

Disciplina fiscal: límites de la política fiscal para promover el desarrollo en México

Fiscal Discipline: Fiscal policy limits for encourage development in Mexico

*Patricia Carmina Inzunza Mejía**
*Armando Javier Sánchez Díaz***

* Nacionalidad: Mexicana
Grado: Doctorado en Estudios Fiscales
Especialización: Finanzas Públicas y Política Fiscal
Adscripción: Profesora e investigadora de la Universidad Autónoma de Sinaloa
Correo electrónico: pattyinzunzam@gmail.com; inzunzap@uas.edu.mx

** Nacionalidad: Mexicano
Grado: Doctor en Ciencias Sociales (Economía)
Especialización: Macroeconomía y Economía Informal
Adscripción: Profesor e investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa, Estado de Sinaloa, México. Investigador Nacional Nivel I (CONACYT).
Correo electrónico: calixto@yahoo.com

Fecha de recepción: 31 de agosto de 2012
Fecha de aceptación: 19 de octubre de 2012

Resumen

La “disciplina fiscal” como problema, está cobrando vigencia en el debate académico, teórico y político de muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo; dado que la regla de “equilibrio fiscal” que es igual a déficit fiscal cero, se estableció como pieza central para lograr la estabilidad macroeconómica del país; no obstante, esa idea de alcanzar el equilibrio fiscal, oculta aspectos que ponen en evidencia la notable fragilidad económica de México. Bajo esta idea es que exponemos algunos efectos que restringen las finanzas públicas enmarcadas en la política de restricción del gasto público, la cual tiene un efecto adverso sobre la demanda y la oferta efectiva.

Palabras clave: *Disciplina fiscal, política fiscal, empleo, desarrollo.*

Abstract

The "fiscal discipline" as a problem, is gaining force in the academic debate, political theorist and many countries, both developed and developing, since the rule of "fiscal balance" which is equal to zero fiscal deficit, was established as part central to achieving macroeconomic stability of the country, however, the idea of achieving fiscal balance, hidden aspects that highlight the remarkable economic fragility of Mexico. Under this idea is to describe some effects that restrict fiscal policy framed in fiscal restraint, which has an adverse effect on the demand and supply effectively.

Key words: *Fiscal discipline, fiscal policy, employment, development.*

Introducción

El objetivo de este artículo es explicar cómo el paradigma de la disciplina fiscal y la política económica neoliberal en la que se sustenta, abandonan la meta del crecimiento y desarrollo económico, en aras de conservar la estabilidad inflacionaria.

En este trabajo se pretende evidenciar las limitaciones de la disciplina fiscal para alcanzar el equilibrio fiscal y lograr la estabilidad de precios, utilizando el argumento que no habrá movimientos y reformas fiscales.

En realidad, observamos que la política fiscal encuentra sus límites en la disciplina fiscal; es decir, en el momento que las finanzas públicas son limitadas y el equilibrio fiscal genera un entorno de recesión económica que al final del proceso fiscal, termina por afectar la estabilidad económica y el objetivo de crecimiento que persigue.

En este primer acercamiento sobre los factores de disciplina que limitan la política fiscal para lograr un equilibrio real de las finanzas públicas, podemos dar a conocer que la estrategia neoliberal de “disciplina fiscal” en un país con una creciente deuda, se aleja del propósito del equilibrio fiscal.

México: Una economía disciplinadamente desordenada

El gobierno de México, desde la década de los ochenta, se propuso alcanzar el equilibrio fiscal en las finanzas públicas, a través de una disciplina fiscal centrada en la contención del gasto. No obstante, el país transitó por altos déficits fiscales y comerciales para alcanzar las metas que dictan los fundamentos macroeconómicos de los organismos internacionales (equilibrio fiscal e inflación baja).

Pese al estancamiento económico, consecuencia de una serie de recetas neoliberales y una visión reduccionista del Estado, el gobierno de México no cesa al implementar medidas que fueron institucionalizadas desde hace más de tres décadas y que hoy por hoy demuestra resultados adversos para el crecimiento del país. Todo ello, nos conduce a plantearnos algunas preguntas: ¿Son la “disciplina fiscal” y un riguro-

so entorno de estabilidad macroeconómica absolutamente necesarios para crecer, generar empleos y alcanzar las metas del desarrollo económico?, entonces, si la disciplina fiscal y la estabilidad macroeconómica son tan necesarias, ¿por qué la economía mexicana no logra recuperar sus históricas tasas de crecimiento?

Estas preguntas surgen del contexto económico en el que vive México, viaja por una política fiscal cuya trayectoria estadística pasa por importantes déficits fiscales, esto sugiere que recuperar las tasas de crecimiento que se tenían en las décadas de 1940 a 1980, es ahora una meta cada vez más lejana y que nos impide atender los enormes rezagos económicos y sociales del país.

Pese a este escenario, después de tres décadas, el gobierno persiste en alcanzar obsesivamente el equilibrio fiscal (disciplina fiscal) como condición de estabilidad macroeconómica, restando importancia a acciones de política fiscal contra cíclica que posibilitarían condiciones para lograr crecimiento económico y generar empleos.

