflación a cero²²⁵; estabilidad cambiaria, políticas de estabilidad de precios y financiamiento del crecimiento con base en ahorro interno.

Estos postulados son consecuentes con la naturaleza de un modelo basado en el proceso de mercado como único criterio de racionalidad.

Pero el modelo real de la economía mexicana sigue descansando en cuantiosas transferencias y subsidios implícitos, debido a que los operadores del mercado generan un importante déficit en el ámbito de las decisiones privadas.

Sin embargo, este déficit no se resuelve en el ámbito de las decisiones privadas, sino que pasa a la sociedad como endeudamiento público interno, con serias consecuencias macroeconómicas generadas por las formas en que opera el financiamiento del déficit privado y público.

El cambio estructural que sufre la economía mexicana en el orden productivo y comercial impone una demanda extrema por divisas fuertes con el propósito de cubrir el déficit privado que se expresa en el déficit en cuenta corriente.²²⁶

Todo cambio estructural produce sectores ganadores y perdedores, pero lo esencial es explicar cómo los sectores ganadores se consolidan como tales.

El punto central es explicar, como lo he hecho anteriormente, cómo las presiones del déficit fiscal se originan vía un esquema de transferencias dirigidas hacia el sector privado con un creciente costo fiscal.

Esto conduce a romper con las bases en que se asienta el modelo mismo; es decir, contra sus premisas de lograr y consolidar el equilibrio fiscal.

Las reformas que habilitan el cambio estructural son interpretadas como un conjunto de señales emanadas del ámbito macroeconómico bajo la forma de políticas de ajuste y reformas estructurales. Dichas señales están destinadas a crear un nuevo entorno en el cual el sector privado debe operar de manera más

²²⁴ Ortiz: 1998

²²⁵ Ortiz: 1998

²²⁶ Ortiz: 1998

eficiente y dinámica, permitiendo alcanzar mayores niveles de bienestar en las economías de la región.²²⁷

La reforma económica tiene como fin reducir la intervención estatal, disminuir distorsiones e imprimir mayor eficiencia y mecanismos de mercado en el quehacer económico.²²⁸

Las reformas inciden en los grados de libertad de ciertos instrumentos macroeconómicos y en los objetivos mismos de la política económica, comprometiendo en ocasiones los alcances de las propias reformas.

La secuencia de las reformas, los tiempos de su aplicación y su interrelación con las políticas y objetivos macroeconómicos no pueden evaluarse sin considerar sus condicionantes externas y la situación inicial en las que se aplican.²²⁹

Como lo hemos manifestado, en general los resultados de las reformas no correspondieron a las expectativas planteadas en su elaboración e instrumentación. El proceso seguido por México muestra que es inconsistente con el paradigma de equilibrio fiscal, no por el hecho de que lo hayan reconocido los ideólogos del Consenso de Washington, sino porque la política fiscal al perseguir equilibrio genera mayores desequilibrios. Recordemos que la política fiscal es endógena y responde a las necesidades del modelo. Si los agentes económicos requieren una red de protección con recursos fiscales, estos se otorgan por diferentes vías incrementando con ello el gasto y los niveles del déficit fiscal.

Pensar en las finanzas públicas como exógenas implica asumir deliberadamente un diagnóstico incorrecto, una prescripción y un fundamento axiomático equivocados. Los límites de esta política fiscal se hacen cada día más evidentes.

Actualmente los ideólogos del Consenso de Washington Jonh Williamsom y Pedro Pablo Kuczynski. Autores originales del reporte *The Progress of Policy Reform in Latin America* argumentan que:

“Las reformas al sistema de gobernabilidad en algunos países, así como el fortalecimiento de las instituciones públicas y de gobierno, son decisivos para superar la etapa de estancamiento económico y el retroceso social en América Latina”.²³⁰

Esta conclusión contradice el planteamiento original que justificaba el impulsó a la oleada de reformas, privatizaciones y políticas de conducción ortodoxas cuyo agotamiento se ve reflejado en la falta de crecimiento y dinamismo económico, el elevado endeudamiento externo y la reducción de los índices de bienestar que presentan la mayoría de los países latinoamericanos. Ahora el problema se soluciona, según ellos, en la aplicación de medidas que permitan alcanzar un buen funcionamiento de nuestras instituciones y un pleno Estado de Derecho.

²²⁷ Clavijo: 2000

²²⁸ Clavijo: 2000

²²⁹ Clavijo: 2000

²³⁰ BID: 2002

CAPÍTULO 6

LIMITES DEL FUNDAMENTO DE EQUILIBRIO FISCAL COMO CONDICIONANTE DE ESTABILIDAD MACROECONOMICA: El caso de México (1980-2001)

6.1 El Problema: el equilibrio fiscal como estrategia presupuestal

En muchos países, tanto de economía avanzada como en desarrollo, el déficit fiscal como problema está presente en el debate político y teórico. En los Estados Unidos, por ejemplo, hay un debate sobre los déficit gemelos (fiscal y comercial); en Argentina se decretó una Ley de déficit cero y en México se propone alcanzar equilibrio fiscal en las finanzas públicas²³¹, e inclusive se presume lograr superávit²³². En América Latina transitamos de altos déficits fiscales con crecimiento a un proceso dirigido desde el Estado, que pretende obsesivamente alcanzar las metas que dictan los fundamentos macroeconómicos sanos (equilibrio fiscal e inflación baja), a pesar de presentar una clara tendencia al estancamiento estructural, consecuencia de una severa reforma estructural, que trajo como consecuencia una aparente "neutralidad de la política económica" y una visión "minimalista" del Estado.

Todo ello nos lleva a hacernos algunas preguntas centrales para México, en este debate:

¿Es realmente el equilibrio fiscal, el que nos permitiría crecer en un entorno de estabilidad macroeconómica?

¿Perseguir el equilibrio fiscal como estrategia de política fiscal conduce a la generación de menores pasivos y menores presiones financieras al Estado?

Estas preguntas gravitan en un contexto en el que los países de América Latina, y en especial México, transitan por una política fiscal cuya trayectoria ha pasado de importantes déficits fiscales en los setentas y ochentas, a superávit a finales de los noventas, reconsiderando su presencia, para después, a inicios del siglo XXI, insistir y persistir en alcanzar obsesivamente un equilibrio fiscal (disciplina

²³¹ En Aguascalientes, el Coordinador de Políticas Públicas, Dr. Eduardo Sojo, apostó a que "el Congreso de la Unión aprobará la propuesta de déficit fiscal cero en las finanzas públicas, perfilada en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006". Insistió que un presupuesto con equilibrio fiscal, sumado a una economía más sólida y estable garantiza una transición tersa en 2006. *El Financiero*, 29 de agosto de 2005, pág. 6.

²³² En los Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de la Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación correspondiente al año 2006, se propone alcanzar un superávit equivalente al 0.2 % del PIB, pág. 81.

fiscal), como condición de estabilidad macroeconómica, al grado de pretender que esta meta sea asumida desde hace algunos años como política de Estado²³³.

En el caso de las economías latinoamericanas y la mexicana en especial, la asociación generalizada que se hace entre la crisis financiera con la que empieza el nuevo milenio, la recesión económica, el estancamiento estructural estabilizador y el accionar del Estado en la última década, otorga al problema del déficit una relevancia particular.

En este contexto, es claro que todo cambio en el valor real de la deuda pública repercute en el nivel del déficit presupuestario del Estado. Preguntarse por las consecuencias del incremento del déficit o su disminución equivale a analizar los efectos y las consecuencias que acarrea a la economía el tránsito de una situación de déficit fiscal creciente e inmanejable, a otra, donde se persigue obsesivamente una estrategia de equilibrio fiscal o déficit nulo.

La estrategia de la política presupuestaria la (*fiscal policy*) en la tradición anglosajona²³⁴ puede situarse, definirse y observarse desde dos ángulos, por sus medios y por sus objetivos:

Por sus medios a partir de la disposición de los flujos de ingresos y de gastos del Estado, con el fin de ser empleados para políticas de estabilización, deflación o desarrollo.

Por sus objetivos, los impuestos y gastos públicos pueden destinarse a múltiples fines políticos, económicos y sociales. Las políticas generales tienden a corto plazo a la estabilización de la renta nacional y a la eliminación de fluctuaciones económicas, y a largo plazo deben detonar crecimiento y desarrollo económicos.

Uno de los problemas más difíciles que presentan las políticas presupuestarias es el de la conciliación entre los fines coyunturales, de desarrollo y los otros objetivos que pueden intentar alcanzar: igualación de las rentas y, sobre todo distribución óptima de los recursos. La multiplicidad de fines perseguidos por el Estado hace muy complejo el análisis de su comportamiento y sus objetivos coyunturales.

Dichas estrategias y objetivos coyunturales pueden ser diversas. Distinguiremos aquí entre las políticas de estabilización, las políticas de lucha contra la inflación y

²³³ Al respecto el Dr. Eduardo Sojo Garza-Aldape, Coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia de la República, en el contexto de la discusión del presupuesto para 2004, declaró que “si no hay acuerdos previos en materia de reforma tributaria, se presentará el presupuesto sin modificaciones en la estructura fiscal de los ingresos, pero manteniendo la consistencia del déficit cercano al equilibrio y consistente con finanzas públicas sanas. Este principio no ha sido cuestionado por el Congreso de la Unión en los presupuestos públicos de 2001, 2002 y 2003, y ha ganado consenso para convertirse en una política de Estado. (...) Sólo así se podrá consolidar la estabilidad y asegurar la sostenibilidad del crecimiento económico para el largo plazo”. *El Financiero*, miércoles 29 de octubre de 2003, pág. 5.

²³⁴ Samuelson: 1959, Barro: 1981, Barro:1990, Feldstein: 1983, Dornbuseh - Fischer:1987, Musgrave: 1976.

las políticas de desarrollo. La política de estabilización y la política antiinflacionaria no son en realidad distintas y la segunda en realidad es una fase de la primera.

Las políticas de estabilización toman en cuenta las diferentes técnicas de orden presupuestario que permiten actuar sobre las fluctuaciones económicas coyunturales a fin de limitar su amplitud. Estabilizar la economía por la disposición de recursos presupuestarios es ejercer una acción expansionista en la recesión y una acción deflacionista cuando la economía está a punto de alcanzar el pleno empleo.

A excepción de Keynes, las doctrinas ortodoxas anglosajonas²³⁵ de la Hacienda Pública y sobre todo en los últimos veinte años sólo han reconocido hasta nuestros días una sola regla en materia de política financiera: la realización en cualesquiera circunstancias del equilibrio presupuestario. Esta regla implica la prohibición de déficits corrientes. Desde este punto de vista, la mejor solución para un Secretario o Ministro de Hacienda consistía en “rozar el déficit”. Esta rigidez en las reglas se emparejaba, por otra parte con una completa indiferencia en cuanto a los movimientos de la economía: el presupuesto tenía que estar en equilibrio en cualesquiera de las circunstancias, tanto en la depresión como en la expansión.

Estas reglas se enraizaron profundamente en la tradición de los economistas y hacendistas clásicos. Para Adam Smith (1776), la exigencia de un equilibrio presupuestario se basa ante todo en el temor que experimenta ante la posibilidad del endeudamiento del Estado: ello desvía los capitales de las inversiones productivas que podrían llegar a la industria y el comercio, además alienta los gastos suntuarios y las guerras. Podemos ver aquí el reflejo de la situación concreta en un periodo en que la economía productiva tenía enormes necesidades de capitales y en la que el gasto público, que conservaba todavía las características heredadas de la época feudal aparecía como una carga improductiva para una economía totalmente dedicada a la industrialización.

En un enfoque analítico sobre la deuda planteado por David Ricardo (1817), según el cual existe una equivalencia entre impuestos y deuda pública; el financiamiento de un déficit gubernamental con un incremento tributario equivale a un financiamiento con deuda porque, al final de cuentas, las generaciones futuras terminarán por pagar más impuestos para financiar el servicio de la deuda, en el caso de que el gobierno optara por endeudarse en lugar de incrementar los impuestos para financiar el gasto público. El principio de equivalencia supone que los agentes económicos son racionales y están perfectamente bien informados; es decir, planifican sus decisiones en el largo plazo y asumen de manera plena la equivalencia ricardiana.²³⁶

²³⁵ Friedman: 1971, Dornbusch y Fischer: 1987

²³⁶ Barro rescató esta idea para introducir el problema del impacto del crecimiento explosivo del déficit y la deuda pública. Esta propuesta fue retomada por la escuela de las expectativas racionales y cuestionó la validez del principio de equivalencia. El supuesto de Barro es que los individuos son racionales cuando enfrentan un incremento del presupuesto financiado con déficit, son conscientes de que los impuestos futuros deberán aumentar para financiar las cargas de intereses de la deuda adicional; dichos individuos computarán el valor presente de este incremento en términos de impuestos y verán que su valor presente es igual a lo que hubieran

La segunda razón del apego al equilibrio presupuestario es de orden político: el equilibrio presupuestario supone votar por un determinado volumen de impuestos y la resistencia a la imposición constituye la única limitación eficaz a la extensión ilimitada de las funciones del Estado y a la irresponsabilidad de que gozarían los gobernantes si pudieran gastar con toda libertad.

Suponen que un presupuesto equilibrado favorece la economía real en tanto la incentiva a través de la demanda pública de bienes y servicios y de un crédito público financiado a través del incremento de los ingresos ordinarios. Como estimulador de la formación de nueva riqueza el presupuesto equilibrado se inclina por una mayor y mejor colaboración entre el Estado y los agentes económicos y entre el Estado y la ciudadanía, con el objeto de acrecentar su legitimidad. El equilibrio del presupuesto favorece así una mayor correlación entre Estado y mercado.²³⁷

Por otra parte, el endeudamiento que resulta del déficit tiene consecuencias acumulativas para la gestión de las finanzas: aumenta el costo de los gastos públicos por los intereses a que da lugar y, en consecuencia, incrementa la carga fiscal haciendo más difícil el equilibrio de los presupuestos futuros.

En este contexto el déficit tiene un impacto negativo en el crecimiento provocando *crowding-out*, propiciando deliberadamente un desplazamiento del ahorro y la inversión privada y tomando recursos de manera ilegítima del sector privado.

Por último, dos argumentos de orden económico vienen a reforzar las precedentes consideraciones político-administrativas: la creencia ampliamente extendida entre la opinión pública, de que el déficit presupuestario provoca necesariamente inflación y la ruina de la moneda, así como la tesis de los marginalistas según la cual el equilibrio del presupuesto proporciona un criterio acertado para juzgar acerca de la oportunidad de transferir recursos del sector privado al sector público.

Estas diversas proposiciones, que pueden encontrar o no la adhesión en el terreno técnico, se encuentran sintetizadas y justificadas en bloque por la opinión expuesta a menudo, de que los asuntos de Estado han de llevarse como los de un

tenido que pagar en el caso de financiamiento a través de impuestos. El valor neto se reduce igualmente en ambos casos; por lo tanto, los efectos económicos del financiamiento a través de impuestos o a través del endeudamiento son equivalentes. El consumidor racional, que en el largo plazo terminará en la misma posición en ambos casos; reaccionará de igual forma cualquiera que sea el método de financiamiento elegido. No existe por tanto el dilema de la elección. El efecto expulsión deja de ser un problema, así como la elección de la combinación correcta de políticas económicas. El equivalente ricardiano está basado en supuestos demasiado restrictivos y poco realistas, por lo que difícilmente se puede esperar que los consumidores prevean las consecuencias futuras del endeudamiento presente, dado que los acreedores y los contribuyentes no serán las mismas personas, además las futuras leyes impositivas y la distribución de la carga son inciertas; además, también pueden financiarse adiciones iniciales al servicio de la deuda contrayendo nuevas deudas. En Ayala: 1997

²³⁷ Carmagnani: 1994

particular o los de una empresa privada, y que por lo tanto el déficit presupuestal es al mismo tiempo peligroso e inmoral.

Pero el verdadero problema no está en esta discusión, lo realmente importante es evidenciar que alcanzar el déficit fiscal nulo es prácticamente imposible.

6.1.1 El equilibrio presupuestario y la revolución keynesiana

La revolución keynesiana derivada de la publicación de la Teoría General y las consecuencias del principio de la demanda efectiva en el campo de la hacienda pública fueron puestas de manifiesto por los autores keynesianos como Lerner²³⁸, quien dentro de los autores de lengua inglesa es de los que sin duda han contribuido de manera más importante a esta corriente.

El estudio de la deuda pública al que se dedicó este autor keynesiano, mostró el carácter real de la carga de la deuda: puso de manifiesto que el límite de la deuda no es un dato fijo y permanente, sino que depende de una serie de variables, tales como la capacidad contributiva, la distribución de las rentas y el peligro de inflación.

La aplicación de la doctrina de la demanda efectiva permitió igualmente combatir con facilidad ciertas justificaciones del equilibrio presupuestario: el endeudamiento público no puede ser considerado como una desviación de capitales; del mismo modo, el equilibrio presupuestario no sirve ya de guía para la asignación de recursos entre el sector público y el sector privado si existen factores de la producción desocupados y susceptibles de empleo. El análisis keynesiano conduce a la política de compensación activa (*managed budget policy*).

Esta política se relaciona con la Teoría de la Hacienda Pública de Lerner²³⁹, que como keynesiano esbozaba un cambio de orientación fundamental: la atención pasaba del equilibrio del presupuesto al equilibrio de la economía y aquél perdía el carácter de meta intangible para convertirse en un medio.

Pero la misma naturaleza de las fluctuaciones económicas y la estructura de los sistemas fiscales dominantes en los países industrializados hacen muy improbable el mantenimiento del equilibrio presupuestario durante la depresión. El pretender alcanzar equilibrio fiscal deprime a la economía, rompe el ciclo de ingreso y debilita al mercado interno.

En efecto, el equilibrio presupuestario es el resultado de la evolución de los gastos con relación a la evolución de los ingresos. Si prescindimos de las influencias

²³⁸ Lerner: 1934

²³⁹ Lerner define en sus obras *Economics of Control* y *Economics of Employment* que la Hacienda Funcional no obedece a las reglas de la "hacienda sana": La hacienda funcional consiste en el reajuste de los flujos de ingresos y gastos públicos en función de las fluctuaciones de la actividad privada y con miras a la obtención de un determinado nivel de renta y de empleo.

exógenas que pueden ejercerse sobre ambos flujos, vemos que tanto los gastos como los ingresos manifiestan una cierta sensibilidad a la coyuntura y varían en más o menos estrecha relación con ella. Ahora bien, no parece que estas evoluciones puedan ser paralelas y posibilitar el equilibrio presupuestario.

Por el contrario, los sistemas fiscales contemporáneos son altamente sensibles y siguen estrechamente las fluctuaciones económicas.

El resultado de esta disparidad entre el movimiento de los ingresos y el de los gastos públicos es la frecuente aparición de un saldo presupuestario. Este saldo tiende a armonizarse con las exigencias del equilibrio económico.

La decisión de aplicar los principios de la hacienda ortodoxa y de mantener a toda costa el equilibrio del presupuesto obliga a los gobiernos a comprimir los gastos y a aumentar los impuestos en época de crisis, e inversamente a disminuir los impuestos y a aumentar los gastos durante la expansión.

Esta política es ineficaz las más de las veces porque las economías realizadas en los gastos públicos sólo pueden tener un alcance muy limitado, y es difícil durante una época de depresión, aumentar el rendimiento de los impuestos cuando la materia imponible se contrae.

La estricta aplicación de la regla del equilibrio presupuestario se presenta tan peligrosa como difícil de ser llevada a la práctica. Como escribe Masoin: "Existe una incompatibilidad de principio entre el equilibrio anual del presupuesto y la estructura de los ingresos y gastos públicos. La búsqueda del equilibrio anual independientemente, de ser una quimera, va directamente en contra del interés de la economía nacional y de la buena marcha de la propia Hacienda Pública."²⁴⁰

A pesar de las serias y preocupantes consecuencias económicas que se han hecho evidentes en América Latina y en México, en particular por tratar de alcanzar el equilibrio fiscal como condición de estabilidad macroeconómica, este fundamento sigue presente y se defiende cada día con mayor vigor.

La postulación e instrumentación de uno de los fundamentos macroeconómicos (déficit nulo o cero), llama mi atención, por su insistencia y regularidad en el discurso público, especialmente por el nivel de su defensa e institucionalización en el discurso oficial, sobre todo, como veremos más adelante, por su inconsistencia.

Funcionarios de alto nivel en nuestro país han declarado lo siguiente: "El ancla del Programa Económico es la disciplina fiscal. La disciplina fiscal seguirá siendo la piedra angular de la estabilidad macroeconómica y el elemento que se utilizará para dinamizar la economía".²⁴¹

²⁴⁰ Masoin: 1946

²⁴¹ Declaración del Dr. Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público, *El Financiero*, 21 de abril de 2003.

También se afirmó que “la disciplina en el gasto no se explica por ningún dogmatismo y ni siquiera por un principio económico, sino de simple aritmética, ya que no se puede gastar más de lo que se tiene para evitar un endeudamiento excesivo”.²⁴²

Recientemente el Jefe de la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas Eduardo Sojo apostó a que el Congreso de la Unión aprobará la propuesta de déficit fiscal cero en las finanzas públicas, perfilada en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2006. Inclusive insistió que un presupuesto con equilibrio fiscal, sumado a una economía más sólida y estable, garantiza una transición tersa en 2006.²⁴³

Como podemos ver, este fundamento macroeconómico “sano” constituye actualmente el eje principal de la política económica para muchos gobiernos y el medio eficaz para reestructurar al Estado, limitar los gastos públicos y, en consecuencia alcanzar la “neutralidad” en la intervención del Estado en la vida económica.

Las reglas ortodoxas no son solamente (o no principalmente) recomendaciones de política económica: son también y sobre todo reglas de “buena administración”. Hoy se han convertido en un instrumento económico endógeno y político que redefine, acota y le da una nueva dimensión al nuevo papel del Estado y a las nuevas reglas institucionales con los que éste interactúa con el mercado. En este aspecto, esencialmente no sólo no han sido sustituidas, sino como veremos adelante, se han fortalecido.

6.1.2 La imposibilidad de conciliar equilibrio fiscal y la acción estabilizadora

La prohibición absoluta de todo déficit para contrarrestar la caída del nivel de empleo, independientemente de que es imposible lograrlo, es tan peligrosa y arriesgada como la idea de abandonar toda vigilancia de la viabilidad y el buen desempeño de las cuentas presupuestarias.

Se ha tratado, por tanto, de conciliar los objetivos de equilibrio presupuestario y de la estabilización coyuntural. Para ello se han propuesto dos fórmulas: la primera, desarrollada antes de la guerra, se basa en el escalonamiento del equilibrio en el tiempo (fórmula del presupuesto cíclico); la segunda, preconiza la puesta en práctica, por medio de reglas apropiadas de técnicas tendientes a la estabilización automática de la coyuntura y que al mismo tiempo salvaguarden el principio del equilibrio presupuestario.

²⁴² Declaración del Dr. Francisco Gil Díaz, Secretario de Hacienda y Crédito Público. En la *Glosa del Segundo Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox*. En la H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura *El Financiero*, 13 de septiembre del 2002, pág. 4.

²⁴³ *El Financiero*, 29 de agosto del 2005, pág. 6.

El presupuesto cíclico posee la ventaja de respetar las preocupaciones del equilibrio presupuestario, al mismo tiempo que ejerce una influencia reguladora sobre la coyuntura.

La idea del equilibrio cíclico del presupuesto constituye un marcado progreso con relación a la doctrina del equilibrio anual. Representa una toma de conciencia de la acción ejercida por las finanzas públicas sobre la economía, y trata de conciliar los imperativos económicos con las reglas que continúan constituyendo los imperativos básicos de una buena administración.

Alcanzar el equilibrio presupuestal supone, erróneamente, que los ingresos fiscales serán suficientes para asegurar el equilibrio del presupuesto con un alto nivel de empleo. También supone que los nuevos gastos deberán cubrirse con impuestos adicionales y que los superávits presupuestarios originados por el crecimiento económico se absorberán mediante la reducción de los impuestos.

Se olvida que en la realidad el equilibrio fiscal pretendido y las medidas aplicadas para alcanzarlo deprimen la actividad económica, cae la captación tributaria y rompe el circuito ingreso.

La flexibilidad automática supone que las fluctuaciones coyunturales darán lugar normalmente al superávit durante las expansiones y al déficit durante las recesiones, las cuales actuarán automáticamente como estabilizadores, pero no se actuará sobre la fiscalidad para aumentar dichos superávits o déficits.

Acciones no automáticas: si la economía se encuentra amenazada por una inflación o una depresión grave pueden efectuarse variaciones en las tasas impositivas o en los gastos. Se admite que durante la aplicación de este tipo de políticas, también juegan paralelamente las políticas monetaria, de tesorería y la deuda pública.

La regla del equilibrio presupuestario (incluso si se busca el equilibrio "marginal", es decir, el equilibrio entre gastos suplementarios e ingresos suplementarios) posee una virtud disciplinaria fundamental: permite ejercer a los impuestos su función tradicional de freno del gasto, y de este modo evita una extensión desmesurada de las funciones del Estado.²⁴⁴

La idea general latente de la propuesta de equilibrio fiscal es asegurar una aparente neutralidad económica del Estado, justificada por medio de una gran desconfianza frente a la acción "discrecional" y/o cuasifiscal del Estado.

Por lo anterior sostengo como hipótesis que el equilibrio fiscal como condición de estabilidad macroeconómica es inalcanzable a través de una política económica ortodoxa, ya que las medidas que se instrumentan para lograrlo deterioran la actividad económica y el ciclo ingreso-gasto, generando presiones crecientes a la

²⁴⁴ Brochier y Tabatoni: 1960

deuda pública, situación que destruye el esfuerzo estabilizador por su alto costo fiscal y social.

Esta hipótesis no implica una invitación para regresar al pasado, en donde el déficit fiscal en México y América Latina alcanzaba más de 20% del PIB. Lo que tratamos de demostrar es que este fundamento analítico (déficit nulo) es inconsistente en su aplicación en una economía abierta, con pobre crecimiento, y bajos índices de competitividad como la mexicana; ya que lejos de reducir el déficit se incrementa la deuda pública.

Hoy en día el frente de batalla no está en una defensa a ultranza del mercado, ni en un Estado omnipotente que opere la economía. Nos dirigimos a una postura más equilibrada, una que reconoce tanto el poder como las limitaciones de los mercados; así como la necesidad de que el gobierno, instituciones y sociedad desempeñen un papel visible en la economía.

Esto implica rescatar y defender entre otras “la idea de que los mercados autorregulados nunca funcionan. Sus deficiencias, no sólo en cuanto a los mecanismos internos, sino también a sus consecuencias, son tan grandes que se hace necesaria la intervención gubernamental”. “Hoy en día no hay apoyo intelectual razonable para la proposición de que los mercados, por sí mismos, generen resultados eficientes, mucho menos equitativos”. “Siempre que la información resulte imperfecta o los mercados estén incompletos –o sea, en esencia todo el tiempo–, las intervenciones que se dan *en principio* mejorarían la eficiencia de la asignación de los recursos²⁴⁵, y que las consecuencias de este fundamento analítico son absolutamente contrarias a lo que aparentemente persiguen: eficiencia y optimalidad.

Lo que se está generando al seguir este tipo de fundamentos, es estancamiento económico, deterioro del mercado interno, caída de la captación tributaria, rompimiento del circuito ingreso-gasto y crecimiento de la deuda pública y presiones devaluatorias, y, como lo demostraremos más adelante, un costo fiscal creciente con la imposibilidad de rehabilitar las finanzas públicas por vías sanas debido la caída de los ingresos fiscales.

Implica también evidenciar que las instituciones públicas encargadas de alcanzar los fundamentales de nuestra economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, no reflejan en sus publicaciones oficiales el nivel real del déficit en nuestro país, ya que independientemente de la clasificación y la metodología utilizada, el déficit oficial que estas instituciones dan a conocer no incorpora todos los pasivos que deben ser incorporados en su medición y mucho menos hace evidente que el costo fiscal de estos es creciente.

Este no reconocimiento de pasivos del Estado, que necesariamente impactan el déficit público, implica un no reconocimiento oficial y deliberado de la intervención

²⁴⁵ Stiglitz: 2003

del Estado en la economía. Lo que podría llevar eventualmente a una inviabilidad financiera a nuestro país en un futuro próximo.

6.2 Marco conceptual

La cuestión de la fiscalidad desde la perspectiva macroeconómica y su relación con los planes de estabilización es fundamental. Para ello dos conceptos económicos estrechamente relacionados entre sí son centrales: déficit fiscal y deuda pública. El primero es una variable de flujo; es decir, es una variable cuya magnitud se expresa por unidad de tiempo, por el contrario la deuda pública es una variable de "stock" o de acervo, cuya magnitud sólo es posible expresar en un punto del tiempo. Sin embargo, hay una relación indisoluble entre el valor de los flujos del déficit público en un periodo de tiempo determinado y el valor inicial y final del acervo de la deuda pública en ese mismo lapso.²⁴⁶

Podríamos definir al déficit fiscal gubernamental como la diferencia entre los egresos y los ingresos totales del gobierno durante un lapso de tiempo, o que el déficit fiscal es igual al aumento neto de necesidades de financiamiento, esto es, igual al aumento neto de la deuda pública.

Por lo anterior, independientemente de que la deuda pública interna sea legal o sea contingente, el hecho es que presiona e incrementa a la deuda pública, ya que el déficit real es igual al aumento neto de las necesidades de financiamiento.

Esta igualdad también nos proporciona la importante idea de que el déficit gubernamental puede medirse mediante la diferencia entre los flujos de gastos y de recaudación, o bien mediante la diferencia entre el acervo de capital y el inicial de la deuda pública.

Los cambios en el valor del acervo de la deuda pública (real y contingente) son iguales a la diferencia entre flujos de gastos e ingresos del gobierno, por lo que el servicio de la deuda pública cuando entra en operación es una causa importante de déficit.

Debido a esta igualdad entre déficit y la variación de los acervos de deuda pública, la antigua controversia acerca del efecto macroeconómico de la intervención del gobierno en la economía puede plantearse en términos de los efectos de la emisión de la deuda pública, o bien, como se hace frecuentemente en la actualidad, en términos del déficit gubernamental.

Por otra parte, a nivel agregado existen dos fuentes de financiamiento del déficit del gobierno: el sector externo y el sector privado interno. Esto significa haciendo abstracción de los problemas de medición y de la cobertura contable, que el déficit

²⁴⁶ Lasa: 1997

del sector público en un determinado lapso de tiempo será igual a la variación neta combinada ocurrida en el endeudamiento interno y externo en ese mismo periodo.

Lo que trato de demostrar, más allá de las definiciones y tipologías de concepto de déficit, es que el equilibrio fiscal pretendida como fundamento macroeconómico es inexistente e inalcanzable. Las instituciones gubernamentales, mediante su información estadística, respaldan que se ha alcanzado, sólo contablemente, pero no toman en cuenta todos los pasivos reales que la economía genera, y que al ser estos pasivos crecientes, necesariamente impactan negativamente a variables macroeconómicas fundamentales como el crecimiento del producto, los ingresos fiscales, el gasto y la inversión.

En este sentido, no debe perderse de vista que todo lo que se haga en el sector público de la economía tiene repercusiones importantes en la economía real y financiera, en el sector privado y en la balanza de pagos.

6.2.1 Evolución conceptual del déficit y sus implicaciones

Como veremos más adelante, independientemente de la conceptualización, la ordenación de los esquemas contables y la medición de los diferentes déficits y pasivos del Estado, debemos dejar claro que el déficit es la expresión de un flujo continuo y creciente en el que la persecución permanente del déficit nulo como meta es inalcanzable, ya que al acercarse aparentemente a ella, se generan nuevos y mayores problemas que obligan al Estado a compensar a los agentes económicos privados los costos que la aplicación de su política fiscal le genera por operar en una economía abierta con relativo nivel de estancamiento, resultado de la dinámica del gasto público y trayectoria de la inversión. Esto incide necesariamente en la reducción del nivel de empleo, ingreso y recaudación. Esta situación mina el ciclo ingreso-gasto y eventualmente genera nuevas presiones al déficit fiscal.

La definición, interpretación conceptual y consecuencias del déficit no son de ninguna manera un problema intrascendente, los cambios contables, jurídicos e institucionales lo demuestran; sus alcances y características tienen implicaciones teóricas y consecuencias verdaderamente importantes sobre todo en la definición del perfil de la política macroeconómica y en su diseño táctico y estratégico. Pero lo importante no es estructurar ni hacer una tipología del déficit, sino explicar qué lo detona, qué lo presiona y analizar sus consecuencias.

6.2.2 Balance fiscal: situación actual, evolución y calidad de las estadísticas de las finanzas públicas en México

A lo largo de la investigación se hace evidente la verdadera dimensión e importancia teórica, política y estratégica del debate respecto a la propuesta de alcanzar equilibrio fiscal.

El asunto no sólo es técnico. Es un asunto teórico y político estratégico que refleja el papel que juega el Estado en la dinámica económica y de cómo éste protege a algunos agentes económicos y encubre manipulando indicadores que reflejan, aparentemente, que nuestro país sí consigue oficialmente el objetivo de alcanzar el “equilibrio fiscal”, aunque esta meta sólo sea “verificable” contablemente.

Las inconsistencias y falta de transparencia se esconden en este flujo continuo de tipologías y de conceptos viejos y nuevos de déficit fiscal, pero lo real, más allá de los nuevos esquemas contables puestos en marcha en el sector público, es que las presiones crecen día a día, se hacen evidentes y reflejan una alta vulnerabilidad de las finanzas públicas en nuestro país.

Las modificaciones y reformas de diversos ordenamientos jurídicos y nuevos esquemas de regulación, vigilancia y transparencia del gasto público, reflejan esta situación, tan es así que en el Artículo 35 de la Ley de Ingresos de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal 2002, se le incorporó lo siguiente:

“Con el propósito de transparentar la formación de pasivos financieros del Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá hacer llegar a las Comisiones de Hacienda y Crédito Público y de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, a más tardar el 30 de abril, una definición de los balances fiscales, junto con la metodología respectiva, en que busque incluir de manera integral las obligaciones financieras del Gobierno Federal”.

Para dar cumplimiento a lo establecido en dicho precepto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaboró dos documentos en los que se definen dos indicadores fiscales en México: Balance Fiscal y Requerimientos Financieros del Sector Público.²⁴⁷

En estos documentos podemos observar que los indicadores fiscales en México se apegan, en términos generales, a los conceptos que proponen las guías internacionales para la elaboración de estadísticas de finanzas públicas. En particular, una de las guías más difundidas es el Manual de Estadísticas de Finanzas Públicas del Fondo Monetario Internacional (FMI), vigente desde 1986.

En algunos aspectos existen discrepancias porque la clasificación o agrupación de las operaciones deben cumplir con diversos ordenamientos jurídicos y reglas presupuestarias establecidas en el país. Pero, en realidad éstas no reflejan la verdadera dimensión del problema del déficit en nuestro país, ni mucho menos nos dan elementos que nos permitan explicar el por qué crecen y persisten nuevas presiones fiscales.

Sin embargo, para evaluar la postura fiscal, la tendencia es modificar el actual enfoque de flujo de efectivo a uno en términos devengados que muestre la variación neta del patrimonio del sector público, y que se encuentra en el Manual

²⁴⁷ SHCP: Balance Fiscal en México, abril 2004.

del FMI publicado en 2001. Es importante señalar que la migración al nuevo esquema de las cuentas fiscales conlleva adecuaciones profundas en las prácticas contables y presupuestarias actuales que no podría adoptarse de manera inmediata. De hecho, son pocos los países cuyos sistemas de cuentas fiscales se guían con la nueva propuesta, pero en muchos otros países existe la voluntad de migrar al nuevo esquema.

A fin de mejorar la transparencia y las prácticas en la elaboración de las estadísticas fiscales y económicas, el FMI ha venido creando instrumentos para evaluar la calidad de las estadísticas de finanzas públicas. Uno de ellos se refiere a las Normas Especiales de Divulgación de Datos (NEDD), a las que México se suscribió en 1997, y que son una serie de prácticas óptimas para orientar a los países que tienen o buscan el acceso a los mercados internacionales de capital, para efectos de la divulgación de sus datos económicos y financieros. En este contexto, el país cumple con las prácticas recomendadas de acceso del público a los datos que proponen las NEDD, con el marco normativo que sustenta la integridad de las estadísticas, con la oportunidad en la divulgación, y con los criterios de clasificación de las operaciones. Asimismo, para mejorar la calidad y transparencia de la política fiscal, se solicitó su evaluación con respecto al "Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia en las Finanzas Públicas" y se está elaborando el "Informe sobre Observancia de Estándares y Códigos" del módulo de estadísticas económicas y financieras.

Al respecto, los esfuerzos siguen siendo limitados. Transparentar los indicadores fiscales y económicos sigue siendo un problema que persiste: al respecto el FMI en su "Informe sobre la Observancia de Códigos y Normas de Transparencia" manifiesta una posición crítica hacia nuestro país, cuando hace las siguientes recomendaciones:

"México debe realizar diversos cambios regulatorios, contables e informativos para mejorar la transparencia fiscal y homologarla a la de otros países agrupados en la OCDE. El FMI muestra preocupación por las estadísticas oficiales de finanzas públicas, al decir que es una información "muy pobre" y no refleja la situación real de México al no representar con toda transparencia el tamaño del déficit presupuestal ni de los pasivos contingentes. Los números de las finanzas públicas "no proveen" elementos suficientes para el análisis de los diversos riesgos fiscales que enfrenta el gobierno de México".²⁴⁸

Estas propuestas se enmarcan dentro de la asistencia técnica que proporciona a sus miembros ese organismo internacional, en especial recomendando complementar la información financiera federal con la de los estados y municipios del país y, en su caso, mejorar el registro de la documentación que permita dar mayor claridad a las prácticas contables del sector público.²⁴⁹

Esta situación me obligó a revisar diferentes tipologías y clasificaciones oficiales al respecto. A partir del análisis de estos documentos, así como de otros desarrollados en el ámbito académico relacionados con el tema, de manera

²⁴⁸ El Financiero. (Reporte Semanal), 19 de septiembre, México, 2002, pág. 3 A.

²⁴⁹ El Financiero 19 de septiembre de 2002.

sin tética, ordené y clasifiqué los diferentes conceptos de balance del Sector Público Federal, así como su contenido metodológico, incluyendo al mismo tiempo las aportaciones teóricas más importantes de diferentes autores:

Clasificación de los balances del Sector Público Federal

Autor	Primario del Sector Público	Económico	Presupuestal	No presupuestal	Presupuestario	De capital	Financiero	Operacional Financiero
Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP)	(Ingresos menos Egresos del Sector Público) menos pagos de intereses.	(Ingresos menos Egresos) del Gob. Federal y Entidades Paraestatales de control presupuestario directo e indirecto. Se divide en balance presupuestario y extrapresupuestario	(Ingresos + Gastos del Gobierno Federal y Entidades paraestatales de control presupuestario o directo)	(Ingreso – Gasto) de organismos descentralizados, empresas de participación estatal, fideicomiso del Gob. Fed. (o entidades anteriores fuera del Presupuesto de Egresos de la Federación), de acuerdo al art. 16 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. 1	(Ingresos menos Egresos del Gob. Federal) + los de las entidades paraestatales de control presupuestario directo		(Balance del Gob. Federal) + (Déficit o Superávit de entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto) + (Resultado del uso de recursos para financiar a los sectores privado y social)	Muestra las operaciones financieras de ingresos, egresos y déficit de las dependencias y entidades del Sector Público Federal deducidas de las operaciones compensadas realizadas entre ellas.
	Primario	Económico	Presupuestal	No presupuestal	Presupuestario	De capital	Financiero	Operacional
Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)	(Ingresos – Egresos del Sec. Pub) - Intereses de la deuda	(Ingresos – Egresos) de entidades paraestatales de control presupuestario directo e indirecto. $\equiv$ (Déficit presupuestal + no presupuestal)	(Ingresos petroleros y no petroleros – Gastos presupuestales del Gob. Federal y Sector paraestatal de control directo)	(Ingresos – Gastos) del D.F. y organismos y empresas de control presupuestario o indirecto	(Ingreso – Gasto) de las entidades paraestatales de control presupuestario directo	(Ingresos – Egresos) de capital de entidades del Sector Público.	(Ahorro – Des ahorro) en cuenta corriente. $\equiv$ Déficit o Superávit en cuenta de capital. $\equiv$ (Déficit económico +/- intermediación financiera)	(Superávit económico primario – amortización inflacionaria del saldo de la deuda pública) en M.N.
	Primario	Económico	Presupuestal	No presupuestal	Presupuestario	De capital	Financiero	Operacional
Aspe, P	(Déficit financiero – pagos totales de intereses del sector público internos y externos)						(Déficit del Gob. Federal + Déficit del Sector paraestatal controlado + no controlado)	Déficit financiero total – intermediación financiera del sector público - Obligaciones de intermediación

								os financieros oficiales aceptadas por el Gob. Federal - Component e inflacionario de la deuda interna neta del sector público no financiero + aceptación de obligaciones por intermediarios financieros oficiales sobre el gobierno fed
	Primario	Económico	Presupuestal	No presupuestal	Presupuestario	De capital	Financiero	Operativo
Dornbusch, R.								Distingue déficit efectivo y operativo: el primero calcula el déficit tomando el servicio pleno de la deuda como la medida del servicio de la deuda, mientras que el segundo incluye sólo el pago de intereses reales. Déficit operativo = déficit efectivo menos la tasa de inflación multiplicada por el valor de la deuda vigente La contribución de la deuda externa al déficit en moneda nacional es igual a la tasa de interés

								(libor + 2%), más la tasa de depreciación de la moneda multiplicada por la razón de la deuda externa al ingreso.
	Primario	Económico	Presupuestal	No presupuestal	Presupuestario	De capital	Financiero	Operativo
Córdoba, J.	(Déficit financiero – el servicio total de la deuda pública)							(Déficit financiero – componente inflacionario del servicio de la deuda pública interna)

Fuentes.