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

1.1 El problema: el equilibrio fiscal como estrategia de crecimiento

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

Ante estos argumentos, observamos que en los últimos treinta años, en México se impuso un modelo económico que por un lado prioriza el equilibrio fiscal, la liberalización comercial, la globalización

productiva y financiera, y por otro lado, se opone determinadamente al crecimiento del sector público, ya sea como inversionista o como productor. Esta visión se sostiene en el modelo walrasiano, el cual desde hace más de medio siglo ocupa un lugar central en el análisis económico y es la base del paradigma neoclásico.¹

La idea central de la economía neoliberal, que defiende la apertura comercial y un mercado altamente competitivo, en el cual la oferta y la demanda se igualan, de tal suerte que todo lo que se ofrece se compra, y toda la demanda efectiva es satisfecha, también prioriza un ambiente de disciplina fiscal para alcanzar el equilibrio y no llegar al déficit fiscal. Estas exigencias someten a la realidad de países subdesarrollados, ya que alcanzar el equilibrio fiscal mediante la restricción del gasto productivo, es ampliamente cuestionable porque conduce a desincentivar la demanda agregada y paralizar los sectores estratégicos de la economía.²

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

1 El modelo de Walras, es un modelo sencillo que explica el comportamiento del mercado de bienes y servicios, en donde la oferta, la demanda y los precios son variables de ajuste del mercado. En ese modelo se basaron economistas tan respetables como Robert Mundell y Marcus Fleming para elaborar su modelo IS-LM que explica el comportamiento de los mercados de bienes y servicios, y el mercado financiero.

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

menor recaudación y menor ingreso público; por lo tanto, se contrae el mercado interno y se disminuye el crecimiento económico.

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

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

Los pobres resultados de la economía de México, superan las condiciones de igualdad y sostenibilidad social, dado que mantener la estabilidad macroeconómica ha significado que los actuales gobiernos de México enfrenten presiones financieras y elevados costos fiscales.³ A pesar de esto, el gobierno mexicano sigue manteniendo su compromiso de garantizar el equilibrio fiscal.

Para el gobierno de México, los objetivos de “disciplina fiscal” son claros e imperativos para: 1) promover una mayor solvencia financiera que permita invertir en infraestructura necesaria para incentivar el crecimiento, 2) gastar lo necesario para combatir la pobreza y 3) mejorar la capacidad de los servicios de la deuda. Sin embargo, esa disciplina fiscal que se basa en planes de elevada austeridad, acota la disponibilidad de recursos suficientes para impulsar la inversión productiva, de ahí que las limitaciones que impone la disciplina fiscal, son también los límites para crecer, que es el origen de la problemática.

3 El costo fiscal es parte del costo financiero que se refiere a los intereses, comisiones y gastos de la deuda pública, así como las erogaciones para saneamiento financiero y programas de apoyo a ahorradores y deudores de la banca.

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

1.2 Antecedentes de la imposición de la disciplina fiscal

Las corrientes clásica y neoclásica del pensamiento económico, durante años nos señalaron que los mecanismos de autorregulación del mercado son herramientas con las que se alcanza el pleno empleo de los factores productivos. No obstante, en la práctica esto es de otra manera.

A partir de la década de los setenta, se imprimió un hito en el comportamiento de las finanzas públicas, evidente por los constantes desequilibrios registrados en 15% del PIB. Ante esto, se impuso de manifiesto la necesidad de instrumentar un proceso de ajuste macroeconómico que permitiera como objetivo fundamental sanear las finanzas públicas, sometiéndolas a la dura disciplina fiscal como eje principal de ahorro y crecimiento económico.

Es bajo este contexto que desde hace poco más de 30 años, en México se aplican políticas neoliberales, que priorizan la liberalización y desregulación de los mercados, la privatización de las empresas del sector público, el libre flujo financiero y desde luego el equilibrio fiscal. La urgente necesidad de reducir el déficit fiscal significó una fuerte caída del gasto público en los ochenta. La crisis que experimentaba el país a principios de los ochenta impuso una fuerte restricción financiera sobre el gasto público, a fin de contraer la brecha fiscal. Las alter-

nativas de política fiscal eran aumentar la recaudación de impuestos, y reducir el gasto público.

Los actuales gobiernos de México, siguen pensando que es necesario continuar con la estrategia de “disciplina fiscal” para lograr el equilibrio macroeconómico, e incluso han propuesto como objetivo de corto plazo alcanzar superávit en las cuentas fiscales. Mucho se argumenta, que las finanzas públicas “sanas”, garantizarían el crecimiento, o en el peor de los casos, detendría el estancamiento; sin embargo, los resultados obtenidos durante estos años de neoliberalismo, en términos de crecimiento económico, dejan ver que las finanzas públicas, aún y con déficits fiscales moderados, están asfixiadas e imposibilitadas para detonar mayor inversión productiva, y por tanto, mayor crecimiento.

En este sentido, después de tres décadas de apertura económica y como parte de esta transición, la política fiscal se reorienta a la disciplina fiscal. Todo esto fomentado desde una visión en la que se señala que el déficit público es una de las principales obstrucciones para el eficiente funcionamiento del mercado, dado que distorsiona el sistema de precios e incide negativamente en la asignación eficiente de los recursos. Más aún, frente a un contexto internacional que prometía una constante expansión económica, y que tiene como resultado, un aumento de los precios de las commodities y la acumulación de la riqueza en los mercados de capitales, hechos asociados a la implementación de la disciplina fiscal.

Si bien, la prudente política fiscal aplicada en México permite argumentar que el país tiene finanzas públicas “sanas” que se reflejan en una trayectoria sustentable en materia fiscal y la reducción de la vulnerabilidad externa de la económica, pero también esto permite ver que se subestima la aplicación de una política fiscal contra-cíclica, toda vez que en México existen sobradas evidencias de retraso económico, desaceleración y estancamiento financiero-fiscal.

Como evidencia empírica tenemos que el incremento de la deuda externa provino en parte por el déficit del sector público y en parte por el incremento en la deuda externa para sostener la moneda, sin olvidar que en ese tiempo, la pérdida de reservas usadas en apoyo a la moneda, terminaron como fuga de capitales. Existen evidencias documentadas

por Larraín y Selowsky (1991), en donde se precisa que las operaciones del gobierno federal generaron un déficit que pasó del -1.7% del PIB en 1970 al -7.9% del PIB en 1982.

Cuadro 1. México: operaciones del gobierno Federal (1970-1985) (porcentaje del PIB)

| Concepto / Año | 1970 | 1975 | 1980 | 1985 |
|---------------------------|------|------|------|------|
| Ingresos Corrientes | 8.9 | 11.5 | 16.0 | 17.5 |
| Gastos Corrientes | 8.3 | 13.5 | 15.9 | 23.1 |
| Ingresos de Capital Neto | 0.1 | 0.00 | 0.00 | 0.00 |
| Gastos de Capital | 2.5 | 2.00 | 3.2 | 2.3 |
| Gastos Totales | 10.8 | 15.5 | 19.1 | 25.4 |
| Superávit o Déficit Total | -1.7 | -4.0 | -3.1 | -7.9 |

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

Así como las operaciones ordinarias del gobierno federal, otras actividades del sector público como la participación de las empresas controladas por el Estado, y las actividades de intermediación financiera, resultaron ser deficitarias, lo que amplió al déficit fiscal (Ver cuadro 2).

Cuadro 2. México: déficit fiscal (1970-1985) (porcentaje del PIB).

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

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

Como se puede observar, el déficit fiscal que representó en promedio el 7.78% del PIB para 1980, demuestra que el verdadero déficit fiscal se genera justamente en los años en que se inicia la aplicación del modelo neoliberal. Con base a las estadísticas históricas que nos ofrece INEGI (2010), los desequilibrios registrados en las finanzas públicas de México alcanzaban su máxima expresión en los años ochenta, registrando una balance fiscal que representaba un 17.77% del PIB.

Cuadro 3. México: operaciones del gobierno federal (1970-1985) (porcentaje del PIB).

| AÑO | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | PROM |
|----------------|-------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Balance Fiscal | -5.15 | -10.34 | -19.40 | -12.60 | -12.00 | -11.85 | -31.34 | -23.89 | -26.56 | -24.33 | -17.77 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de Estadísticas Históricas de México, INEGI (2010).

México: balance fiscal y resultado económico (1990-1999) (porcentaje del PIB).

| AÑO | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------------|-------|------|------|------|------|-------|------|-------|-------|-------|
| Balance Fiscal | -2.87 | 2.91 | 4.52 | 0.71 | 0.26 | -0.01 | 0.01 | -0.80 | -1.36 | -1.23 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de Estadísticas Históricas de México, INEGI (2010).

México: balance fiscal y resultado económico (2000-2010) (porcentaje del PIB).

| AÑO | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|------|------|-------|-------|-------|
| Balance Fiscal | -1.21 | -0.80 | -1.32 | -0.56 | -0.22 | -0.11 | 0.10 | 0.04 | -0.07 | -2.29 | -2.82 |

Fuente: Elaboración propia, con datos de Estadísticas Históricas de México, INEGI (2010).

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

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

De ahí que, con base a los estudios de Huerta (2009), el tipo de cambio dejó de ser una herramienta a favor del crecimiento, en virtud de que la liberalización económica exige una moneda estable, motivo por el cual México adoptó por un tipo de cambio financiero estable, respaldado por una política cambiaria predominante en el proceso de financiación y en donde el tipo de cambio ha sido flexible y manipulado en beneficio a libre flujo de capitales.

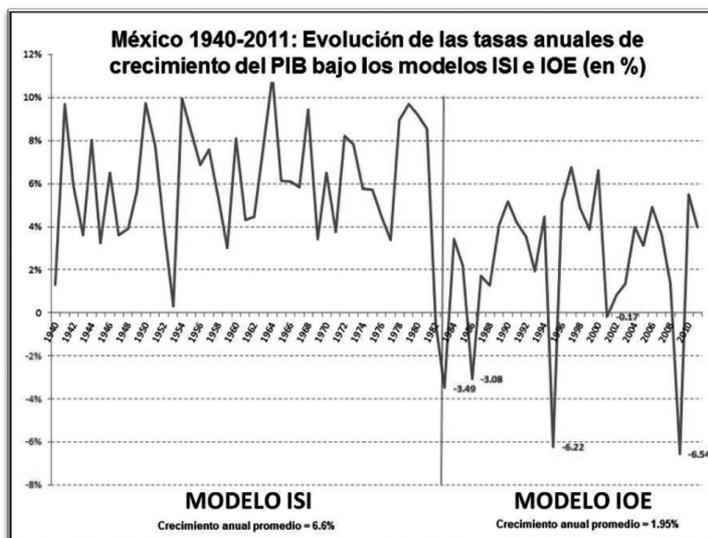
Por otra parte, la reducción de la inflación se realiza mediante la apreciación del tipo de cambio; sin embargo, la estabilidad del tipo de cambio y paridad cambiaria dominante atenta con las condiciones endógenas de crecimiento, dado que los problemas del sector externo y los *shocks* externos, por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

Claros ejemplos se pueden mencionar con las crisis de 1982, 1986, 1995, 2001, 2009; crisis que se han visto antecidas por la apreciación del tipo de cambio y por una menor entrada de capitales extranjeros, pero seguidas por la pérdida de dinamismo económico.