Aspe, Pedro. *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, 1993, FCE.

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, "Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2001",

Cámara de Diputados, Legislatura LVIII, septiembre de 2001, México.

Córdoba, M. J., La Reforma Económica, en *México: Auge, Crisis y Ajuste*, El Trimestre Económico, Lecturas no. 73, FCE, México, 1993.

Dombusch, Rudiger, *México: Estabilización, Deuda y Crecimiento*, El Trimestre Económico, Número 250, abril-junio de 1996, FCE, México.

SHPC, *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, 2ª edición, 1998.

1. Este artículo nos refiere a las fracciones I a IV del artículo 2º de esta misma ley y se refiere al Poder Legislativo Judicial, Presidencia de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República. Las entidades que en capítulo especial quedan incluidas dentro de las previsiones del Gasto Público son el Distrito Federal, los Organismos Descentralizados, las Empresas de participación estatal mayoritaria, los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal, el Distrito Federal o algunas de las entidades (organismos descentralizados y/o empresas de participación estatal) mencionadas.

2. Costo financiero: gastos por intereses y comisiones que se deriven de un título de crédito o contrato respectivo. Incluye las fluctuaciones cambiarias y el resultado de la posición monetaria. Incluye intereses de la deuda interna y externa y los recursos para programas de apoyo financiero.

3. Gasto no programable: incluye los pagos de intereses de la deuda que corresponde a transacciones financieras, las participaciones a Estados y Municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializan vía las erogaciones de los beneficiarios.

4. Gasto programable: incluye las erogaciones que realiza la Administración Pública Central en la prestación de servicios e inversión pública, así como las asignaciones que las entidades paraestatales de control presupuestario directo destinan a la producción de bienes y servicios que aumentan directamente la oferta global. Excluye el servicio de la deuda que corresponde a transacciones financieras como las participaciones a Estados y Municipios y los estímulos fiscales, cuyos efectos económicos se materializan vía las erogaciones de los beneficiarios.

Toda esta discusión sobre el déficit, su clasificación e interpretación, debe dar como resultado la posibilidad de explicar la evolución y trayectoria del balance del Sector Público, pero también nos debe dar herramientas para evidenciar que los déficit reportados oficialmente no reflejan integralmente la situación real de las finanzas públicas. Nos debe dar elementos para ordenar y observar su evolución y las consecuencias de éste durante los últimos veinte años. Permitiendo, en primer lugar, analizar la relación que guarda la situación financiera del Sector Público con algunas variables macroeconómicas fundamentales y sobre todo con la deuda pública.

Para ello iniciamos haciendo un ejercicio donde tomamos en cuenta la información que se presenta de los balances convencionales (primario, de capital y económico), la cual ha sido recopilada del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Enseguida, se presentan dos balances de elaboración propia con base en información del Banco de México, el INEGI y la Cámara de Diputados. Dichos cálculos se refieren a los balances financiero y operacional del Sector Público para el periodo 1980-2001.

La metodología para la construcción del balance financiero ha sido tomada del Informe anual del Banco de México correspondiente al año de 1987 y el balance operacional lo calculé a partir de un criterio establecido por el maestro Lasa²⁵⁰, ya que países como México en los que se producían fuertes oscilaciones de su tipo de cambio real en periodos cortos, y que además tienen un considerable endeudamiento externo, han preferido utilizar esta medida, por considerarlo menos revelador, ya que soslaya los cambios en la valoración real en moneda nacional del acervo de la deuda externa, producidos por el efecto combinado de la devaluación e inflación.

La fórmula para el cálculo del déficit operacional se expresa de la siguiente forma:

$$DO_t = W_t / P_t + \pi_t (i^*)(B_{t-1}^*/P_{t-1})(E_{t-1})((1+e_t)/(1+\pi_t)) + ((i - \pi_t)/(1 + \pi_t)) (B_{t-1}/P_{t-1}) - \pi_t / (1 + \pi_t)(M_{t-1}/P_{t-1})$$

Donde:

W: déficit primario del Sector Público expresado en precios corrientes.

B*: deuda externa denominada en dólares.

B: deuda interna expresada en precios corrientes.

M: deuda monetaria expresada en precios corrientes.

P: índice de precios (base 1993 = 100.0).

E: tipo de cambio (pesos por dólar).

π : Índice Nacional de Precios al Consumidor.

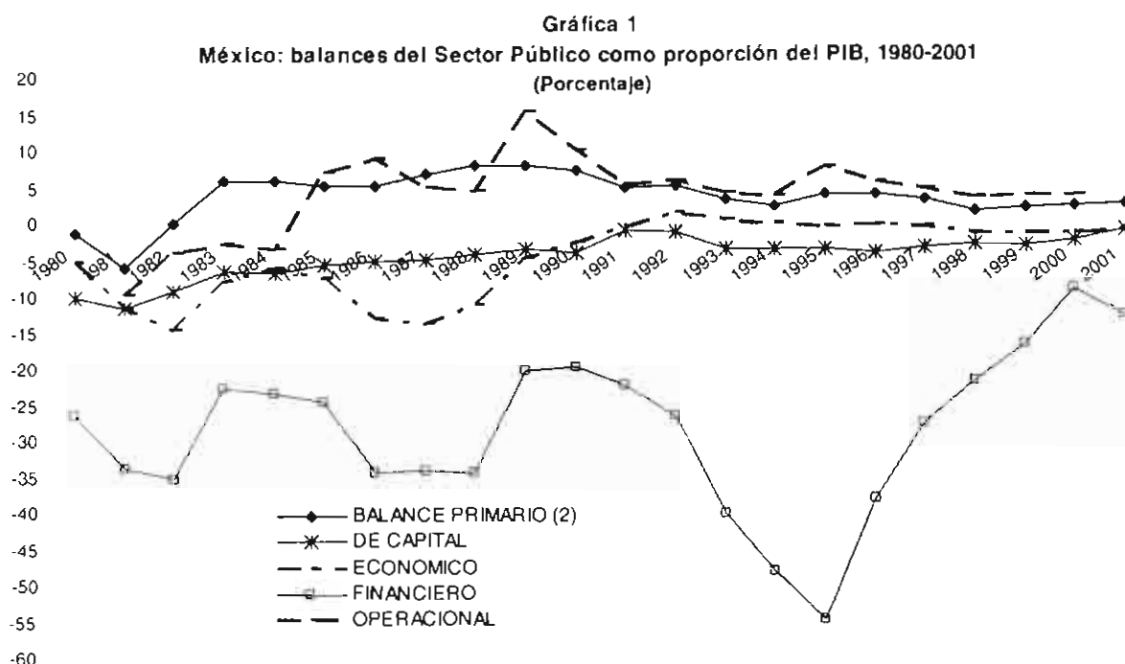
$e_t = (E_t / E_{t-1} - 1)$: tasa de crecimiento del tipo de cambio, tasa de devaluación si $e > 0$

i^* : tasa de interés (real) externa.

i : tasa de interés (real) interna.

Aclarado lo anterior, observamos que el balance primario del Sector Público en México fue deficitario a inicios de los años ochentas. A partir de 1982, el Sector Público ha registrado sistemáticamente un superávit primario del orden de entre 5 y 8% del PIB durante la misma década. Aunque el Sector Público continúa registrando un superávit primario durante los noventas, las Finanzas Públicas muestran una tendencia al equilibrio fiscal. Es decir, el balance primario pasó de 7.4 % del PIB en 1990 a 2.9 % en 2001 (ver la gráfica 1).

²⁵⁰ Lasa: 1997



Fuente. Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000, CEFP, Cámara de Diputados, H Congreso de la Unión, México, Septiembre de 2001.

El gasto programable del Sector Público ha registrado un fuerte descenso en tan sólo una década al pasar de 42% del PIB en 1982 a 23% en 1992. Por su parte, los ingresos públicos también han mostrado una contracción durante el mismo periodo. No obstante, la reducción de los ingresos públicos con relación al PIB ha sido mucho menor que la del gasto público. Durante la mayor parte de la década de los noventas, el ingreso y el gasto público han mostrado estabilidad. Así mismo, ambas partidas de las finanzas públicas, medidas como proporción del PIB, tienden a ser iguales. En virtud de que el déficit primario no registra el costo financiero de la deuda pública ni los pasivos garantizados por el Gobierno Federal, la postura fiscal a partir de 1982 ha consistido en una disminución paulatina del gasto con relación a los ingresos del Sector Público. En efecto, desde 1992 el balance primario del Sector Público muestra una fuerte cercanía al equilibrio fiscal.

El balance económico del Sector Público, a diferencia del balance primario, tuvo sistemáticamente un resultado deficitario en los años ochentas e inicios de los noventas. El componente de mayor peso en el déficit primario durante este periodo corresponde al balance presupuestario.

El gasto del Gobierno Federal (Poderes, IFE, CNDH y Administración Pública Centralizada) y de los Organismos y empresas bajo control directo presupuestario (PEMEX, CFE, LFC, IMSS, ISSSTE, Capufe y Lotenal) fue considerablemente mayor que sus ingresos durante este periodo, dando por resultado déficit del orden de 13, 11 y 12.5% del PIB, en 1982, 1986 y 1987 respectivamente.

Por su parte, el balance no presupuestario del Sector Público ha tenido una importancia menor en la evolución del déficit económico. Dicho balance tuvo un resultado deficitario no mayor de 1.5 por ciento del PIB durante los años ochenta.

En la mayor parte de la siguiente década, el balance no presupuestario del Sector Público mostró superávit con una fuerte cercanía al equilibrio. El presupuesto de las entidades bajo control presupuestario indirecto no depende de la aprobación del Poder Legislativo, su control y evaluación depende directamente del Poder Ejecutivo (ver gráfica 2).



El resultado del comportamiento del Sector Público ha mostrado una corrección paulatina e importante de su déficit económico al reducirlo de 14.5% del PIB en 1982 (la magnitud más alta durante los ochenta) a menos de un punto porcentual en 1991. Durante la primera mitad de los años noventa se ha conseguido un superávit en el balance económico. En la segunda mitad de la misma década el balance económico ha sido deficitario, no obstante su magnitud ha sido mucho menor que en la década anterior, alrededor de 1% del PIB (ver la gráfica 1).

El balance de capital ha sido sistemáticamente deficitario en las últimas dos décadas. No obstante, la magnitud de su déficit se ha reducido considerablemente al pasar de 11% del PIB en 1981 a menos de 1% en 2001. La tendencia del balance de capital hacia el equilibrio durante el periodo estudiado, implica que el Sector Público ha ejercido cada vez un menor gasto de capital con relación a sus ingresos. La gráfica tres muestra con bastante claridad dicha tendencia. En efecto, el gasto de capital disminuyó de 11.5% del PIB en 1981 a 2.7 en 2000. La

sistemática caída del gasto en inversión pública explica de manera fundamental la disminución del gasto de capital. La inversión financiera del Sector Público también ha mostrado una caída en los últimos veinte años, sin embargo, ésta ha sido mucho menor que en el caso de la inversión real, (ver la gráfica 4).

Si se considera el monto de la deuda externa del Sector Público y los efectos del tipo de cambio y la inflación sobre las obligaciones contraídas con el exterior, el resultado del balance primario se modifica sustancialmente, dando origen a la interpretación del balance operacional.

El balance operacional del Sector Público tuvo un resultado deficitario del orden de 9.5% del PIB en 1981. A partir de ese año, la magnitud de su déficit ha mostrado fuertes reducciones y desde 1985 este balance ha registrado superávit sistemáticamente. Aunque en 1989, las cuentas públicas registraron el superávit operacional más alto de su historia (15.6 por ciento del PIB), se observa una disminución del superávit operacional en la mayor parte de los años noventas (ver la gráfica 1).

El análisis del balance operacional está sujeto a tres componentes que actúan sobre el resultado del déficit primario público: 1) el servicio de la deuda externa (pago de intereses) con efecto tipo de cambio e inflación; 2) el servicio de la deuda interna con efecto inflación y 3) el efecto de la inflación sobre la deuda monetaria (impuesto inflacionario). Este balance descuenta el efecto inflacionario pero finalmente esconde el nivel de pasivos real en las finanzas públicas.

Durante los años ochentas, las devaluaciones recurrentes del peso (las más representativas corresponden a 1982 y 1986) vinculadas a un marcado proceso inflacionario (102%, 132% y 114% en 1983, 1987 y 1988 respectivamente) tuvieron un fuerte impacto sobre el servicio de la deuda externa denominada en dólares. El servicio de la deuda externa, considerando el efecto de ambas variables, alcanzó valores históricos del orden de 35 y 36 mil millones de pesos constantes de 1993 para los años 1983 y 1986 respectivamente. En lo sucesivo, el servicio de la deuda externa se redujo paulatinamente hasta la crisis de 1995, año en que se registró una macrodevaluación del peso con relación al dólar y la inflación fue del orden de 35%. En este año, el servicio de la deuda alcanzó una magnitud de 29 mil millones de pesos constantes.

El segundo componente para el análisis del déficit operacional corresponde al servicio de la deuda interna considerando el efecto de la inflación. Durante los años ochentas la economía mexicana fue golpeada por un proceso inflacionario que alcanzó valores de dos dígitos. Sin embargo, la deuda interna pública disminuyó fuertemente entre 1980 y 2000 al pasar de 356,350 millones de pesos

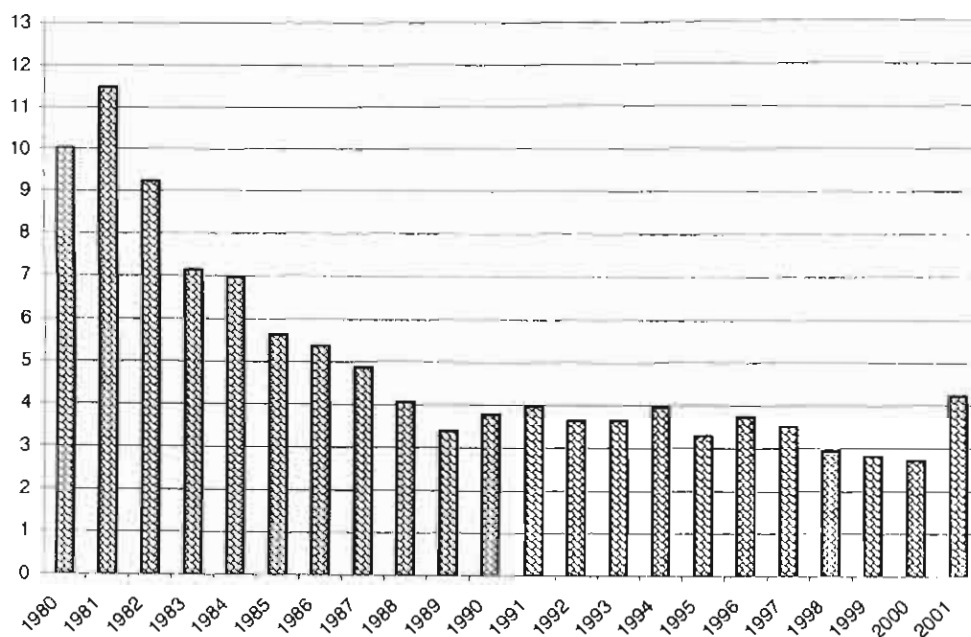
constantes en 1982 a 171,299 millones de pesos constantes en 1999. Así, el resultado neto del servicio de la deuda interna, considerando la inflación, ha sido negativo durante casi toda la década de los ochentas. Como resultado de la crisis de 1987, el servicio neto de la deuda interna pública tuvo por primera vez una magnitud positiva del orden de 58,907 millones de pesos constantes en 1989. No fue sino hasta 1995 cuando la devaluación del peso provocó un proceso inflacionario que incrementó notablemente el pago de intereses por concepto de deuda interna (17,946 millones de pesos constantes de 1993).

Por su parte, el efecto de la inflación sobre la deuda monetaria ha tendido a reducirse, excepto en los años posteriores inmediatos a las crisis (1984, 1988 y 1986).

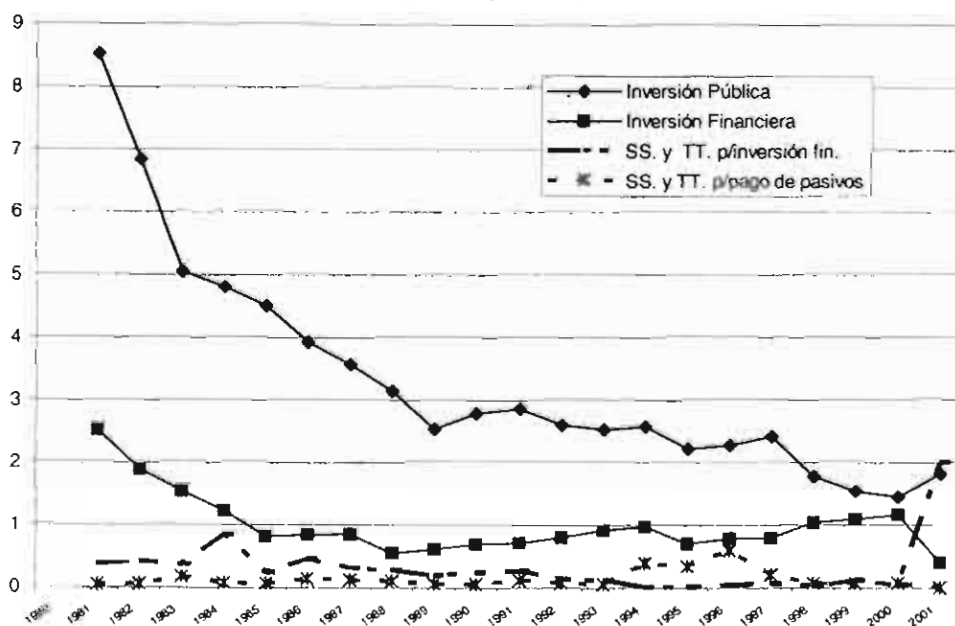
Considerando el efecto conjunto de los tres componentes sobre el déficit primario del Sector Público, encontramos que el balance operacional ha reducido su déficit vía disminución del servicio de la deuda externa y el efecto inflación sobre la deuda monetaria. Por el contrario, el servicio de la deuda interna ha presionado sobre el superávit operacional del Sector Público en años recientes, en especial entre 1993 y 1995, y de 1998 a la fecha.

Los resultados como podemos ver, hacen evidente que hay una reducción contable de los desequilibrios fiscales, pero en problema continua, ya que estos son ejercicios que se circunscriben a conceptos delimitados previamente por las instituciones encargadas de vigilar el comportamiento de las finanzas públicas, y que, como se señaló antes, las cifras oficiales son parciales y esconden diferentes tipos de endeudamientos o pasivos.

Gráfica 3
México: gasto de capital del Sector Público con relación al PIB, 1980-2001
 (Porcentaje)



Gráfica 4
México: componentes del gasto de capital del Sector Público, 1980-2001
 (Porcentaje del PIB)



Fuente: Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000, CEFP, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, Septiembre, 2001

A lo largo de este análisis, podremos observar cómo, independientemente de la ordenación de los esquemas contables presentados en los documentos anexos y de las diferentes metodologías utilizadas en la medición de los diferentes déficit y pasivos del Estado, debemos de entender que el déficit es la expresión de un flujo continuo en el que la persecución permanente del déficit nulo como meta es inalcanzable; ya que aparentemente al acercarse a ella, se generan nuevos y mayores problemas que obligan al Estado a compensar a los agentes económicos privados, los costos que la aplicación de su política fiscal les genera por operar en una economía abierta con relativo nivel de estancamiento y pérdida de competitividad, resultado de los bajos niveles de gasto público e inversión creciente. Esto incide necesariamente en la reducción del nivel de actividad económica, empleo, ingreso y recaudación. Proceso que finalmente genera nuevas presiones al déficit fiscal.

No hay duda que en una economía abierta, el entorno de política monetaria y fiscal en el que operan las empresas privadas y el sector público son determinantes, la gestión de la política macroeconómica es central, esta política de hecho define a los ganadores y perdedores a lo largo del proceso económico.

Los programas de política macroeconómica, como lo vimos, habilitaron una política de contracción de demanda (fiscal y monetaria), ajuste de precios relativos (tipo de cambio, tasa de interés, precios y tarifas), cambios en la política comercial y de cambio estructural.

En México, como notamos, se operó y se profundizó un férreo programa de estabilización que cambió el régimen de la política fiscal, debido a que el 75% de la deuda externa era deuda pública.

Es evidente que el Estado operó, promovió, subsidió, transfirió y absorbió deudas. Ahora le toca, como actor principal, ser el responsable de restringir el gasto en un primer tiempo y después, pagar los costos que se derivan de esta medida.

El costo de esta decisión ha sido muy alto, sobre todo por no haber posibilitado la consolidación de un esfuerzo serio que permita la negociación de una reforma fiscal robusta. Las políticas fiscal y monetaria son restrictivas, tanto en el consumo, la inversión pública y el crédito para el sector privado, elevando la tasa de interés y disminuyendo el crédito.

El cambio estructural se planteó por medio de una nueva dimensión del sector público, la racionalización del proteccionismo excesivo, el saneamiento de las

empresas públicas y la reconversión industrial de la economía nacional y del propio sector paraestatal.

Los objetivos eran claros: consolidación del presupuesto como requisito previo de la estabilización de la inflación y la mejora de la capacidad del servicio de la deuda externa. Aunque estos objetivos se alcanzaron fue a un gran costo en términos de reducción de los niveles de vida.²⁵¹

Alcanzar un “déficit fiscal nulo”, no garantiza, como condición, un crecimiento estable y satisfactorio. Todo lo contrario, lo que se verifica es un proceso de estancamiento estabilizador con desempleo y una profundización dinámica de los desequilibrios reales con inestabilidad macroeconómica.

6.3 Del “equilibrio fiscal” justificado contablemente, al desequilibrio como condición de funcionamiento sistémico

El funcionamiento sistémico de la macroeconomía en gran medida depende del comportamiento del sector público e inclusive puede ser determinante. Por lo anterior, el comportamiento del sector público es funcional a las necesidades de reproducción del sector privado y es responsable conjuntamente con éste, del comportamiento del sector externo, por lo que podemos ligar a su vez el problema del déficit fiscal con el problema del déficit de ahorro, el comportamiento de la inversión nacional y los resultados de todo esto en la balanza de pagos del país.

Pero toda esta compleja interrelación de elementos no aparece de manera clara en la presentación tradicional de las cuentas nacionales, ni en los documentos oficiales, lo que deliberadamente impide ver de manera más clara los serios problemas que acarrea alcanzar el “equilibrio presupuestario” y perseguir obsesivamente un déficit cero como condición de “estabilidad macroeconómica”.

Para ello me propongo hacer un análisis descriptivo del déficit presupuestario del sector público, más allá de los referentes presupuestales oficiales.

Ya analizado en capítulos anteriores, tal parece que los únicos efectos macroeconómicos que pueden esperarse de los mecanismos e instrumentos que se utilizan para alcanzar el equilibrio fiscal, llevan exactamente al efecto contrario al que originalmente se persigue; pues esta condición de estabilidad “equilibrio presupuestal”, en realidad destruye por sus consecuencias perniciosas, las mismas condiciones que desea alcanzar: un crecimiento con estabilidad. Esto bien lo argumenta Stiglitz en un documento crítico respecto a los mecanismos de privatización como medio para disminuir los desequilibrios fiscales:

²⁵¹ Dornbusch: 1996

El Consenso de Washington consiste en hacer que los gobiernos adopten un paquete de políticas que incluye balancear la macroeconomía, eliminar distorsiones comerciales y privatización de industrias competitivas que pueden funcionar mejor en manos privadas. (...) Sin embargo, muchos de los países que han seguido esas recetas siguen aun sin crecer. Algunos países han privatizado monopolios estatales, pero los han vuelto monopolios privados y lo que hace que funcione una economía de mercado son ambos: propiedad privada e incentivos (...) En este magno empeño de reformas el papel del Estado es esencial.²⁵²

La regla de "equilibrio fiscal", como fundamento macroeconómico, aparentemente persigue la "neutralidad de la política económica" y debería traer como consecuencia un papel restrictivo, con el fin de "limitar" las funciones del Estado en la economía. Pero en la actualidad, intencionadamente, con este fundamento macroeconómico de "déficit nulo", se pretende esconder bajo la meta de "déficit cero", la verdadera intención: ampliar las redes de garantías y de transferencias de apoyo a los agentes económicos privados, a fin de disminuir los riesgos de operación de los agentes económicos en un mercado abierto y competitivo.

Bien lo reconoce Soros:

"Los mercados financieros son inestables por naturaleza, y más (...) los internacionales (...) El capital fluye del centro a la periferia, cuando la confianza se tambalea, tiende a volver a su origen (...) Los riesgos del colapso aumentan porque nuestra comprensión teórica de cómo funcionan los mercados financieros es básicamente defectuosa. La teoría económica se apoya en el engañoso concepto de equilibrio ... porque quienes participan en el mercado tratan de descontar un futuro que está dictado por las expectativas del mercado. (...) La idea del *laissez faire*, de que los mercados deberían abandonarse a sus propios mecanismos (...) me parece peligrosa."²⁵³

Abrir esta discusión teórica es necesario y urgente, revisar la evolución, los contextos, las características y los límites en los que operan los fundamentos macroeconómicos, como condición de eficiencia y estabilidad macroeconómica, es hoy obligado, sobre todo en el contexto actual en el que se verifican serios límites al crecimiento económico de nuestro país.

Tratar de ver las consecuencias del cambio estructural en la dinámica del déficit y sus diferentes formas de operación, para compensar con afán las ineficiencias del sector privado trasladando sin más los costos del sector privado al sector público, nos permite una vía de explicación para intentar de entender cuáles son los detonantes de las presiones fiscales, así como la dimensión real de la restricción fiscal y el estrecho margen de maniobra en el manejo de las finanzas públicas. Situación que atenta inclusive contra la operación del Estado como habilitador y garantía del proceso económico.

²⁵² Stiglitz Joseph E. Economista en Jefe del Banco Mundial, en "Consenso Político para Mantener el Modelo Económico, Sugiere el Banco Mundial", entrevista de Dolia Estéves, *El Financiero*, martes 23 de septiembre de 1997, pág. 26.

²⁵³ Soros: 1997

6.3.1 El desequilibrio definido endógenamente

No hay duda de que un gran número de problemas de programación macroeconómica sólo pueden resolverse mediante decisiones políticas. La utilización de recursos fiscales con fines públicos y privados son indudablemente parte del cálculo económico que se resuelve (endógenamente)²⁵⁴, y es estimado en función de las necesidades del crecimiento de los agentes privados, con el fin de crear una red garantías que respalde su operación, reproducción y crecimiento.

El equilibrio presupuestario como regla no asegura la neutralidad financiera del Estado. La regla “aparentemente” tiene como objetivo ante todo conservar las actividades del Estado dentro de los límites que ha alcanzado y evitar cualquier transferencia del sector privado al sector público. En adelante encontraremos que lo que se asegura, es precisamente todo lo contrario: nuevas formas de transferencias fiscales y cuasifiscales del sector público hacia el sector privado para habilitar su operación.

En función de lo analizado podría afirmarse que la doctrina del equilibrio del presupuesto a toda costa ya no debería tener credibilidad ni vigencia entre los economistas y hacendistas, pero en la actualidad se ha puesto nuevamente en una posición relevante, el “déficit nulo” es para nuestro gobierno una condición de estabilidad.

En el contexto de esta discusión y con intención de derivar propuestas de política económica, en esta investigación tomé en cuenta la siguiente serie de preceptos teóricos postkeynesianos, siempre teniendo como referente que el déficit fiscal en una variable endógena y que responde a las necesidades del funcionamiento sistémico de la economía.

Recordemos algunos elementos importantes del enfoque postkeynesiano²⁵⁵ :

- * Toma a la demanda efectiva como hipótesis de construcción.
- * Asume a la economía como proceso histórico.
- * Los inversionistas agentes maximizadores siguen siendo el motor de decisiones.
- * Las instituciones políticas y económicas son importantes.
- * Reconoce la existencia de mercados monopólicos y oligopólicos.
- * Reconocen la existencia de sindicatos, bancos, dinero y gobierno.

²⁵⁴ En general las variables se consideran como endógenas cuando son como un hecho institucional, determinadas por las acciones de agentes privados –como el consumo o el gasto en inversión privada–. Las variables exógenas son aquellas bajo control gubernamental –tales como tasas impositivas o la oferta monetaria–. Esta división intentó reflejar el sentido de los términos endógeno: determinado por el sistema económico y exógeno: afectando al sistema económico pero sin ser modificado por éste. Ver en Solis, Leopoldo. Tendencias recientes y perspectivas del análisis económico. El Colegio Nacional, México, 1991, pág. 82.

²⁵⁵ Arestis:1992, Davidson: 1994

- * Reconocen un conflicto de intereses que deriva en un conflicto distributivo, por lo que el eje del problema se traslada a la discusión del esquema funcional-institucional.
- * El gobierno interviene en la regulación de estas instituciones.
- * La economía no es armónica.
- * El dinero se integra como elemento endógeno.
- * Se trabaja sobre un sistema abierto.
- * El multiplicador sólo funciona en equilibrio parcial y no general.
- * La moneda no es neutral, por lo que las rigideces no importan para demostrar el desempleo involuntario.
- * El empleo lo determina el ingreso nacional.
- * El empleo y el salario están determinados por variables independientes, por lo que no existe el mercado de trabajo, en el sentido neoclásico.
- * La oferta de dinero es endógena.
- * No hay un pleno control de la oferta monetaria por el Banco Central.
- * Las formas de crear dinero son: Bancos vía crédito, por la vía fiscal e influjos externos.²⁵⁶

A partir de estos preceptos podemos considerar que la dinámica del gasto público, y en consecuencia la dinámica de su saldo negativo (déficit público), debe ser considerado como una variable endógena, ya que éste habilita y rehabilita al sistema económico en su conjunto, respondiendo funcionalmente a las necesidades de los agentes económicos privados, de tal manera que se genera un ciclo crediticio implícito permanente del sector público hacia el sector privado, mediante una red de garantías de operación y respaldo financiero.

Desde esta perspectiva postkeynesiana, esta investigación cuestiona el planteamiento neoclásico que declara al déficit fiscal como una variable exógena.

La interpretación más difundida, a partir del uso de esta medida del déficit fiscal, es que cuando los gastos superan los ingresos se verificará en la economía una expansión de la demanda agregada, que llevará a un aumento en el nivel de la actividad económica (posición keynesiana) o a un incremento en el nivel general de precios (posición clásica), o bien, a una combinación de ambos. De igual manera, el exceso de gastos sobre los ingresos se interpretaba como una señal inequívoca de que el gobierno se hallaba empeñado en una política fiscal expansiva. La expansión del nivel de actividad económica, la inflación que resultaba del déficit se adjudicaba a la postura expansionista de las autoridades. En otras palabras, el balance del presupuesto público, al estar determinado por la voluntad política de las autoridades, es considerado en este marco analítico una variable exógena a la economía.

²⁵⁶ Los últimos cuatro elementos fueron tomados de Solís, Leopoldo. *Tendencias recientes y perspectivas del análisis económico*, El Colegio Nacional, México, 1991, pág. X.

La exógeneidad de las finanzas se cuestionó cuando se hizo la distinción entre los componentes cíclicos y discrecionales del déficit. Este desglose del déficit resulta del reconocimiento de que tanto los ingresos como los gastos del sector público no son íntegramente determinados por decisiones de la autoridad, sino que dependen también del nivel de actividad económica, el que a su vez se ve influido por decisiones del sector privado. Del lado de los egresos, el más conocido es el seguro de desempleo (en los países que lo tienen), cuyo monto tiende a elevarse automáticamente en condiciones de baja actividad económica y a reducirse en los periodos de recuperación. Del lado de los ingresos tenemos el monto de los impuestos, el cual, dada la tasa impositiva, tiende a aumentar en periodos de auge económico y a reducirse cuando el nivel de actividad económica es bajo. El principal resultado del desarrollo de esta discusión fue la aparición del concepto de "déficit (o superávit) de pleno empleo". Esta medida corregida del resultado de las finanzas públicas consiste en evaluar el resultado presupuestal con base en la hipótesis de que el nivel de actividad económica se encuentra en una situación de pleno empleo. Así, podría suceder que una situación deficitaria efectiva no fuera consecuencia de gastos públicos excesivos o de una baja tasa de imposición, sino más bien del hecho de que el nivel de actividad económica se encuentra por debajo de su nivel potencial máximo, lo cual conduce a un exceso de transferencias por seguro de desempleo y a una alicaída recaudación impositiva.

En este caso, al evaluar cual sería el balance del presupuesto público bajo la hipótesis de pleno empleo, podría encontrarse que el déficit de pleno empleo es nulo o negativo. Las implicaciones de política económica no conducen ahora necesariamente a un recorte de gastos públicos o a una elevación de las cargas impositivas para balancear el presupuesto, sino a provocar un estímulo a la actividad económica del sector privado.

El concepto de déficit de pleno empleo puede ser de gran ayuda para los que formulan la política económica de los países en los que es posible conocer aunque sea de manera aproximada, el nivel de potencial máximo de la actividad económica. Sin embargo, en los países en desarrollo como México, el concepto de pleno empleo de los recursos es mucho más ambiguo, y es mucho más difícil tener una medida operativa de él, así, la idea de déficit de pleno empleo carece de aplicabilidad en estas economías. Sin embargo, es claro que también en estos países el resultado presupuestal está parcialmente determinado por el nivel de actividad económica.

El cuestionamiento de mayor peso a la idea de que el déficit gubernamental convencional debía considerarse exógeno provino de los efectos que la inflación provoca sobre ingresos y gastos del gobierno. En un contexto inflacionario, la medida tradicional del déficit deja de ser un indicador relevante del estado de las finanzas públicas, de sus efectos macroeconómicos y de la intencionalidad de las autoridades.

La presente investigación parte de los elementos teóricos arriba señalados y sostiene que la dinámica del gasto público y en consecuencia la dinámica de su

saldo negativo (déficit público), debe ser considerado como una variable endógena, ya que el déficit fiscal opera como habilitador o rehabilitador del sistema económico en su conjunto; responde funcionalmente y sistémicamente a las necesidades de los agentes económicos privados, de tal manera que se genera un ciclo crediticio implícito permanente y creciente, del sector público hacia el sector privado mediante una red de garantías de operación y de respaldo financiero.

Por tanto, la cantidad de medios de pago en la economía deben problematizarse desde la perspectiva del análisis del circuito del crédito y no como se plantea comúnmente desde el comportamiento de la base monetaria, tal como lo sugiere y plantea la visión ortodoxa. Sólo en este contexto teórico podemos entender cómo en una economía abierta la política monetaria se estructura por la determinación de la tasa de interés y el tipo de cambio.

Partiendo de este esquema, el análisis de la política monetaria se observa actuando desde la tasa de interés y de cambio, y no como una consecuencia de las variaciones en la base monetaria²⁵⁷.

En consecuencia, el referente de una explicación alternativa al problema fundamental de mi investigación: el déficit fiscal y sus determinantes, no está ni en su clasificación, ni en su metodología. Lo importante es entender cómo es financiado y cómo este mecanismo se convierte en una nueva forma de financiamiento para el sector privado, vía transferencias, subsidios y absorción de deudas de los agentes económicos que originan estas medidas, y sobre todo cuáles son las causas de su permanencia y creciente uso de recursos.

"Paradójicamente, el aumento de la tasa de interés interna conduce a un exceso de ahorro que bajo condiciones normales, el sistema bancario lo puede convertir en un estímulo al sobreendeudamiento en la economía en su conjunto. El aumento en la tasa de interés interna tiende por consecuencia a incrementar el servicio de la deuda pública y privada, tanto interna como externa. Razón por la que aparecen dos posibilidades. A la tasa de ahorro existente, el mayor servicio de la deuda pública implica que el gasto aumente para servir a la deuda, o que el componente autónomo, es decir, el de gasto en efectivo, se contraiga; (...) el ajuste restrictivo se traduce en un nivel del ingreso menor o en un déficit público creciente". (...) Se ha promovido un déficit fiscal, cuyo manejo para no presionar más la tasa de interés requiere que la inversión interna se contraiga. Esta contracción se dará por la reducción del crédito y del ingreso, y en consecuencia una merma en las ganancias y de las oportunidades de inversión. El resultado en su conjunto será esencialmente recesivo".²⁵⁸

La forma de compensar este proceso recesivo no es manteniendo una política fiscal de "equilibrio fiscal" o déficit nulo, ni en una actitud pasiva por parte del Banco Central, las cuales aparentemente obedecen las señales del mercado y a los requerimientos del libre flujo de capitales. Lo importante es ver la posibilidad real de un papel activo de la política fiscal y monetaria²⁵⁹ que permita frenar ese flujo de capitales por encima de las necesidades del refinanciamiento de la deuda externa, o del déficit primario.

²⁵⁷ Ortiz: 2001

²⁵⁸ Ortiz: 2003

²⁵⁹ Conford & Kregel: 1996

Por estas consideraciones observo al gasto público en una dinámica independiente del esfuerzo fiscal, de la captación tributaria o presión tributaria del Estado, ya que todo gasto público se realiza sin una recolección previa de impuestos.

La idea del circuito ingreso-gasto es fundamental para crear alternativas a un férreo y ortodoxo programa económico anclado en la disciplina fiscal o el déficit cero, en donde esta condición pretende erigirse como la piedra angular de la estabilidad macroeconómica y el elemento central para dinamizar a la economía.

Flexibilizar el gasto público desde la idea del circuito ingreso-gasto, a fin de dinamizar la economía, implicaría también modificar la política monetaria dándole también un perfil procíclico, considerando el circuito del crédito y otorgando mayor crédito, para aumentar los niveles de inversión, empleo e ingreso, mejores expectativas para los agentes económicos, mayores posibilidades de mejorar los ingresos tributarios del Estado y en consecuencia un circuito virtuoso que propiciaría crecimiento económico sostenido.

Recordemos que las variables ingreso y gasto público mayormente dependen del crecimiento del ingreso. Si la inversión aumenta y el ciclo de ingreso se realiza, el déficit del gasto público en cuanto adelanto de demanda efectiva fundada parcialmente en crédito no resulta dañino a la actividad privada. En cambio el servicio de la deuda pública si puede resultar dañino a las ganancias en tanto que sólo alimenta el crecimiento de rentas.

Recordemos que ni los ingresos ni los gastos públicos se pueden analizar como magnitudes dadas *a priori*, sino que ambas, en cuanto flujos, son resultado de la operación macroeconómica, en particular del efecto del crecimiento del ingreso nacional.

En este sentido el déficit público puede tener un impacto positivo en el crecimiento y no necesariamente provoca un *crowding-out*; es decir, un efecto desplazamiento sobre el ahorro y la inversión privada²⁶⁰.

Por ello, Insistir en la reducción del gasto público sistemáticamente para dar consistencia a una supuesta "política económica neutral", implica avalar deliberadamente un proceso recesivo generalizado en la economía que tarde o temprano reducirá el nivel de ingreso y la recaudación. El resultado al final de cuentas de este proceso es la generación de un nuevo déficit fiscal²⁶¹.

Insistir en alcanzar el déficit nulo implica que los problemas, desviaciones o crisis que pudieran surgir sólo pueden derivarse de dos razones: "errores de política" o por "fallas de mercado". *A priori* no existiría ninguna razón para que aparecieran

²⁶⁰ Ortiz: 2001

²⁶¹ Ortiz: 2003

dificultades desde la operación esencial de las fuerzas del mercado, en un ámbito de plena flexibilidad de precios²⁶².

Recordemos que la lógica del gasto público obedece a un proceso crediticio implícito en la realización del gasto público, lo que en consecuencia lleva a presiones en la emisión monetaria y no de manera contraria²⁶³, así como a nuevas y mayores transferencias fiscales y cuasifiscales.

De tal suerte, el déficit gubernamental nunca se sujeta a la disciplina del mercado²⁶⁴, y, yo agregaría, que en estas condiciones mucho menos responden a la dinámica de los ingresos del Estado.

El déficit público en la actualidad no es resultado de decisiones arbitrarias, sino que opera como una variable endógena al modelo macroeconómico. Guarda una estrecha relación con las decisiones derivadas del cálculo económico de los agentes.

Reitero, el déficit tiene un impacto positivo en el crecimiento, genera un *crowding-in*. En oposición a lo que normalmente supone la macroeconomía convencional, el gasto público sí estimula el crecimiento de las ganancias y es positivo de manera agregada²⁶⁵. No ocasiona un *crowding-out*, o efecto desplazamiento sobre el ahorro y la inversión privada.

Toda esta argumentación postkeynesiana parte de una revisión crítica de la visión ortodoxa que postula desde un conjunto de condiciones llamadas microfundamentos o fundamentos microeconómicos, el desarrollo de una solución macro, con la presunción de que al extrapolarla se llega al "equilibrio general".

Pero sabemos que los microfundamentos en realidad no llegan a serlo, ya que sólo se trata de un modelo que opera, partiendo del funcionamiento o comportamiento de un llamado "agente representativo" que refleja una función de utilidad bien comportada en todo tiempo y lugar, en el que haciendo un ejercicio de pensamiento abstracto, supone en una economía en el que se produce un sólo bien, que tiene una sola función de producción, una sola forma de inserción de la restricción de presupuesto, en un ámbito de decisión sin incertidumbre ni desfases entre las decisiones de los agentes y la decisión de equilibrio estacionario, que resulta ser la óptima en la acepción de Pareto²⁶⁶. Es importante señalar que la construcción no es micro, en la medida que no tenemos un modelo en el que interactúen diversos agentes consumidores y productores. Es una economía en la que se representa el problema fundamental de la macroeconomía, a saber, el de la interdependencia general de agentes diversos

²⁶² Ortiz: 2001

²⁶³ Ortiz: 2001

²⁶⁴ Wray: 1998

²⁶⁵ Ortiz: 2001

²⁶⁶ Barro. 1990

en una relación no centralizada²⁶⁷. En este sentido la ficción del agente “representativo” puede parecer un artificio teórico ambiguo ya que parece aportar en la representación básica de un agente “racional”, pero es muy desafortunada al dar por sentada una de las preguntas esenciales en el problema “macro”, que es la forma en que la interacción de agentes económicos diversos, a través del mercado, en un sistema no centralizado, no necesariamente tendrían que converger en una solución de equilibrio estacionario.

Tampoco podemos omitir la noción de tiempo que se ha incorporado. Corresponde a un concepto de certidumbre perfecta en todos los agentes, entre el hoy y el infinito. Sin embargo, el modelo es incapaz de analizar lo que ocurre entre el punto inicial y el inmediato subsiguiente, o sea, la trayectoria del cambio. Este tipo de solución que en realidad corresponde a un problema de estática comparativa, está abierta a la crítica de Fisher, quien señala que aun si dos puntos de solución de equilibrio estacionario estuvieran bien definidos, no hay nada en el modelo que autorice para hablar de cambios en el tiempo. Llamar a esos puntos de solución de equilibrios “perpetuos” o “temporales” en realidad es un uso abusivo del término²⁶⁸. Simplemente no hay nada en los modelos que nos permitan hablar de sus característica dinámicas. La solución estacionaria ofrece entonces la facilidad de establecer las magnitudes que corresponden a la nueva configuración de condiciones, pero no puede analizar la trayectoria del cambio²⁶⁹. La consecuencia es grave, ya que los problemas del cambio a través del tiempo quedan en una indefinición total. Al respecto tendríamos que recordar la noción keynesiana de tiempo: “es el artificio que impide que todos los eventos ocurran al mismo tiempo”.

Pero hay otro problema que podría ser de mayor importancia. La solución de equilibrio general se postula con una gran ambigüedad. En la solución se ha hecho intervenir al subastador Walrasiano para hacer compatibles las acciones de agentes independientes. Sin embargo, se insiste en que la solución surge desde los espacios de decisión de los agentes individuales, sin intervención alguna de ninguna condición “macro”. Es un tema bien conocido en la literatura postkeynesiana²⁷⁰, la insistencia de que en realidad la solución de equilibrio general competitivo descansa de manera implícita en un esquema en el que esta presupuesta una condición de equilibrio “macro”. El problema no es secundario, equivale a cuestionar la validez del postulado ortodoxo de “fundamentos macroeconómicos sanos”, porque la forma en que se ha deducido no es consecuente con la forma en que es posible su operación como condición macroeconómica de equilibrio.

Para que fuera congruente la condición estándar de equilibrio, formulada desde “fundamentos micro”, para formar el ámbito “macro”, en que los agentes privados toman decisiones de inversión, precios y cantidades. La presunción de que las condiciones en que un agente racional, representativo toma decisiones de

²⁶⁷ Ortiz: 2003

²⁶⁸ Fisher: 1999

²⁶⁹ Al pensamiento occidental siempre ha estado interesado más en la anatomía que en la fisiología.

²⁷⁰ Davidson: 1994

asignación de recursos son las mismas que las derivables desde un modelo en el que, si se representan condiciones de interdependencia general, en realidad equivale a dar por sentado algo que aún está por demostrarse.

La dificultad teórica-básica del modelo de referencia, el IS-LM abierto, por ejemplo Mundell-Fleming²⁷¹, es que está dando por hecho el equilibrio en todos los mercados como condición de la demostración de estabilidad del modelo. Esto equivale a una argumentación circular que limita gravemente el alcance de los postulados de política económica que de ello se derivan. Desde un punto de vista práctico esto tiene serias implicaciones. Todo el desarrollo de la construcción del modelo IS-LM descansa en la idea de que la política monetaria no incide en el lado real de la economía, particularmente en el balance fiscal. Peor aún, también se está dando por sentado con equilibrio en el mercado de capitales. Los episodios críticos alrededor de fenómenos de sobrevaluación cambiaria, sobreendeudamiento, crisis bancarias y déficit crecientes del sector público curiosamente suelen aparecer en forma explosiva en el mercado de capitales.

De esta forma encontraremos que lo que se ha denominado generalmente “fundamentos macroeconómicos sanos” está muy lejos de cumplir con el propósito que se les suele asignar, de ser condiciones necesarias y suficientes para la estabilidad macroeconómica.

El peligro con este tipo de generalizaciones es que omite entender la naturaleza de los comportamientos que dan origen a situaciones diversas, que no están comprendidas en la norma. Un ejemplo de esto es que economías que han cumplido puntualmente con preservar las denominadas condiciones de estabilidad macroeconómica de hecho han desembocado en situaciones de inestabilidad extrema, como es el caso de las crisis de México en 1995, la del sudeste de Asia en 1997, la crisis de Brasil en 1999 y la más reciente en Argentina en 2002.

Bajo el enfoque ortodoxo, cualquiera que sea el problema, el debate se reduce a identificar si los eventos de inestabilidad se deben a una de dos razones:

a) Impactos externos por “fallas de gobierno”.

b) Problemas que surgen de la naturaleza misma del modelo, es decir, elementos que están dentro de la “caja negra”. En esta forma las fallas del mercado ocurren por problemas en la transmisión de información, “información asimétrica”, costos de transacción o mercados faltantes.

Estos problemas desde la agenda ortodoxa se discuten como fallas de política, por ejemplo el síndrome del sobreendeudamiento²⁷², el cual será atribuible al orden que se procede entre la desregulación comercial y la desregulación financiera. En ningún caso se admite que el modelo de liberalización financiera pueda crear problemas funcionando bien el mercado.

²⁷¹ Pentecost: 1993

²⁷² McKinnon: 1974

Las fallas de mercado, según Stiglitz, se enmarcan en la noción de un problema de información asimétrica. Así, las quiebras de sistemas financieros, uno tras otro, parecen resultar de una característica inherente a la forma de operar los mercados financieros: los agentes hacen trampa. No hay lugar para ninguna otra caracterización.

La presunción es que el gobierno sí está atado de manos para inducir presiones inflacionarias. Por ello los modelos de autonomía del Banco Central se multiplicaron en América Latina.

A pesar de estos cambios implementados en los bancos centrales vía autonomía y la operación bajo las condiciones de déficit fiscales muy reducidos, financiados en el mercado internacional de capitales, la recurrencia de episodios críticos no se ha reducido.

El “equilibrio fiscal”, desde nuestra perspectiva de su operación y sus consecuencias sistémicas, es resultado de la forma de operación de la política fiscal y las consecuencias derivadas del precepto de que éste debe reflejar no sólo equilibrio fiscal o finanzas públicas sanas, sino de ver la posibilidad de alcanzar superávit fiscal.

Este trabajo pretende evidenciar la inconsistencia de postular equilibrio fiscal como condición de estabilidad, utilizando el argumento de que al tratar de alcanzar este objetivo, no habrá perturbaciones fiscales.

En realidad el “equilibrio fiscal”, como vimos, crea un entorno fiscal fuertemente recesivo que al final del proceso acaba por atentar contra la misma posibilidad de la estabilización macroeconómica que persigue.

La política fiscal desde los ochentas ancla sus acciones en un argumento no verificable empíricamente y en un postulado inconsistente. El prejuicio es el planteamiento de que la inflación es consecuencia de un gasto público excesivo generador de déficit públicos. El postulado de política fundamental plantea en la actualidad que los *“Fundamentos macroeconómicos sanos exigen que el déficit público sea cero y la inflación llegue a cero o casi nula”*. Estas metas sugieren que el déficit cero e inflación cercana a cero son condiciones necesarias y suficientes para que el encuadre macroeconómico de política establezca o restablezca condiciones óptimas de operación. Se llega a afirmar que en esas condiciones la asignación de recursos por los agentes privados será óptima y la economía podrá crecer a la tasa máxima posible.

Sin embargo, existe un cúmulo de críticas de carácter teórico y pruebas objetivas que niegan que el déficit público e inflación cero sean condiciones necesarias y suficientes para la operación macroeconómica estable de una economía pequeña y abierta. En consecuencia, la no intervención gubernamental y alcanzar un Estado mínimo introduce inestabilidad al ciclo económico, caída de la inversión y desempleo.

Pretender déficit nulo parte del supuesto erróneo de que bajo esas condiciones los agentes se encuentran en un entorno libre de distorsiones en la asignación de recursos. Las condiciones en que se trata de forzar la reducción del déficit público y alcanzar inflación cero suelen ser altamente distorsionantes en las relaciones de precios reales y son severamente recesivas.

La reducción de la inflación vía control del déficit mediante políticas restrictivas genera altos costos fiscales y sociales a los países. La apertura externa y la apreciación cambiaria aumentan las importaciones, así como los coeficientes de importación y el déficit comercial externo. Ello a su vez atenta sobre los encadenamientos productivos, lo que reduce la eficiencia de cualquier política de crecimiento, minimizando el impacto de la inversión sobre el ingreso, el empleo y el ahorro, aumentando los requerimientos financieros y la entrada de capitales para el crecimiento²⁷³.

Ello ha originado que a pesar de la instrumentación de políticas de estabilidad monetaria y de disciplina fiscal, la fragilidad, vulnerabilidad y fuertes efectos recesivos de la economía, siguen estando presentes.

La entrada de capitales promovida por las políticas de cambio estructural, fundamentalmente no se ha canalizado a la esfera productiva para incrementar la productividad y superar rezagos productivos existentes, por lo que no han asegurado condiciones endógenas de acumulación y de capacidad de pago. Se ha caído en sobreendeudamiento interno y externo del sector público y del privado, así como en venta creciente de activos y empresas públicas para hacer frente a las obligaciones.

Los requerimientos crecientes de entrada de capitales, impide regular su operación y movimientos. Al depender de entrada de capitales para financiar nuestra inserción en el proceso de globalización, para mantener la estabilidad cambiaria y monetaria y para asegurar el reembolso de nuestras obligaciones con el exterior. Estamos condenados a mantener altas tasas de interés, a la contracción del gasto público para alcanzar la disciplina fiscal, y a la venta de activos y empresas públicas y privadas nacionales al capital exterior. Con tales políticas, se recrudecen los problemas productivos, de acumulación, de sobreendeudamiento, de insolvencia, de inestabilidad bancaria y el déficit del sector externo. Lo cual debilita el seguimiento y el cumplimiento de la condición de disciplina fiscal y estabilidad monetaria.

Por ello no centro mi reflexión en una tipología de los déficit públicos, sino en las formas estructurales del déficit. En especial, como se manifiestan las nuevas formas de operación del esquema de transferencias, por medio del cual se genera el concepto de déficit privado²⁷⁴, como detonante importante de las presiones del déficit público y de las fuertes presiones de nuevos y mayores "requerimientos

²⁷³ Huerta: 2001

²⁷⁴ Ortiz: 1998

financieros del sector público”²⁷⁵; en la legitimidad de éste o de estos y en las consecuencias que de ellos se derivan, en cuanto a las responsabilidades y compromisos del Estado con la sociedad y el cálculo económico de los agentes.

Esta investigación demuestra que el déficit del sector público es mucho mayor de lo que dicen las estadísticas o la contabilidad tradicional. Por ello, destaca las nuevas formas de endeudamiento creciente y los esquemas de financiamiento que el mismo modelo genera.

6.4 Hacia un nuevo concepto de déficit que integre todos los pasivos

El gobierno de México ha implementado un conjunto de reformas estructurales, dentro de las cuales la fiscal y la monetaria juegan un papel central; ya que tienen un efecto preponderante en la dinámica y en el ciclo económicos. Sobre todo si su instrumentación está determinada por su perfil restrictivo, derivado de la observancia y cumplimiento del fundamento macroeconómico de equilibrio fiscal o déficit nulo.

El problema como lo hemos venido analizando son sus consecuencias, en especial, es de llamar la atención los efectos que tiene en la política de gasto, donde al perseguir déficit nulo o equilibrio fiscal, deliberadamente se estanca la inversión pública, con serias consecuencias en el ritmo de crecimiento. El reflejo de este proceso lo vemos en los programas de austeridad, los cuales han reducido la inversión en infraestructura pública del 10% del PIB a principios de los años ochentas y a menos del 2% en 1988.

Este proceso se profundiza después de la crisis financiera de 1994, donde el marco macroeconómico opera con una política monetaria restrictiva, un régimen cambiario flexible y una posición fiscal fuertemente conservadora.

Observamos un marco macroeconómico en el que se manifiestan serios problemas derivados de la persistencia de alcanzar la meta de “déficit cero”, ya que perseguir ésta se ha vuelto insostenible y compromete el marco macroeconómico en el corto y mediano plazo, profundizando la tendencia a la subinversión pública, la destrucción de cadenas productivas y desarticulando el crecimiento de la economía.

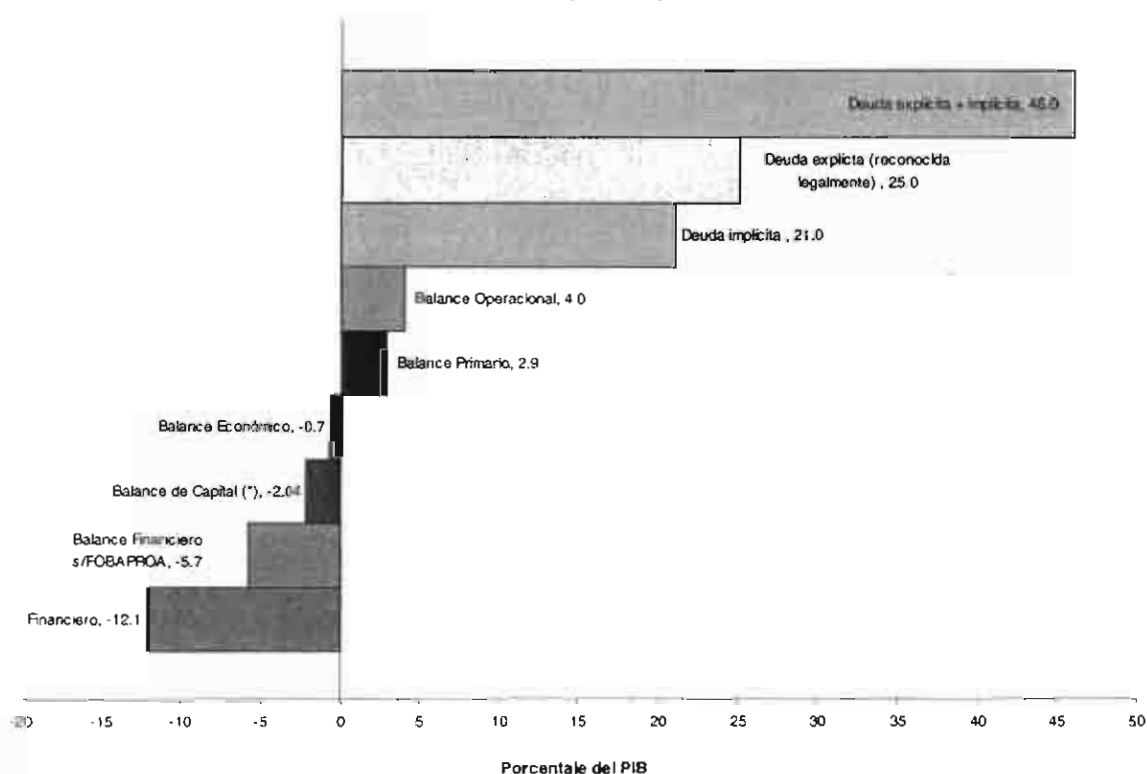
²⁷⁵ Especialmente de los requerimientos derivados del “déficit privado”: resultado de la generación de gastos o deuda pública en respuesta a las necesidades que genera el modelo de acumulación de capital, en consecuencia incluiría los costos fiscales derivados del déficit en cuenta corriente, el rescate a las empresas, particularmente bancos y los costos ambientales crecientes de largo plazo que gravitan sobre el uso de recursos. Estos requerimientos –costos- (déficit privado), cuya característica principal es que se generan en la esfera privada, tarde o temprano terminan convirtiéndose en deuda pública, como resultado del engarce financiero del modelo exportador, en donde los sectores ganadores del proceso de cambio estructural requieren generar una demanda por importaciones mayor que su oferta de divisas, cuya operación exige un financiamiento peculiar: financiar crecientes déficit comerciales, mediante endeudamiento externo, lo que conduce a la fragilidad del sector financiero y sobre todo nuevas presiones por nuevas vías al déficit público.

Esto atenta contra el crecimiento, produce caída de los ingresos públicos y debilita la hacienda pública. México necesita fortalecer su estructura fiscal, no sólo por ser un pilar débil de su marco macroeconómico, sino también porque este marco propicia mayor exposición a tener que resistir importantes turbulencias económicas durante los próximos años.

La combinación de una reforma tributaria integral robusta, generación de fondos de estabilización, adecuadamente diseñados y la estabilización de los ingresos de petróleo con aplicación a la reducción de deuda, ayudaría a respaldar la sostenibilidad fiscal. Todo esto está trunco, la reforma fiscal integral no llega y las presiones fiscales crecen y el déficit fiscal no es el que reflejan las cifras oficiales.

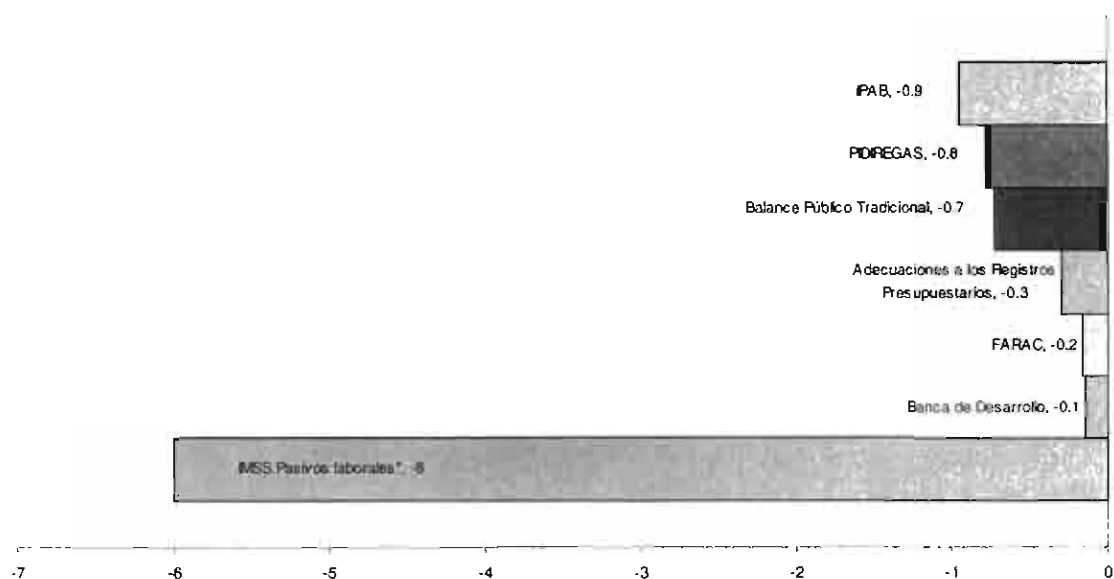
Los pasivos del sector público siguen creciendo. La deuda explícita (reconocida legalmente) del gobierno federal de México es cercana al 25% del PIB. Incluso agregando la deuda implícita (es decir la deuda a la cual el gobierno está sujeto de hecho, aunque todavía no legalmente, como por ejemplo, la deuda del Instituto de Protección al Ahorro Bancario y el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas), la carga total de la deuda realizada llega a 46% del PIB.²⁷⁶

México: Deuda no Reconocida, Deuda Legal versus Balances del Sector Público, 2001
(porcentaje del PIB)



²⁷⁶ World Bank, 2001: 29

México: Algunos Componentes de la Deuda Implícita (no reconocida legalmente), 2001



* Otros pasivos no considerados en los RFSP

Adicionalmente debemos tomar en cuenta que los Requerimientos Financieros del Sector Público, sumados a los pasivos laborales del IMSS, reflejan, como se representa en el gráfico anterior, un déficit de 9% del PIB, esto refleja inconsistencia en el discurso oficial en el que se sostiene que México no abandona, ni abandonará la disciplina fiscal, y continuará con una política de equilibrio fiscal. La realidad es que permanentemente enfrentamos una serie de pasivos públicos contingentes crecientes que rehabilitan a diferentes sectores económicos y que si se descuidan pueden trastornar más profundamente nuestras desequilibradas finanzas públicas.

En realidad existen varios factores que apuntan hacia un déficit fiscal creciente: un mayor gasto derivado de presiones ocasionadas de los bajos niveles de actividad económica; los problemas para consolidar las reformas estructurales; las resistencias para llegar a acuerdos para consolidar una reforma fiscal robusta; la persistente quiebra de empresas; la creación permanente de garantías gubernamentales para habilitar la operación del sistema financiero y productivo

ineficiente; la reforma a la seguridad social; los altos niveles de pobreza; la persistente quiebra de sectores económicos importantes como los ingenios azucareros; las presiones que generan la cobertura de los fondos y el pago de las pensiones de los empleados federales, estatales y municipales, el IPAB; los Requerimientos de recursos financieros de los Proyectos de Infraestructura Productiva de Largo Plazo (Pidiregas), los fondos de rescate carretero, la liquidación de Banrural, Fideliq, la deuda subsoberana, entre otros.

Lo que trato de evidenciar, en suma, en este trabajo de investigación es que el diagnóstico es incorrecto, la prescripción es fallida y el fundamento axiomático del modelo es equivocado. Perseguir equilibrio fiscal en nuestro país genera mayores presiones fiscales, inestabilidad económica, crecimiento nulo y una posible inviabilidad financiera del Estado.

Una de las vías para corregir esta situación sería flexibilizar la política fiscal, que con este perfil tendría efectos positivos superiores sobre el nivel de actividad económica, sobre todo cuando va acompañada de un financiamiento monetario en lugar de un financiamiento mediante bonos. La razón es que el financiamiento monetario aligera la presión sobre la tasa de interés e impide que la inversión privada se vea desplazada por el aumento del gasto público²⁷⁷.

Para evaluar la postura fiscal del país de manera integral es necesario modificar el actual enfoque de flujo de efectivo y emigrar hacia uno que muestre la variación neta del patrimonio del sector público, como lo ha propuesto el Manual del FMI publicado en 2001.

6.5 El Gasto como detonante de déficit

Como podemos observar, la dinámica del gasto público está íntimamente asociado a la operación del modelo y al cálculo económico que hacen los agentes. En especial en un contexto económico, político y social, en el que la línea divisoria entre lo público y lo privado es cada vez menos clara. La generación de mayores gastos o deuda pública como respuesta a las necesidades que genera el modelo de acumulación de capital, incluye rubros de costos privados, que se transfieren o se transforman en costos fiscales (déficit en cuenta corriente; rescate de empresas y bancos), con un alto costo social.

Al respecto O'Connor plantea que: "El Estado debe cumplir con dos funciones contradictorias: acumulación y legitimación. Esto significa que el Estado debe de mantener o crear las condiciones en las cuales sea posible la acumulación rentable de capital. Además, el Estado debe tratar también de mantener o crear las condiciones necesarias a la armonía social. Esta concepción contrasta claramente con el pensamiento conservador moderno, según el cual el sector estatal crece a expensas de la industria privada. La tesis de O'Connor contradice

²⁷⁷ Wray: 1998 y Davidson: 2003

un principio del pensamiento liberal según el cual la expansión de la industria monopolista obstaculiza el crecimiento del sector estatal. Este argumento plantea que en realidad lo que ocurre, es que el crecimiento del capital monopolista genera una expansión mayor de los gastos sociales. En suma, a un mayor crecimiento del capital social corresponde un mayor crecimiento del sector monopolista, mayor será el volumen del gasto estatal. Paralelamente plantea una segunda tesis básica según la cual la acumulación de capital social y de gastos sociales es un proceso contradictorio que genera las crisis económicas, sociales y políticas. (...) En primer lugar sostiene que, a pesar de que el Estado socializa cada vez más los costes sociales²⁷⁸, el excedente social (incluyendo los beneficios), continúa siendo apropiado por el sector privado. La socialización de los costes y la apropiación privada de los beneficios crean una crisis fiscal, o vacío estructural entre los gastos y los ingresos estatales. De ello resulta una tendencia de los gastos estatales a incrementarse más rápidamente que los medios para financiarlos. En segundo lugar sostiene que la crisis fiscal se agrava como consecuencia de la apropiación privada del poder estatal para fines particulares. Un sinnúmero de intereses particulares presionan para dedicar el presupuesto a distintas clases de inversión social. Los sindicatos y los trabajadores suelen hacer peticiones referentes a diferentes tipos de consumo social, mientras que los trabajadores en paro y los pobres (junto a empresarios con problemas financieros), exigen una expansión de los gastos sociales. Prácticamente ninguna de estas reivindicaciones está coordinada por el mercado. La mayoría de ellas se cursan a través del sistema político y se gana o se pierde a consecuencia de la lucha política. Debido precisamente a que la acumulación de capital social y de los gastos sociales tienen lugar en un marco político, hay gran cantidad de pérdidas, duplicaciones y superposiciones en los proyectos y servicios estatales. Algunas exigencias son antagónicas y se anulan mutuamente; otras resultan diversamente contradictorias. (...) La acumulación del capital social y de gastos sociales es un proceso altamente irracional desde la perspectiva de la coherencia administrativa, de la estabilidad fiscal y de la acumulación de capital privado potencialmente rentable²⁷⁹.

Este proceso es el que genera y alimenta de manera creciente el déficit privado²⁸⁰, porque se genera en la esfera de lo privado, pero tarde o temprano terminan por convertirse en deuda pública, la cual seguirá creciendo más rápido que el ingreso

²⁷⁸ O'Connor define que "Los gastos precisos para la acumulación privada rentable constituyen el capital social". ver en O'Connor J. *La Crisis Fiscal del Estado*, Ediciones Península, España, 1981, pág 26.

²⁷⁹ O'Connor: 1981

²⁸⁰ Déficit Privado es igual al costo fiscal de la operación y garantía del sector financiero, rescate de empresas y bancos, así como costos ambientales. "Estos costos los denomina déficit privado, por la característica especial de que se generan en la esfera privada, pero tarde o temprano terminan convirtiéndose en deuda pública", como resultado del engarce financiero del modelo exportador, en donde los sectores ganadores del proceso de cambio estructural requieren generar una demanda por importaciones mayor que su oferta de divisas cuya operación exige un financiamiento peculiar: financiar crecientes déficits comerciales, mediante endeudamiento externo, lo que conduce a la fragilidad del sector financiero. Esto implica rescate de empresas, particularmente bancos y altos costos ambientales de largo plazo que gravitan sobre el uso de los recursos. Ver en Ortiz Cruz Etelberto, *Déficit Privado, financiamiento del desarrollo e inestabilidad en México*, Revista Comercio Exterior, vol. 48 núm. 6, junio, Bancomex, México, 1998.

nacional, siempre que la tasa de interés real sea mayor que la tasa de crecimiento del PIB.

El déficit privado refleja que las condiciones económicas en las que se funda el proceso de expansión son incapaces de nutrir un proceso de crecimiento estable. La justificación es simple, las razones que alimentan el éxito exportador no son sostenibles de manera estable, debido fundamentalmente a los déficit que se generan por tasas de cambio sobrevaluadas y flujos de ahorro externo continuos, que terminan por violentar las bases de operación macroeconómica en que se funda el modelo. El proceso se estanca porque es un modelo que no cubre sus costos reales, por lo que no se puede financiar con los recursos que genera a pesar de haber realizado una de las expansiones más notables de las exportaciones.²⁸¹

En consecuencia, la magnitud del déficit no puede establecerse *a priori*, es el resultado de la operación del ciclo de ingreso. Así una política restrictiva del gasto, bien puede inducir un déficit mayor si llega a incidir en la reducción del ingreso nacional y por tanto la recaudación, y sobre todo en un contexto de crisis.²⁸²

Observemos como la dinámica del déficit fiscal está profundamente articulada a las relaciones entre el sector productivo y el financiero, y condicionada por la dinámica del sector externo (características de la inserción productiva y comercial y la forma en que estos se vinculan a los procesos de financiamiento).

La dinámica del déficit privado, su costo fiscal y en las nuevas formas en que se manifiestan las transferencias que lo reproducen y amplían impactando de manera más severa las finanzas públicas como lo manifiestan las diferentes formas estructurales de déficit en los que éste se recrea, se retroalimenta, se justifica y legítima, y en las consecuencias que de ello se derivan, en cuanto a las responsabilidades y compromisos del Estado.

Evidenciar estos procesos y descubrir las diferentes formas en que el modelo genera los recursos para su financiamiento es el inicio de una agenda amplia de investigación que inicio con este trabajo de investigación, con el fin de promover políticas económicas alternativas, ya que la estabilidad y las vías para financiar el déficit, nos da el marco de crecimiento en el largo plazo.

Por lo anterior confirmo que la dinámica de los ingresos y el gasto público, es endógena y no arbitraria o exógena como lo plantea el pensamiento económico dominante²⁸³.

²⁸¹ Ortíz: 2000

²⁸² Ortíz: 2001

²⁸³ "Si bien se puede esperar que el déficit fiscal y el crecimiento económico se determinen endógenamente a corto plazo y que ambos pueden ser influenciados por factores externos, en períodos más largos es razonable considerar que los déficit son determinados mayormente por la política gubernamental (exógenamente)". Vease en Stanley Fisher "Growth, Macroeconomics, and Development, documento de trabajo. NBER 3701 Cambridge, Massachussetts, National Bureau of Economic Research, mayo de 1991.

Evidenciar esto es fundamental ya que actualmente se persiste obsesivamente en el “criterio de eficiencia”, el cual sostiene como requisito de operación de un Estado eficaz, el saneamiento permanente de las finanzas públicas.

En este sentido los límites del intervencionismo estatal que plantean las políticas de ajuste, estabilización y cambio estructural, se derivan de una distinta forma de organización y de administración de la economía, modificando la relación mercado-Estado y la interacción de los diversos actores de la sociedad.

El actual esquema de política fiscal en el que se aplica el programa de cambio estructural, profundiza la debilidad de las finanzas públicas por romper el ciclo ingreso-gasto y en consecuencia por la generación de pasivos que presionan de manera creciente al déficit fiscal. Por ello, el contexto actual de profundización del cambio estructural es inconsistente con la condición de equilibrio fiscal.

El cambio estructural se operó desde el Estado y en la actualidad se profundiza su operación a pesar de la “pérdida” patrimonial y de funciones del Estado, trasladando los costos del cambio estructural a las finanzas públicas, vía las crecientes presiones que ejercen los déficit privados.

El restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos como condición de eficiencia en el corto plazo hacen comprometer a la economía en el largo plazo, en términos de bienestar y de formación bruta de capital.

Si seguimos el discurso oficial, México aparenta estar en una isla de “estabilidad”, pero no hay nada que garantice que esta situación sea real y consistente. Es crucial comprender el riesgo real de inestabilidad que enfrentamos, pues de lo contrario, corremos el riesgo de acabar en una crisis de mayor envergadura.

El problema de fondo es la concepción sobre el desarrollo económico y la función de la política fiscal y monetaria que prevalece en los que diseñan e instrumentan la política económica.

Cuando el gobierno eroga los recursos que ingresa por concepto de impuestos, esa erogación puede tener un efecto benéfico, siempre y cuando se haga de manera saludable. Pero cuando ésta se financia con deuda, es decir, sin recursos derivados de la recaudación de impuestos, se compra y se traslada un problema a futuro, pues esa deuda tendrá que ser eventualmente sufragada.

El riesgo persiste, toda vez que el gobierno incurre en gastos crecientes no necesariamente productivos, que no están sustentados en ingresos y que por tanto, implican costos incrementales en el futuro.

Para evitar esto, en México el gobierno persiste obsesivamente en el sostenimiento de una estricta disciplina fiscal y monetaria. Desde el gobierno de

Miguel de la Madrid, pasando por Carlos Salinas, Ernesto Zedillo, y el actual Presidente de la República Vicente Fox.

El objetivo es alcanzar el equilibrio fiscal e inclusive lograr aberrantes superávits fiscales.

Como vimos en el contexto del funcionamiento del sector público en México y su interacción con el sector privado, esto ha representado no solo inestabilidad, y nulo crecimiento, sino un subsidio permanente a los agentes económicos privados bajo un esquema de compensación pública con alto costo fiscal, producto de las ineficiencias operativas de los agentes económicos privados.

El beneficio de la disciplina fiscal es sólo de corto plazo, pues crea un ambiente de frágil y aparente “estabilidad”, enviando señales a los potenciales inversionistas y a los operadores mercado, de eficiencia y disciplina, disminuyendo en un primer momento el costo de los premios en las tasas de interés que el país debe pagar sobre su deuda (una sobretasa con respecto a las que se pagan en las naciones desarrolladas).²⁸⁴

Esta férrea disciplina fiscal ha sido utilizada como una señal que se manda a los potenciales inversionistas y a los operadores de los mercados financieros, quienes han acabado por diferenciar a México del resto de los países en desarrollo o, en su *nomenclatura*, de los países emergentes.

²⁸⁴ “Lucas, fundador de la nueva macroeconomía dio resalte a las implicaciones de la teoría de las expectativas racionales. Argumentó que cambios anunciados en la política monetaria no tendrían impacto alguno en la producción y el empleo. Esta idea fue enriquecida por Sargent y Wallace y decían que si un gobierno anuncia que permitirá que la oferta se incremente más rápido de ahora en adelante, los agentes esperarán de inmediato que la inflación aumente. El trabajo de Sargent y Wallace eliminó esta posibilidad para el caso de un cambio previamente anunciado o percibido de la política monetaria. No puede haber intercambio entre la inflación y el empleo, excepto, quizás, en el más corto plazo. Si se invoca la irrelevancia de la política, como apuntan Sargent y Wallace, éstas serían buenas y malas noticias. Buenas porque los gobiernos tendrían la forma de eliminar la inflación sin costo alguno. Bastaría que anunciaran un plan de control de la oferta monetaria de manera más estricta; empresas y trabajadores esperarían que descendiera la inflación, y ajustarían precios y salarios en consecuencia. No habría necesidad de sufrir el desempleo que resultaría de un cambio no anticipado de control de la oferta monetaria. Cuando se tratase de combatir la inflación, el esquema de Sargent y Wallace haría a la política monetaria más relevante que nunca. Pero también hay malas noticias, porque las orientaciones para los formuladores de política tales como cuando aumenta la cantidad de dinero si la economía se desliza a una recesión, resultarían autocancelables, o inútiles, porque tal política aumentaría la inflación sin cambios en el empleo. Las expectativas racionales deben tener una fuerte dosis implícita de credibilidad. En consecuencia, si un cambio en la política monetaria afecta el producto y el empleo sería debido a que los anuncios del gobierno no eran creíbles. Para propósitos de pronóstico condicionado del comportamiento de las variables ajustadas a los valores de otros componentes, elegidos por decisiones de política, se necesitan conocer los parámetros estructurales. Esto es así porque cambios en la política económica afectan, necesariamente, algunos de los parámetros estructurales y por lo tanto modifican los parámetros de la forma reducida en una forma muy compleja. A menos que uno sepa que parámetros estructurales permanecen invariables cuando se altera la política económica y cuáles cambian y cómo, un modelo econométrico no representa valor alguno para examinar políticas alternativas”. Ver en Solís Leopoldo. *Tendencias recientes y perspectivas del análisis económico*. El Colegio Nacional, México, págs. 79-82.

En este contexto parecería absurdo tratar de cambiar lo que aparentemente sí funciona.

Pero el déficit fiscal como se ha demostrado, a pesar del argumento oficial, no sólo no está controlado sino es creciente, por lo que eliminar el déficit como lo exige el postulado de política fundamental hoy en día (déficit cero), es imposible de alcanzar sobre todo en un contexto de bajo o nulo crecimiento económico.

6.6 Contradicciones del discurso oficial

Después de esta revisión que nos permite tener una visión más completa de déficit fiscal es verdaderamente sorprendente leer declaraciones como la siguiente:

“La Secretaría de Hacienda rechazó que los desequilibrios de las finanzas públicas se vayan a acentuar en lo que resta de la administración. Asegura que mediante las reformas estructurales el mayor crecimiento de la economía, aunado a las fuentes de ingresos, (...) permite que el nivel de gasto del Gobierno sea significativamente superior, sin que ello afecte la salud de las finanzas públicas. Explicó que la mayor parte de las obligaciones que integran los Requerimientos Financieros del Sector Público (RFSP) están respaldados por fuentes de pago, lo que permitirá al Gobierno enfrentar con solvencia los pasivos contingentes en el futuro. Respecto a los Proyectos Productivos de Largo Plazo (Pidiregas), los activos construidos bajo esta modalidad generarán los ingresos suficientes para pagar las obligaciones financieras y fiscales.

La Secretaría de Hacienda dice que el indicador apropiado para evaluar la salud de las finanzas públicas es el monto de los RFSP como proporción del tamaño de la economía para cada uno de los años, lo cual reduce el impacto de 3.1% del PIB en 2002 a 1.9% en el 2006”.²⁸⁵

Respecto a esto, el sector privado en voz del Presidente del Consejo Coordinador Empresarial, Héctor Rangel Domene, afirma que es inconveniente para el país el déficit fiscal:

“es inconveniente para el país el déficit fiscal que correctamente medido es de 4% del PIB y urgió a adoptar medidas para no dejarle el problema a la siguiente generación. El déficit calculado en 860,000 millones de pesos entre este año y el 2006 demanda que saneemos las finanzas públicas, a través de una reforma fiscal”. Mientras se logran los cambios estructurales, más importante se vuelve el fortalecimiento de las finanzas públicas, la eliminación del déficit fiscal y la consolidación de la estabilidad económica”.²⁸⁶

²⁸⁵ Diario Reforma/redacción. Primera Plana y Negocios, Año 9, núm. 3118. Viernes 28 de junio de 2002, México, págs. 1 y 5 Negocios.

²⁸⁶ Rangel, Héctor, Diario Reforma, Sección Negocios, Año 9, núm. 3118. Viernes 28 de junio de 2002, México, págs. 1.

El gobierno de la República no está obteniendo recursos suficientes para financiar el déficit formal. El asunto crucial es que el entrampamiento que se está generando es de orden político y tiene serias repercusiones en la economía. La propuesta política de "el cambio", no es otra cosa que la profundización del "cambio estructural". En este sentido no hay lugar para un cambio en los ejes de la fiscalidad y se hace inviable una reforma fiscal robusta que genere financiamiento sano, creciente y generador de círculos virtuosos en lo productivo y en lo social.

CAPÍTULO 7

LAS NUEVAS FORMAS DE INTERVENCIÓN DEL ESTADO

7.1 El mercado necesita nuevas formas de intervención

Hoy en día el frente de batalla no está a favor de una defensa a ultranza del mercado, ni de la promoción de un Estado omnipotente que opere en la economía. Esta investigación se dirige a una postura que reconoce tanto el poder como las limitaciones de los mercados, así como la necesidad de que el gobierno, instituciones y sociedad desempeñen un papel transparente en la economía.

Esto implica sostener “la idea de que los mercados autorregulados nunca funcionan eficientemente; y que sus deficiencias y sus consecuencias, son tan grandes que se hace necesaria la intervención gubernamental”. “Hoy en día no hay apoyo intelectual razonable para la proposición de que los mercados por sí mismos, generan resultados eficientes, mucho menos equitativos”. “Siempre que la información resulte imperfecta o los mercados están incompletos —es decir en esencia todo el tiempo—, las intervenciones que se dan *en principio* mejorarían la eficiencia de la asignación de los recursos²⁸⁷, y qué las consecuencias de este fundamento analítico son absolutamente contrarias a lo que aparentemente persiguen: eficiencia, optimalidad y estabilidad.

En este sentido seguir postulando el equilibrio fiscal como condición de estabilidad macroeconómica, lo que genera es un redimensionamiento del Estado y nuevas funciones que tienen que compensar fenómenos de estancamiento económico, desempleo, deterioro del mercado interno, presiones devaluatorias, y la imposibilidad de rehabilitar las finanzas públicas por vías sanas, fundamentalmente por la caída de los ingresos fiscales, y por la necesidad de que el estado intervenga bajo nuevas formas, compensando quiebras e ineficiencias de diversos tipos y de diversos agentes económicos privados.

No hay duda, desde siempre, lo que los hombres desean realizar, individualmente o en grupos, depende, en lo fundamental, de la venia del Estado²⁸⁸. A pesar de esto en su calidad de institución²⁸⁹, en tiempos recientes, ha recibido mucho

²⁸⁷ Stiglitz: 2003

²⁸⁸ Miliband, R: 1997

²⁸⁹ D. North C. define a las instituciones como: “Las reglas del juego en una sociedad más formalmente son las limitaciones ideadas para el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico”. Una definición más amplia tendría que combinar aspectos, en particular, de otras definiciones. Por ejemplo, “estructuras de reglas, procedimientos o arreglos” (Shepsle, 1986), “o prescripciones acerca de las cuales se requieren acciones, prohibidas o permitidas” (Ostrom, 1986), o “estructuras de gobernación y arreglos sociales guiados por el deseo de disminuir los costos de transacción” (Eggertsson, 1991). en Ayala Espino, José., *Instituciones y Economía*, FCE, México, (1999) pág. 62.

menos atención de la que su importancia merece, en la distribución, la estabilidad económica, el crecimiento y el desarrollo económicos.

Siguiendo, el papel del Estado y el perfil de la política fiscal fue, es y seguirá siendo eje, por ello en esta investigación la tomamos como el brazo político-económico central que nos permite explicar el comportamiento, la composición y la dinámica del déficit fiscal.