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

Podemos ver que en los años en que se aplicaba el modelo ISI no se tenían tasa negativas y con la aplicación del modelo IOE, la economía crece por debajo de su potencial, es decir, con la aplicación del modelo neoliberal la economía de México apenas llega al 1.95% de crecimiento promedio anual. Sin duda, estos resultados de bajo desempeño económico son atribuidos a las políticas de apertura comercial que México ha adoptado desde el Consenso de Washington, en donde la desaceleración de la demanda agregada ha sido permanente y la falta de inversión en el sector productivo ha sido una constante.

Gráfico 1.



Fuente: Sánchez Díaz (2012).

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

La falta de liquidez en las finanzas públicas del país obedece en gran medida a la endeble estructura fiscal que le impide gastar e invertir en las magnitudes que reclama la realidad económica, justificando con ello la necesidad de incrementar los ingresos tributarios de México y gravar principalmente al consumo, dado que los fines sociales y productivos reclaman y justifican una recaudación significativamente mayor, sin que el gobierno federal quiera apreciar y reconocer que a quienes más afectan este tipo de políticas económicas es a la mayoría de mexicanos.

Así bien, en materia de ingresos públicos, de acuerdo con lo señalado por Manrique (2005), cuando imperaba el modelo ISI, los ingresos tributarios en materia de comercio exterior proveían al gobierno de un 30% del Producto Interno Bruto (PIB) en la década de 1960, y un 20% del PIB en la década de los setenta, sin embargo, como producto de la liberalización comercial, estos ingresos tributarios no representan ni la quinta parte del PIB.

En los datos que nos ofrece el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), vemos que a inicio de los años ochenta, la inflación paso del 30% al 63%, con una devaluación diaria sostenida que alcanzó el 581% en 1982; entre otros, estos fueron importantes indicios con los que los gobernantes de México hicieron creer que el modelo ISI se agotó, a fin de justificar el cambio de política económica.

En 1982, la economía de México se colapsó ante la evolución acelerada del déficit en cuenta corriente, la debilidad del mercado petrolero y la enorme deuda externa acumulada. La deuda externa ascendía

a 80 millones de dólares y representaba un determinante del déficit en cuenta corriente, dado que el pago de intereses era mayor que la disponibilidad neta de recursos provenientes de la cuenta comercial.

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

Parte de los cambios de política económica de México tomaron especial fuerza a partir de los procesos de ajuste y políticas de liberalización que surgieron del “Consenso de Washington”. Es bajo estos acuerdos que se concibieron y gestaron una serie de medidas de política económica para orientar a los gobiernos de países en desarrollo a mitigar su déficit económico, en el momento de solicitar apoyo financiero a organismos internacionales. Claro fue que ante la función de la valoración que estos organismos internacionales harían respecto a sus avances económicos, dichos países solicitarían más financiamiento.

Con esta referencia contextual, se dio la renegociación de la deuda externa en la década de los ochenta, lo que representó para México adoptar una serie de políticas macroeconómicas para lograr la estabilización económica y financiera. Entre estas políticas de desprotección del mercado interno, de desregulación del comercio y operaciones financieras, y de desestatización al privatizar las empresas públicas, se destaca la nueva forma que debiese adoptar la política fiscal.

Bajo el modelo neoliberal, la política fiscal se ha orientado con base a tres ejes fundamentales: 1) La disciplina fiscal, 2) Prioridades en el gasto público y 3) Las reformas fiscales y tributarias. En este apartado de los lineamientos del consenso de Washington, se argumentó que se requería mitigar el déficit fiscal mediante la modificación y recortes de los componentes del gasto público; esto garantizaría mantener las finanzas públicas del país sanas.

El proceso de arranque de una política fiscal disciplinada prometía un crecimiento en todos los sectores de la economía, lo que permitiría

mejorar la distribución del ingreso y un mayor desarrollo económico y social del país. La realidad ha demostrado que las consecuencias derivadas de la aplicación de estas políticas, deja mucho que desear en América Latina y en especial en México, ya que han ocasionado un sentir generalizado de insatisfacción entre la población y los actores sociales.

En este sentido, de acuerdo con Pagaza (2008), entendemos que se ha acentuado la dependencia de las finanzas públicas respecto al ciclo económico, lo que genera inestabilidad en el gasto productivo y con ello vulnerabilidad en la política fiscal fortalecida por la caída de los ingresos públicos, el déficit y la deuda pública, situación que obliga a modificar el esquema de equilibrio fiscal.

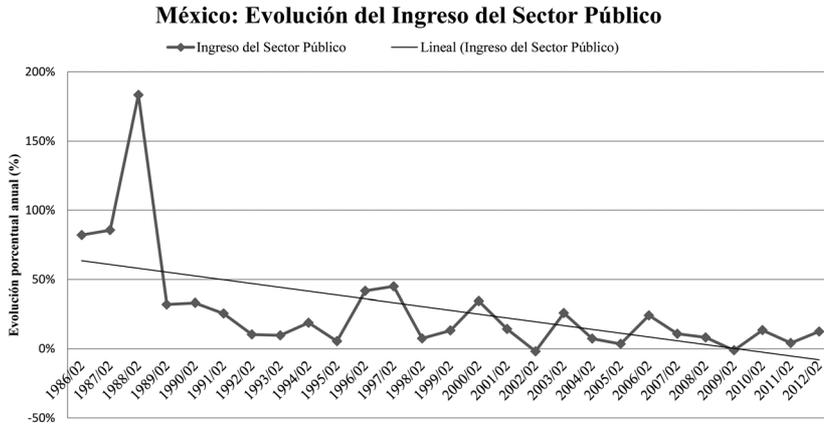
La disciplina fiscal en el México actual, tiene un sesgo depresivo y anti-acumulativo, que descansa en el aumento de impuestos al consumo y la reducción del gasto público.