Inmersos en el tema, ya antes repasado, como vimos a partir de la década de los ochentas, se verificó un cambio estructural en el papel del Estado en la economía y en la sociedad. El Estado cambió, en escala y en funciones. Lo nuevo fue, la aparición de formas inéditas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, que justamente se sintetizaron en un nuevo modelo de intervención Estatal.

Uno de los ejes de este proceso es la política de gasto, la cual guarda una íntima relación con la esfera de las decisiones de los agentes económicos, por lo que no sólo, en forma aparente, ni sólo, en el corto plazo, las decisiones de gasto son el resultado de decisiones arbitrarias, sino que las decisiones de gasto y su dinámica, las determina el perfil del Estado, sus instituciones y el modelo macroeconómico.²⁹⁰

Confirmando, en este sentido que la dinámica de los ingresos y el gasto público, se determinan de manera endógena y no exógenamente como lo sostiene la visión ortodoxa dominante sobre el gasto público.

Por consiguiente, asumo una posición crítica respecto a esta visión ortodoxa, sobre el papel del gasto público, según la cual implícitamente lo refiere como una decisión arbitraria, que la sociedad o un gobernante democrático decide ejercer. Esta visión sostiene que el gasto público no guarda una relación clara con la esfera de las decisiones, desde el cálculo económico de los agentes²⁹¹. El cálculo económico reaparece sólo en caso de una previsión sobre los impuestos futuros que resultarán debido al gasto público realizado en el presente, de acuerdo a las hipótesis de la Equivalencia Ricardiana.²⁹²

²⁹⁰ Si bien se puede esperar que el déficit fiscal y el crecimiento económicos determinan endógenamente a corto plazo y que ambos pueden ser influenciados por factores externos, en periodos más largos es razonable considerar que los déficit son determinados mayormente por la política gubernamental (exógenamente). Véase Stanley Fisher "Growth, Macroeconomics, and development, documento de trabajo. NBER 3701, Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, mayo de 1991.

²⁹¹ Ortiz: 2000

²⁹² Enfoque analítico sobre la deuda planteado por David Ricardo y retomado por Robert Barro, según el cual existe una equivalencia entre impuestos y deuda pública; el financiamiento de un déficit gubernamental con un incremento tributario equivale a un financiamiento con deuda porque, al final de cuentas, las generaciones futuras terminarán por pagar más impuestos para financiar el servicio de la deuda, en el caso en el que el gobierno optara por endeudarse en lugar de incrementar los impuestos para financiar el gasto público. El principio de equivalencia supone que los agentes son racionales y están perfectamente bien informados, es decir que planifican sus decisiones en el largo plazo y asumen de manera plena la equivalencia ricardiana. Barro rescató esta idea para introducir el problema del impacto del crecimiento explosivo del déficit y la deuda pública. Esta propuesta fue retomada por la escuela de las expectativas racionales y cuestionó la validez

Sostengo además, que las decisiones de gasto público están íntimamente asociadas a las necesidades de operación del modelo y al cálculo económico de los agentes. En especial si la esfera de lo público y lo privado en su relación y dinámica no están claramente delimitadas, ni mucho menos son transparentes.

En este contexto, el Estado ha venido abdicando deliberada y paulatinamente del cumplimiento de sus responsabilidades sociales como son: especialmente proporcionar bienestar a la sociedad y se abstiene sólo “aparentemente” de guiar la regulación económica, atribuyéndose ahora toda responsabilidad – y también todas las ventajas y privilegios – al mercado.²⁹³

El Estado en este proceso aparentemente pierde presencia en el ámbito de sus responsabilidades sociales y productivos, pero en realidad interviene en mayor medida en la economía bajo nuevas formas y por otras vías fiscales y cuasifiscales para rehabilitar y proporcionar una red de protección al sector privado.

“Robbins estableció que no correspondía al Estado intervenir cuando los mercados pueden, de manera más eficiente, asignar los recursos y distribuir el ingreso. Sin embargo, también indicó que era igualmente imprudente limitar la capacidad del Estado para regular los mercados cuando éstos no ofrecen igual acceso a cada individuo, o permanecer ciegos ante las realidades de la pobreza y la marginación.”²⁹⁴

No reconociendo estos preceptos, los Estados y los “consorcios impulsan la globalización, exigen a los Estados de la periferia asumir acuerdos, normas, reglas, desregulaciones, políticas económicas favorables a la extensión e integración de los mercados controlados por los poderes centrales de la economía en donde sobresalen el FMI, BM y OMC.”²⁹⁵

del principio de equivalencia. El supuesto de Barro es que los individuos son racionales cuando enfrentan un incremento del presupuesto financiado con déficit, son conscientes de que los impuestos futuros deberán aumentar para financiar las cargas de intereses de la deuda adicional; dichos individuos computarán el valor presente de este incremento en términos de impuestos y verán que su valor presente es igual a lo que hubieran tenido que pagar en el caso de financiamiento a través de impuestos. El valor neto se reduce igualmente en ambos casos; por lo tanto, los efectos económicos del financiamiento a través de impuestos o a través del endeudamiento son equivalentes. El consumidor racional, que en el largo plazo terminará en la misma posición en ambos casos; reaccionará de igual forma cualquiera que sea el método de financiamiento elegido. No existe por tanto el dilema de la elección. El efecto expulsión deja de ser un problema, así como la elección de la combinación correcta de políticas económicas. El equivalente ricardiano está basado en supuestos demasiado restrictivos y poco realistas, por lo que difícilmente se puede esperar que los consumidores prevean las consecuencias futuras del endeudamiento presente, dado que los acreedores y los contribuyentes no serán las mismas personas y las futuras leyes impositivas y la distribución de la carga son inciertas; además, también pueden financiarse adiciones iniciales al servicio de la deuda contrayendo nuevas deudas.

²⁹³ Flores: 1999

²⁹⁴ Aspe : 1993

²⁹⁵ Chossudovsky: 1977

Las principales consecuencias del menú impuesto por los organismos financieros internacionales y profundizados por los propios gobiernos de América Latina son: una estabilización económica que ha implicado en la práctica la destrucción de las economías nacionales, la desestabilización de las finanzas públicas, liberación de precios, recortes en la inversión pública, desregulación bancaria, privatización de la tierra, liberación de los movimientos de capital y una fuerte concentración de la riqueza.

En línea con este menú se argumentó que “la estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto (equilibrio fiscal), la privatización de las empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, es el nuevo camino con el que el pueblo de México y su gobierno están llevando a cabo una ambiciosa Reforma del Estado. Estamos enfrentando el reto de la transición hacia una economía y una sociedad abiertas. Al abandonar su papel de propietario, el Estado ha asumido una mayor solidaridad con las necesidades de los que menos tienen.”²⁹⁶

La recomendación que se deriva de esto es la contracción del Estado y la restricción fiscal y monetaria. El éxito alcanzado en términos de estabilización, producción y empleo ha sido resultado de una estricta disciplina fiscal y monetaria.²⁹⁷

Cuestionando este tipo de argumentos, el presente trabajo hace evidente el importante papel que jugó y juega la política fiscal, especialmente en un contexto en el que la dinámica de los acontecimientos otorga un papel creciente al Estado y al gasto público, a pesar de lo que se argumenta, oficialmente, sobre la pérdida de su importancia, sustanciada en el argumento de equilibrio fiscal, disciplinas fiscal o austeridad presupuestal.

El papel del gasto público en la actualidad es estratégico, su dinámica y proporción, se determina por las necesidades del ajuste y el cambio estructural ya que éste opera como un instrumento promotor, habilitador, operador y garantizador del cambio estructural en sus diferentes fases.

Recordemos que en la década de los setentas, el Estado operaba dando un apoyo directo y profundo en el largo plazo al crecimiento y desarrollo económicos generando importantes déficits e importantes presiones al crecimiento de la deuda.

El *boom* petrolero de la década de los setentas produjo en México un sentimiento de euforia que relajó la disciplina fiscal y monetaria. Durante esta década el esquema macroeconómico presentaba las características siguientes: alta inflación; monetización de los déficits públicos; pobre esfuerzo exportador asociado a

²⁹⁶ Aspe: 1993

²⁹⁷ Aspe: 1993

rigideces en las importaciones; sector público de gran tamaño y presencia; crecimiento de la deuda externa asociada al sector público, al déficit en cuenta corriente y al capital volátil; a lo largo de estos procesos el déficit público se transforma en déficit de ahorro y en déficit externo.

El resultado de esto fue la crisis de la deuda en 1982 y la subsecuente aceleración de la inflación, fenómeno estrechamente ligado a la depreciación del peso y a la política de crédito externo que llevó a cabo el gobierno. La cronología de la crisis de los ochenta, comienza con una fase de aceleración del crecimiento de la demanda agregada, casi siempre originada por déficit presupuestales que trastornan la estabilidad del tipo de cambio y de precios. En sus comienzos este incremento en el gasto público y en el déficit fiscal tiene efectos en la inflación interna; ello se debe, en buena medida al hecho de que el crecimiento acelerado de las importaciones en los sectores público y privado va acompañado por una contratación de la deuda externa.²⁹⁸

Los primeros efectos negativos del desequilibrio fiscal y de la deuda externa se resienten en el sector financiero. Esto obedece en parte a que el cambio de un crecimiento estable a la fase de aceleración no está respaldado por una flexibilidad correspondiente en el sistema financiero.

La insuficiencia del ahorro total y de la intermediación financiera se agrava por la falta de un mercado de dinero eficiente, tasas de interés controladas y un sistema bancario excesivamente regulado. Cuando las tasas de interés no reflejan la magnitud de los desequilibrios acumulados, la balanza de pagos comienza a ser dominada por la fuga de capitales. Como consecuencia de estas distorsiones, miles de millones de dólares de los créditos al sector público y de la banca comercial, son reciclados hacia el exterior. Entre tanto, la mejoría en el tipo de cambio real ofrece al público una excelente oportunidad para obtener ganancias de capital, alterando la composición de sus carteras a favor de instrumentos denominados en moneda extranjera.²⁹⁹

Finalmente cuando el déficit en cuenta corriente y la fuga de capitales han asumido tanto las reservas internacionales como las nuevas fuentes de financiamiento provenientes del exterior, el banco central se retira del mercado de divisas. Se produce una devaluación importante de los tipos de cambio nominal y real y es necesario buscar en el exterior fondos de emergencia.

En la mayoría de los casos, el acceso a estos fondos se condiciona a la adopción de programas de estabilización concertados con el FMI, en los cuales se plantean recortes considerables al gasto público, realineación en los precios relativos – incluyendo precios y tarifas del sector público –, la modificación de los controles de precios en los sectores rezagados y el compromiso de mantener políticas monetaria y fiscal restrictivas, así como un tipo de cambio real subvaluado.³⁰⁰

²⁹⁸ Aspe: 1993

²⁹⁹ Aspe: 1993

³⁰⁰ Aspe: 1993

A partir de la crisis de la deuda de 1982 y particularmente a partir de 1983, se adoptó, como vimos, un esquema de reforma estructural con las siguientes características: liberalización del comercio y las finanzas; reducción de los déficits públicos a cero, o equilibrio fiscal; privatizaciones; mayor énfasis en las reglas discrecionales de intervención; independencia del banco central y del control de la base monetaria; mayor énfasis en políticas antiinflacionarias; utilización de la tasa de cambio como ancla para controlar las expectativas inflacionarias; altas tasas de interés para promover altas tasas de ahorro y más inversión.

El proceso de cambio estructural que se da en la economía mexicana desde 1983, surge como respuesta al modelo de Sustitución de Importaciones, fundamentalmente por la imposibilidad de no poder romper la rigidez en el coeficiente de las importaciones, en particular, su inflexibilidad en el crecimiento. Esto llevó a crecientes subsidios públicos y a la imposibilidad de permitir un crecimiento de largo plazo.³⁰¹

Aunque el ajuste sea compatible con la restricción de la balanza de pagos, resulta insuficiente debido a las limitadas fuentes de financiamiento no inflacionario y/o al efecto real que la depreciación del tipo de cambio ejerce sobre la deuda pública.³⁰²

Pero este modelo de cambio estructural refleja que esto sigue sin cambiar y que se ha profundizado. Lo que ha cambiado son las formas en que operan las transferencias.³⁰³

7.2 Cambio estructural a cambio de un alto costo fiscal y social

Todo cambio estructural genera ganadores y perdedores, pero lo importante es analizar los elementos y mecanismos que generan este proceso. Las políticas de cambio estructural son vistas como el instrumento de dirección para un mundo globalizado en lo productivo y en lo financiero.³⁰⁴

La teoría económica neoclásica³⁰⁵ establece algunos principios esenciales para el manejo macroeconómico de las economías monetarias, los cuales son aplicables

³⁰¹ Ortiz: 1998

³⁰² Aspe: 1993

³⁰³ Las "Transferencias del Sector Público": con base en los principios del Sistema de Cuentas Nacionales", este concepto se refiere a la entrega de recursos que en dinero o en especie, hacen las dependencias o entidades del Sector Público o al resto de la economía (sector privado o social), sin recibir por ello contraprestación directa alguna, pero condicionando su asignación a la consecución y cumplimiento de objetivos específicos en materia de política económica y social. Las vertientes o vías de otorgamiento de recursos son cuatro: vía gasto, vía financiera y vía ingreso. Asimismo, en cada una de estas vías se identifican distintos instrumentos de otorgamiento que se refieren a los medios específicos con que cuentan los diversos otorgantes para llevar a cabo la entrega de recursos.

³⁰⁴ Ortiz: 1998

³⁰⁵ Para la teoría económica neoclásica: si se deja operar libremente las fuerzas del mercado, si no hay intervención estatal ni monopolios, el producto será el máximo posible y la economía logrará el pleno empleo de la totalidad de los factores de la producción. Aquí, el límite del producto viene dado por la dotación de los

tanto a países industrializados como a los países pobres. Se dice que no hay alternativa para la disciplina monetaria y fiscal como condiciones necesarias para el crecimiento con estabilidad de precios. Sin embargo, para la teoría macroeconómica neoclásica, concebida en el contexto de instituciones³⁰⁶ en países desarrollados, es difícil explicar y proponer soluciones a los procesos inflacionarios de países en vías de desarrollo.

"Durante 100 años, la regla ha sido sin duda: que la estabilización empiece con el tipo de cambio y las finanzas públicas, los inversionistas recobrarán la confianza y traerán de regreso su capital cuando vean una política fiscal conservadora y elevadas tasas de interés. Hagan esto durante unos cuantos meses y estarán en la vía correcta. Esta fue la política de la Liga de las Naciones en los veinte y tuvo gran éxito, esta ha sido la política del FMI desde siempre."³⁰⁷

En el largo plazo el desempeño económico de los países exitosos dependió del papel de las instituciones en aquellos ámbitos en los cuales el mercado hubiera jugado un papel ineficiente o simplemente no hubiera jugado ningún papel. En efecto, el mercado no actúa en el vacío institucional y sin una infraestructura en el sentido amplio del término. Esta infraestructura no puede ser proveída por ninguna empresa, ni guiada exclusivamente por las señales del mercado, sólo el Estado puede hacerlo.³⁰⁸

El modelo de desarrollo dominante no toma en cuenta éstas consideraciones y las políticas que sustentan el cambio estructural descansan en "fundamentos macroeconómicos sanos" (*sound fundamentals*): cero subsidios o transferencias a los agentes productivos; cero déficit público; políticas monetarias restrictivas para

recursos y el problema al que se enfrenta el quehacer económico estriba en la asignación óptima de los recursos escasos con el fin de obtener el máximo nivel de producto posible. La flexibilidad de los precios de todos los factores de la producción es el mecanismo que garantiza una situación de equilibrio en la que la totalidad de los recursos es utilizada, en la que la oferta y la demanda se igualan. Desde esta óptica la existencia de recursos ociosos se explica por los factores exógenos al funcionamiento normal de una economía capitalista. Responde a la intervención del Estado que con el gasto público deficitario, el aumento en la oferta monetaria, la fijación de precios, obstaculiza el libre juego del mercado, impidiendo así el equilibrio de pleno empleo.

³⁰⁶ Las instituciones formales son las reglas escritas en las leyes y reglamentos, y construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política. La aplicación y cumplimiento de estas instituciones es obligatorio y se requiere de un poder coercitivo para hacerlas cumplir. Estas instituciones están referidas al ámbito del dominio público (Ayala: 1999, pág. 66).

Cuando se pregunta uno: ¿por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres?, la idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten (M. Olson) en Ayala Espino José, *Instituciones y Economía*, FCE, México, 1999, pág. 55.

³⁰⁷ Dornbusch: 2000

³⁰⁸ Esta idea ha sido puesta en el centro de la visión del papel del Estado en el desarrollo por J. Stiglitz, "The role of the government in economic development", en *Annual World Bank Conference on Development Economics*, 1996. The World Bank, Washington D.C. en Ayala Espino José, *Economía e Instituciones*, FCE, México, pág. 12.

reducir la inflación a cero³⁰⁹; estabilidad cambiaria; políticas de estabilidad de precios y financiamiento del crecimiento en base a ahorro interno.

La teoría macroeconómica neoclásica en la que se sustentan el cambio estructural y los fundamentos macroeconómicos, consideran que la inflación es un fenómeno monetario causado por la excesiva expansión del crédito que sólo puede corregirse mediante una política monetaria restrictiva³¹⁰. Estos postulados son consecuentes con la naturaleza de un modelo basado en el proceso de mercado como único criterio de racionalidad.

Por ello la reforma económica tiene como fin reducir la intervención estatal, disminuir distorsiones e imprimir mayor eficiencia y mecanismos de mercado en el quehacer económico.³¹¹

El conjunto de reformas son una serie de señales emanadas del ámbito macroeconómico bajo la forma de políticas de ajuste y reformas estructurales. Esto es, liberación comercial, liberación financiera interna y externa, saneamiento fiscal privatización de empresas estatales, así como de ciertos servicios sociales, incentivos para atraer capitales externos, desregulación. Dichas señales destinadas a crear un nuevo entorno, en el cual el sector privado debía operar de manera más eficiente y dinámica, permitirían alcanzar mayores niveles de bienestar en las economías de la región.³¹²

Incidendo en los grados de libertad de ciertos instrumentos macroeconómicos y en los objetivos mismos de la política económica, las reformas comprometen en ocasiones sus propios alcances.

La secuencia de las reformas, los tiempos de su aplicación y su interrelación con las políticas y objetivos macroeconómicos deben evaluarse considerando sus condicionantes externos y la situación inicial en las que se aplican.³¹³

La interpretación de la economía según los programas "no ortodoxos" combina los principios de la teoría neoclásica de la demanda agregada con un estudio más a fondo del efecto de la estructura del mercado sobre la forma en que las fluctuaciones en las variables nominales se dividen entre precios y cantidades en equilibrio. Desde este punto de vista, se considera que la inflación tiene un importante componente inercial y puede ser causada por tanto por desequilibrios en el sector real como por desajustes en la política monetaria. Los factores asociados a la distribución del ingreso, estructura del mercado, tipos de contratos

³⁰⁹ Ortiz: 1998

³¹⁰ La elaboración de los programas del FMI se basan en un marco analítico conocido como Programación Financiera. Este marco se desarrolló a fines de los cincuenta por un grupo de economistas del Departamento de Investigación del FMI encabezados por J.J. Polak en 1957. En Edwards Sebastián, "El Fondo Monetario Internacional y los Países en Desarrollo: una evaluación crítica", El Trimestre Económico, vol. LVII (3), FCE, México, jul-sept.

³¹¹ Clavijo: 2000

³¹² Clavijo: 2000

³¹³ Clavijo: 2000

salariales y otros factores institucionales desempeñan un importante papel en la explicación del comportamiento de la demanda agregada y del componente inercial de la inflación, por lo que ésta no sólo se debe a los superávits en la balanza de pagos³¹⁴. Variaciones adversas en los términos de intercambio también provocar presiones inflacionarias debido a los efectos de la devaluación sobre precios y costos. El desajuste de los salarios reales y otros precios relativos desencadena un círculo vicioso salarios-precios-salarios³¹⁵. Debido a la persistencia de la inflación inercial, la política de demanda agregada puede tener importantes efectos, a corto y mediano plazo en las variables reales.

En resumen, la desaparición de las causas monetarias y fiscales de la inflación no es motivo suficiente para que esta descienda. Para explicar lo anterior, debemos analizar sus dos componentes, su origen y el mecanismo de su propagación. El primero se puede deber a políticas monetarias y fiscales expansionistas, pero una vez que ha tenido lugar los ajustes al tipo de cambio y a las finanzas públicas, la inflación restante es inercial en su totalidad. La lección por aprender es clara: para alcanzar la estabilización no basta con corregir los desequilibrios fiscales o externos. Deben corregirse las fuentes o causas de la inercia inflacionaria.³¹⁶

En los noventa se profundiza el ajuste y cambio estructural generando una preponderancia en la economía de los factores financieros internacionales por lo que el ahorro externo total aumenta, contrayendo el ahorro interno, se estanca la inversión, las exportaciones reciben subsidios indirectos vía tasa de cambio, la competitividad del mercado se sustenta en el costo salarial, se genera precariedad laboral y en consecuencia hay una preponderancia de la economía financiera sobre la real.

Con la profundización de la operación de las políticas de ajuste y cambio estructural el apoyo estatal es mucho más indirecto, pero creciente desde la perspectiva presupuestal, ya que el Estado tiene nuevas funciones: promotor, operador, habilitador y garantizador del modelo de mercado.

Esto lo lleva necesariamente a cubrir o compensar las fallas o ineficiencias de los operadores del mercado, con altos costos fiscales y cuasifiscales, que hacen evidente la imposibilidad de operar un modelo de crecimiento económico eficiente, sustentado en criterios de mercado. Lo que en el largo plazo, de persistir en este esquema, implicaría un mayor costo fiscal y un subsidio indirecto pero creciente a una economía que paradójicamente pretende operar con criterios de eficiencia, rentabilidad y competitividad económica.

Contrariamente a la postura oficial, el modelo real de la economía mexicana sigue descansando en cuantiosas transferencias, subsidios³¹⁷ y subvenciones³¹⁸

³¹⁴ Aspe: 1993

³¹⁵ Taylor: 1983

³¹⁶ Aspe: 1993

³¹⁷ Asignaciones que el Gobierno Federal otorga para el desarrollo de actividades prioritarias de interés general, a través de las dependencias y entidades a los diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de:

implícitos debido a que los operadores del mercado generan un importante déficit en el ámbito de las decisiones privadas.

No hay novedad en esto, lo que cambió es el esquema de operación y las vías de transferencias al sector privado. Recordemos que en los ochentas la magnitud del déficit fiscal determinaba los márgenes para estabilizar la economía y ordenaba la conducción del cambio estructural. Al hacer explícitas y absorber en el presupuesto distintas pérdidas de capital (pérdidas respecto a depósitos garantizados, pérdidas respecto a créditos otorgados a empresas públicas, subsidios financieros ocultos en la banca de desarrollo estatal, con efectos fiscales de enorme consideración, etcétera.).³¹⁹

Dentro del proceso de transiciones y cambios tan profundos, la congruencia intertemporal de las políticas probablemente fue tan importante como la solidez conceptual del programa económico. (...) La clave fue instrumentar un proceso de reforma en la dirección correcta y capaz de catalizar la dinámica de los cambios. (...) Sin embargo prevaleció el pragmatismo, la convergencia de ideas económicas dentro del gobierno mostró un valor considerable.³²⁰

De tal suerte, estos déficits no se resuelven en el ámbito de las decisiones privadas, se resolvieron y se siguen resolviendo endógenamente en función de los objetivos de política económica y del esquema de saneamiento de las finanzas públicas que de ella se deriva, haciendo que este costo pase a la sociedad como endeudamiento público interno o externo, con todo y las serias consecuencias macroeconómicas generadas por la formas en que opera el financiamiento del déficit público.

El cambio estructural que sufre la economía mexicana en el orden productivo y comercial impone una demanda extrema de divisas fuertes a fin de cubrir el déficit privado que se expresa en el déficit en cuenta corriente.³²¹

Para ello la inversión extranjera comenzó a aumentar sus afluencias después de la renegociación de la deuda externa, en julio de 1989, cuando se consolidaron las perspectivas de alcanzar la estabilidad económica. (...) Los proyectos anunciados (...) responden a una lógica de inversión distinta de la que prevaleció en el pasado. En lugar de abastecer el mercado interno, el propósito fundamental de la nueva inversión es, cada vez de manera más pronunciada, exportar también a Estados Unidos, el Canadá y el Japón.³²²

apoyar sus operaciones; mantener los niveles en los precios; apoyar el consumo, la distribución y la comercialización de los bienes; motivar la inversión; cubrir impactos financieros; así como para el financiamiento de las actividades agropecuarias, industriales o de servicios. Estos subsidios se otorgan mediante la asignación directa de recursos o a través de estímulos fiscales.

³¹⁸ Gastos públicos de transferencia, corrientes o de inversión, cuyos destinatarios son las empresas (unidades básicas de la producción privada).

³¹⁹ Córdova: 1993

³²⁰ Córdova: 1993

³²¹ Ortiz: 1999

³²² Córdova: 1993

Como todo cambio estructural produce sectores ganadores y perdedores, lo esencial es explicar cómo los sectores ganadores requieren generar una demanda por importaciones mayor que su oferta de divisas, cuya operación exige un financiamiento peculiar: financiar crecientes déficits comerciales mediante endeudamiento externo.

Así las presiones del gasto público persisten a pesar de que el Estado ha perdido patrimonio y funciones, por lo que las causas que explican el crecimiento del gasto no se derivan de la atención de las demandas sociales, ni por la atención a las necesidades crecientes de la oferta de bienes públicos, ni por el crecimiento de la inversión pública, sino de la presión de los gastos que están promoviendo, habilitando, operando y garantizando el cambio estructural.

Esto genera presiones crecientes a las finanzas públicas por los esquemas de operación del financiamiento por medio de los cuales se rescatan empresas y bancos privados, generando fuertes déficits privados y altos costos ambientales, los cuales impactan el déficit fiscal y presionan al déficit en cuenta corriente.

La crítica al esquema macroeconómico que opera desde 1983, es central, ya que este “nuevo modelo” de crecimiento, movido por el mercado internacional y el impulso a la competitividad y productividad, se ostenta de no descansar en subsidios ni transferencias, sino en la disciplina fiscal como eje rector de las políticas macroeconómicas.

Pero el desequilibrio externo no se puede reducir a la noción de que un país está consumiendo más de lo que produce. Dados los nuevos términos de integración productiva internacional, que en ocasiones se denomina globalización, el déficit comercial puede significar una diferencia entre el costo social y el privado (enfoque neoclásico).

En este caso la diferencia podría significar una transferencia que aparentemente no se registra en la contabilidad de las empresas, pero que aparece como déficit comercial agregado. En las empresas se registrará una ganancia imputada. Pero el déficit en la contabilidad social es real y termina por ser cubierto por la sociedad, como si se tratara de un costo social en donde no se pueden identificar los operadores directos.

Como resultado, el valor del déficit privado aumenta en la medida que el modelo de crecimiento exportador toma cuerpo después de 1988 y refleja fuertes presiones a partir de 1994.

La operación real del modelo impone tomar costos sociales crecientes, expresados mayormente como deuda pública, sea interna para el rescate bancario o de empresas significativas, o como deuda externa por el persistente déficit comercial. Tenemos entonces una contradicción básica en el modelo: Se presume

descansa en un déficit público cero, pero sistemáticamente viene tomando costos sociales crecientes que imponen un crecimiento del déficit público.³²³

Algunas de estas prácticas en la literatura se les conocen como prácticas “cuasifiscales”, las más destacadas son las operaciones de salvamento en caso de crisis cambiarias y el otorgamiento de garantías por parte del Estado a inversionistas privados.³²⁴

Esto se refleja en el hecho de que los presupuestos no toman en cuenta por ejemplo actividades o prácticas gubernamentales cuyos efectos equivalen al cobro de impuestos y la concesión de subsidios y que por lo mismo no se someten al examen y la aprobación del poder legislativo. Este tipo de operaciones, denominadas “cuasifiscales”, conducen a una considerable discrecionalidad y opacidad de las actividades financieras del sector público, puesto que impiden conocer la magnitud real del gasto público, su distribución sectorial y, por ende, los efectos distributivos derivados de la acción pública. Así mismo, ocultan la verdadera magnitud de la carga tributaria y las distorsiones que pueden provocar³²⁵. Violan, por tanto, los principios de unicidad y universalidad presupuestaria y dificultan el control macroeconómico que pretenden ejercer las autoridades fiscales.

Los costos se amplían por una respuesta tardía e informal que amplía sus costos sociales los cuales vuelven a presionar a las finanzas públicas por la vía de una intervención directa en la reforma a la seguridad social y a los sistemas de salud y al sistema educativo.

La expansión del gasto público en el largo plazo ha cambiado. Su influencia en la producción, la inversión y el empleo, es en gran medida reveladora sobre su importancia en el desempeño económico de los diferentes países.

Sin embargo, en el contexto actual del cambio estructural, el hecho controvertible ha sido su eficacia³²⁶ y eficiencia³²⁷. Hoy la efectividad³²⁸ del gobierno ya no depende de su tamaño absoluto ni del grado de intervención, sino de su orientación estratégica para cambiar patrones de inversión y consumo, así como de la calidad de sus instituciones e intervenciones.

³²³ Ortiz: 1999

³²⁴ Como señala Vito Tanzi, “A menudo los gobiernos que no pueden aumentar la recaudación tributaria a un nivel deseado, no disminuyen su papel en la economía, sino que, en cambio, tratan de desarrollar tal papel mediante instrumentos no fiscales (...) principal, pero no exclusivamente, mediante actividades y regulaciones cuasifiscales”, en “Government Role and the Efficiency of Policy Instruments”, *IMF Working Paper*, 95/100, 1995

³²⁵ Tanzi: 1989

³²⁶ Capacidad de lograr los objetivos y metas programadas con los recursos disponibles en un tiempo determinado.

³²⁷ Uso racional de los medios con los que se cuenta para alcanzar un objetivo predeterminado; es el requisito para evitar o cancelar dispendios y errores.

³²⁸ Cumplimiento al ciento por ciento de los objetivos planteados.

Actualmente, los Estados, a pesar de tener restricciones en el ejercicio del gasto público, como mecanismo de impulso frente a los agentes productivos, éste gasto público se usa y se gestiona en función de los intereses de estos agentes, a pesar de que ello limita la posibilidad de encarar demandas sociales incrementadas por la pérdida general de ingreso de la población y de la persistente debilidad de las finanzas públicas.

Como en general los resultados del ajuste y el cambio estructural no correspondieron a las expectativas planteadas en su elaboración e instrumentación, nos planteamos investigar el proceso seguido por México, circunscribiendo la investigación a la relación que hay entre cambio estructural y las formas estructurales del déficit fiscal, especialmente observaremos que no hay consistencia en el paradigma de alcanzar un déficit nulo como condición de estabilidad macroeconómica identificando sus límites.

La importancia de examinar las características de los procesos de ajuste macroeconómico y reformas estructurales radica esencialmente en identificar los mecanismos e inconsistencias entre lo que se esperaba de aquéllos y sus resultados, sus costos y efectos reales del ajuste, la adecuación de las políticas macroeconómicas a las diversas etapas de las reformas estructurales y la minimización de las consecuencias de éstas en el bienestar de la población.

7.3 Privatización: *ex post* generadora de déficit

Estas acciones han permitido a muchos observadores concluir que el BM y el FMI están decididos a reducir las fronteras del Estado por medio de la privatización, pero este no es el problema de fondo.

Tales afirmaciones son engañosas, ya que si bien se ha tenido éxito relativo en alcanzar un mayor grado de competencia y eficiencia, a su vez, estos cambios han traído como consecuencia una búsqueda en ocasiones contradictoria de la liberalización y la estabilización económica.

Independientemente de las declaraciones del BM y el FMI acerca de las ventajas de un gobierno mínimo, sus agendas para las empresas estatales no apoyan la conclusión de que están ayudando a reducir las fronteras del Estado. El impulso de sus actividades es más sutil y paradójico.

En algunos países se estimula el ajuste de la división económica del trabajo entre el sector público y el privado a favor de este último, pero la consecuencia final – en gran medida imprevista –, podría ser el fortalecimiento de la competencia del Estado como empresario económico y quizá una extensión de su intervención en nuevos campos económicos.

Con cierta renuencia, el BM ha tenido que afrontar también la realidad evidente de que la privatización está destinada a no ser más que una solución limitada.

Aunque se cerraran o vendieran todas las empresas estatales candidatas a la privatización, en cada país, o continente seguirá habiendo un gran número de empresas estatales.

El interés del FMI por la privatización, al igual que su interés por la empresa estatal en general, se centra en gran medida en los efectos potenciales del déficit global del gobierno, junto con sus consecuencias en la política fiscal y monetaria, y en última instancia en la balanza de pagos. Su atención en los efectos que se producen en el terreno fiscal es lo que explica la insistencia del FMI. Los funcionarios que han participado de manera decisiva en la definición de la posición inicial de la institución han tendido a apoyar, con reservas, todas las formas de privatización. Sin embargo, también han combatido la noción ampliamente difundida de que la venta producirá automáticamente un efecto benigno sobre la situación del presupuesto gubernamental.³²⁹

Lo que está en juego es la consideración de que mientras que las ventas de activos alivian realmente los problemas de liquidez a corto plazo inyectando efectivo al gobierno, pueden hacerlo a costa de empeorar su déficit en el futuro. El pago de subsidios y la asunción de pasivos que normalmente acompañan a la venta de empresas perdedoras, el uso de fondos derivados de una venta en el incremento del gasto o en la reducción de los impuestos, la creación de una corriente de ingresos y la reducción del patrimonio neto del gobierno, todos estos factores apuntan a un reforzamiento de los problemas de liquidez en el futuro.³³⁰

Para el FMI, la prueba de la privatización se transforma de hecho en la posibilidad de que el presupuesto refleje los progresos significativos en cuestión de eficiencia, pero la probabilidad de que puedan lograrse tales progresos mediante una combinación de venta y competencia no se considera elevada en la mayoría de los países en desarrollo.³³¹

La realidad es que hoy tenemos más mercado pero también más Estado, bajo otros esquemas de regulación y de participación en la esfera pública.

7.4 La presunta neutralidad económica genera mayor intervención del Estado

El ambiente macroeconómico de algunos países pobres ha cambiado notablemente, entre los cambios más importantes se cuentan el surgimiento generalizado de nuevos regímenes de política económica que incluyen la estabilización macroeconómica junto con reformas estructurales a favor del mercado, así como la reanudación del acceso de algunos de estos países a los mercados internacionales de capital.

³²⁹ Babai: 1995

³³⁰ Babai: 1995

³³¹ Babai: 1995

En varios países latinoamericanos incluyendo el nuestro, las cuestiones que dominan el debate de la política pública en la actualidad tienen una naturaleza más estructural e incluyen la distribución del ingreso y la pobreza, el desempleo, la reforma del sistema legal, así como los mejoramientos de la responsabilidad y la transparencia de las operaciones gubernamentales.

Sin embargo las cuestiones de política macroeconómica no se han vuelto en modo alguno menos apremiantes. La estabilización sigue siendo un reto continuo frente a la multitud de choques externos e internos, pero además el régimen de apertura comercial y financiera se ha asociado presumiblemente a choques macroeconómicos más frecuentes y severos.

Los procesos de apertura colocan a los países en un mercado único como si todos partieran de condiciones iguales, tanto en lo productivo como en lo financiero. En este contexto se obliga a los países a trabajar con monedas estables y fuertes, para evitar procesos especulativos que introducen inestabilidad en los mercados financieros.

Para lograr esto, países como México intentan alcanzar bajos niveles inflacionarios como condición, con el fin de homologar sus índices a los de los países ricos, con este fin el Banco de México pretendió "lograr para el año 2003 la convergencia con la inflación de Estados Unidos y Canadá".³³²

Para eso se instrumentaron políticas monetarias y fiscales encaminadas a reducir las presiones de la demanda sobre los precios y sobre el sector externo, que puedan eventualmente debilitar el tipo de cambio. Con ello se propicia la entrada de capitales, estrategia que juega un papel importante para reducir la inflación, al asegurar el financiamiento del sector externo, apreciando el tipo de cambio y abaratando las importaciones, excluyendo del mercado a la producción doméstica.

Al perseguir obsesivamente el control de la inflación, mediante políticas restrictivas fiscales y monetarias se distorsionan precios relativos (al sobrevaluar el tipo de cambio), se incrementan los niveles de endeudamiento de los agentes económicos, empresas e individuos, se introduce inestabilidad en el sector bancario, crece el déficit de comercio exterior y se compromete la actividad económica.

Estas políticas de cambio estructural, en las que se sustenta el modelo de desarrollo dominante, descansan en la presunción de los fundamentos macroeconómicos "sanos", caracterizados por déficit público cero y políticas monetarias restrictivas con el fin de disminuir la inflación.

Todo esto genera una disminución de la actividad económica y de los ingresos de empresas e individuos, lo que trae como consecuencia una baja captación de ingresos fiscales, que presionan permanentemente a las finanzas públicas. Al

³³² Ortiz: 1999

parecer, no se entiende por parte de los macroeconomistas oficiales que “sí la economía permanece en superávit, se hace difícil la recuperación.”³³³

Todo este proceso, debilita los factores productivos y financieros creando condiciones de vulnerabilidad que tienden a frenar la entrada de capitales, presionan la tasa de interés y el tipo de cambio, obligando a profundizar los procesos de privatización y la transferencia de propiedad de activos nacionales a extranjeros.

Por ello, la turbulencia internacional ha agravado el desafío de la estabilización para los países latinoamericanos y en vías de desarrollo. La crisis financiera que estalló en México en diciembre de 1994, tuvo repercusiones por todo el mundo.

Esto deja claro que, a pesar de la mayor prominencia de las cuestiones estructurales, el desafío de la estabilización, pero sobre todo, el papel que debe jugar el Estado para alcanzarla permanece, en el centro de la discusión macroeconómica de los países en vías de desarrollo.

El nuevo contexto externo de la globalización y el notable incremento de acuerdos comerciales a nivel subregional agregan nuevos desafíos a países como el nuestro. El proceso de globalización acentúa la integración y la interdependencia de mercados, imponiendo un significativo efecto disciplinador en la macroeconomía y en las finanzas públicas, ante la elevada movilidad de capital financiero de corto plazo.

Esta política de regionalismo abierto contribuye a reducir el grado de autonomía con que las autoridades nacionales pueden tomar y ejecutar decisiones de política económica interna y de política fiscal en particular. Más aún, en tanto los sucesos recientes de crisis financiera han puesto de relieve el efecto disciplinador de los mercados, las autoridades económicas nacionales han debido prestar atención a las señales de estabilidad y consistencia que transmiten la combinación de las políticas: fiscal, cambiaria, monetaria y de manejo de la deuda pública.

El ajuste fiscal extraordinario aplicado en México es un ejemplo de los límites impuestos a la autonomía de las autoridades económicas por el efecto disciplinador de los mercados financieros. Tales tipos de ajuste, en cierta medida preventivos, buscan construir o consolidar una reputación de solvencia, prudencia, y disciplina presupuestaria, asegurando credibilidad ante los mercados financieros. Esto último busca evitar ataques especulativos, sobre la moneda nacional, junto con asegurar continuidad en el ritmo y condiciones de la entrada neta de capital.

El ajuste fiscal ha facilitado los ajustes a las exigencias de la globalización con manejo del déficit y de la deuda pública más compatibles con los patrones internacionales de disciplina presupuestaria.

³³³ Randall: 2000

Con todo, de ninguna manera puede decirse que los problemas fiscales de México, se hayan resuelto, no sólo se trata deliberadamente de persistir en este esquema de ajuste, sino de profundizarlo, durante un período relativamente prolongado, a pesar de múltiples problemas y crisis coyunturales que reflejan fragilidad o debilidad estructural. Esto significa que el equilibrio fiscal y la contribución que este hace al equilibrio macroeconómico general está todavía permanentemente en jaque y que los “logros” del pasado inmediato necesitan ser firmemente consolidados.³³⁴

Más aún, resulta claro que, por las urgencias de las crisis, el grueso de la atención está puesto en el mantenimiento del equilibrio financiero, dejando en un segundo plano la atención a otros posibles objetivos de la política fiscal, aún cuando tales objetivos *per se*, proporcionan “estabilidad”. Así, los propósitos de equidad tendieron a ser dejados de lado durante los años ochentas y noventas.

La profunda transformación de la economía se dificulta si el Estado no está en condiciones de hacer el aporte necesario. Así, la privatización de los servicios públicos debe acompañarse de una regulación eficiente; la acumulación de capital humano y la provisión de infraestructura de calidad son determinantes del crecimiento económico; y la equidad en la distribución de los frutos del desarrollo es necesaria para la estabilidad política y social que requiere un proceso estable de crecimiento. Sin embargo, el Estado no puede encarar sistemáticamente y en forma eficiente sus tareas si el esquema no es funcional. Por ello el Estado a pesar de que ancla su funcionamiento en el equilibrio fiscal y en el déficit nulo, éste sigue avalando el cambio estructural bajo diferentes mecanismos, haciendo funcional la actividad estatal y privada al cambio estructural.

Bajo este enfoque, esta investigación interpreta y aporta ideas para definir un nuevo perfil a nuestra fiscalidad, que genere consensos y que permita compatibilizar estabilidad macroeconómica con el cumplimiento de las responsabilidades públicas en materia de crecimiento y distribución.

Si el Estado como principal agente social debe responsabilizarse plenamente de la consolidación del ajuste fiscal, dicha consolidación debe ser compatible con la posibilidad de enfrentar la variabilidad coyuntural de la actividad económica, independientemente de que las causas sean internas o externas. Los agentes económicos privados se benefician si su entorno macroeconómico no experimenta crisis y variaciones bruscas y la política fiscal cuenta con instrumentos de importancia para este fin.

Dicho esfuerzo debe realizarse en un contexto en que la sociedad civil plantea elevadas exigencias de eficiencia a la acción pública, en principio comparables a las que ingenuamente pueden resultar de la utilización del mercado en la asignación de recursos. Por ello, elevar la productividad del gasto público es un imperativo que no puede estar ausente de un nuevo esquema de política fiscal.

³³⁴ CEPAL: 1998

Un reordenamiento de las funciones que desempeñan distintas instituciones públicas, la introducción de claros criterios que permitan mejorar la eficiencia, eficacia y calidad de su gestión, y la incorporación de nuevos agentes que, sujetos a una regulación adecuada, presten servicios sociales y de infraestructura tradicionalmente reservados al Estado, son caminos que se han venido gestando para responder a esta demanda de la sociedad.

Si bien, países como México han optado inequívocamente por un régimen de producción confiado al mercado, también es cierto que en ellos no subsiste con fuerza la noción de que el progreso que interesa es también el progreso como sociedad; es decir, el avance simultáneo de personas unidas por valores ciudadanos comunes, que guardan entre sí una relación de solidaridad y que entienden que el progreso colectivo no es antagónico con el de los individuos sino complementario y reforzante.

El Estado mexicano ha cumplido parcialmente con su papel crucial en la promoción de la equidad, la política fiscal que instrumenta en función a este objetivo es incompleta e insatisfactoria, el objetivo de transformación productiva con equidad sigue pendiente.

La inconsistencia en la estabilización de la economía a partir de un manejo "realista" del presupuesto, la privatización de empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa, señaló el camino de una ambiciosa pero malograda transformación económica de México³³⁵ y una limitada y fuertemente condicionada Reforma de Estado, por los altos costos fiscales generados por la reforma estructural.

Esta interiorización de los programas de ajuste estructural, sí refleja grados de autonomía en las decisiones del Estado, al profundizar deliberadamente estos programas, proceso en el cual el Estado abdica deliberadamente de perseguir el logro de sus principales objetivos, pervirtiendo y desequilibrando los elementos que garantizan la reproducción social. Finalmente, el objetivo a nivel interno consiste en profundizar las medidas disciplinarias recomendadas por los organismos financieros internacionales, tanto en el ámbito fiscal como en el monetario, lo que contribuye directamente a reproducir nuestras debilidades estructurales y ampliar sus costos.

Inclusive "Podría haber la intención de llevar mucho más adelante la austeridad fiscal sólo para estar enteramente seguros de que se logrará la estabilización de la inflación. Pero es claro que hay dificultades. Una austeridad excesiva, por encima del superávit corriente, haría correr el riesgo de una recesión profunda en la actividad económica que lleva consigo sus propios riesgos. Si la estabilización no es seguida de una reanudación del crecimiento, pronto se pondrá en duda la

³³⁵ Aspe : 1993

capacidad de sostener los recortes presupuestarios. Así el celo excesivo sobre el presupuesto tiene sus propios riesgos graves.³³⁶

Los programas de ajuste que se han puesto en marcha en los países en crisis han tenido dos características sobresalientes. En primer término, se ha subestimado sistemáticamente –y por lo general en una magnitud considerable– su efecto recesivo. Este fuerte impacto recesivo ha impedido, en varios casos, el logro de uno de los objetivos básicos de los procesos de ajuste: el restablecimiento de la confianza de los inversionistas en el buen funcionamiento de las economías involucradas. En segundo lugar, la esfera de la condicionalidad de los programas se ha ampliado más allá de la estabilidad macroeconómica y la regulación y supervisión financieras, a las cuales debe limitarse. Bajo el impacto de la crisis, se ha tratado de imponer cambios estructurales que no corresponden muchas veces a las situaciones o los consensos nacionales, lo que puede provocar inestabilidad, tanto económica como política, y tanto nacional como internacional. En los programas de ajuste encabezados por el Fondo Monetario Internacional se debe evitar el sobreajuste y limitar la condicionalidad a temas relativos a los equilibrios macroeconómicos y la regulación y supervisión financiera.”³³⁷

7.5 Por un Estado promotor y eficiente

El modelo de desarrollo dominante en el cual se sustentan las políticas de cambio estructural, descansa en “fundamentos macroeconómicos sanos” (*sound fundamentals*): cero subsidios o transferencias a los agentes productivos; cero déficit público y políticas monetarias restrictivas, estos condicionantes han ejercido y siguen ejerciendo considerable influencia en el diseño de las estrategias de ajuste estructural y en su profundización a lo largo de América Latina.

Según este enfoque, la economía mundial respondería actualmente a fuerzas inexorables fuera del control de los sistemas políticos y de los Estados Nacionales. Se estaría en presencia de un nuevo “*orden natural*”, de él acatamiento de cuyas leyes es el fundamento de la racionalidad. De un “modelo abierto”, que se concebiría como “amistoso al mercado” (*market friendly*).

Esto se hace evidente en un contexto en que se da la caída del sistema internacional bipolar en 1989, razón por la cual se ha permitido emprender, ahora sin las limitaciones geopolíticas o ideológicas impuestas por el conflicto Este-Oeste, la conformación de un nuevo sistema de relaciones internacionales basado en reglas y normas de alcance universal, al que se ha denominado “*rules-based-system*”. Esto es, reglas derivadas de principios generales y entendidas como enunciados que prescriben una determinada conducta acordada previamente entre dos o más partes, como por ejemplo las reglas que gobiernan las transacciones entre los países miembros de la OMC. Y normas entendidas como reglas cuya observancia es obligatoria independientemente de la existencia de un

³³⁶ Dornbusch : 1996

³³⁷ CEPAL: 1998

acuerdo. El impulso por definir este nuevo sistema internacional de normas y reglas es también resultado de la creciente integración mundial: mientras mayor es la interrelación, mayor es la necesidad de regularla.³³⁸

Los desequilibrios internos y externos, contribuyeron y siguen contribuyendo a aplicar y profundizar estas propuestas. La cuestión es de importancia decisiva dado que los vínculos externos son determinantes para el desarrollo o atraso de los países. En efecto ellos influyen en la formación de capital y el cambio técnico, la estructura de la producción, y del comercio exterior, la distribución del ingreso, la tasa de expansión de largo plazo del empleo y los equilibrios macroeconómicos de corto plazo.

Los procesos de internacionalización responden a fuerzas profundas, que han generado un orden de relaciones entre países y los actores sociales, que no tiene precedente en la experiencia histórica.

Los espacios nacionales han quedado disueltos en el orden global: la acumulación de capital, la producción y la distribución de bienes y servicios se realiza hoy predominantemente en el mercado mundial. Pero la afirmación de que los Estados nacionales han dejado de ser el principal ámbito en el cual se adoptan las decisiones principales de asignación de recursos, acumulación de capital, cambio técnico y distribución del ingreso no es cierta. Esas decisiones se adoptan actualmente, en un nivel transnacional: corporaciones y mercados financieros. Éstos comandan la asignación de la mayor parte de los recursos de la economía mundial, pero el Estado Nación los habilita creando instituciones funcionales a estos procesos. Me parece que el Estado en esta dinámica, no sólo no pierde presencia e importancia estratégica sino que es el aval de este cambio, su dinámica y proporción, son determinadas por las necesidades de ajuste y el cambio estructural, ya que la institución estatal opera de manera multifacética como un instrumento promotor, habilitador y operador, que garantiza en última instancia el cambio estructural en sus diferentes fases, garantizando expectativas favorables y mucho menos riesgosas a los operadores del mercado.

En el orden global, el aumento de la productividad se realiza en el contexto del mercado mundial, como resultado de las decisiones de las corporaciones transnacionales y de los mercados financieros. De este modo, la competencia no se produce hoy entre economías nacionales sino entre unidades productivas que operan en el mercado global.

La competitividad es así una dimensión microeconómica al nivel de la empresa y no del sistema nacional de cada país. La política macroeconómica está subordinada a la necesidad de maximizar la competitividad de las empresas.

En este sentido las políticas nacionales deben converger con las expectativas de los mercados. Como los mercados y las empresas son quienes toman las decisiones, las políticas públicas que contradicen las expectativas de los

³³⁸ Castañeda: 2001

operadores privados generan reacciones negativas que abortan los objetivos perseguidos. El sistema es gobernado por las expectativas y las decisiones de los operadores privados y no por el poder político. Periódicamente, en los sistemas democráticos los electores eligen a sus gobernantes pero los mercados votan todos los días. Éstos son los que deciden³³⁹. La única respuesta posible a la globalización es generar las condiciones para que los operadores privados perciban a un país como ámbito propicio para la inversión y el desarrollo productivo.

La eficiencia en el uso de los recursos de la empresa depende esencialmente de factores que están fuera de la misma. Tales como la dotación de mano de obra calificada y el sistema nacional de ciencia y tecnología, la estabilidad institucional, de las reglas del juego y la eficiencia de las prestaciones del sector público, el desarrollo del mercado de capitales, el tipo de cambio y el costo del dinero, el sistema de transportes y el acceso a la información, la tasa de expansión de la demanda y la distribución del ingreso. La competitividad descansa en primer lugar en la dimensión macroeconómica y en el tejido social e institucional. Es difícil desarrollar políticas efectivas de promoción de la competitividad microeconómica en contextos macroeconómicos desfavorables.

La desregulación plena desde esta perspectiva es el único orden posible. Dado el peso decisivo de los agentes transnacionales y a que el orden mundial se asienta actualmente en fuerzas fuera del control de los Estados Nacionales e, incluso, de los organismos internacionales. La única organización posible descansa en la no organización y en la liberación total de las operaciones de los agentes transnacionales. No existen otras opciones políticas.

En el pasado, los países conservaban una considerable libertad para decidir su estilo de desarrollo e inserción internacional. Las políticas proteccionistas podían estimular la industrialización y transformar ventajas comparativas de las economías nacionales. Hoy, esto aparentemente es imposible. Cualquier intento que contradiga las expectativas privadas deprimiría la inversión y la actividad económica. La única respuesta posible es generar las condiciones para que los operadores privados perciban a un país como ámbito propio para la inversión y el desarrollo productivo.

El enfoque del desarrollo sustentable es visualizado en la actualidad como impertinente y el Estado es impotente para ponerlo en práctica. El enriquecimiento del tejido social a partir de la solidaridad, la distribución del ingreso, el desarrollo cultural, los vínculos de los sistemas nacionales y la tecnología y el sistema productivo son, apenas buenas intenciones. En todo caso, la educación y la cultura deben orientarse hoy a enriquecer la oferta al menor costo posible de recursos humanos calificados para las empresas que compiten en el orden global.

La mano invisible se encargará de compatibilizar intereses y de difundir el bienestar. En definitiva, el mercado se encargará de asignar los recursos con

³³⁹ Ferrer: 1996

eficiencia en el orden mundial y de repartir equitativamente los frutos del progreso técnico y del desarrollo. La mano invisible de la tradición clásica compatibiliza el interés privado con lo social en el orden global.

Esto es insostenible, los partidarios de la economía autorregulada culpan a los gobiernos de los desequilibrios en la economía, pero tengan razón o no, el punto es que el mito de la economía autorregulada esta hoy virtualmente muerto.³⁴⁰

Lejos de verificarse una mano invisible que compatibiliza los intereses de los agentes transnacionales con los del conjunto de la sociedad, han aumentado la desigualdad en la distribución del ingreso y las asimetrías sociales en América Latina. La globalización reproduce el crecimiento y el atraso.

La solución a las dificultades del desarrollo en un mundo global descansa, en primer lugar, en las decisiones internas, en el crecimiento desde adentro y en la inserción en el orden mundial a partir de los ejes propios de acumulación, cambio técnico y transformación social. La evidencia histórica es concluyente, desde la formación del Primer Orden Económico Mundial, hasta la actualidad, es decir en los pasados cinco siglos, no ha existido otro camino para el desarrollo.

En la actualidad, como en el pasado, no hay posibilidad de instalar procesos sostenibles de desarrollo en el largo plazo sin consolidar los factores endógenos de la acumulación de capital, el cambio técnico y la transformación social, para establecer, sobre estas bases, relaciones más amplias y profundas con el resto del mundo.

Debe reconstruirse el campo de la acción pública. El objetivo no debe ser achicar al Estado, sino reforzar los instrumentos de promoción del desarrollo y la equidad. El mercado no resuelve espontáneamente los problemas, y librado a sus propias fuerzas agrava las asimetrías y las tensiones sociales. La reconstrucción de la esfera pública incluye la recuperación del Estado Nacional, sus instituciones y sus funciones, no sólo para respaldar el desarrollo de la iniciativa privada, sino como principal orientador y habilitador del desarrollo económico.

³⁴⁰ Stiglitz: 2003

CONCLUSIONES

Como vimos en México y América Latina a partir de la crisis de la deuda de los años ochentas y de los desequilibrios registrados en las finanzas públicas, que alcanzaron su máxima expresión en déficit fiscales altos, de alrededor de 15% del PIB, se impuso de manifiesto la necesidad de instrumentar un proceso de ajuste macroeconómico que incluyera en uno de sus aspectos centrales, el saneamiento de las cuentas públicas sometiéndolas a una férrea disciplina, hasta tratar de alcanzar el equilibrio fiscal como eje estratégico de la fiscalidad de los Estados.

Respecto a los fundamentos del equilibrio fiscal:

La reforma estructural propuesta está basada en un intenso proceso de reforma comercial y financiera vía privatización, desregulación de los mercados internos y reducción del tamaño del Estado. El objetivo es pasar a un sistema económico privatizado, de mercados libres, abiertos y eficientes.

La instrumentación de una política macroeconómica de estabilización basada en el equilibrio fiscal y en una política monetaria y cambiaria prudente de tipo de cambio real competitivo, tiene como meta alcanzar la estabilidad de precios.

Bajo esta visión el déficit público actúa y opera como una abierta interferencia en el funcionamiento libre de los mercados financieros y productivos por medio de la cual se distorsiona el sistema de precios y consecuentemente, distribuye ineficientemente los recursos.

Esta posición se sustenta en la visión teórica dominante de la economía que señala a los mecanismos autorreguladores del mercado, cuyos instrumentos son la flexibilidad de precios (salarios, tasa de interés y tipo de cambio) como las herramientas necesarias y aunque no suficientes para alcanzar el pleno empleo de los factores productivos.

Como resultado de esta visión teórica, en los últimos treinta años se ha impuesto un modelo que prioriza el equilibrio fiscal, la liberalización de las economías y la globalización productiva y financiera; en consecuencia, se da una abierta oposición a los subsidios fiscales a la producción, al financiamiento bancario y al sector público.

El eje de este programa pretende la estabilización interna y corregir distorsiones producidas por la inestabilidad de las principales variables macroeconómicas. Se plantea que la disciplina fiscal y monetaria, y un tipo de cambio real competitivo son los tres instrumentos para regular la estabilidad de precios, y esta es necesaria para una función asignadora adecuada de las señales de precios. El

supuesto implícito, es que la mano invisible del libre mercado, bajo la guía de los precios internacionales hará el resto³⁴¹.

El objetivo, como vimos, es alcanzar la eficiencia en la asignación de recursos en la economía, y supone que una economía privatizada con mercados libres y abiertos a la competencia internacional, en un ambiente de estabilidad de precios es una condición necesaria y suficiente, no sólo para alcanzar la eficiencia en la asignación, sino para generar un crecimiento económico sostenido con una mejor distribución del ingreso.

Esto implica que el patrón de crecimiento y acumulación se transforma, ya que el Estado cede su papel de promotor vía el gasto público y la inversión. Incluso en el sector privado, la inversión extranjera puede adquirir el rol protagónico por encima de la inversión nacional de motor del crecimiento.

Todo esto bajo el supuesto fundamental de que al abrirse las economías nacionales de América Latina para integrarse al mundo global, la libre competencia traerá consigo la eficiencia, que la mano invisible de los precios internacionales acarrea. Incluso la reducción del papel del estado, al racionalizar su política de gasto e inversión, suponiendo que la menor intervención posible dentro de la economía, conducirá al óptimo.³⁴²

El supuesto oculto fundamental es que una economía con mercados libres y abiertos en un contexto macroeconómico que pretende estabilidad de precios, permitirá de manera automática, guiada por la mano invisible de los precios internacionales, generar la capacidad de respuesta suficiente, del lado de la oferta productiva y formar el nuevo modelo de acumulación de capital y crecimiento, para detonar empleo, reducir la pobreza, y aún la sustentabilidad del desarrollo.

Además supone implícitamente que existen empresarios shumpeterianos, que el sistema bancario y financiero responden de manera automática a la apertura a la competencia internacional, que los agentes tienen suficiente capacidad de respuesta para enfrentar cualquier cambio en el entorno. Desde la perspectiva de la experiencia histórica, dichos supuestos son anacrónicos. En la globalización, los mercados no son de competencia perfecta y se mueven de estructuras de competencia oligopolística a competencia monopolística vía alianzas estratégicas entre grandes competidores.³⁴³

El problema sustancial de los lineamientos de políticas prescritas tanto por el FMI y el BM, como por la estrategia propuesta por el Decálogo del Consenso de Washington es que se encuentran dentro de estos supuestos. A pesar de que desde la perspectiva de la teoría económica, las reformas orientadas al mercado no generan condiciones que conducen al crecimiento.

³⁴¹ Villarreal: 1998

³⁴² Villarreal: 1998

³⁴³ Villarreal: 1998

Si se toma la teoría de los mercados incompletos con la teoría del crecimiento endógeno con rendimientos constantes a un solo factor o externalidades, o la teoría de intercambio no walrasiano, se encontrarán argumentos neoclásicos que sugieren que es necesaria alguna intervención del Estado para el crecimiento. La noción de que el mercado por sí solo puede asignar eficientemente los recursos escasos, es retórica pura.³⁴⁴

En la medida que las idealizaciones conciben el universo, la sociedad, la economía, la empresa, como mecanismos de funcionamiento, en su formulación aparece un supuesto clave y central: el supuesto de la previsión perfecta.³⁴⁵

Este supuesto está presente en todas las idealizaciones de la teoría económica, en donde se parte de participantes o agentes con información perfecta. Por supuesto, que se trata de un concepto heurístico y aunque no contempla la existencia de algún ser sobrenatural, como tal supuesto es parte integrante de las teorizaciones de la realidad con las que la economía opera.³⁴⁶

La necesaria consecuencia y el cumplimiento de este supuesto, es la reconstrucción intelectual de la realidad, ahora interpretada como mecanismo de funcionamiento, e idealizada como mecanismo de funcionamiento perfecto. Funcionamiento perfecto del universo en términos de la construcción de una causalidad universal, en la cual todo está determinado por causa y efecto. La economía capitalista como un mercado perfectamente competitivo, en el cual oferta y demanda se igualan siempre, de tal manera que todo lo ofrecido se vende y toda la demanda efectiva es satisfecha.³⁴⁷

La ciencia moderna se acerca a la realidad por medio de conceptos no-empíricos, que sin embargo son derivados de la propia realidad, en términos de una función-meta para enfrentarla. Esta función meta no es un "valor" en sentido tradicional, aunque somete toda la realidad a una exigencia. Se trata de la exigencia de la perfección, de esta realidad interpretada como un mecanismo de funcionamiento.

La realidad es ahora sometida a la exigencia de aproximarse al concepto ideal de la perfección formal³⁴⁸. Es vista como un mecanismo de funcionamiento que ha de ser transformado, para aproximarse al funcionamiento perfecto. Hay una exigencia absoluta sin que se mida la realidad por medio de algún juicio de valor, pero se trata efectivamente de una exigencia.³⁴⁹

Cuando la realidad se aproxime a estas idealizaciones, casi nunca se sostiene la convicción de que se les pueda alcanzar efectivamente. Pero si tiene que haber

³⁴⁴ Przeworsky: 1993

³⁴⁵ Hinkelammert : 2001

³⁴⁶ Hinkelammert : 2001

³⁴⁷ Hinkelammert : 2001

³⁴⁸ Hinkelammert : 2001

³⁴⁹ Hinkelammert : 2001

necesariamente un pronunciamiento sobre la realidad y su idealización, expresado a través de un concepto de mecanismo de funcionamiento perfecto. En la ciencia moderna, es usual describir esta relación como una aproximación asintótica infinita.³⁵⁰

Manteniendo esta idea, la exigencia de alcanzar el equilibrio fiscal (disciplina fiscal), como una exigencia, lo verdaderamente grave y preocupante como lo vimos a lo largo de ésta investigación, es que las metas que se persiguen ni siquiera tienen un comportamiento asintótico, es decir que poco a poco se aproximen hacia alcanzar un punto ideal o parámetro óptimo, sino todo lo contrario, se alejan sistemáticamente y cada vez más, respecto a las metas que originalmente se persiguen: (estabilidad y crecimiento).

Por tanto el fundamento macroeconómico de equilibrio fiscal sólo está soportado heurísticamente. Perseguir equilibrio fiscal, no sólo evita acercarnos a la estabilidad y al crecimiento económico, sino que inclusive nos lleva a procesos absolutamente contrarios como la generación de mayor endeudamiento.

Desde la perspectiva de la teoría económica, "las reformas orientadas al mercado no generan condiciones que conducen al crecimiento. La teoría económica neoclásica tiene muy poco qué decir acerca del crecimiento (...). En el estado actual de la teoría económica no se sustenta la conclusión de que los mercados competitivos sean suficientes para asignar eficientemente los recursos y generar crecimiento. Si se toma la teoría de los mercados incompletos con la teoría del crecimiento endógeno con rendimientos constantes a un solo factor o externalidades, se encontrarán argumentos neoclásicos que sugieren que es necesaria alguna intervención del Estado para el crecimiento. La noción de que el mercado por sí solo puede asignar eficientemente los recursos escasos es retórica pura."³⁵¹

Mirando la perspectiva de la experiencia histórica, dichos supuestos son anacrónicos. En la globalización, los mercados no sólo no son de competencia perfecta, sino que se mueven de estructuras de competencia oligopolística a competencia monopolística vía alianzas estratégicas entre grandes competidores

Reconociendo estas realidades y tomando como referencia el enfoque poskeynesiano, para explicar el déficit fiscal y teniendo claro desde esta perspectiva que el déficit fiscal es una variable endógena que responde a las necesidades del funcionamiento sistémico de la economía. Lo que estamos generando y administrando son nuevas formas de déficit, déficits privados, pasivos privados que están alejados de la contabilidad gubernamental.

A partir de estos preceptos podemos considerar que la dinámica del gasto público y en consecuencia la dinámica de su saldo negativo (déficit público), debe ser

³⁵⁰ Hinkelammert : 2001

³⁵¹ Przeworsky: 1993

considerado como una variable endógena, ya que éste habilita y rehabilita al sistema económico en su conjunto, respondiendo funcionalmente a las necesidades de los agentes económicos privados, de tal manera que se genera un ciclo crediticio implícito permanente, del sector público hacia el sector privado mediante una red de garantías de operación y respaldo financiero fiscales y cuasifiscales.

El equilibrio fiscal, como “meta exigible”, no se verifica, mucho menos, como se pretende en el discurso oficial: como una “aparente” lucha permanente por aproximarse a él. Esta investigación demuestra que el equilibrio fiscal nunca se alcanza y que al aplicar medidas para tratar de alcanzarlo, éstas minan permanentemente la meta, es más ésta puede cambiar de sentido. La meta se puede invertir y transformarse en su contrario. Perseguir la meta utópica del Estado mínimo se convierte en realidad en un Estado más interventor.³⁵²

Como bien argumenta Wray: “México se encuentra en una trampa autoimpuesta (...) quiere mantener una moneda fuerte por medio de una política fiscal y monetaria contraccionista; esto es, mediante presupuestos gubernamentales equilibrados y altas tasas de interés *overnight*. Lo que es peor su gobierno ha emitido deuda denominada en moneda extranjera, tal vez porque no comprende el propósito de las ventas de valores de la Tesorería. Irónicamente, el peso sobrevaluado dificulta a México alcanzar superávits comerciales que generarían superávit en el sector privado, y que permitirían hacer frente a la deuda denominada en dólares, emitida por el gobierno y por las empresas del sector privado. Esto incrementa la presión para que el gobierno tenga superávits fiscales y para privatizar activos y generar ingresos en pesos y en dólares que permitan cumplir con el servicio de la deuda. Al mismo tiempo la disciplina fiscal deprime el crecimiento económico, dificulta la inversión que podría hacer más competitivo a México en la economía mundial, eleva al desempleo, deprime la demanda interna (aumenta los intentos del sector privado para tener superávit), e incrementa la pobreza. Como México está comprometido a mantener su tipo de cambio, se sacrifica la soberanía nacional”.

De esta forma, alcanzar el equilibrio fiscal como condición de estabilidad macroeconómica, significa perseguir un planteamiento que en la realidad es inalcanzable. Estamos transitando por el camino contrario a la búsqueda de la estabilidad y el desarrollo económicos.

Debemos reorientar, flexibilizar, vigilar y transparentar el gasto público desde la idea del circuito ingreso-gasto con el fin de dinamizar la economía, esto implicaría también modificar la política monetaria dándole también un perfil procíclico, considerando el circuito del crédito, otorgando mayor crédito, con el fin de

³⁵² Como puede observarse a lo largo de la investigación, perseguir un Estado mínimo, vía la meta de equilibrio fiscal, genera en realidad un Estado más interventor que absorbe deudas, compensa ineficiencias por medio de diversas vías: transferencias, subsidios, deuda legal y contingente y constitución de fideicomisos que permiten apoyar el funcionamiento de diversos agentes económicos, entre otras.

aumentar los niveles de inversión, empleo e ingreso, mejores expectativas para los agentes económicos, mayores posibilidades de mejorar los ingresos tributarios del Estado y en consecuencia un circuito virtuoso que propiciaría crecimiento económico sostenido.

Como bien lo dice Wray al hablar respecto a la economía norteamericana:

“Nótese que incluso si el comercio está equilibrado, no podemos tener un superávit en el sector privado a menos que el gobierno tenga déficit. (...) . Esto quiere decir que nuestra expectativa sería que en pleno empleo el presupuesto federal debería ser deficitario e igual a la suma del ahorro neto deseado del sector privado (o superávit) más el déficit comercial. Desde mediados de los ochentas el ahorro neto deseado del sector privado, ha sido, en promedio entre 2 y 3% del PIB (con fuertes fluctuaciones anticíclicas, hacia arriba durante las recesiones y hacia abajo durante las expansiones). El déficit de balanza de pagos ha promediado entre 1 y 2 % pero con una tendencia a la alza, especialmente desde 1995. Esto significa que para mantener la economía cercana al crecimiento con pleno empleo, se requiere un déficit presupuestal del gobierno, “normal” o estructural, de entre 3 y 5 %.”³⁵³

Recordemos que las variables ingreso y gasto público mayormente dependen del crecimiento del ingreso. Si la inversión aumenta y el ciclo de ingreso se realiza, el déficit y el gasto público en cuanto adelanto de demanda efectiva fundada parcialmente en crédito no resulta dañino a la actividad privada. En cambio el servicio de la deuda pública si puede resultar dañino a las ganancias en tanto que sólo alimenta el crecimiento de rentas, como son los pasivos o déficits privados.

También recordemos que ni los ingresos ni los gastos públicos se pueden analizar como magnitudes dadas *a priori*, sino que ambas, en cuanto flujos, son resultado de la operación macroeconómica, en particular del efecto del crecimiento del ingreso nacional.

Así, el déficit público puede tener un impacto positivo en el crecimiento y no necesariamente provoca un *crowding-out*, es decir un efecto desplazamiento sobre el ahorro y la inversión privada.³⁵⁴

Insistir en la reducción del gasto público sistemáticamente, con el fin de dar consistencia a una supuesta “política económica neutral”, implica avalar deliberadamente y profundizar el proceso recesivo generalizado en la economía que tarde o temprano reducirá el nivel de ingreso y la recaudación y aumentará el nivel de endeudamiento. El resultado, al final de cuentas, de este proceso es la generación de un nuevo déficit fiscal.³⁵⁵

³⁵³ Wray: 2005

³⁵⁴ Ortiz: 2001

³⁵⁵ Ortiz: 2003

Hoy en día, el frente de batalla no está en una defensa a ultranza del mercado, ni en un Estado omnipotente que opere la economía. Esta investigación intenta acercarse a una postura más avanzada, una que reconoce tanto el poder como las limitaciones de los mercados, así como la necesidad de que el gobierno, instituciones y sociedad desempeñen un papel visible y transparente en la economía.

La meta de déficit nulo, se puede invertir y transformarse en su contrario. Lo mismo sucede con la pretensión de perseguir la meta de un Estado mínimo, para el caso de México y América Latina en realidad este proceso nos está conduciendo a recrear un Estado más interventor, rehabilitador y protector.³⁵⁶

El camino transitado por nuestro país es cuestionable e inconsistente, ya que transitamos por “una senda de crecimiento que requiere incrementos cada vez mayores de déficit del sector privado, situación que lleva a una gran fragilidad endógena.”³⁵⁷

Esta idea es reforzada por Minsky cuando argumenta que: “Una expansión que es dirigida por el déficit del sector privado es inherentemente inestable e insostenible.”³⁵⁸

Consenso de Washington

Como vimos la reforma económica intentó reducir la intervención estatal, disminuir distorsiones e imprimir mayor eficiencia y mecanismos de mercado en el quehacer económico.³⁵⁹

Las reformas pretendieron incidir en los grados de libertad de ciertos instrumentos macroeconómicos y en los objetivos mismos de la política económica, comprometiendo en ocasiones los alcances de las propias reformas.

Como lo he tratado de evidenciar, en general los resultados no correspondieron a las expectativas planteadas en su elaboración e instrumentación. El proceso seguido por México y América Latina, demuestra que es inconsistente con el paradigma de equilibrio fiscal, no por el hecho de que lo hayan reconocido abiertamente los ideólogos del Consenso de Washington, sino porque la política fiscal vista desde la perspectiva de la teoría del circuito ingreso-gasto al perseguir el equilibrio, se genera mayores desequilibrios (pasivos). Recordemos que la

³⁵⁶ Como veremos más adelante en la investigación, perseguir un Estado mínimo vía la meta de equilibrio fiscal genera en realidad un Estado más interventor que absorbe deudas, compensa ineficiencias por medio de diversas vías: transferencias, subsidios, deuda legal y contingente y constitución de fideicomisos que permiten apoyar el funcionamiento de diversos agentes económicos.

³⁵⁷ Wray: 2005

³⁵⁸ Minsky: 1963

³⁵⁹ Stiglitz: 2003

política fiscal es endógena y responde a las necesidades y requerimientos de los agentes económicos.

Por lo anterior, concluyo que el diagnóstico en el que se basa la propuesta teórica del fundamento macroeconómico de equilibrio fiscal y que después es retomado por el Consenso de Washington, se sustenta en un diagnóstico incorrecto y en un fundamento axiomático inconsistente.

La estrategia claramente presenta límites reales, sus costos, en especial el fiscal, son crecientes, la reforma estructural no se ha consolidado y los procesos de convergencia con nuestros principales socios comerciales siguen sin avanzar.

En función de los resultados de esta investigación, confirmamos la hipótesis de esta investigación doctoral, en la que sostenemos que: El equilibrio fiscal como condición de estabilidad macroeconómica, es inalcanzable, ya que las medidas que se instrumentan para lograrlo deterioran la actividad económica y el ciclo ingreso-gasto generando presiones crecientes a la deuda pública, situación que destruye el esfuerzo estabilizador por su alto costo fiscal y social.

Esto es el resultado de la respuesta que el Estado mexicano instrumentó para responder a los requerimientos internacionales de alinear la política fiscal a la dinámica de la economía internacional.

El Estado mexicano codificó y respondió a estas necesidades y debe hacerse evidente que si quiere fortalecer el mercado, necesariamente generará mayores presiones fiscales vía déficit fiscal, bajo nuevas formas de operación (discrecionales, metaconstitucionales y cuasifiscales).

El problema, como vimos, son sus altos costos de operación y los límites que éstos plantean a las finanzas públicas y al crecimiento, ya que esto destruye sistemáticamente la posibilidad de alcanzar los parámetros de los fundamentos macroeconómicos sanos, déficit cero, inflación nula y un cambio estructural eficiente.

Como ya se vio antes, México y América Latina hicieron suyo el macrofundamento de equilibrio fiscal y el decálogo del Consenso de Washington como lineamiento estratégico de política económica, teniendo claro que ésta propuesta proviene de un cuerpo de conocimiento empírico que se sustenta en el equilibrio walrasiano y que constituye la base de la economía dominante.

La aceptación de éste fundamento y su refuncionalización vía la aplicación del decálogo de Consenso de Washington, implicó aceptar, éstas propuestas como políticas económicas exitosas *ex ante*.

Tomando en cuenta lo que vimos, a partir de los ochentas, los organismos financieros internacionales condicionaron su apoyo a las naciones subdesarrolladas (América Latina) a cambio de la aplicación irrestricta de éstas políticas económicas, en un momento en el que al interior de nuestros propios países latinoamericanos las nuevas generaciones de gobernantes tecnócratas se convirtieron en vehementes defensores e impulsores de éstas políticas.

Como sabemos, las diez reformas del Consenso de Washington se fundamentan en la teoría económica neoclásica que sustenta a la teoría del *laissez-faire* como requisito para resolver todos nuestros problemas económicos³⁶⁰ (...) la creencia de la teoría neoclásica en los beneficios de los mercados libres sólo se puede probar si se invocan tres axiomas neoclásicos muy restrictivos³⁶¹. Si estos axiomas neoclásicos no son aplicables al mundo real las características de la visión del sistema económico, basada en el mercado que adopta el Consenso de Washington, no son las de la sociedad económica en la que vivimos actualmente, y el resultado es que su enseñanza es engañosa y desastrosa cuando intentamos aplicarla a los hechos de la experiencia.³⁶²

Para evitar que los países latinoamericanos incumplan sus deudas internacionales, el FMI hace préstamos adicionales condicionados a la continuación de las diez reformas “válidas para todos” del Consenso de Washington. Estos países no deben dejar que “la invalidez de los fundamentos *teóricos* de la doctrina del *laissez-faire*” y la oratoria de Williamson y otros “economistas ortodoxos cuyo sentido común es insuficiente para contrarrestar su lógica defectuosa”³⁶³, los convenzan de tragar la amarga medicina de las reformas del Consenso para obtener préstamos internacionales adicionales con la falsa esperanza de que esta nueva entrada de fondos mejore su situación económica.³⁶⁴

Respecto al déficit

Con el inicio de la crisis, cobró auge en México el debate en torno al concepto de déficit público que mejor refleja los desequilibrios en las finanzas públicas del sector. La importancia que llegó a adquirir esta cuestión fue tal que, incluso dentro de las propias estadísticas del sector público, empezaron a crearse y contabilizarse distintas medidas de déficit cada una de las cuales pone énfasis en un aspecto diferente del problema.

³⁶⁰ Davidson: 2003

³⁶¹ Un axioma es un enunciado que se acepta como verdadero y que no es necesario demostrar. Los tres axiomas restrictivos son: el “axioma de ergodicidad” en modelos estocásticos o el “axioma de orden equivalente” en modelos deterministas, el “axioma de sustitución bruta omnipresente” (ubiquitous gross substitution axiom), y el “axioma de dinero neutral”. Ver en Davidson P. Financial Markets. Money and the Real World, Elgar, Cheltenham. 2002. Cap.3.

³⁶² Davidson: 2003

³⁶³ Keynes: 1936

³⁶⁴ Davidson: 2003

Pero para ésta investigación lo central es el componente estructural, ya que tiene que ver directamente con la política económica y con las decisiones en materia de ingreso-gasto que son relativamente independientes del ciclo económico y por tanto tienen un componente susceptible de manipulación por parte de las autoridades fiscales.

Como se puede observar a lo largo de mi investigación, independientemente de la ordenación de los esquemas contables y de la medición de los diferentes déficits y pasivos del Estado, el déficit es la expresión de un flujo continuo y creciente en el que la persecución permanente del déficit nulo como meta es inalcanzable, ya que al acercarse aparentemente a ella, se generan nuevos y mayores problemas que obligan al Estado a compensar a los agentes económicos privados los costos que la aplicación de su política fiscal le genera por operar en una economía abierta con relativo nivel de estancamiento, resultado de la dinámica de ciclo ingreso-gasto público. Esto incide necesariamente en la reducción del nivel de recaudación, el gasto público, la inversión y genera nuevas presiones al déficit fiscal.

De esta manera comprobamos la hipótesis de esta investigación. Recordemos que la idea central de esta investigación no consistía en discutir conceptual y metodológicamente los diferentes tipos de déficit, sino demostrar que las medidas tomadas y los mecanismos instrumentados para alcanzar sistemáticamente el equilibrio fiscal, que en apariencia es alcanzado en las estadísticas y documentos oficiales, en el fondo nos lleva a un desequilibrio fiscal no presente, ni evidente en aquellas.

Esto deja claro que el planteamiento estratégico de equilibrio fiscal no sólo no se ha logrado, sino que es inalcanzable en un contexto de apertura económica y reforma estructural como el que estamos viviendo.

Todo ello permite concluir que el gran número de problemas de programación sólo pueden resolverse mediante decisiones políticas. La utilización de recursos fiscales con fines públicos y privados, son parte del cálculo económico que se resuelve endógenamente y es estimado en función de las necesidades del crecimiento de los agentes económicos, públicos y privados con el fin de crear una red de garantías que respalde su reproducción y crecimiento.

Pero como vimos, el macrofundamento de equilibrio fiscal transformado en lineamiento estratégico de política económica, tiene efectos perniciosos en el crecimiento económico y genera fuertes presiones a las finanzas públicas. El efecto de la restricción del déficit público en economías abiertas y plenamente insertadas en la economía internacional vía comercio, con mercados de capitales débiles y mercados financieros liberados limita el crecimiento y genera pasivos crecientes al Estado.

El monto de ingresos que el sector público destina al pago de intereses es altísimo y creciente, ejerciendo un efecto desplazamiento (*crowding out*) sobre el gasto de

capital, elemento fundamental para reactivar el crecimiento económico, y el financiamiento inflacionario, se dirige a la especulación. Esto implica la generación de pasivos y provoca un fuerte sesgo antiinversión.

Haciendo caso a la explicación anterior, observamos un marco macroeconómico en el que se manifiestan serios problemas derivados de la persistencia de alcanzar la meta de “déficit cero”, ya que perseguir ésta se ha vuelto insostenible y compromete el marco macroeconómico en el corto y mediano plazo, profundizando la tendencia a la subinversión pública, la destrucción de cadenas productivas y desarticulando el crecimiento de la economía.

Al parecer, como dice Minsky, sigue sin entenderse que la estabilidad es en sí misma desestabilizadora, pues una expansión sostenida y alimentada por el déficit del sector público, eventualmente cambiaría las expectativas, en tal forma, que fomentaría comportamientos desestabilizadores.

Todo esto produce caída de los ingresos públicos y debilita la hacienda pública. México necesita fortalecer su estructura fiscal, no sólo por ser un pilar sumamente débil de su marco macroeconómico, sino también porque este marco propicia mayor exposición y vulnerabilidad para poder resistir importantes turbulencias económicas durante los próximos años.

La combinación de una reforma tributaria integral robusta, la generación de fondos de estabilización adecuadamente diseñados y la estabilización de los ingresos de petróleo con aplicación a la reducción de deuda, ayudaría a respaldar la sostenibilidad fiscal. Todo esto está trunco, la reforma fiscal integral no llega, las presiones fiscales crecen y el déficit fiscal real está en una espiral creciente a pesar de que las cifras oficiales no lo reflejen.

Los pasivos del sector público siguen creciendo. La deuda explícita (reconocida legalmente) del gobierno federal de México es cercana al 25% del PIB. Pero agregando la deuda implícita (es decir la deuda a la cual el gobierno está sujeto de hecho, aunque todavía no legalmente, como por ejemplo la deuda del Instituto de Protección al Ahorro Bancario y el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas), la carga total de la deuda realizada llega a 46% del PIB.³⁶⁵

Adicionalmente debemos tomar en cuenta que los Requerimientos Financieros del Sector Público sumados a los pasivos laborales del IMSS, reflejan un déficit de 9% del PIB, esto refleja inconsistencia en el discurso oficial en el que se sostiene que México no abandona, ni abandonará la disciplina fiscal y continuará con una política de “equilibrio fiscal”, la realidad es que permanentemente enfrentamos una serie de pasivos públicos contingentes crecientes que rehabilitan a diferentes sectores económicos y que si se descuidan, pueden trastornar más profundamente nuestras poco sanas finanzas públicas.

³⁶⁵ World Bank: 2001

En realidad existen varios factores que apuntan hacia un déficit fiscal creciente: un mayor gasto derivado de los bajos niveles de actividad económica; los problemas para consolidar las reformas estructurales; las resistencias para llegar a acuerdos para consolidar una reforma fiscal robusta; la persistente quiebra de empresas; la creación permanente de garantías gubernamentales para habilitar la operación del sistema financiero y productivo que pretende ser eficiente; la reforma a la seguridad social; los altos niveles de pobreza; la persistente quiebra de sectores económicos importantes como los ingenios azucareros; las presiones que generan la cobertura de los fondos y el pago de las pensiones de los empleados federales, estatales y municipales, el IPAB; los Pidiregas, los fondos de rescate carretero, la liquidación de Banrural, Fideliqu, la deuda subsoberana, entre otros.

En consecuencia el equilibrio fiscal, tan manifiesto en el discurso oficial, no se sustenta en la realidad y las presiones fiscales que permanentemente se derivan de la necesidad de seguir compensando ineficiencias o de seguir generando una red de protección a los agentes económicos privados (déficit privado), continua en aumento manifestándose bajo diferentes formas: Fondos, Fideicomisos, y Pasivos Laborales, Programas todos ellos con cargo al erario público.