1.3 Referencia contextual de la disciplina fiscal

Las consecuencias que nos dejó la disciplina fiscal se discuten actualmente, no solo en el ámbito académico, sino desde el interior de los organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), al precisar que los efectos del ajuste fiscal son social y productivamente adversos para nuestra economía, generando con ello, costos fiscales crecientes y disminución de la actividad económica.

Los efectos fiscales a los que nos referimos tienen que ver; entre otros, con la disminución del ingreso público. Estos efectos, limitan al Estado mexicano para responder a las demandas de la sociedad, dado que los ingresos públicos van en descenso. En el siguiente gráfico, se puede observar su evolución.

Gráfico 2.



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI (2012), y de la SHCP. Dirección General Adjunta de Estadística de la Hacienda Pública y la Unidad de Planeación Económica de la Hacienda Pública.

Como se puede observar en el gráfico anterior, los ingresos públicos en México van a la baja, esto se explica dado que la economía de México se sustenta en un intenso proceso de reforma presupuestal equilibrada, desregulación y desgravación del comercio, privatización de empresas que antes proveían al Estado ingresos y tributos, baja recaudación tributaria, y bases imposibles que además de ser pequeñas se orientan hacia impuestos regresivos.

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

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

sión social (OCDE-CEPAL, 2011). En la actualidad, mucho se dice respecto a que los bajos niveles de recaudación se derivan de la fuerte evasión y elusión tributarias, registrada por la alta informalidad y limitada capacidad de las administraciones tributarias; sin embargo, no compartimos este punto de opinión, ya que hablar de economía informal significa hablar de un problema mayúsculo, en el que millones de mexicanos se ven obligados a desarrollarse laboralmente para poder subsistir y en donde no se genera la suficiente solvencia económica para poder contribuir.

La OCDE-CEPAL (2011), revelan que en México la recaudación tributaria se aproxima al 21% del PIB. Dentro de su estructura, la recaudación tributaria se compone mayormente de impuestos indirectos,⁴ este tipo de impuestos afectan a la mayoría de la población por tratarse de impuestos al consumo. Pero el grueso de la población mexicana no tiene condiciones para tributar, dado que la mayoría de los mexicanos carecen de capacidad contributiva, lo que imposibilita que la recaudación aumente.

Así también, gran parte de las causas por las que se tienen menores niveles de ingreso público, obedece a la escasa imposición sobre la renta de las personas morales, si se trata de grabar a las grandes empresas trasnacionales, más las deducciones y exoneraciones tributarias que se les otorgan, representan para México un elevado esfuerzo fiscal que deja de percibir en ingresos. Esta descompensación de las finanzas públicas, le han significado al país un moderado pero permanente déficit fiscal.⁵

4 Para este planteamiento consideramos como impuestos indirectos, entre otros, Impuesto al Valor Agregado, Impuesto Especial a la Producción y los Servicios, y bajo nuestra consideración también incluimos Impuestos a los Depósitos en Efectivo. Cabe mencionar que explicar la naturaleza del IDE, correspondería a otro análisis y discusión que para efectos de este estudio no contemplaremos, y solo nos limitaremos a señalar que el IDE guarda una sólida característica indirecta.

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

2. De la Disciplina Fiscal al Déficit

Algunas investigaciones realizadas para conocer los efectos del déficit público sobre la economía son los expuestos Baxter y King (1993), Dotsey (1994), Dotsey y Mao (1997), Ludvigson (1996) y McGrattan (1994), Fanelli (2009), Huerta (2009a y 2009b), Stiglitz (2004 y 2010), entre otros. En esta revisión de textos encontramos que medir la incidencia del déficit fiscal en la economía no es algo sencillo y que por sí solo no es un concepto malo, dado que debe ser administrado con “disciplina”, todo depende de los niveles de endeudamiento a los que se llegue y de las estrategias de endeudamiento que se asuman.

El referente de una explicación alternativa a los límites de la disciplina fiscal lo descubrimos también en los esquemas de deuda y sus determinantes que conducen al déficit fiscal. El punto central radica en la forma en que se genera tal déficit y cómo este se convierte en una nueva forma de financiamiento para el sector privado, vía emisión de moneda, nuevos regímenes fiscales y creación de nuevas figuras jurídicas para la contratación y absorción de deuda, transferencias, subsidios, exenciones y exoneración del pago de impuestos y devolución de tributos entre otros regímenes especiales de tributación que representan lo que por mucho se ha señalado como parte del gasto tributario o renuncia tributaria.

Con base a lo anterior nos apoyamos en aseveraciones en las que la lógica del gasto público implica un proceso crediticio implícito es decir, se paga deuda con deuda para continuar siendo sujeto de crédito, lo que en consecuencia lleva a presiones por un mayor endeudamiento interno a través de la emisión de moneda, así como a grandes renunciaciones tributarias representadas por mayores transferencias fiscales, y cuasi-fiscales derivadas de los regímenes de consolidación fiscal y las exenciones de impuestos a las actividades financieras. En este sentido, la estrategia de disciplina fiscal representa una modalidad austera de garantizar los niveles de deuda.

Gráfico 3.