También implica evidenciar que las instituciones públicas encargadas de alcanzar los fundamentales de nuestra economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México, no reflejan en sus publicaciones oficiales, el nivel real del déficit en nuestro país, ya que independientemente de la clasificación y la metodología utilizada, el déficit oficial que estas instituciones dan a conocer no incorpora pasivos privados que deben ser incorporados en su medición.

El camino transitado por nuestro país es cuestionable, como dice R. Wray: “una senda de crecimiento que requiere incrementos cada vez mayores de déficit del sector privado, mostrará una mayor fragilidad endógena.

En este sentido el déficit nulo, como objetivo estratégico de operación de las finanzas públicas, sólo es alcanzado contablemente, ya que al incorporar todos los pasivos que el Estado ha generado históricamente y sigue generando en la actualidad lo que tenemos es un importante desequilibrio de las finanzas públicas que llega a más del 40% del Producto Interno Bruto.

Debemos reconocer que la operación real del modelo no se sustenta en el equilibrio fiscal, todo lo contrario, las finanzas públicas parten del desequilibrio como una condición para el funcionamiento sistémico de nuestra economía.

Insistir en este esquema de déficit nulo, sólo seguirá imponiendo límites a la estabilidad y al crecimiento de la economía, ya que rompe el ciclo ingreso-gasto y opera como detonante fundamental de vulnerabilidad macroeconómica. Lo que traerá como consecuencia mayor generación de pasivos.

El no reconocimiento oficial del total de pasivos del Estado, implica un no reconocimiento deliberado de la intervención del Estado en la economía.

El fundamento de equilibrio fiscal, aparentemente tiene como objetivo ante todo conservar las actividades del Estado dentro de los límites que han alcanzado y evitar cualquier transferencia del sector privado al sector público. Pero, realmente lo que se asegura es todo lo contrario, nuevas formas de transferencias fiscales y cuasifiscales del sector público hacia el sector privado.

La pretensión de restablecer los equilibrios macroeconómicos como condición de eficiencia en el corto plazo, hacen comprometer a la economía en el largo plazo en términos de bienestar y de formación bruta de capital.

Como ya se analizó antes, se verificó un cambio estructural en el papel del Estado en la economía y en la sociedad. El Estado cambió, en escala y en funciones. Por lo que comprobamos la aparición de formas inéditas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad, que justamente se sintetizaron en un nuevo modelo de intervención Estatal.

Uno de los ejes de este proceso es la política fiscal y en especial la política de gasto que guarda una íntima relación con la esfera de las decisiones de los agentes económicos, por lo que, no sólo, en forma "aparente", ni sólo, en el corto plazo, son el resultado de decisiones arbitrarias, sino que las decisiones de gasto y su dinámica, las determina el perfil del Estado, sus instituciones y el modelo macroeconómico.

En este sentido, sostengo que la dinámica de los ingresos y el gasto público, se determinan de manera endógena y no exógenamente como lo sostiene la visión dominante sobre el gasto público.

En consecuencia, ésta investigación cuestiona la visión ortodoxa dominante, sobre el papel del gasto público, según la cual implícitamente lo refiere como una decisión arbitraria, que la sociedad o un gobernante democrático decide ejercer. Esta visión sostiene que el gasto público no guarda una relación clara con la esfera de las decisiones, desde el cálculo económico de los agentes³⁶⁶. El cálculo económico reaparece sólo en caso de una previsión sobre los impuestos futuros que resultarán debido al gasto público realizado en el presente, de acuerdo a las hipótesis de la Equivalencia Ricardiana.

Sostengo que las decisiones de gasto público están íntimamente asociadas a las necesidades de operación del modelo y al cálculo económico de los agentes. En especial si la esfera de lo público y lo privado en su relación y dinámica no están claramente delimitadas, ni mucho menos son transparentes.

El Estado, en este entendido, ha venido abdicando paulatinamente del cumplimiento de sus responsabilidades sociales como son: especialmente proporcionar bienestar a la sociedad y "aparentemente" se abstiene de guiar la

³⁶⁶ Ortiz: 2000

regulación económica, atribuyéndose ahora toda responsabilidad y también todas las ventajas y privilegios al mercado.³⁶⁷

Al respecto “Robbins sostiene que no correspondía al Estado intervenir cuando los mercados pueden, de manera más eficiente, asignar los recursos y distribuir el ingreso. Sin embargo, también indicó que era igualmente imprudente limitar la capacidad del Estado para regular los mercados cuando éstos no ofrecen igual acceso a cada individuo, o permanecer ciegos ante las realidades de la pobreza y la marginación.”³⁶⁸

Desconociendo estos preceptos, los Estados y los “consorcios impulsan la globalización, exigen a los Estados de la periferia asumir acuerdos, normas, reglas, desregulaciones, políticas económicas favorables a la extensión e integración de los mercados controlados por los poderes centrales de la economía en donde sobresalen el FMI, BM y OMC.”³⁶⁹

Las principales consecuencias del menú impuesto por los organismos financieros internacionales y profundizados por los gobiernos de América Latina son una estabilización económica que ha implicado en la práctica la destrucción de las economías nacionales, la desestabilización de las finanzas públicas, liberación de precios, recortes a la inversión pública, desregulación bancaria, privatización de la tierra, liberación de los movimientos de capital.

América Latina

No hay duda que los efectos del ajuste fiscal en América Latina fueron y siguen siendo social y productivamente negativos para nuestras economías, lo cual ha generado costos fiscales crecientes ya que esta disminución de la actividad económica ha generado quiebras y rescates del sector público hacia el sector privado.

La disciplina fiscal ha tenido un alto costo en términos de inversión pública en infraestructura, el aumento de la inversión privada no ha bastado para contrarrestar la caída de la inversión pública. Una menor inversión total ha significado en consecuencia una disminución en la acumulación de activos en Latinoamérica.

El ajuste fiscal en el mediano y largo plazo implica como resultado un menor crecimiento. La caída de las infraestructuras reduce el PIB futuro, la recaudación fiscal y la capacidad de repago del sector público.

³⁶⁷ Flores : 1999

³⁶⁸ Aspe : 1993

³⁶⁹ Chossudovsky: 1977

Ante esto podemos afirmar que el ajuste fiscal, por el sólo hecho de implicar recortes en el nivel de inversión en infraestructura, es una estrategia ineficiente de ajuste fiscal. Recordemos que la inversión en infraestructura eleva el gasto primario hoy, pero por un efecto multiplicador también eleva los ingresos públicos futuros (directa y/o indirectamente): crea un *activo*. El ajuste fiscal en América Latina tiene un sesgo antiinversión.

El Banco Interamericano de Desarrollo, ha expresado de manera clara el resultado de las reformas: "el desempeño de América Latina durante los noventa no ha sido satisfactorio. Aunque el crecimiento económico se ha recuperado no ha regresado a los ritmos cercanos al 5% que eran comunes en la región en los sesentas y setentas y es inferior a las tasas sostenidas superiores al 7% que han sido típicas en los países del sudeste asiático. En 1996, 8 de cada 100 latinoamericanos dispuestos a trabajar se encontraban sin empleo. A fines de los ochentas esa tasa estaba entre 5 y 6%. América latina es la región del mundo donde los ingresos se encuentran peor distribuidos, y esta situación no ha mejorado en los noventas, el número de pobres tampoco ha descendido del nivel sin precedente cercano a los 150 millones de personas que alcanzó al iniciar la década actual. Este insuficiente progreso económico y social de los países latinoamericanos contrasta con la magnitud de los cambios que han tenido en sus políticas económicas."³⁷⁰

El abandono de las metas de crecimiento del tercer mundo contrasta con los señalamientos y los esfuerzos puestos en abatir las tensiones inflacionarias y crear un clima propicio a las corrientes transnacionalizadas de comercio y de inversión. El alza promedio de precios declinó de 4 a 2% en las naciones avanzadas y de 48% a menos de 6 % en las economías en desarrollo y en América Latina de 186% a 8%. En este logro se han invertido innumerables reformas institucionales, cambios de políticas y sacrificios sociales. Baste señalar la desregulación, la independencia de los bancos centrales o la disciplina fiscal extrema, llevada a cancelar toda acción anticíclica³⁷¹.

La crisis económico-financiera de México en 1994, considerada por el propio director del FMI como la primera crisis financiera internacional de los mercados emergentes del siglo XXI, evidenció los alcances y límites del modelo paradigmático de transición a la economía de mercado. Además sacó a la luz los problemas de los mercados financieros, los cuales no se autocorrigieron (como argumentaba la teoría económica dominante), incluso se tuvo que rescatar a la economía con la intervención del gobierno de los E.U.A. (dada la insuficiente capacidad de respuesta del FMI) con un paquete financiero de 50 mil millones de dólares y del gobierno para rescatar al sistema bancario (Fobaproa) que se estima en un monto similar. Esta crisis ha provocado un gran desencanto en la comunidad internacional sobre la efectividad del programa de reformas económicas, sintetizadas en el Consenso de Washington.

³⁷⁰ BID: 1997

³⁷¹ Ibarra: 2005

Los beneficios de una integración pueden ser sustanciales, "pero un revertimiento repentino en los flujos de capital privado puede reducir significativamente la liquidez y el crédito, e imponer altos costos a la economía, llevando a los bancos, en el extremo, a problemas sistemáticos de costos, asociados con el pobre crecimiento económico (usualmente negativo), como ha ocurrido recientemente en México y Venezuela. Las consecuencias de pérdidas asignativas entre accionistas bancarios, otorgantes de crédito, depositantes, y causantes de impuestos son significativas. El costo promedio de reestructuración de los sistemas bancarios en los países en desarrollo después de una crisis, es de aproximadamente el 13% del PIB y 41% del total de los préstamos, mientras que en los países desarrollados el costo es de 4.8% del PIB y 6.1% de los préstamos."³⁷²

Desde hace dos décadas en América Latina se transfieren funciones estatales importantísimas a la mano invisible de los mercados globalizados, se renuncia a los principales instrumentos de la ingeniería social y a las políticas subyacentes del desarrollo y el empleo. (...) A pesar de esto, todavía esta viva la crítica ideologizada que atribuye toda suerte de desaciertos al Estado y toda clase de virtudes a la mano invisible de los mercados, a pesar de ser sorda esta última a casi todos los reclamos ciudadanos de los países en desarrollo³⁷³.

A pesar de lo anterior, el Consenso de Washington sigue siendo para las economías latinoamericanas un programa de transición hacia economías privatizadas de mercado libre y abierto a la competencia internacional. Es evidente que ha mostrado sus límites, manifestando signos claros de agotamiento como modelo de transición y de fatiga de las sociedades. Se debe reconocer que la aplicación de este programa no posibilita regresar a un esquema de crecimiento sostenido que recupere las tasas históricas de crecimiento del 6%, condición indispensable para el desarrollo y consolidación democrática.

El diagnóstico actual emitido por las instituciones internacionales como el Banco Mundial y el FMI, sigue siendo limitado. Estas instituciones reconocen finalmente los pobres resultados del Consenso de Washington, pero mantienen la misma perspectiva, lo cual los lleva a recomendar una segunda generación de reformas estructurales en la misma dirección pero con una política deliberada para acelerar el ritmo de crecimiento, disminuir la pobreza y readecuar el papel de las instituciones refuncionalizándolas.³⁷⁴

El equilibrio fiscal como macrofundamento y el Consenso de Washington como modelo dominante en la región latinoamericana, no han podido alcanzar las metas propuestas y han quedado como un planteamiento agotado que ha entrado en su propia crisis.

³⁷² World Bank: 1997

³⁷³ Ibarra: 2005

³⁷⁴ Shahid: 1977

Se debe reconocer que históricamente se nos han impuesto visiones que aparentemente impulsan el desarrollo en América Latina. Los paradigmas económicos y políticos, en tanto construcciones ideológicas (que inevitablemente reflejan la racionalización de intereses, así como los consensos de académicos del primer mundo), no son, no podrán ser inmutables. Por su medio se intenta normar, desde el centro el comportamiento de las naciones periféricas, estableciendo las condiciones a su incorporación a la comunidad internacional³⁷⁵.

Por esa razón es necesario asumir y promover que existen visiones y alternativas de política económica que, aún reconociendo que la mano invisible del libre mercado es el mejor método para promover la eficiencia en la asignación de recursos, ésta presenta límites y debe de ir acompañada de la mano solidaria de la sociedad para lograr equidad distributiva y de la mano promotora del Estado para alcanzar crecimiento y desarrollo sustentable.

Como dice Davidson: 2002, se “puede demostrar que lo que la mayoría de los economistas ortodoxos entiende por política de disciplina fiscal no evita la posibilidad de crisis de cuenta corriente ni genera el pleno empleo del sistema económico. El intento de poner en práctica las reformas con énfasis en la disciplina fiscal, la liberalización de los mercados financieros y la tasa de cambio competitiva de libre mercado han creado graves problemas en América Latina”.

Esto no significa que todas las diez reformas sean malas. No se niega la importancia de los *derechos de propiedad* para el funcionamiento productivo de una economía empresarial. Sin embargo, en lo que atañe a la privatización, “lo importante no es que el Estado asuma la propiedad de los instrumentos de producción. Si el Estado puede determinar la cantidad agregada de recursos que se dedican a aumentar los instrumentos y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá logrado todo lo que se necesita.”³⁷⁶

No obstante, la evidencia de los últimos 20 años ha demostrado que el intento de poner en práctica las diez reformas del Consenso de Washington ha resultado, finalmente, en un desastre para los países en desarrollo. Si la evidencia empírica del fracaso del Consenso de Washington bajo las reglas del juego existentes es tan clara, ¿por qué el G-7, el Banco Mundial y el FMI buscan atar la ayuda para resolver los problemas económicos de los países latinoamericanos a la exigencia de que adopten plenamente las diez reformas del Consenso? La respuesta a esta pregunta se encuentra en la creencia de la teoría neoclásica y en los beneficios de los mercados libres.

En la actualidad, después de profundas reformas estructurales en México y en América Latina y a pesar de los resultados tan limitados que se obtuvieron en términos de desarrollo económico, se sigue pensando en México y en América Latina, por los macroeconomistas oficiales, que es necesario continuar y

³⁷⁵ Ibarra: 2005

³⁷⁶ Davidson: 2003

profundizar la disciplina fiscal al grado de tener que alcanzar no sólo un inconsistente equilibrio fiscal sino hasta cuestionables superávits fiscales.

En este contexto, el reto académico que asumimos es continuar con este trabajo académico para seguir evidenciando los problemas estructurales y de corto plazo que tiene la economía mexicana en el ámbito de sus cuentas fiscales, resultado de una relación simbiótica entre la clase política y los operadores del mercado, consecuencia de una franja divisoria cada vez más difícil de identificar entre lo público y lo privado.

Bibliografía:

Arestis, P., (1992): *The Post-keynesian Approach to Economics*, Edward Elgar Publishing, England.

_____, (1994): *Post-keynesian macroeconomic theory: a foundation for successful economic policies for the twenty-first century*. E. Elgar, Aldershot, England.

_____, (1988): *Post-keynesian monetary economics; new approaches to financial modelling*. E. Elgar. Aldershot, England.

Aspe, Pedro, (1993): *El Camino Mexicano de la Transformación Económica*, FCE, México.

_____, (1993): "Cambio Estructural del sector Externo", en SHCP, México.

Ayala, José, (1990), *La reestructuración de la gestión estatal, Modelos y experiencias*, Tesis de Doctorado, Facultad de Economía, UNAM, México.

_____, (1992): *Límites del mercado, límites del Estado*, Ensayos sobre la economía política del Estado, INAP, México.

_____, (1996): *Mercado, elección pública e instituciones*. Una revisión de las teorías modernas del Estado, Miguel Ángel Porrúa-Facultad de Economía, UNAM, México.

_____, (1997): *Economía Pública, una guía para entender al Estado*, Facultad de Economía, UNAM, México.

_____, (1999): *Economía del Sector Público Mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, México.

_____, (1999): *Instituciones y Economía, Una introducción al neoinstitucionalismo económico*", FCE, México.

Babai, Don., (1995): "El Banco Mundial y el FMI, apoyo o rechazo al papel del Estado", pág. 262, en Vernon Raymond (comp.), *La promesa de la privatización*, FCE, México.

Bacha, E., (1990): "Un modelo de tres brechas de las transferencias externas y la tasa de crecimiento del PIB en países en desarrollo". *El Trimestre Económico*, vol. LVII, FCE, México.

Bairoch, Paul, (1999): "Globalization myths and realities: One century of external trade and foreign investment". En *States against markets. The limits of globalization*, Routledge, New York.

Banco de México, Informes Anuales, (varios).

Baran, Paul, (1957): *Essays in The Theory of Economic Growth*, New York.

Barker, T. y Brailovsky, V., (1983): "La política económica entre 1976 y 1982 y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial", Investigación Económica, núm. 166, UNAM, México.

Barry, Siegel, (1981): "Inflación y Desarrollo; las experiencias de México" en CEMLA, México 1960, pág. 119.

Barro, R., (1990): *Macroeconomic Policy*, Harvard University Press, Cambridge (Mass.).

_____, (1976): *Money, employment and inflation*, Cambridge University, New York.

Bhagwati & Richard Eckaus, (comps), (1973): *Development Planning*, Cambridge Mass. MIT Press.

Bazdresch, C., Bucal, N., Loaeza, S. y Lustig, N., (comps.), (1992): "México, Auge, Crisis y Ajuste" en *El Trimestre Económico*, Lecturas 73*, 73** y 73*** Fondo de Cultura Económica, México.

_____, (1983): "Las causas de la crisis", en *Seminario sobre la economía mexicana*. El Colegio de México, agosto.

Bell, Stephanie & Randall, Wray, (2003): "Fiscal Impacts on reserves and the independence of the fed" . *Journal of Postkeynesian Economics*.

Bell, Stephany, (2000) Do taxes and bond finance government spending, *Journal Economic*, vol. XXXIV, núm. 3, sept.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID), (1997): *América Latina tras una década de reformas: Progreso Económico y Social en América Latina*, Informe.

_____, (2002): *¿Y después del Consenso de Washington?*, XLIV Reunión Anual de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Milán, Italia, nov.

Blinder, Alan, (1998) *Central Banking in Theory and Practice*, Cambridge, Estados Unidos, The MIT Press.

Boltvinik, J y Hernández, L ., (1981): "Origen de la crisis industrial: El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones", *Lecturas del trimestre Económico*, FCE, México.

Boyer, R. y Drache, D., (1996): *States Against Markets*, Routledge, London.

Brochier, H y Tabatoni, P., (1960); *Economía financiera*. Ariel, Barcelona.

Buchanan, J. M., (1968): *The Demand and Supply of Public Goods*, Chicago.

_____, (1990): "El renacimiento de la teoría económica de la política en Breviario Político", CIDE, México.

Buira, Ariel, (1983): "IMF, Financial programs and conditionality", *Journal of Development Economics*.

Cabral, R., (1981): "Industrialización y Política Económica". En *Desarrollo y Crisis de la Economía Mexicana*, FCE, México.

Cámara de Diputados, (1999): *FOBAPROA – IPAB, El Debate Continúa*, LVII Legislatura, México.

Cámara de Diputados, (2005). *Fideicomisos*, LIX Legislatura, México

Cárdenas, Enrique, (1994): *La hacienda pública y la política económica 1929-1958*, FCE- Colmex, México.

Carmagnani, Marcello, (1984): *Estado y Mercado*, FCE-Colmex, México.

Caso-Raphael y Miranda, Jorge, (1984): "Patrones de Política Monetaria y de Gasto Público en México". *El Desarrollo Estabilizador*. El Trimestre Económico, No. 203, vol. LI (3), México, jul-sept.

Castañeda, Jorge, (2001) "El Nuevo Activismo Internacional Mexicano", *Suplemento Enfoque*, núm. 398, Periódico Reforma, 23 de sept. México. pág. 15.

Catalán, Alonso Horacio (1999), "Bases para el análisis estructural de la economía Mexicana (1950-1993)", UNAM, México.

Conford & Kregel, (1996): "Globalisation: Capital Flows and Internacional Regulation", *Working Papers*, núm 6. The Jerome Levy Economics Institute.

Centro de Estudios de Finanzas Públicas (CEFP), (2001): "*Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto*" (PIDIREGAS), Cámara de Diputados.

_____, (2001): *"Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2001"* Cámara de Diputados, Legislatura LVIII, Septiembre . México.

_____, (2000): *"Ingresos Ordinarios del Sector Público Presupuestario, 1980-2000"*. Cámara de Diputados, México.

_____, (2002): *"Breves Comentarios sobre la Evolución de la Deuda Pública Mexicana y de otros países"*. Cámara de Diputados, México.

_____, (2001): *"Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2001"*. Cámara de Diputados", México.

_____, (2001): *"La Reforma Presupuestaria"*, Cámara de Diputados, México.

_____, (2000): *"La Deuda del Sector Público Presupuestario"*, Cámara de Diputados, México.

Comisión Económica Para América Latina (CEPAL), (1998): *Declaración de la CEPAL sobre la crisis financiera Internacional*. Santiago de Chile, 5 de septiembre, 1998.

_____, (2006): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.

CEPAL-ILA, (1997): *La Brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago de Chile.

CEPAL-ONU, (1998): *El Pacto Fiscal: Fortalezas, Debilidades y Desafíos*, Santiago de Chile.

_____, (2002): *Estudio Económico de América Latina y el Caribe (2001- 2002)"*, Santiago de Chile.

Chossudovsky, Michel, (1977): *The Globalisation of Poverty (impacts of IMF and World Bank Reforms)*, Zed Books, Londres y New Jersey.

CIDE-ITAM, (2004) *Análisis de las Finanzas Públicas en México*.

Clavijo, F., (comp.), (2000): *Reformas Económicas en México*, CEPAL, ESANE Consultores, S.C., El Trimestre Económico, FCE. México.

_____, (1991): "Las restricciones al crecimiento de la economía mexicana y la necesidad de una política industrial para el fomento de la competitividad". En *La industria mexicana en el mercado mundial*, Clavijo y Casar (comp.), Serie de lecturas del Fondo de Cultura Económica núm. 80* y 80**.

Cueva, Agustín, (1982): *El desarrollo del capitalismo en América Latina*. Siglo XXI, México.

Convención Nacional Hacendaria, (2004): Transparencia Fiscalización y Rendición de Cuentas en México, Trabajo Preparatorio núm. 4, enero de 2004.

Córdoba, Montoya, (1993): *La Reforma Económica en México*. En *México, Auge, Crisis y Ajuste*, El Trimestre Económico, Lecturas núm. 73, FCE, México.

Cypher, James, (1966): "Fragilidad Financiera o Crisis Estructural", *Revista Problemas del Desarrollo*, núm. 107, vol. 27, oct-dic, UNAM.

Davidson, Paul, (1994): *Postkeynesian Macroeconomics Theory*, Edward Elgar Publishing, Reino Unido.

_____, (2003): "¿Qué es erróneo en el Consenso de Washington y qué debemos hacer?", Artículo presentado en la Conferencia "*Reforma a las Reformas: ¿Qué sigue para América Latina?*", 25 de julio, Río de Janeiro.

_____, (2002): *Financial Markets. Money and the Real World*, Edward Elgar, Cheltenham.

_____, (2001) Jonh Maynard Keynes y la economía del siglo XXI. *Revista de Comercio exterior, México*, vol. 51, enero, pág. 2.

De Boyer, Gutiérrez, Kataoka, Solís, (1998): *Bancos y Crisis Bancarias, las experiencias de México, Francia y Japón*, UAM, México.

De Brunhoff, Suzanne, (1978): *Estado y Capital*. Editorial Villalar, España.

De la Madrid, M., Informes de Gobierno (I, II, III, IV, V, VI).

Domar, Evsey, (1957): *Essays in the Theory of Economic Growth*, New York.

Dornbush, Fischer, S., (1987): *Macroeconomics*, Mc Graw Hill, New York.

Dornbusch, R., (1981): *Macroeconomía*, A. Bosh, Barcelona.

_____, (1992): "En Defensa de la Apertura Comercial en los Países en Desarrollo", UAM, México.

_____, (1992): "En Defensa de la Apertura Comercial en los Países en Desarrollo", UAM, México.

_____, (1996): "México: Estabilización, Deuda y Crecimiento". *El Trimestre Económico* núm. 250, vol LXIII (2), abril-junio, México.

_____, (2000): "Stiglitz vs el FMI: una visión alternativa", *Momento Económico*, núm. 109, UNAM-IIE, may-jun, pág. 3, México.

Dornbusch, R. (1996): "México: Estabilización, Deuda y Crecimiento". *El Trimestre Económico* núm. 250, vol LXIII (2), abril-junio, México.

_____, (2000): "Stiglitz vs. el FMI: una visión alternativa", *Momento Económico*, núm. 109, UNAM-IIE, may-jun, pag. 3, México

Dornbusch, R. Y Simonsen M., (1987): "Estabilización de la Inflación con el apoyo de una Política de Ingresos, la experiencia de Argentina, Brasil e Israel". *El Trimestre Económico*, vol. LIV (2), abril-junio, núm 214, FCE, México.

Dornbusch, R. y S. Edwards, (1990): "*Economic Crises and the Macroeconomics of Populism in Latin America: Lessons from Chile and Peru*", mimeografiado.

_____, (1996): *Reforma, recuperación y crecimiento: América latina y Medio Oriente*. BID, Washington.

Dow, Sheila, (1996): *The Methodology of Macroeconomic Thought in Economics*. Edward Elgas, UK.

Drazen, Allan, (2002): *Political Economy in Macroeconomics*. Princeton University Press, Princeton, N.J.

Dudley, J., : *The New Nacional Accounts*. Edward Elgar, UK.

Dussel, E., (1997): *La Economía de la Polarización, Teoría y Evolución del Cambio Estructural de las Manufacturas Mexicanas*, JUS, México.

Eatwel, Jonh, (1994): "Instituciones, eficiencia y teoría de la política económica", en *Crecimiento Económico y Empleo*. Colección "Ideas para la cultura de la Democracia", Luis Ángeles et al (coord) nov.

Edwards, Sebastian, "El Fondo Monetario Internacional y los Países en Desarrollo: una evaluación crítica", *El Trimestre Económico*. vol. LVII (3), FCE, México.

Feldstein, M., (1983): *Behavioral simulation methods in tax policy analysis*, University Chicago, Chicago.

_____, (1983): *Inflation, tax rules and capital formation*, University Chicago, Chicago.

Feldstein, M and Auerbach, A., (1985): *Handbook of public economics*, North-Holland, Amsterdam.

Ferrer, Aldo, (1996): "Desarrollo y Subdesarrollo en un mundo global: Los problemas de América Latina", *El trimestre Económico* vol. LXIII (4), oct-dic, núm. 252, FCE, México.

Fisher & Franklin, (1999): *Microeconomics. Essays in Theory and Applications*, Estados Unidos, Cambridge University Press.

Fischer, S., (1991): "*Growth, Macroeconomics, and Development*", National Bureau of Economic Research, NBER 370, mayo, Cambridge, Massachussetts.

_____, (1994): External finance for low-income developing countries: the debt dimension, Word Economy Laboratory, MIT, Cambridge, Mass.

Fitzgerald, E. V. K., (1978): "La política de estabilización en México: el déficit fiscal y el equilibrio macroeconómico" de 1960 a 1977", UNAM, Investigación económica, núm. 144, abril-junio, México.

Flores, V. Y Mariña A. (1999): *Crítica a la globalidad, dominación y liberación en nuestro tiempo*, FCE, México.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2001): Manual de Transparencia Fiscal.

_____: Informe México 2002, Article IV, Consultation.

_____: Manual de Transparencia fiscal, Washington, 2001.

Fox, Vicente, Informes de Gobierno, (II, II, III, IV, V).

Friedman, Milton, (1968): *The Role of Monetary Policy*, American Economic Review.

_____, (1981): *The invisible hand in economics and politics*, Institute of Sootheast Asian Studies, Pasir Ponjong, Singapore.

_____, (1980): *Libertad de Elegir*, Grijalvo, Barcelona.

_____, (1962): *Capitalism and freedom*, University of Chicago, Chicago.

_____, (1971): *Teoría cuantitativa del dinero: una nueva exposición*, Cemla-FMi-BID, México.

Fry, M. J., (1990): "Dinero, interés y banca en el desarrollo económico", CEMLA, México.

García, A y J. Serra P., (1994): "Causas y Efectos de la crisis económica de México", Jornadas núm. 104, El Colegio de México, 1994.

García-Yévenes Luz María, (1994): "De déficit a superávit: evolución reciente de las finanzas públicas en México, 1982-1992". Ver en Julio López (coord) *La nueva macroeconomía*. Coed. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional-Nuevo Horizonte Editores, México.

Gil Díaz, Francisco, (2002): "Glosa del Segundo Informe de Gobierno del presidente Vicente Fox". En la H. Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, 13 de septiembre de 2002.

_____, (1987): "Some Lessons from Mexico's Tax Reform", en David Newbery y Nicholas Stern (comps.), *The Theory of Taxation for Developing Countries*, Oxford University Press.

Gómez, Rodrigo, (1964): "Estabilidad y Desarrollo –El caso de México–". Comercio Exterior, Tomo XIV, num.11,. México.

Griffith-Jones (comp.), (1988): Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en América Latina. Lecturas núm. 61, FCE, México.

Ground, R., (1986): "Perturbaciones, déficit, crisis y políticas de ajuste: un enfoque normativo". El Trimestre Económico, vol. LIII, núm 212. FCE, México.

Henrique Cardoso, Fernando, (1997): "Estado, Comunidad y Sociedad en el Desarrollo Social", revista de la CEPAL, agosto.

Herschel, Federico, (1998): "Política Económica", Siglo XXI, México.

Hierro, J. y Allen S., (1990): "El comportamiento del sector público en México": 1970-1985, en Felipe Larraín y Marcelo Selowsky (comps.), *El sector público y la crisis de América Latina*, México, FCE. Lecturas del Trimestre núm. 69.

Hinkelammert, Franz & Mora, Henry, (2001): *Coordinación Social del Trabajo, Mercado y Reproducción Humana*. DEI, San José, Costa Rica.

Hirsch, Joachim, (1996): "Globalización, Capital y Estado", UAM, México.

Huerta Arturo, (1999): "Las razones de la política contraccionista y sus consecuencias", UNAM, Investigación Económica núm. 230, Facultad de Economía, México.

_____, (2001): "Globalización, vulnerabilidad, recesión y alternativas", UNAM, Economía Informa, núm. 297/mayo, Facultad de Economía, México.

Huntington, Samuel, (1996): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Simon and Shuster.

Ibarra, David, (1970): "Mercados, Desarrollo y Política Económica: perspectiva de la economía de México", varios autores, El perfil de México en 1980, Siglo XXI, Tomo I, México.

_____, (2005): Ensayos Sobre Economía Mexicana, FCE, México.

Ibarra, Jorge, (2000): "Producto, Empleo, Distribución y Ganancias". Facultad de Economía, UNAM.

International Monetary Fund (IMF), (1997): *Macroeconomic Accounting and Analysis in Transition Economies*.

Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), (2002): Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera y los Riesgos del IMSS, México.

Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), (2006): Sistema de Cuentas Económicas y Ecológicas de México, Metodología.

Ize, Alain, (1987): "Rigideces Fiscales e Inestabilidad Cambiaria: el caso de México" El Trimestre Económico, vol. LIV (2) num.214, FCE, México.

Ize, A. y G. Ortiz, (1985): *"Default through overshooting. The case of Mexico"*. mimeografiado.

García, A y J. Serra P. (1994): "Causas y Efectos de la crisis económica de México", Jornadas núm. 104, El Colegio de México.

Javed B, Shahid y Guillermo P., (1977): "The Long March. A Reform Agenda for Latin American and the Caribbean in the Next Decade". Latin American and Caribbean Studies, World Bank.

Kaldor, Nicholas, (1964): "Las Reformas al Sistema Fiscal en México", Comercio Exterior, 13 (4):265-267, México.

Keynes, J. M., (2003): *Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero*, FCE, México.

Lasa Alcides, José, (1997): "Deuda, Inflación y Déficit. Una perspectiva macroeconómica de la política fiscal", UAM, México.

Larrain, Felipe y Marcelo Selowsky (comp.), (1990): "El Sector Público y la Crisis de la América Latina". El Trimestre Económico, núm. 69, Fondo de Cultura Económica, México.

Lerner, Abba , (1934): *Economics of Control y Economics of Employment*.

_____, (1943): "Functional Finance and the Federal Debt", *Social Research*, vol.10, págs. 38-51.

_____, (1947): "Money as a Creature of the State, *American Economic Review*, vol. 37, núm. 2, págs.312-317

Levy, Noemí, (2004): *Liberalización Financiera y Déficit Público*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Little, Ian, (1982): *Economic Development*, A Twentieth Century Fund Book, New York.

Lucas, R. E., (1973): "Some International Evidence on Outputs-Inflation trade offs." *American Economic Review* 63, (3), septiembre.

Lustig, Nora, (1989): "Seis versiones sobre las causas de la crisis mexicana de 1982". *El Trimestre Económico*, vol. 56, Fondo de Cultura Económica, México.

McKinnon, Ronald, (1974): "Dinero y capital en el Desarrollo Económico", CEMLA, México.

Mantey, Guadalupe, (1996): "Liberalización Financiera y solvencia bancaria con oligopolio bancario: penalización al ahorro y a la inversión productiva", UNAM, *Revista Problemas del Desarrollo*, núm. 107, vol. 21, oct-dic, México.

Masoin M., (1990): *Théorie économique des finances publiques*, París.

Milliband, Ralph, (1972): *El Estado en la Sociedad Capitalista*, Siglo XXI, México.

Minsky, Hyman P., (1963): "Discusión", *American Economic Review* 53, núm. 2, Papers and Proceedings of the seventy-Fifth Annual Meeting of the American Economic Association, mayo, págs. 411-412.

Mohan, Milward,Zack, (1980): *Structural Adjustment*, Routledge, UK.

Musgrave, Peggy, (2002): *Tax Policy in the Global Economy*, Edward Elgar ,UK.

Musgrave, Richard, (1959): *The Theory of Public Finance*, McGraw-Hill, Nueva York.

_____, (1987): "Tax Reform in Developing Countries", en David Newbery y Nicholas Stern (comps.), *The theory of Taxation for Developing Countries*, Oxford University Press.

Musgrave, Richard y Peggy Musgrave, (1989): *Hacienda Pública Teórica y Aplicada*, McGraw-Hill/ Interamericana de España.

Nacional Financiera-CEPAL, (1971): *La política industrial en el desarrollo económico de México*, Nacional Financiera, México.

Nellis, Jonh, (1996): *Public Enterprises in Sub-Saharan Africa*, Banco Mundial, Washington, D. C.

North, Douglas, (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. Fondo de Cultura Económica, México.

_____, (1995): Conferencia, Banco Central de Venezuela, 3 de agosto.

O'Connor J., (1981): *La Crisis Fiscal del Estado*, Ediciones Península, España 1981.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (1982): *The Transition to Market Economy*. París.

_____, (OECD) (1998): *Statistic.*,

Offe, Claus., (1990): *Contradicciones en el Estado de Bienestar*, Alianza Editorial, Madrid.

_____, (comp.), (1985): *Capitalismo y Estado*. Edit. Revolución, Madrid, España.

Oliveira, J. (1967): *Money, Prices and Fiscal Lags: A note on the Dynamics of inflation*, Banca Nazionale de Lavoro, Quarterly Review, núm. 26

Ortiz, Etelberto, (1990): "Cambio Estructural y Coeficientes de Eslabonamiento. El caso de la economía mexicana", *Economía:14*, Teoría y Práctica, UAM, México.

_____, (1992): "Cambio Estructural y Exportaciones Manufactureras, avance para una evaluación del nuevo modelo de política", México.

_____, (1994): *Competencia y Crisis de la Economía Mexicana*, Siglo XXI-UAM, México.

_____, 1997): "Cambio Estructural y Liberalización Financiera, Caracterización del desequilibrio externo en la economía mexicana". En *Política Económica y Crisis financiera en México*, Diana R. Villarreal (comp.), UAM, México.

_____, (1997): "Políticas de Cambio Estructural, política cambiaria y distorsiones entre costos sociales y privados", *Economía 7*, Teoría y Práctica, Nueva época, UAM, México.

_____, (1998): "Cambio Estructural: Dualidad macroeconómica: caracterización del desequilibrio externo en la economía mexicana". UNAM, Problemas del Desarrollo, núm. 115, oct-dic 1998, vol. 29 y ene-mzo 1999 vol. 30, México.

_____, (1998): "Déficit privado, financiamiento del desarrollo e inestabilidad en México", Comercio Exterior, vol. 48, núm. 6, junio, México.

_____, (2000): "Convergencia y Polarización en la Economía Mexicana", Ponencia presentada en el seminario internacional: El mundo que se destruye, el mundo que emerge globalización, convergencia y polarización. UAM, México.

_____, (2000): "¿Cómo han cambiado las fuentes del crecimiento industrial en la economía mexicana?", en Innovación y Crecimiento en México, UAM, México.

_____, (2002): "Desarrollo Económico y Deuda Pública; perspectiva y alternativas". En *México: Reforma Fiscal, Política Económica y Deuda Pública*, Instituto de Estudios de la Revolución Democrática y Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, México.

_____, (2001): "Tres Hipótesis Postkeynesianas Fundamentales para la Economía Mexicana", UAM, documento interno, Doctorado en Ciencias Económicas.

_____, (2003): "Fundamentos para la estabilidad macroeconómica y monetaria. Una visión alternativa". En *Hacia una política monetaria y financiera para el cambio estructural y el crecimiento*, Ortiz, Etelberto (Coord) UAM- Plaza y Valdés, México, págs. 103-104.

_____, (2004): "Stability conditions for a small open economy". En *Contemporary Post Keynesian Analysis*, Wray L. Randall and Mathew Forster, Edward Elgar Publishing Limited, Great Britain.

Ortiz, Guillermo, (1999): "La estabilización mexicana: su lógica y su mecánica hacia el 2003". Momento Económico, núm. 105, sept-oct, UNAM-IIE, México.

Ortiz, Antonio, (1953): "El desarrollo económico de México y su capacidad para absorber capitales del exterior", NAFINSA y FCE , México.

_____, (1969): "Stabilizing Development", trabajo presentado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público de México en la Reunión Anual del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y el Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C.

Papadimitriou, Dimitri B. Y L. Randall Wray, (1998): "The economic contributions of Hyman Minsky: Varieties of Capitalism and Institutional Reform", *Economics Working Paper Archive*, EUA.

Pasinetti, Luigi L., (1993): *Structural Economic Dynamics. A Theory of the economic consequences of human learning*. Cambridge University Press, New York.

Pentecost, Eric, (1993): *Exchange Rate Dynamics*, Reyno Unido, Edward Elgar Editors.

Petrella, Ricardo, (1997): "Mundialización e Internacionalización, la dinámica de un orden emergente", *Viento del Sur* núm. 10.

Phelps, E., (1972): *Inflation Policy and Unemployment Theory*, Macmillan, London.

Phillips, A. W., (1958): "The relation Between Unemployment and the Rate of Change of the Money Wages in the Kingdom 1861-195", *economics*, New Series, Vol. 25, nov., 1958.

Pi, Anguita, J. (1987), "Endeudamiento Externo, Tipos de Cambio Flexibles y Eficacia de las Políticas Fiscal y Monetaria", *El Trimestre Económico*, vol. LIV, núm. 213, México.

Polanyi, Karl, (2003): *La Gran Transformación*, FCE, México.

Provencio, M., (1999): "La Política Fiscal de México en 1999", *Momento Económico*, núm. 102, IIE-UNAM, México.

Przeworsky, Adam, (1993): "The Neoliberal Fallacy" en Diamond Larry and Marc Plattner (editores), *Capitalism, Socialism, and Democracy Revisited*, The John Hopkins, University Press.

Quintero, Ma. Luisa (coord.), (2004): *Liberalización Financiera y Déficit Público*. Miguel Ángel Porrúa, México.

Ramos, Rocío, (2000): *Objetivos e Instrumentos de Política Económica*, FCE, México.

Ramos, J. y Eyzaguirre, N., (1991): "Restauración y Conservación de los Equilibrios Macroeconómicos Básicos", *El Trimestre Económico*, volumen LVIII, núm. 229, México.

Ricardo, David, (1973): *Principios de Economía Política y Tributación*. Fondo de Cultura Económica, México.

Rochon, Louis-Philippe, (1999): *Credit Money and Production*, Gran Bretaña, Edward Elgar Publishing Limited.

Roemer, A., (comp.) (2000): *Derecho y Economía*, FCE, México.

Ros, Jaime, (1981): "Economía mexicana: Evolución reciente y perspectivas", en Rolando Cordera. *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*. FCE, Lecturas de Trimestre Económico, núm. 38, México.

_____, (1986): "México: from the oil boom to the debt crisis. An analysis of policy responses to external shocks 1978-1985". En R. Thorp y L. Whitehead (comps), *The Latin American debt crisis*, Macmillan, London.

Rosas, F. A. y R. L. Santillán, (1962): *Teoría general de las finanzas públicas y el caso de México*, UNAM, México.

Sachs J., Larrain F., (1994): *Macroeconomía, en la Economía Global*, Prentice Hall Hispanoamericana, México.

Sahn, Dorosh, (1997): *Structural Adjustment Reconsidered*. Cambridge University Press.

Salinas, Carlos, Informes de Gobierno (I, II, III, IV, V, VI).

_____, (2000): *México, un paso difícil a la modernidad*, Plaza Janes, México.

Samuelson, P., (1959): *Curso de economía moderna*, Aguilar, Madrid.

_____, (1998): *Economía*, Mc Graw Hill, México.

Sebastián, E., (1991): *Crecimiento, Reforma y Ajuste: las políticas comerciales y macroeconómicas en América Latina 1970-1980*, FCE, México.