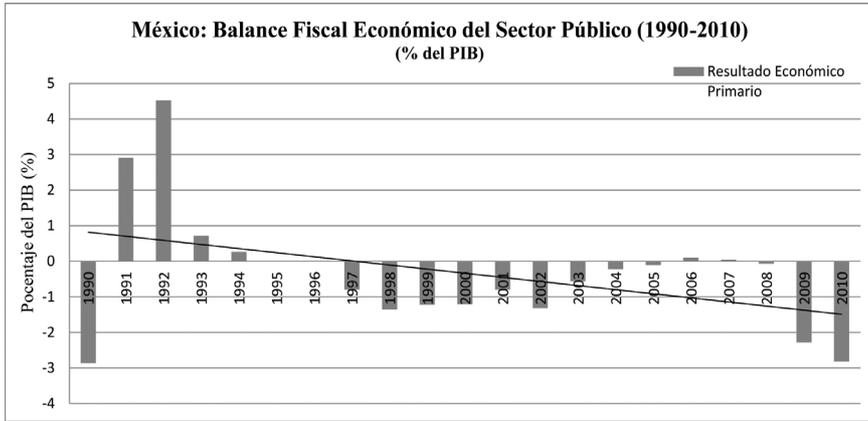
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI (2012).

Si bien la gráfica anterior nos hace suponer que las finanzas públicas en México son “sanas y equilibradas” por mantener una tendencia en el resultado económico muy cerca de cero, sin embargo, el problema real del déficit fiscal se genera al considerar los rubros de gastos que no se contemplan dentro del presupuesto.⁶

Como se revela anteriormente, las estadísticas históricas que nos ofrece el INEGI (2010), muestran que los desequilibrios registrados en las finanzas públicas de México, alcanzaban su máxima expresión en los años ochenta, registrando un balance fiscal que representaba un 17.77% del PIB, pero se observa que a partir de la década de los noventa, el déficit fiscal empezó a disminuir, y en algunos años se registró en superávit. En el siguiente gráfico 4 tenemos que el balance económico del sector público siempre ha sido muy cercano a cero. Entre 1990 y el 2010 su promedio fue casi igual a cero, en un rango de 0.16 a menos 0.31% del PIB.

6 El resultado primario económico del sector público no incluye conceptos como el costo fiscal del rescate bancario, las inversiones de las PIDIREGAS y otros conceptos de renuncias tributarias, lo que reflejaría el real déficit fiscal.

Gráfico 4.



Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas del INEGI (2010) e información de Heath (2012).

A partir de la década de los noventa, el balance económico se convirtió en la referencia principal de la posición fiscal del sector público y el indicador más utilizado para evaluar las consecuencias de la política fiscal sobre la sostenibilidad de la deuda pública, la demanda agregada y la balanza comercial. Sin embargo, este indicador es insuficiente para evaluar la postura fiscal, ya que en realidad no refleja las necesidades totales de recursos financieros del sector público asociadas a la política fiscal (Heath, 2012).

Con base a las disposiciones fiscales actuales, a los intereses de cobertura institucional y práctica presupuestal que se derivan del argumento de “disciplina fiscal”, es que existen una gran cantidad de obligaciones extra-presupuestales (manejadas a discrecionalidad), que no están incluidas en el balance fiscal económico primario. Por tanto,

el déficit real se encuentra una vez que se consideran las obligaciones extra-presupuestales.⁷

Si bien, como se pudo verificar, el déficit fiscal, aunque moderado es constante, no se extingue y no se sujeta a la disciplina fiscal, mucho menos responde a la dinámica de los ingresos del Estado. En todo caso, es el resultado de un perfil de gastos que encierra las obligaciones extra-presupuestales como: rescates financieros, transferencias y subsidios que al final se contabilizan como deuda pública en respuesta al modelo de acumulación de capital actual (modelo neoliberal), y que incluyen costos fiscales como producto del rescate de empresas y bancos. Todos estos factores son detonantes del déficit público, lo que implica una presión elevada en los requerimientos de financiamiento del sector público y una limitante a la disciplina fiscal.

Bajo esta idea es que consideramos que el déficit fiscal no es nulo y en realidad es mayor al que reflejan las estadísticas oficiales, ya que no contemplan las nuevas formas de endeudamiento (déficit privado), que representan las nuevas formas de financiamiento generadas por el modelo neoliberal. Estas nuevas formas de financiamiento se ven ampliamente caracterizadas por todas estas medidas de subvención, transferencia de recursos, rescates financieros, exención o exoneración de obligaciones tributarias, devolución de impuestos, regímenes especiales de tributación, entre otras renuncias tributarias, así como en gran medida mediante la inversión extranjera o deuda contratada con extranjeros.

Como podemos mencionar, existen varios factores que nos confirman que la disciplina fiscal tiene límites para alcanzar el equilibrio

7 De acuerdo con Heart (2012), los componentes de la partida extra-presupuestal, corresponde a la suma de los requerimientos financieros de la banca de desarrollo y los fondos de fomento (antes intermediación financiera), el Instituto para la Protección del Ahorro Bancario, los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo (antes PIDIREGAS), los programas de apoyo a deudores, así como las adecuaciones a los registros presupuestarios que se derivan de transacciones virtuales o compensadas como ingresos por recompra de deuda y reservas actuariales del IMSS y del ISSSTE, el fideicomiso Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN). En el 2008 se modificaron el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas Concesionadas (FARAC) y el fideicomiso Fondo de Inversión en Infraestructura, para crear el FONADIN.

fiscal, es decir, las estrategias antes mencionadas que disfrazan a la deuda, son estrategias que verifican una lógica económica que si bien no se registra en las cuentas oficiales ni en las estadísticas, sí se aleja del equilibrio fiscal y nutre crecientemente el déficit fiscal.

Los pasivos del sector público se ven disfrazados por diversos mecanismos fiscales para operarlos. De acuerdo al Banco Mundial (2011), la deuda reconocida legalmente por el gobierno federal, se elevó de un 29.1% del PIB en 2006, a un 37.1% del PIB de junio del 2012. Esto significa que el gobierno que está por finalizar su administración, elevó en 2 billones 517 mil millones de pesos el endeudamiento público para cubrir sus gastos y colocar la deuda a un nivel de 80% superior al que tenía al iniciar su gestión en diciembre de 2006.⁸

La deuda implícita es parte de los débitos que no se consideran en las estadísticas ni en los discursos oficiales, es decir, es la deuda a la que el gobierno por la vía de los hechos está sujeto, como por ejemplo, el Fideicomiso de Apoyo para el Rescate de Autopistas, o la que se contrató con inversionistas extranjeros y que a junio de 2012 asciende a un billón 221 mil millones de pesos, equivalentes a unos 91 mil 100 millones de dólares que representaban 58% de la reserva internacional de divisas del país a esa fecha, según informes del Banco de México.

Esta situación nos deja un México económica y financieramente debilitado, que conduce a la pérdida de capacidad de pago y por tanto, pérdida de capacidad de inversión y generación de riqueza. Sin embargo, seguramente en el futuro inmediato, el gobierno que arribe al poder en el 2013, solicitará nuevos créditos para garantizar los ser-

8 Según el reporte explícito de la Secretaría de Hacienda a junio de 2012, los tres principales componentes de la deuda pública son: 1) los pasivos externos del gobierno federal, que en moneda nacional ascienden a 875 mil 518 millones de pesos; 2) la deuda asumida por el rescate de los bancos a través del Instituto para la Protección al Ahorro Bancario, con saldo de 811 mil 105 millones; y 3) la deuda externa de las empresas y organismos públicos, con un monto de 656 mil 913 millones de pesos. No obstante, existe otro componente de la deuda pública superior a los tres anteriores, no mencionado explícitamente en el reporte de la Secretaría de Hacienda, pero el cual presenta el mayor dinamismo de elevación durante este sexenio: la compra de bonos emitidos por el gobierno federal para el mercado interno por parte de extranjeros.

vicios de la deuda y financiar el déficit fiscal real (que incluye la deuda implícita).

Conclusiones

Reflexionar sobre los límites en los que opera el fundamento de la “disciplina fiscal” como condición de equilibrio fiscal, eficiencia y estabilidad macroeconómica, es una acción obligada en un escenario económico y financiero en declive, principalmente porque la economía de México refleja serios límites de crecimiento y generación de empleo.

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

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

Profundizar respecto a las consecuencias de la dinámica del déficit fiscal y sus formas de administración, significa visibilizar los costos del sector privado (representado por las grandes empresas transnacionales) al sector público, lo que nos sugiere una vía de explicación respecto a saber cuáles son los detonantes reales de la presión fiscal y la restricción fiscal. Así también, conocer el margen de maniobra que el gobierno federal tiene para conducir las finanzas públicas. Situación que va en contra de la actividad económica del Estado como promotor del proceso económico.

El déficit nulo o equilibrio fiscal como condición, no garantiza el crecimiento estable y sostenido, ni tampoco la creación de empleos. Existe la suficiente evidencia de que el estancamiento estabilizador se genera por el aumento de desempleo y una amplia dinámica de los desequilibrios generada por el incremento de pasivos. El camino de disciplina fiscal transitado por México es ampliamente cuestionable,

dado que, tal como nos lo señala Wray (2005), un camino hacia el crecimiento que requiere que el déficit privado se incremente, reflejaría una mayor vulnerabilidad de crecimiento endógeno y por tanto, disminución de la oferta de empleo.

A pesar de este riesgo, el gobierno mexicano sigue manteniendo las condiciones de estabilidad (equilibrio fiscal), alcanzado a fuerza de una férrea disciplina fiscal y a costa de reducir los niveles de vida de la sociedad, incrementar la pobreza y el desempleo, desincentivar la inversión productiva y el crecimiento. Todo esto nos demuestra que el Estado mexicano pasó de ser el promotor directo del crecimiento a regulador y compensador de ineficiencias de los agentes económicos. Su función fue debilitada y por tanto, su incidencia en el crecimiento endeble, pero se ampliaron sus funciones para crear una fuerte protección fiscal a las grandes empresas transnacionales.⁹

Coincidimos en que el problema de fondo es sobre la concepción que se tiene sobre el desarrollo económico y la función primordial de la política fiscal. El riesgo persistente se encuentra toda vez que el gobierno incurra en elevados gastos no productivos y que no se derivan de ingresos propios, lo que conduce a contratar deuda que incrementa costos sociales en lo futuro.

Si bien, la disciplina fiscal es benéfica en el corto plazo solo para los potenciales inversionistas y los operadores de los mercados financieros, ya que les ofrece eficiencia, disciplina, descuento de las tasas de interés que México debe pagar sobre la deuda, derivando con esto que resulte irracional tratar de cambiar algo que aparentemente funciona bien. No obstante, tenemos la convicción que hacer notar la conducción deliberada y adversa de la política fiscal, nos remite a propiciar cuestionamientos sobre las propuestas de políticas del “cambio”.