_____, (1997): *Crisis y Reforma en América Latina*, Emecé, Buenos Aires.

Servén, Luis, (2004): "Déficit público, espacio fiscal e inversión en infraestructura", Banco Mundial, Reunión Latinoamericana sobre el Financiamiento de la Infraestructura Buenos Aires, abril.

Shumpeter, Joseph, (1954): *The Crisis of the Tax State*, International Economic Papers, núm. 4.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), (1998): *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, 2ª edición.

_____, (2005): "Balance Fiscal en México", Definición y Metodología, México.

Smith, Adam, (1958): *Investigación sobre la naturaleza y causa de la riqueza de las naciones*, FCE, México.

Smithies, Arthur, (1955): *The Budgetary Process in the United States*, New York.

Solis, Leopoldo, (1991): *Tendencias recientes y perspectivas del análisis económico*, El Colegio Nacional, México.

Soros G. Presidente del *Open Society Institute* y de *Soros Fund Managment*, *El País*, diciembre, 1997.

Stiglitz, Joseph, (1997): "Consenso Político para Mantener el Modelo Económico", Sugiere: Soros G. Presidente del *Open Society Institute* y de *Soros Fund Managment*, *El País*, diciembre, 1997. Banco Mundial", entrevista de Dolia E., *El Financiero*, martes 23 de septiembre.

_____, (1988): *La economía del sector público*, Antoni Bosh, Barcelona.

_____, (1990): *The Economic Role of the State*, Basil Blackwell, Oxford.

_____, (2002): *El malestar en la Globalización*, Taurus, España.

_____, (1994): *Whiter Socialism?*, MIT Press, Cambridge, Mass.

_____, (1994): "The role of the government in economic development", En *Annual Worl Bank Conference on Development Economics*, The World Bank, Washington D.C., 1996.

_____, (2003): Prólogo a la obra de Karl Polanyi, "*La Gran Transformación*", FCE, México, 2003.

Tanzi, V., (1977): *Stabilization Policy Ten Years After*, Brookings Papers on Economic Activity, núm.1.

Taylor Lance., (1983): *Structuralist Macro-economics. Applicable Models for The Third World*, New York.

Thurow Lester, (1997): "El capitalismo Maniaco", Revista Nexos núm. 232, abril.

Tobin, James, (1993): "Uno o dos brindis a la salud de la mano invisible", Nueva Economía. Revista de Economía y Política, año 1, nov-ene 1992, Cambio XXI Fundación Mexicana, A. C.

Urquidí, V. (comp.), (1989): "Política de Ingresos", El Trimestre Económico núm. 66, FCE, México.

Vernon, Raymond (comp.), (1995): *La promesa de la privatización*, Fondo de Cultura Económica, México.

Vickrey, W., (1994): *Public Economics*, Cambridge University Press.

Villarreal, González, (comp.) (1996): *Ingobernabilidad*, Editorial Plaza y Valdés, México.

Villarreal, René, (1988): *Industrialización, deuda y desequilibrio externo en México*, FCE, México.

Villarreal, René, (1975): *El desequilibrio externo en la industrialización de México (1929-1975)*, FCE, México.

Villarreal, René, (1990): "Deuda Externa y Política de Ajuste, El Caso de México 1982-1986". En Stephany Griffith-Jones (comp.). *Deuda Externa, Renegociación y Ajuste en América Latina*. Lecturas núm. 61, FCE, México.

Villarreal, René, (1998): *Hacia una Nueva Economía de Mercado*, Ediciones Castillo, México.

Werner, M., (1992): "La solvencia del sector público: en el caso de México en 1998", El trimestre Económico 236 vol. LIX, oct-dic, México.

Williamson, John, (1990): "What Washington Means by Policy Reform", Capítulo 2 de *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Institute for International Economics: Washington, D.C.

_____, (1993): "Democracy and the 'Washington Consensus'", en *World Development*, vol. 21, núm. 8, págs.1329-1336, Institute for International Economics, Great Britain.

_____, (2000): "What the Bank Should Think about the Washington Consensus", artículo preparado como antecedente del World Development Report 2000 del Banco Mundial.

_____, (2004): "A Short History of the Washington Consensus", Paper commissioned by Fundación CIDOB for a conference "From the Washington

Consensus towards a new Global Governance", Barcelona, September 24–25, Institute for International Economics.

Williamson, Jonh y Kuczynski, Pedro Pablo, (1990): *"The Progress of Policy Reform in Latin America"*, Washington.

_____, (2003): *"Alter the Washington Consensus: Restarting the Growth and Reform in Latin America"*, Washington.

World Bank, (2001): *Mexico a Comprehensive Development Agend for the New Era*, Washington.

_____, (2000): *"The Tax System in México: A Need For Strengthening the Revenue-Raising Capacity"*, Economics Departament Working Papers núm. 223, marzo, Washington.

_____, (1998): *Global Economic Prospect and the Developing Countries 1997*, Washington.

_____, (1983): *World Development Report*, Washington.

Wray, Randall, (1998): *Understanding Modern Money: the key to full employment and price stability*, Edward Elgar Publishing Limited.

_____, (2000): *"Why does the fed wants slower growth?"* En *Policy notes 2000/7*, The Jerome Levy Economics Institute.

_____, (2005): *"Una estructura monetaria y fiscal para la estabilidad económica: un enfoque "fridmaniano" para restablecer el crecimiento.* En Correa, Giron, Chapoy (Coords) *Consecuencias Financieras de la Globalización*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, H. Cámara de Diputados, México, págs. 379-398.

Wray, Randall (2002): *Fiscal effects and reservs and the independence of the fed.* *Economic Journal*, vol. XXV.

Zedillo, Ernesto, *Informes de Gobierno* (I, II, III, IV, IV, VI).

SOPORTE ESTADÍSTICO:

Apéndice Estadístico.

Anexo 1: Gasto neto devengado del sector público presupuestario en clasificación económica.

Anexo 2: Clasificación del Gasto Corriente, (1980-2001).

Anexo 3: Clasificación del Gasto de Capital, (1980-2001).

Anexo 4: Clasificación de Gasto no Programable, (1980-2001).

Anexo 5: Balances del sector público, (1980-2001).

Anexo 6: Componentes del Balance Financiero, (1980-2001).

Anexo 7: Componentes del Déficit Operacional, (1980-2000).

Anexo 8: Gasto programable por nivel institucional, Gobierno Federal, (1980- 2001).

Anexo 9: América Latina y el Caribe: cuentas del Gobierno Federal, (2000-2001).

Anexo 10: América Latina y El Caribe: Indicadores Fiscales (2000-2001).

ANEXO 1
GASTO NETO DEVENGADO DEL SECTOR PUBLICO PRESUPUESTARIO EN CLASIFICACION ECONOMICA, 1980-2001
(Millones de pesos a precios constantes, base 1993=100)

AÑO	Gasto Neto Devengado (a)	Diferimiento de pagos	Gasto neto pagado (b)	EGRESOS		INGRESOS		
				Gasto Programable	Gasto No Programable	Ingresos Presupuestarios		
						TOTAL	Gob. Fed	Organismos y empresas
1980	291,707.57	-17,531.81	274,175.76	233,140.88	58,566.69	266,354.81	137,339.20	129,015.61
1981	372,568.09	-20,901.64	351,666.45	287,051.26	85,516.82	244,865.93	148,142.14	98,723.80
1982	432,489.01	-21,206.42	411,282.59	260,004.88	172,484.13	279,145.74	149,546.57	129,599.16
1983	393,263.85	-16,548.49	376,715.36	223,773.56	169,490.29	308,223.57	179,614.38	128,609.19
1984	387,134.27	-11,692.67	375,441.60	236,078.29	151,055.99	324,578.30	168,738.80	155,839.50
1985	377,205.12	-9,942.56	367,262.56	220,190.09	157,015.03	305,091.34	174,269.77	130,821.56
1986	411,928.14	-8,874.11	403,054.02	211,483.34	200,444.80	292,395.68	165,300.06	127,095.62
1987	430,344.71	-3,324.68	427,020.04	198,632.79	231,711.92	298,046.42	176,664.61	121,381.81
1988	401,099.36	-3,248.79	397,850.57	187,519.27	213,580.08	302,351.96	180,595.23	121,756.73
1989	349,215.36	-5,584.00	343,621.37	175,873.64	173,341.73	294,504.11	191,812.05	102,692.06
1990	327,674.51	-6,217.73	321,456.78	182,026.44	145,648.07	298,240.43	190,642.85	107,597.58
1991	286,747.70	-5,718.79	281,028.91	187,460.31	99,287.39	318,756.18	223,229.86	95,526.32
1992	283,782.36	-4,556.39	279,225.97	195,449.63	88,332.73	329,967.02	235,666.51	94,300.51
1993	286,285.30	-4,381.30	281,904.00	206,987.20	79,298.10	289,656.80	193,746.20	95,910.60
1994	302,065.38	-4,827.16	297,238.21	229,996.25	72,069.13	302,861.07	202,912.47	99,948.60
1995	287,336.33	-2,539.27	284,797.06	194,192.36	93,143.98	280,086.74	187,319.15	92,767.59
1996	300,422.28	-3,011.68	297,410.60	206,334.26	94,088.03	296,995.89	200,768.16	96,227.73
1997	328,448.93	-3,701.69	324,747.24	229,502.62	98,946.31	320,350.87	221,080.76	99,270.10
1998	312,776.70	-2,630.12	310,146.58	226,190.65	86,586.05	294,909.54	205,323.23	89,586.31
1999	334,272.69	-2,840.45	331,432.24	232,491.19	101,781.50	312,727.18	220,435.57	92,291.62
2000	365,060.72	-1,452.14	363,608.58	252,022.92	113,037.80	327,688.27	238,577.35	89,110.92
2001	373,100.34	-5,040.72	368,059.62	259,828.88	113,271.45	0.00	0.00	0.00

(a) Gasto Programable + Gasto no programable.

(b) Gasto Neto Devengado - Diferimiento de pagos.

n.d. No disponible.

Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP, Centro de Estudios de las Finanzas Publicas, 2002.

ANEXO 2
CLASIFICACION DEL GASTO CORRIENTE, 1980-2001
(Millones de pesos a precios constantes, base 1993=100)

AÑO	TOTAL	Gasto de Operacion			Transferencias	Erogaciones Extraord.	Erogaciones por cuenta de terceros
		Servicios Personales	Servicios Generales	Materiales y Suministros			
1980	138,042.88	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	723.79	743.90
1981	168,789.07	73,338.80	20,869.80	40,115.86	21,220.02	12,735.19	509.41
1982	165,421.88	75,786.40	20,458.88	34,180.11	23,881.81	10,740.91	373.77
1983	153,178.96	n.d.	n.d.	n.d.	21,339.12	9,818.42	79.05
1984	164,818.10	60,797.27	28,387.05	50,704.62	21,365.49	2,773.58	790.09
1985	161,384.43	60,542.59	29,504.88	42,419.38	23,685.96	3,055.25	2,176.37
1986	157,064.21	54,871.69	32,096.11	44,976.86	21,885.22	2,053.74	1,180.59
1987	148,448.17	52,384.53	31,717.36	42,715.88	19,554.56	1,168.83	907.01
1988	145,036.15	51,733.80	29,611.76	42,377.52	19,232.51	1,145.00	935.55
1989	138,863.05	50,257.89	30,963.52	33,822.78	20,208.67	1,725.00	1,885.19
1990	138,814.58	51,691.04	30,171.21	33,756.04	20,589.20	1,294.61	1,312.49
1991	140,163.66	58,597.48	32,639.69	23,773.17	21,477.37	3,378.04	297.91
1992	150,565.51	65,928.17	36,441.02	22,124.00	24,383.77	1,300.65	387.90
1993	161,308.50	50,738.70	38,062.50	23,317.60	47,415.10	1,191.10	583.50
1994	178,029.35	54,131.61	42,582.41	22,313.68	57,951.14	991.69	58.82
1995	153,638.41	45,893.34	36,713.21	19,380.21	50,579.52	559.13	512.99
1996	157,991.48	46,431.89	35,943.38	21,392.82	52,966.32	289.52	967.57
1997	180,852.79	52,227.02	38,355.71	22,572.68	67,098.47	584.79	14.12
1998	183,448.25	52,706.28	32,659.94	22,634.24	75,129.73	0.00	318.05
1999	190,001.42	59,213.96	33,172.84	18,805.71	78,556.15	0.00	252.75
2000	208,460.25	58,155.41	35,781.64	23,738.51	86,681.68	3,277.64	825.37
2001	193,117.47	61,346.76	14,744.88	24,478.22	82,531.43	10,016.18	0.00

Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2002.

N d. No disponible.

ANEXO 3
CLASIFICACION DEL GASTO CAPITAL , 1980-2001
(Millones de pesos a precios constantes, base 1993=100)

AÑO	TOTAL	Inversion Publica	Inversion Financiera	Sub y Transf. p/inversión fin.	Sub y Transf.p/ pago de pasivos	Erogaciones Recuperables
1980	95,097.99	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0.00
1981	118,262.19	87,809.16	26,027.55	3,804.64	525.33	95.51
1982	94,583.00	70,140.53	19,426.10	4,308.17	609.83	98.36
1983	70,594.60	49,977.50	15,215.13	3,683.88	1,718.09	0.00
1984	71,260.18	49,259.97	12,538.96	8,737.27	723.97	0.00
1985	58,805.66	47,094.93	8,490.96	2,530.42	689.36	0.00
1986	54,419.13	39,872.03	8,585.12	4,564.95	1,397.03	0.00
1987	50,184.63	36,828.19	8,806.21	3,279.60	1,270.62	0.00
1988	42,483.13	32,790.57	5,728.02	2,857.94	1,066.17	40.42
1989	37,010.58	27,567.52	6,624.05	2,096.78	710.28	11.95
1990	43,211.85	31,938.14	7,920.77	2,723.51	629.43	0.00
1991	47,296.65	34,149.41	8,516.23	3,153.91	1,477.10	0.00
1992	44,884.12	32,174.74	9,991.86	1,663.12	1,054.40	0.00
1993	45,678.70	31,858.20	11,509.20	1,562.60	748.70	0.00
1994	51,966.90	33,791.26	12,789.99	262.19	5,123.48	0.00
1995	40,553.95	27,394.95	8,679.71	236.84	4,242.66	0.00
1996	48,342.78	29,507.75	10,231.11	613.15	7,723.13	267.63
1997	48,649.83	33,461.93	10,978.82	1,030.82	2,807.23	371.03
1998	42,742.39	25,832.79	15,014.91	483.54	1,052.61	358.54
1999	42,489.77	23,118.26	16,443.88	1,798.43	1,129.20	0.00
2000	43,562.68	23,120.02	18,566.72	729.71	1,146.23	0.00
2001	66,711.41	28,828.97	6,250.35	31,632.10	0.00	0.00

Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2002.
N.d. No disponible.

ANEXO 4
CLASIFICACION DEL GASTO NO PROGRAMABLE, 1980-2001
(Millones de pesos a precios constantes, base 1993=100)

AÑO	TOTAL	Part. de Edos. y Municipios	Costo Financiero			ADEFAS	Documentación en trámite	Estímulos y Otros
			Int., comisiones y gastos de la deuda		Programas de apoyo financiero			
			Internos	Externos				
1980	58,566.69	21,633.29	20,708.44	8,564.85	0.00	7,660.11	0.00	0.00
1981	85,516.82	28,351.72	27,205.56	19,437.09	0.00	10,522.45	0.00	0.00
1982	172,484.13	24,678.53	41,183.34	94,228.90	0.00	9,058.96	3,334.40	0.00
1983	169,490.29	30,872.95	87,728.09	39,932.46	0.00	9,017.35	1,939.44	0.00
1984	151,055.99	30,506.08	72,080.03	41,620.23	0.00	5,461.21	1,388.44	0.00
1985	157,015.03	28,480.22	82,674.90	37,683.44	0.00	7,178.89	997.59	0.00
1986	200,444.80	25,577.03	126,639.37	42,313.15	0.00	5,736.94	178.32	0.00
1987	231,711.92	26,403.45	160,334.96	42,349.73	0.00	2,472.36	151.42	0.00
1988	213,580.08	30,475.06	143,255.24	37,275.31	0.00	2,278.88	54.57	241.03
1989	173,341.73	28,995.05	104,462.29	35,471.27	0.00	4,024.40	213.38	175.33
1990	145,648.07	32,260.47	82,678.34	25,001.61	0.00	5,059.10	26.89	621.66
1991	99,287.39	32,796.71	38,415.39	22,351.47	0.00	4,552.19	5.04	1,166.60
1992	88,332.73	34,896.53	29,358.32	17,899.81	0.00	4,683.68	21.82	1,472.56
1993	79,298.10	36,505.90	20,573.60	14,748.30	0.00	6,340.00	2.10	1,130.20
1994	72,069.13	38,209.19	16,658.84	15,371.77	0.00	1,656.75	42.22	130.36
1995	93,143.98	32,841.05	18,788.99	27,094.72	10,029.78	4,366.70	0.00	22.73
1996	94,088.03	36,229.72	18,866.84	26,701.20	10,484.22	1,806.05	0.00	0.00
1997	98,946.31	41,078.46	15,032.94	21,483.18	17,289.53	4,061.98	0.00	0.22
1998	88,586.05	42,775.68	16,927.00	20,284.67	3,806.41	2,792.29	0.00	0.00
1999	101,781.50	45,983.48	25,133.16	20,604.73	7,777.33	2,282.81	0.00	0.00
2000	113,037.80	51,918.56	19,791.32	21,157.25	17,638.11	2,532.56	0.00	0.00
2001	113,271.45	53,171.94	24,683.01	21,317.33	10,733.28	3,365.90	0.00	0.00

Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2002.

ANEXO 5
MEXICO: BALANCES DEL SECTOR PUBLICO, 1980-2001
(Millones de pesos a precios constantes, base 1993=100)

AÑO	Primario	De capital	Economico	Presupuestario	No presup.	Financiero*	Operacional*
1980	-11,399.7	-94,454.6	-49,097.1	-40,673.0	-8,424.1	-249,325.6	n.d.
1981	-60,142.0	-116,765.8	-117,991.6	-106,784.6	-11,207.0	-347,989.2	-97,668.7
1982	1,760.6	-92,842.0	-148,740.0	-133,651.6	-15,088.4	-359,663.2	-38,606.3
1983	59,163.5	-61,419.1	-76,033.5	-68,497.1	-7,536.4	-223,178.0	-25,569.8
1984	62,327.9	-67,719.7	-58,582.4	-51,369.1	-7,213.3	-237,532.8	-34,437.6
1985	55,075.6	-55,361.0	-76,510.3	-65,282.7	-11,227.6	-255,801.3	74,558.3
1986	54,234.7	-49,142.1	-128,364.8	-114,717.9	-13,646.9	-345,815.0	91,841.9
1987	72,683.0	-48,025.7	-138,718.2	-130,001.7	-8,716.6	-349,121.3	52,659.4
1988	84,125.9	-40,801.0	-112,830.7	-96,404.6	-16,426.1	-355,656.0	48,637.6
1989	89,462.1	-34,720.3	-48,327.9	-50,471.5	2,143.6	-218,333.2	169,827.4
1990	84,463.6	-41,337.1	-27,494.3	-23,216.3	-4,278.0	-221,901.7	117,378.0
1991	60,828.3	-8,211.6	-1,525.3	61.4	-1,586.8	-263,554.5	66,099.5
1992	65,812.5	-10,977.1	18,876.4	18,554.4	322.0	-323,416.0	74,229.1
1993	43,053.5	-41,097.3	7,430.4	7,733.6	-303.2	-499,438.4	56,846.2
1994	33,227.3	-43,465.5	3,721.5	1,196.7	2,524.8	-626,224.0	52,488.0
1995	51,203.2	-39,449.9	-2,721.9	-4,710.3	1,988.4	-667,973.8	98,078.1
1996	55,637.5	-47,229.4	1,397.4	-414.7	1,812.1	-487,319.7	73,736.6
1997	49,409.3	-40,240.2	-2,885.6	-4,396.4	1,510.8	-374,414.2	67,079.3
1998	25,781.0	-36,800.4	-15,370.7	-15,237.0	-133.7	-309,141.1	52,368.0
1999	34,810.2	-40,914.2	-18,987.0	-18,705.1	-281.9	-243,426.0	58,057.9
2000	41,616.7	-32,705.1	-16,758.7	-16,970.0	211.3	-136,166.2	64,663.7
2001	45,509.3	0.0	-10,940.6	-11,224.4	283.8	-193,947.5	n.d.

Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2002.

* Estimaciones propias.

ANEXO 6
COMPONENTES DEL BALANCE FINANCIERO
(Millones de pesos a precios constantes, base 1993=100)

AÑO	Balance Primario (a)	Intereses, comisiones y gastos de deuda (b)	Credito de la Banca de Desarrollo (c.)	Balance Financiero (a-b-c)
1980	-11,399.7	29,273.3	208,652.6	-249,325.6
1981	-60,142.0	46,642.6	241,204.6	-347,989.2
1982	1,760.6	135,412.2	226,011.7	-359,663.2
1983	59,163.5	127,680.5	154,681.0	-223,178.0
1984	62,327.9	113,700.3	186,160.5	-237,532.8
1985	55,075.6	120,358.3	190,518.6	-255,801.3
1986	54,234.7	168,952.5	231,097.1	-345,815.0
1987	72,683.0	202,684.7	219,119.7	-349,121.3
1988	84,125.9	180,530.5	259,251.4	-355,656.0
1989	89,462.1	139,933.6	167,861.7	-218,333.2
1990	84,463.6	107,679.9	198,685.3	-221,901.7
1991	60,828.3	80,766.9	263,615.9	-263,554.5
1992	65,812.5	47,258.1	341,970.3	-323,416.0
1993	43,053.5	35,319.9	507,172.0	-499,438.4
1994	33,227.3	32,030.6	627,420.7	-626,224.0
1995	51,203.2	45,883.7	673,293.2	-667,973.8
1996	55,637.5	45,568.0	497,389.2	-487,319.7
1997	49,409.3	36,516.1	387,307.4	-374,414.2
1998	25,781.0	37,211.7	297,710.5	-309,141.1
1999	34,810.2	45,737.9	232,498.3	-243,426.0
2000	41,616.7	40,948.6	136,834.3	-136,166.2
2001	45,509.3	46,000.3	193,456.4	-193,947.5

Fuente: elaboración propia con base en datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2002.

Anexo 7 (Continuación)
Componentes del Déficit Operacional, 1980-2000
(Millones de pesos a precios constantes de 1993)

AÑO	Déficit primario Precios k '93	Servicio de la deuda externa con efecto tipo de cambio e inflación	Servicio de la deuda interna con efecto inflación	Efecto inflación sobre la deuda monetaria	Déficit Opera (mill de pesos k, ba
	(1)	(2)	(3)	(4)	(1 + 2 + 3
1980	-11,340.0			5.34939E-06	
1981	-60,448.0	818.334684	-38039.05294	5.62286E-06	
1982	1,746.3	20801.15152	-81153.83072	8.22582E-06	
1983	59,084.2	35142.14661	-119796.1499	1.02948E-05	
1984	62,327.3	24051.69464	-120818.5384	1.10751E-05	
1985	54,808.3	21967.91962	-2217.941963	9.90002E-06	
1986	54,111.7	35899.96863	1830.27593	8.14961E-06	
1987	72,946.4	31530.63187	-51817.57862	8.54457E-06	
1988	84,138.5	30603.68825	-66104.52868	9.50788E-06	
1989	89,446.6	21473.25151	58907.55891	3.76763E-06	
1990	84,553.6	14759.6338	18064.82031	4.75303E-06	
1991	60,842.8	12501.94979	-7245.279998	3.94252E-06	
1992	65,818.4	8205.910383	204.7507363	2.76311E-06	
1993	43,053.5	6382.177134	7410.568164	1.84265E-06	
1994	33,233.9	9690.725226	9563.361821	1.37998E-06	
1995	51,170.5	28961.38541	17946.16669	4.93825E-06	
1996	55,717.9	20696.30813	-2677.653967	5.73063E-06	
1997	49,461.2	18356.18993	-738.0738041	3.97494E-06	
1998	25,792.8	16791.59613	9783.614362	2.90062E-06	
1999	34,837.6	16965.28731	6255.021552	2.87052E-06	
2000	41,702.6	13960.9128	9000.154408	1.4041E-06	
2001	46,012.0				

Fuente: elaboración propia con base en datos de SHCP y Banco de México, 2002.

- 2) $(It) \cdot (Ct-1) \cdot ((1+Kt)/(1+Lt))$
- 3) $((Mt-Lt)/(1+Lt)) \cdot Dt-1$
- 4) $(Lt-1)/((1+Lt-1) \cdot (Ft-2))$

ANEXO 8
Gasto Programable por nivel institucional. (Gobierno Federal) 1980-2001
Participación en el Total de Gasto Federal, (porcentaje)

Posición en 2001	1980	1985	1990	1995	2001
1 Secretaría de Educación Pública	32.79	33.47	41.63	16.60	16.66
2 Secretaría de la Defensa Nacional	4.63	8.74	9.82	11.91	14.26
3 Secretaría de Comunicaciones y Transportes	7.37	14.36	6.71	8.37	13.06
4 Secretaría de Marina	1.74	2.98	3.37	3.79	5.71
5 SHCP	6.39	3.44	2.67	13.14	4.16
6 Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales	0.00	0.00	0.00	2.21	4.16
7 Secretaría de Salud	2.73	5.67	6.67	9.04	4.09
8 Secretaría de Seguridad Pública	0.00	0.00	0.00	0.00	2.75
9 Secretaría de Gobernación	1.39	1.09	2.24	2.71	2.64
10 Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	22.97	13.85	5.15	2.43	2.62
11 Secretaría de Relaciones Exteriores	0.71	0.87	1.32	2.14	2.37
12 Secretaría de Desarrollo Social	10.77	7.74	11.42	14.17	1.62
13 Secretaría de Trabajo y Previsión Social	0.51	0.59	0.64	0.86	1.16
14 Secretaría de la Presidencia de la República	1.31	0.42	0.57	0.66	1.14
15 Secretaría de Comercio y Fomento Industrial	0.91	0.92	0.71	1.04	1.10
16 Secretaría de la Contraloría y Des. Administrativo	0.00	0.27	0.20	0.38	0.74
17 Secretaría de Turismo	0.36	0.59	0.74	0.66	0.52
18 Secretaría de Reforma Agraria	1.98	1.37	1.02	0.74	0.38
19 Secretaría de Energía	1.47	0.64	0.23	0.25	0.29
20 Secretaría de Programación y Presupuesto	1.98	1.34	0.94	0.00	0.00

Fuente: elaboración propia con base en datos de la Cámara de Diputados, CEFP, Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2001

ANEXO 9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CUENTAS DEL GOBIERNO CENTRAL a/
(En porcentaje del producto interno bruto)

	Ingresos totales		Ingresos corrientes		Ingresos tributarios		Gastos totales		Gastos corrientes		Pa int
	2000	2001 b/	2000	2001 b/	2000	2001 b/	2000	2001 b/	2000	2001 b/	2000
América Latina y el Caribe	17.7	17.8	17.0	17.2	13.5	13.5	20.6	21.3	16.6	17.3	2.7
Argentina	15.4	14.6	15.3	14.5	9.8	9.6	17.6	18.5	16.5	17.6	3.4
Bolivia	23.2	24.0	20.4	21.0	17.3	17.9	27.6	31.2	23.1	26.1	1.6
Brasil	22.5	23.8	22.5	23.8	20.1	21.3	25.7	27.6	24.8	25.7	5.2
Chile	24.2	24.5	23.8	24.0	17.6	18.1	24.1	24.7	20.1	20.6	0.9
Colombia	13.4	14.7	11.9	13.4	11.6	13.2	19.4	20.5	18.1	18.5	3.9
Costa Rica	12.5	13.2	12.4	13.1	12.0	12.6	15.5	16.1	14.0	14.7	3.6
Ecuador	22.9	21.4	22.9	21.4	12.8	12.7	24.0	20.5	19.1	14.9	7.5
El Salvador	12.3	12.2	11.5	11.8	10.4	11.0	14.6	16.7	12.0	12.5	1.4
Guatemala	10.5	11.3	10.5	11.3	9.5	9.9	12.3	13.2	8.6	9.4	1.2
Haití	8.0	7.5	8.0	7.5	8.0	7.5	10.6	10.1	8.2	8.3	0.9
Honduras	18.0	18.2	18.0	18.2	16.6	16.6	23.8	25.5	16.6	17.7	1.6
México	17.9	18.3	17.9	18.3	10.6	11.3	19.1	19.0	15.9	15.7	3.2
Nicaragua	31.0	27.5	24.8	22.5	23.9	21.6	38.8	39.0	20.8	24.2	3.4
Panamá	19.7	19.4	19.5	19.2	11.3	10.2	21.0	22.1	19.3	19.7	4.6
Paraguay	16.1	17.0	15.8	16.8	11.1	9.6	20.4	18.1	15.5	14.8	1.7
Perú	15.0	14.2	14.7	14.1	12.1	12.3	17.7	17.0	14.9	14.7	2.2
República Dominicana	16.0	16.8	14.8	15.7	13.7	15.0	14.9	16.4	11.3	12.1	0.7
Uruguay	18.7	19.5	18.7	19.5	15.0	15.5	22.7	24.2	20.9	22.2	2.0
Venezuela	19.6	20.4	19.6	20.4	12.5	11.2	21.2	24.7	16.4	18.9	2.4

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Calculados a partir de cifras en moneda nacional a precios corrientes.

b/ Cifras preliminares.

ANEXO 10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES FISCALES a/
(En porcentaje del producto interno bruto y variaciones reales)

	Resultado del SPNF		Resultado del gobierno central		Resultado primario del GC		Ingreso Total (variación real)	Gasto Primario (variación real)	Gastos primarios
	2000	2001 b/	2000	2001 b/	2000	2001 b/	2001 b/	2001 b/	2000 2001
América Latina y el Caribe	-2.3	-3.0	-2.9	-3.5	-0.2	-0.9	0.9	4.1	17.9
Argentina	-2.4	-3.1	-2.2	-3.9	1.3	0.2	-9.3	-2.3	14.2
Bolivia	-4.0	-6.5	-4.4	-7.2	-2.6	-5.4	3.5	14.1	25.8
Brasil	-4.6	-5.2	-3.2	-3.9	2.0	1.9	6.8	7.8	20.5
Chile	-0.6	-0.6	0.1	-0.3	0.6	0.2	4.7	6.6	23.6
Colombia	-3.7	-3.8	-5.9	-5.8	-2.0	-1.8	10.1	4.5	15.5
Costa Rica	-1.9	-1.8	-3.0	-2.9	0.6	1.0	7.1	3.6	11.9
Ecuador	1.7	1.2	-1.1	0.9	6.4	4.6	0.8	-2.4	16.5
El Salvador	-3.0	-3.7	-2.3	-3.6	-0.9	-3.2	0.4	17.4	13.2
Guatemala	-2.2	-3.0	-1.9	-2.0	-0.6	-0.5	7.2	6.1	11.1
Haití	...	...	-2.6	-2.7	-2.1	-2.4	-12.1	-7.8	10.1
Honduras	-2.1	...	-5.9	-7.3	-4.3	-6.0	4.4	10.0	22.2
México	-1.1	-0.7	-1.3	-0.7	2.0	2.2	3.6	2.9	15.9
Nicaragua	-7.3	-10.0	-7.8	-11.5	-4.4	-6.6	-5.0	6.6	35.4
Panamá	-0.8	-1.4	-2.2	-2.7	2.6	2.2	-1.0	1.5	16.2
Paraguay	-3.3	-0.4	-4.3	-1.1	-3.2	0.2	-16.1	-21.4	19.3
Perú	-3.2	-2.5	-2.7	-2.8	-0.5	-0.7	-3.2	-2.0	15.5
República Dominicana	-2.2	-1.0	1.1	0.4	1.8	1.2	11.8	16.6	14.2
Uruguay	-4.1	-4.3	-4.2	-4.7	-2.2	-2.2	1.9	1.2	20.7
Venezuela	4.3	-4.4	-1.6	-4.3	0.8	-1.4	2.3	14.5	18.8

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

a/ Calculados a partir de cifras en moneda nacional a precios corrientes.

b/ Cifras preliminares.

GRÁFICOS:

Gráficos:

Gráfica 1. México, Balances del sector Público como proporción del PIB, 1980-2001.

Gráfica 2. México, balance económico del Sector Público como proporción del PIB, 1980-2001.

Gráfica 3. México, crecimiento del PIB, inflación y balance primario del sector público, 1980-2002.

Gráfica 4. México, Crecimiento del PIB, inflación y tipo de cambio real, 1980-2002.

Gráfica 5. Ingreso del Sector Público, 1980-2001.

Gráfica 6. México, gasto de capital del Sector Público con relación al PIB, 1980-2001.

Gráfica 7. México, componentes de gasto de capital del Sector Público, 1980-2001.

Gráfica 8. México, Deuda no reconocida, deuda legal versus balances del Sector Público 2001.

Gráfica 9. México, Algunos componentes de la deuda implícita (no reconocida legalmente) 2001.

Gráfica 10. Tasa de crecimiento media anual de la formación Bruta de Capital Fijo (FBCF) en México, 1981-2003.

Gráfica 11. Formación Bruta de Capital Fijo en México, 1980-2003.

Gráfica 12. México, Déficit financiero y Formación Bruta de Capital Fijo: 1980-2003.

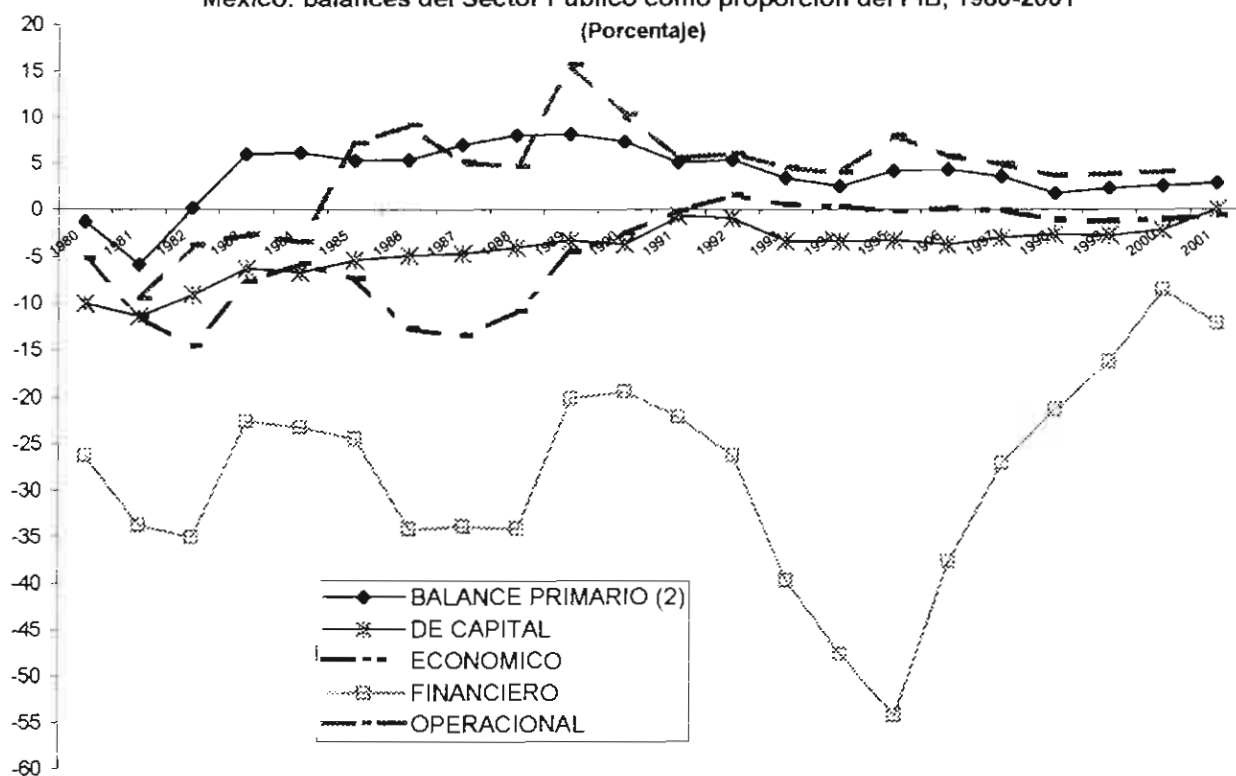
Gráfica 13. México, evolución de la FBCF y el Déficit Financiero, 1980-2003

Gráfica 14: México, evolución del déficit financiero del sector público y la balanza de pagos, 1980-2003.

Gráfica 15. México, evolución del déficit operacional del sector público y la balanza de pagos, 1980-2003.

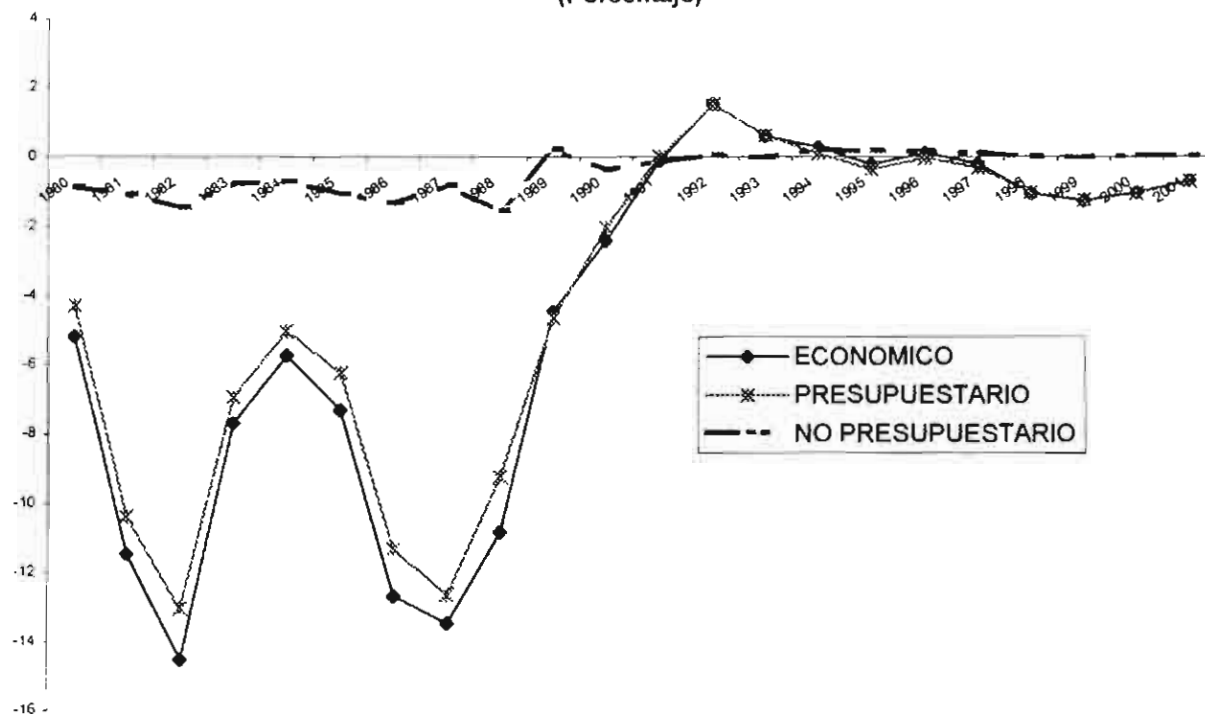
Gráfica 16. México, evolución del déficit financiero del sector público y de la deuda interna neta, 1980-2003.

Gráfica 1
México: balances del Sector Público como proporción del PIB, 1980-2001
(Porcentaje)



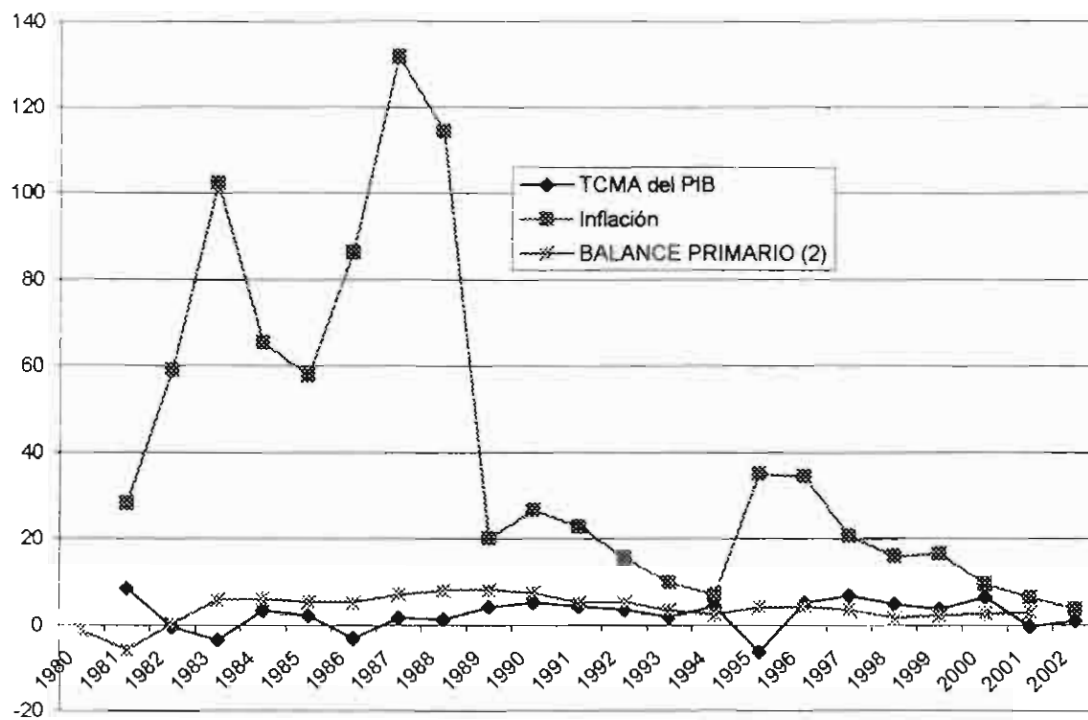
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000, CEF, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, Septiembre de 2001

Gráfica 2
México: balance económico del Sector Público como proporción del PIB, 1980-2001
(Porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000, CEFEP, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, Septiembre de 2001.