9 Se tiene claro que la función sistemática de la macroeconomía depende en gran medida de la actividad financiera del Estado; por lo tanto, el comportamiento del sector público opera en función de las necesidades del sector privado y es responsable conjuntamente con el sector privado del comportamiento del sector externo. En el sector externo A.P. Thirlwall (2003) encuentra crecientes y permanentes restricciones al crecimiento de economías como la mexicana.

Entendemos que para que México recupere sus niveles de crecimiento y generación de empleo, es fundamental que obtenga los suficientes recursos que le permitan financiar los gastos productivos y la generación de empleos. Nos queda cada vez más claro que lo que los mexicanos quieren lograr o pudiesen lograr, depende del aval del sector público y del perfil de la política fiscal encaminada a una dinámica de ingresos y gastos generados de manera endógena.

Por último, a pesar de lo que se argumenta oficialmente sobre la disciplina y el equilibrio, determinado cuestionar este argumento. Este análisis hace evidente el importante papel que juega la política fiscal orientada a incentivar el gasto productivo como actividad estratégica de largo plazo en el crecimiento y la generación de empleo. Se propone que para encontrar soluciones al bajo crecimiento y al empleo, debe reconstruirse la acción del sector público en la economía. Primero habrá que tomar las decisiones del sector público desde dentro para promover un crecimiento con equidad, y respecto a la internacionalización de México, será conveniente tomar las decisiones desde los ejes de acumulación de capital y transformación social. Para ello, antes habrá que consolidar los factores de crecimiento endógeno para establecer, sobre esas bases, la fortaleza económica que permita incrementar la riqueza.

Debemos reorientar la política fiscal mediante el incremento y transparencia del gasto público, desde la idea del círculo virtuoso ingreso-gasto, con el fin de dinamizar la económica, dando un perfil contracíclico, para incrementar los niveles de inversión, empleo-salario, mejorar expectativas para los agentes económicos, incrementar los ingresos tributarios y en consecuencia activar el círculo virtuoso que propicie crecimiento económico sostenido.

Se debe entonces robustecer la capacidad contributiva de las personas (trabajadores, profesionistas y empresarios), fortalecer la capacidad recaudatoria de la administración tributaria al ampliar la base imponible del impuesto sobre la renta de las grandes empresas, así como explorar otros tipos de gravámenes en conjunción con un aumento de la calidad de los servicios públicos e iniciativas para la educación fiscal de los ciudadanos a fin de aumentar la credibilidad en los sistemas tributarios.

Bibliografía

- Banco de México. (2011). *Informe Anual 2010*, México DF.
- Baxter, Marianne y King, Robert G. (Jun. 1993). "Fiscal Policy in General Equilibrium". *The American Economic Review*, 83 (3), pp. 315-334.
- Dotsey, M. (1994). "Some unpleasant supply side arithmetic". *Journal of Monetary Economics*, 33, pp. 507-524.
- Dotsey, M. y Mao, C. (1997). "The effects of fiscal policy in a neoclassical growth model". *Working Paper*, 97 (8). Federal Reserve Bank of Richmond.
- Fanelli, J. M. (2009). *Volatilidad, Ciclo y Política Fiscal en América Latina. Madrid, España: Eurosocial Fiscalidad-CEPAL, Instituto de Estudios Fiscales.*
- Heath, Jonathan. (2012). *Lo que indican los indicadores: cómo utilizar la información estadística para entender la realidad económica de México.* (pról. Eduardo Sojo Garza-Aldape). México: INEGI.
- Huerta, G. Arturo. (2009a). *Hacia el Colapso de la Economía Mexicana.* México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Huerta, G. Arturo. (2009b). "La liberalización económica y la estabilización macroeconómica: modelo fracasado de desarrollo", *EconomíaUNAM*, 16 (18), pp. 89-105.
- INEGI. (2010). *Balance del Sector Público: Déficit-Superávit Fiscal (1935-2010)*, Estadísticas Históricas de México: INEGI. Tomo II. (Cuarta Edición). pp.629-630.
- Larraín, F. y Selowsky, M. (1991). *The Public Sector and the Latin American Crisis.* International Center for Economic Growth. San Francisco: ICS Press.
- Ludvigson, S. (1996). "The macroeconomics effects of government debt in a stochastic growth model". *Journal of Monetary Economics*, 38, pp. 25-45.
- McGrattan, E. (1994). "The Macroeconomic effect of distortionary taxation". *Journal of Monetary Economics*, 33, pp. 573-601.
- OCDE/CEPAL. (2011). *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publis-

- hing. [en línea]. Consultado en: [www.http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es](http://dx.doi.org/10.1787/leo-2012-es), el día 15 de julio de 2012.
- Pagaza, R. E. (2008). *Límites del equilibrio fiscal*. México. Editorial Driada.
- Sánchez Díaz, A. (2012). *Efectos del neoliberalismo y la crisis sobre la economía real de México: El caso de Sinaloa. Políticas económicas alternativas, Aspectos teóricos del Informe Técnico del proyecto PROFAPI/163*. Presentado en febrero a la Dirección General de Investigación y Posgrado. Culiacán Sinaloa México: Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Stiglitz, Joseph E. (2004). "Capital-Market Liberalization, Globalization, and the IMF". *Oxford Review of Economic Policy*, 20 (1), p. 57-71.
- Stiglitz, Joseph E. (2010). Financial regulation, Business Day Journal. Consultado en <http://www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=113288>
- Thirlwall, A. P. (2003). *La Naturaleza del Crecimiento Económico: un marco alternativo para comprender el desempeño de las Naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wray L., Randall. (2005). "The ownership society: Social Security Is Only the Beginning". *Public Policy Brief*, The Levy Economics Institute of Bard College, 82.