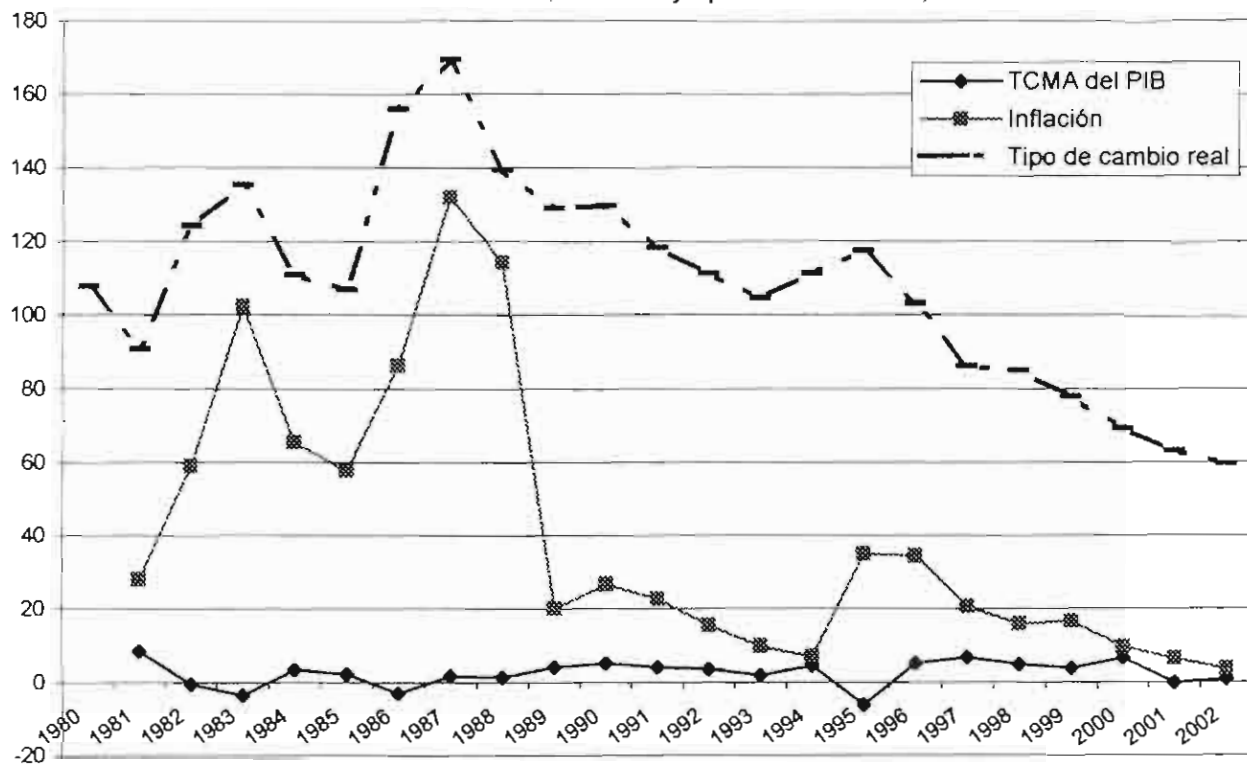
Gráfica 3
México: crecimiento del PIB, inflación y balance primario del Sector Público, 1980-2002
 (Proporción respecto al PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos de la Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000, CEF, Cámara de Diputados, H.Congreso de la Unión, México, Septiembre de 1991.

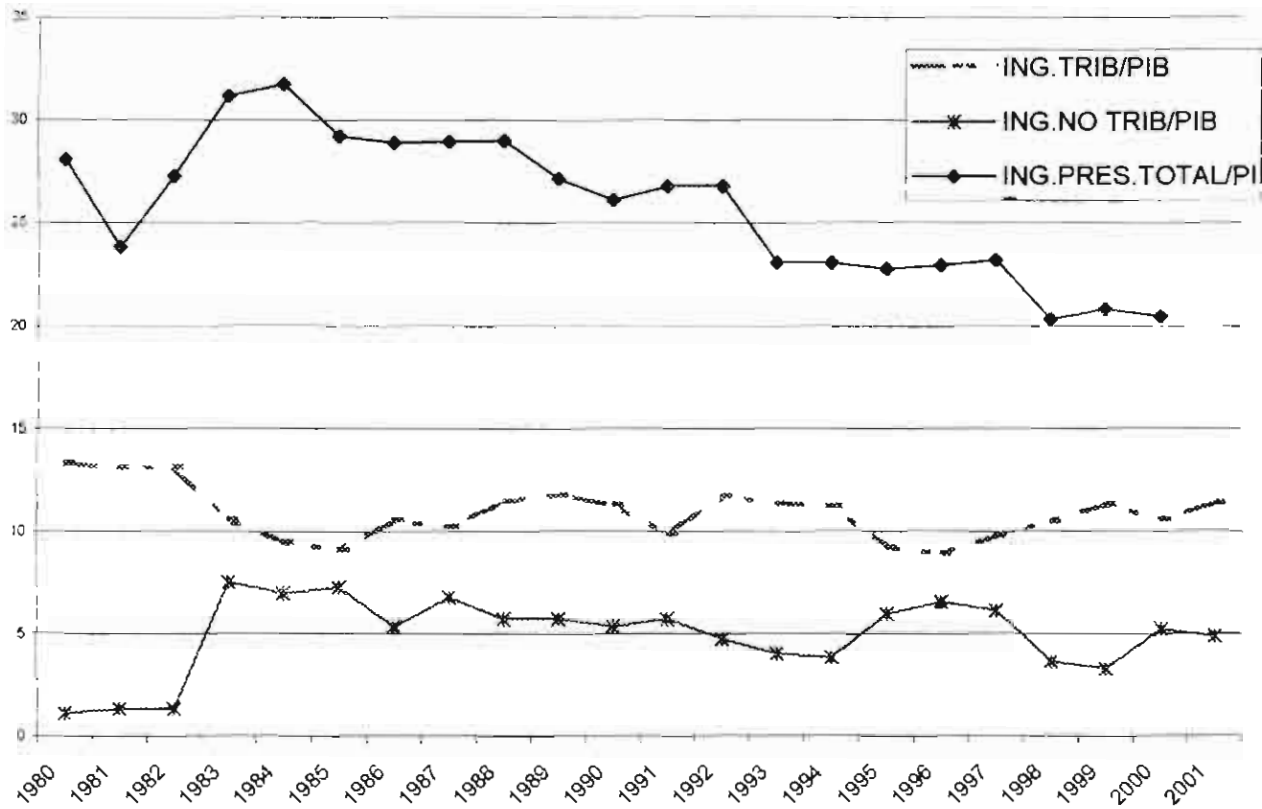
Gráfica 4

México: crecimiento del PIB, inflación y tipo de cambio real, 1980-2002



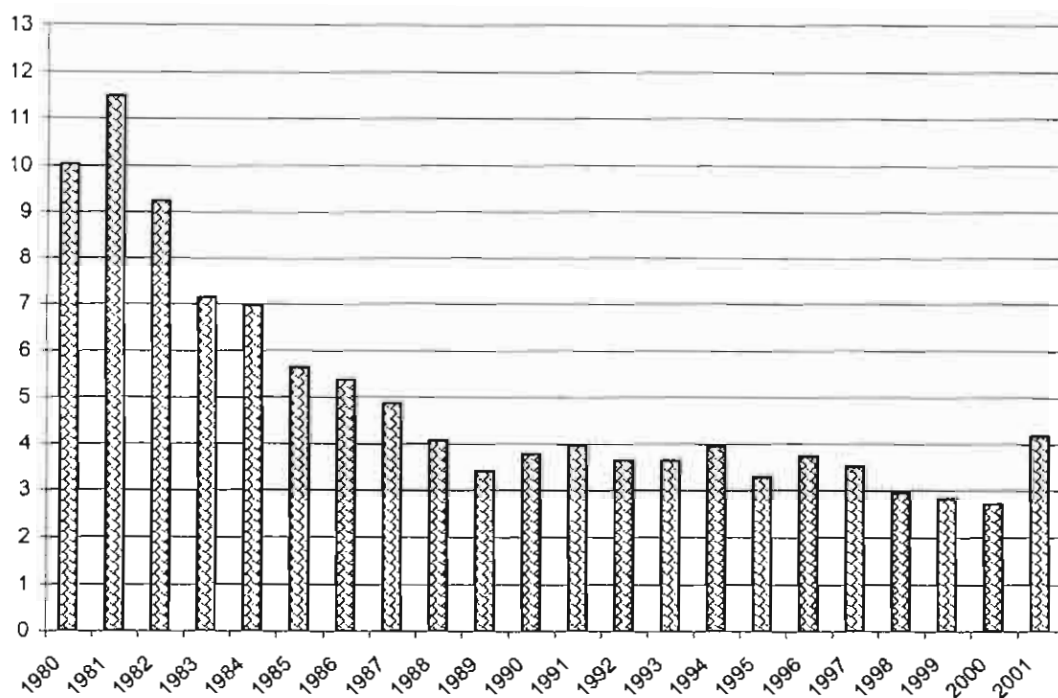
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000, CEF, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, Septiembre de 1991.

Gráfica 5
México: ingreso del Sector Público, 1980-2001
(Proporción respecto al PIB)

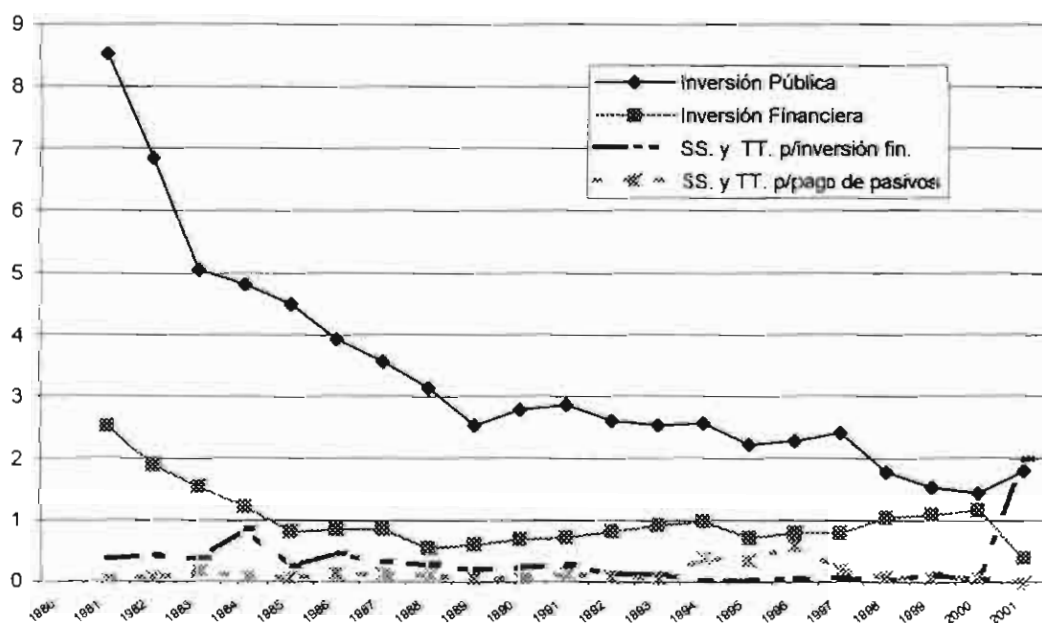


Fuente: elaboración propia con base en datos de la Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000, CEF, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, Septiembre de 1991.

Gráfica 6
México: gasto de capital del Sector Público con relación el PIB, 1980-2001
 (Porcentaje)

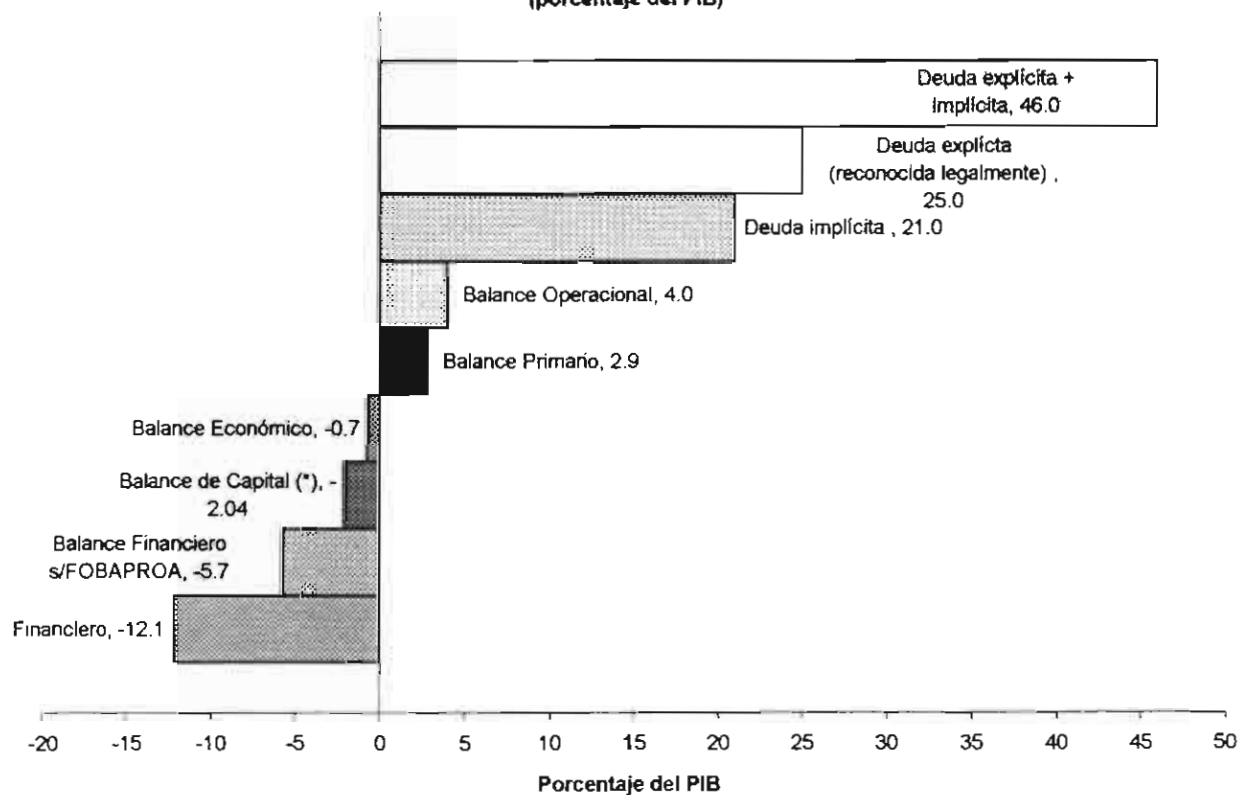


Gráfica 7
México: componentes del gasto de capital del Sector Público, 1980-2001
 (Porcentaje del PIB)



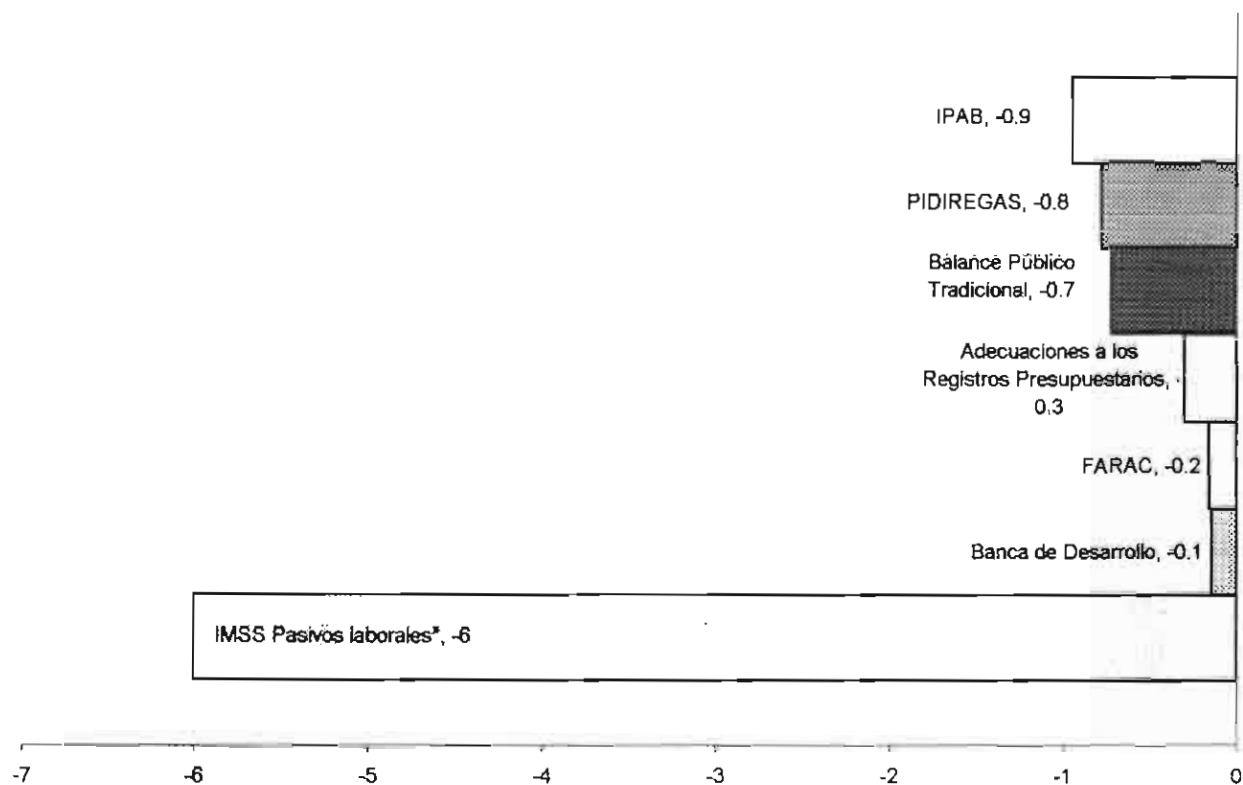
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000, CEFP, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, Septiembre, 2001.
 SS. y TT: Subsidios y Transferencias.

Gráfica 8
México: Deuda no Reconocida, Deuda Legal versus Balances del Sector Público, 2001
(porcentaje del PIB)



Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2002; Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera del IMSS, 2002.

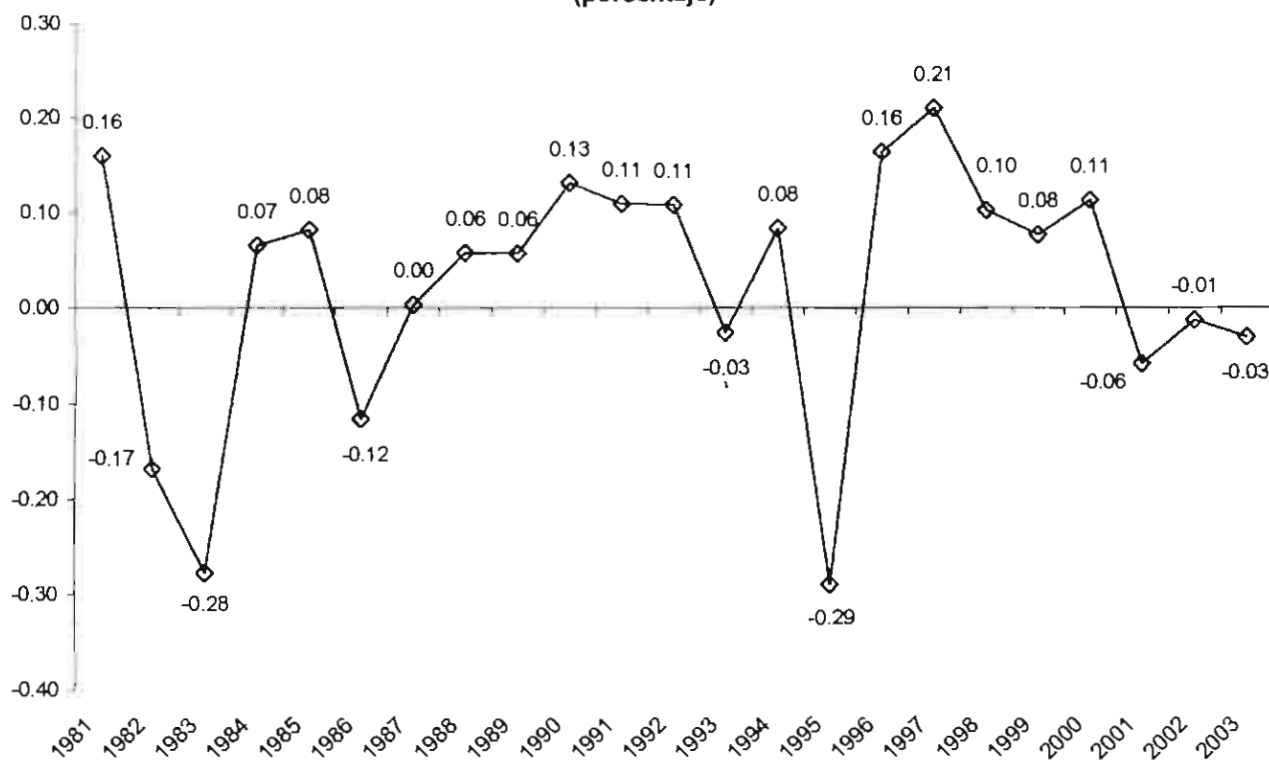
Gráfica 9
México: Algunos Componentes de la Deuda Implícita (no reconocida legalmente), 2001



Elaboración propia con base en datos del Banco Mundial; Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2002; Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la Situación Financiera del IMSS, 2002

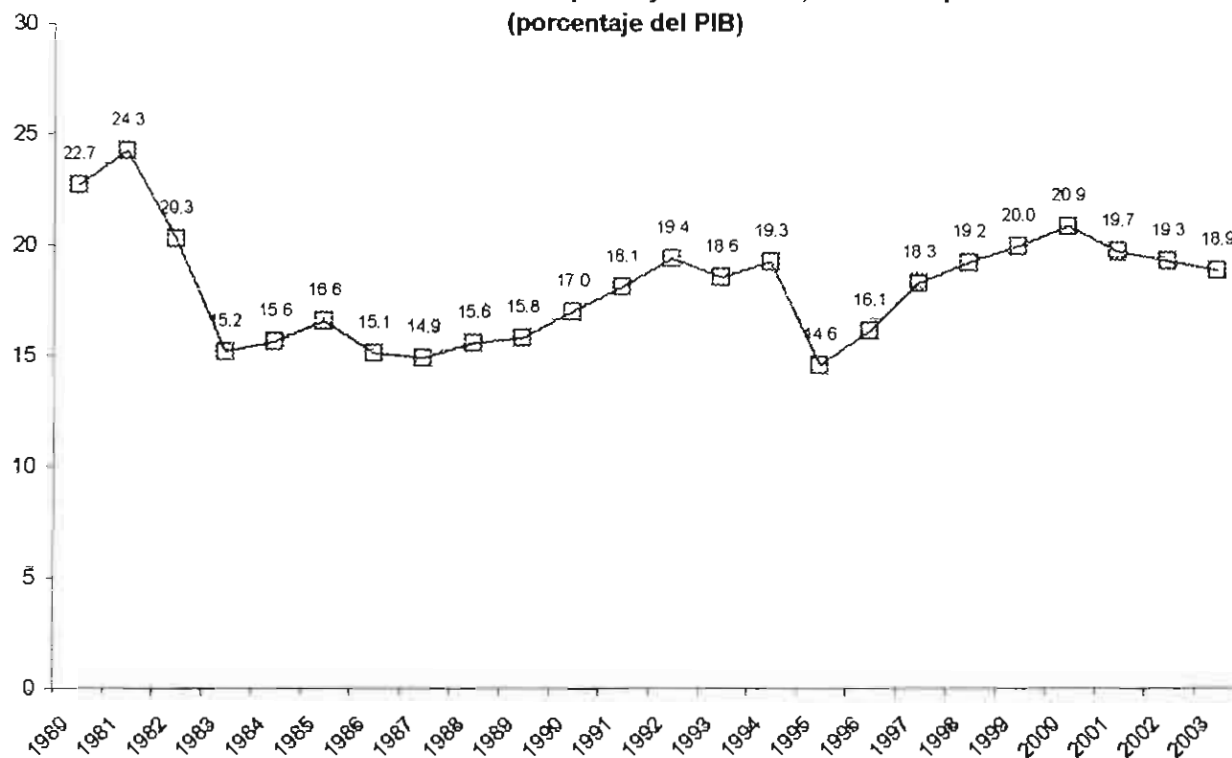
* Otros pasivos no considerados en los RFSP

Gráfica 10
Tasa de Crecimiento Media Anual de la FBCF en México, 1981-2003/p
(porcentaje)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Banco de Información Económica, Indicadores Económicos de Coyuntura, 2003.

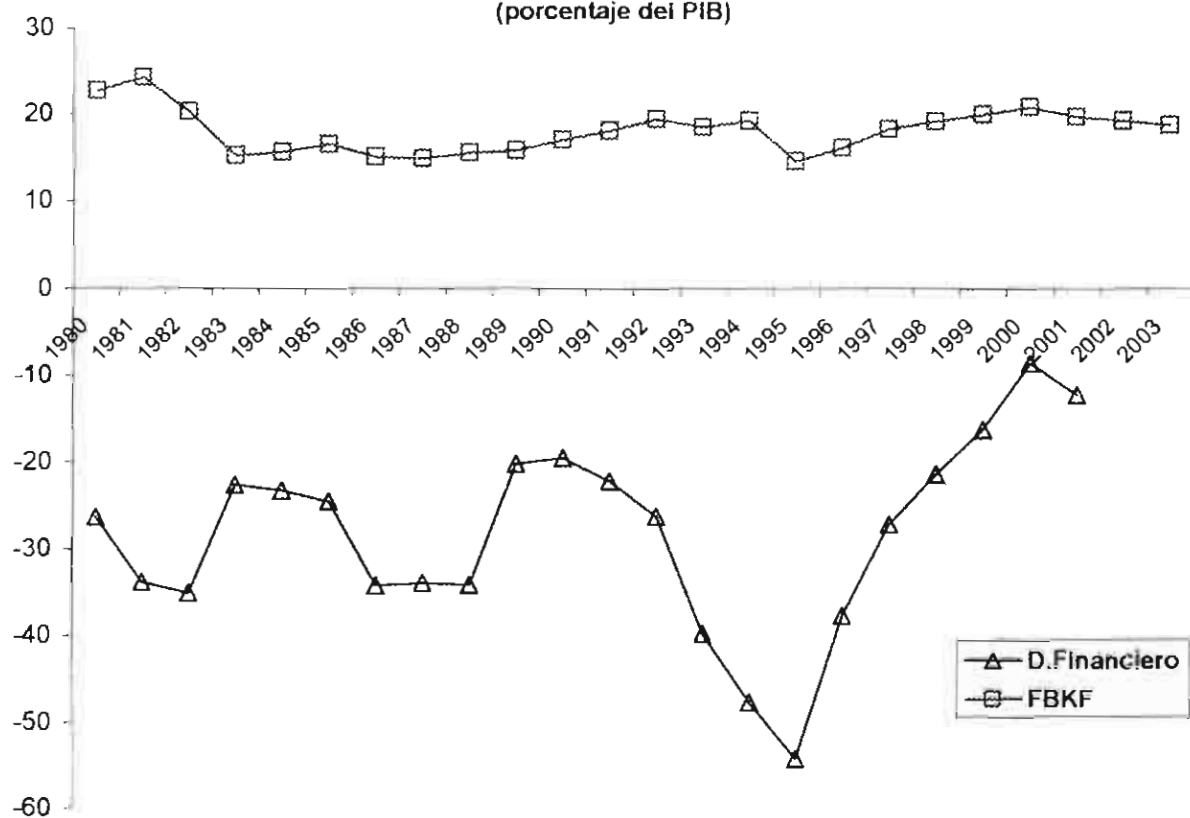
Gráfica 11
Formación Bruta de Capital Fijo en México, 1980-2003/p
(porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos del INEGI, Banco de Información Económica, Indicadores Económicos de Coyuntura, 2003.

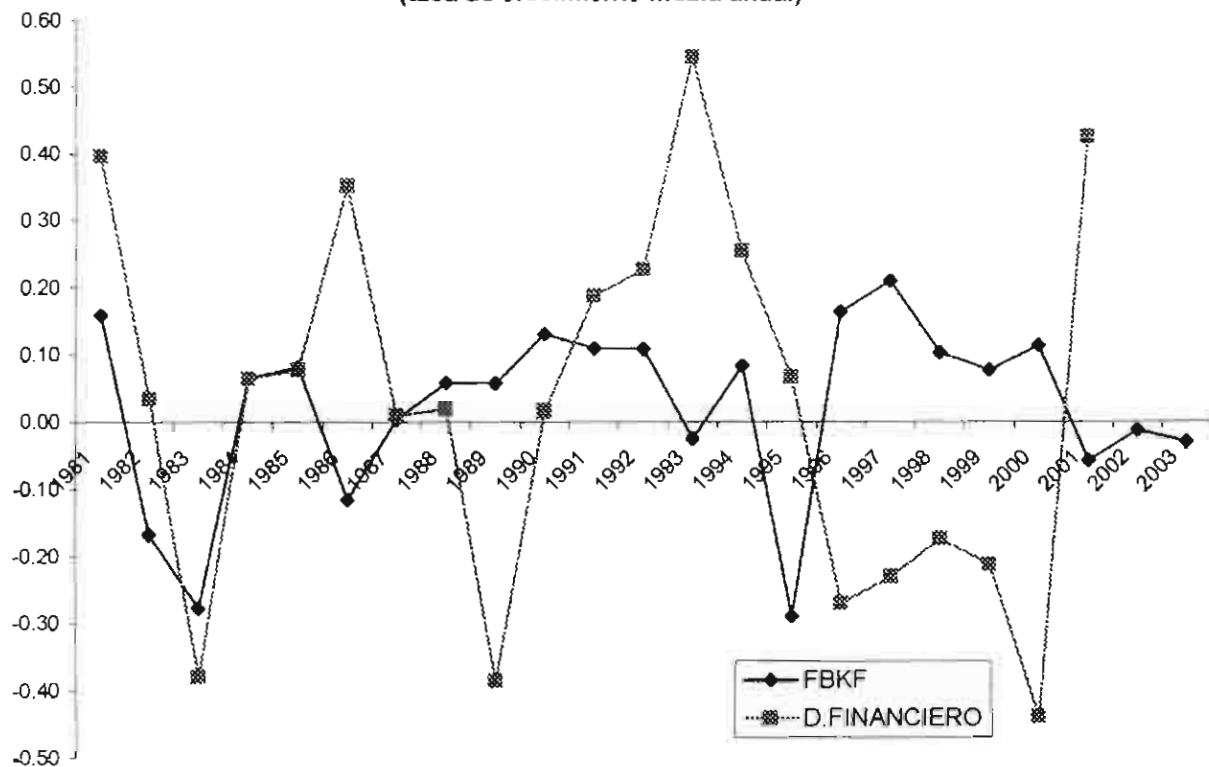
Gráfica 12

México: Déficit Financiero y Formación Bruta de Capital Fijo, 1980-2003/p
(porcentaje del PIB)



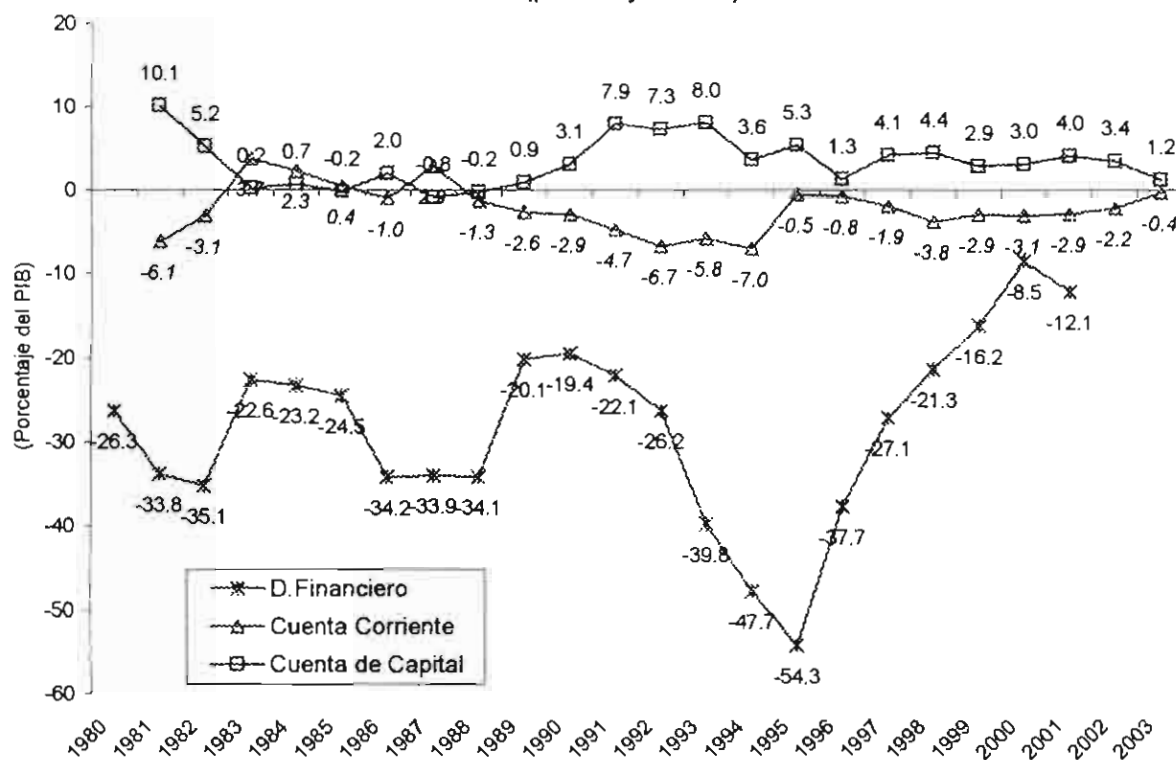
Fuente: elaboración propia con datos del INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales de México, Indicadores Económicos de Coyuntura, 2003. p/provisional.

Gráfica 13
México: evolución de la FBCF y el Déficit Financiero, 1980-2003/p
(tasa de crecimiento media anual)



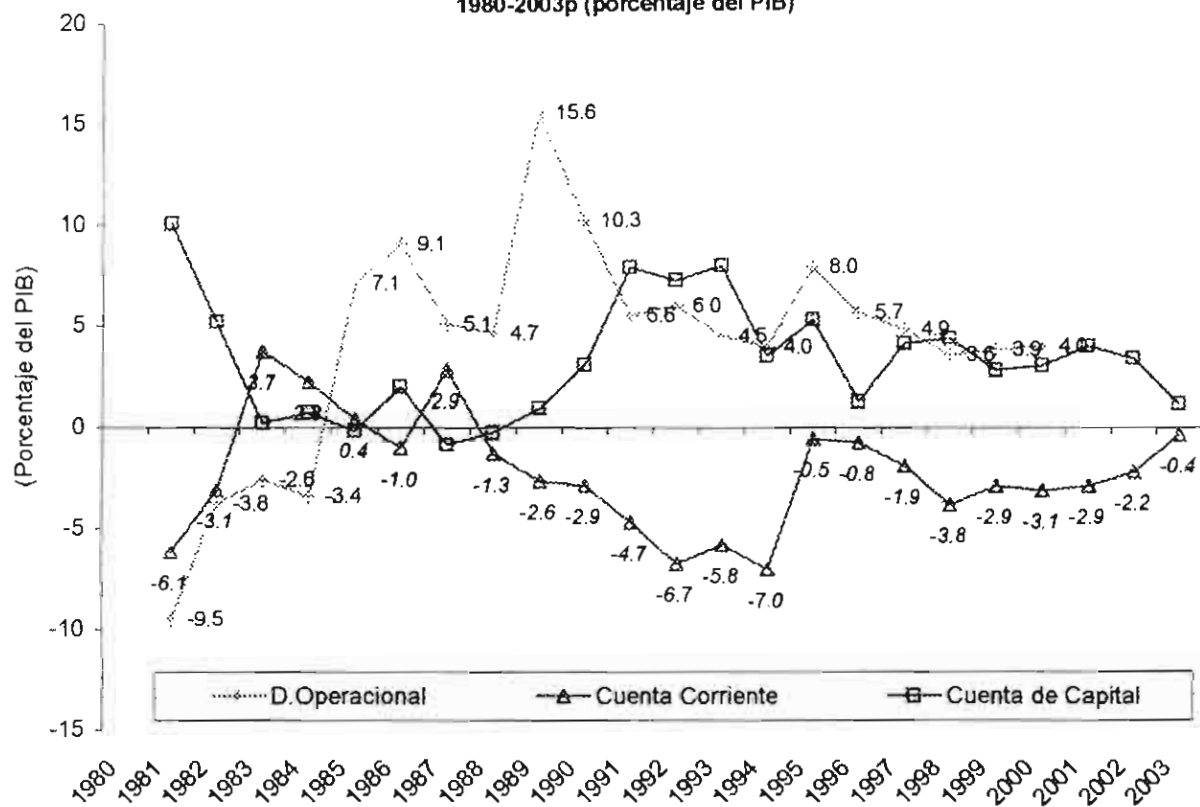
Fuente: elaboración propia con base en datos de la Evolución y Estadísticas del Gasto Público Federal en México, 1980-2000, CEF, Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, México, Septiembre de 1991; INEGI, Sistema de Cuentas Nacionales, Indicadores Económicos de Coyuntura, 2003. p/provisional.

Gráfica 14
México: evolución del Déficit Financiero del Sector Público y la Balanza de Pagos, 1980-2003p
(porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en CEFP, Cámara de Diputados, 2001 y Banco de México, Indicadores Económicos y Financieros, 2003. p/provisional.

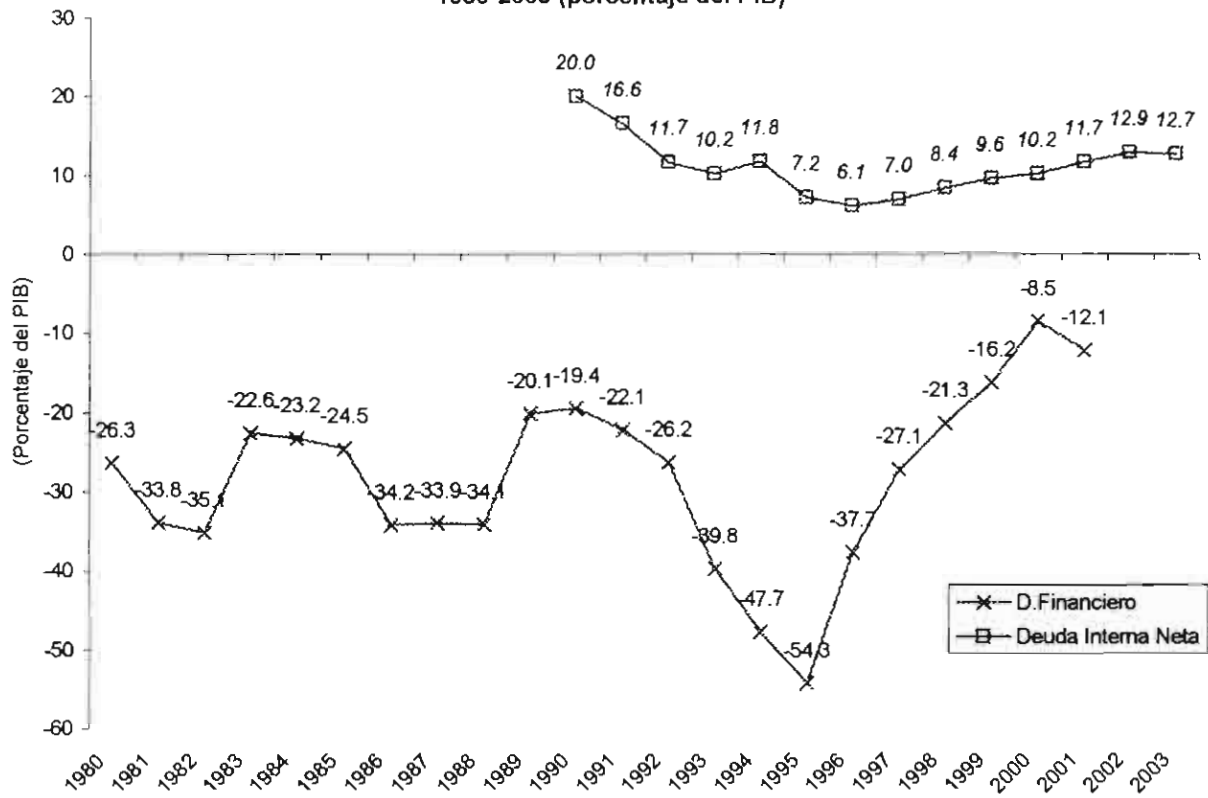
Grafica 15
México: Evolución del Déficit Operacional del Sector Público y la Balanza de Pagos
1980-2003p (porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos del CEF, Cámara de Diputados, 2001 y Banco de México, Indicadores Económicos y Financieros, 2003. p/provisional.

Gráfica 16

México: evolución del Déficit Financiero del Sector Público y de la Deuda Interna Neta, 1980-2003 (porcentaje del PIB)



Fuente: elaboración propia con base en datos del CEF, Cámara de Diputados, 2001 y Banco de México, Indicadores Económicos y Financieros, 2003.