



## **LA POLÍTICA FISCAL PROGRESIVA PARA EL DESARROLLO: UNA PERSPECTIVA QUE VA DE LA CAPACIDAD CONTRIBUTIVA A LA CAPACIDAD RECAUDATORIA**

**TEMÁTICA: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**AUTORES:**

**DRA. PATRICIA CARMINA INZUNZA MEJIA<sup>1</sup>**

**DR. ARMANDO JAVIER SÁNCHEZ DÍAZ<sup>2</sup>**

**RESUMEN:** La política fiscal progresiva es determinante para mejorar la capacidad contributiva en los agentes privados e incrementar la capacidad recaudatoria del Estado. En esta investigación, se muestra la forma en que la capacidad del sector público, las distintas funciones del gasto público y el esquema de privatización, a través del cual se financia el sector público, influyen en las disposiciones económicas del gobierno y en la actuación de los agentes privados. De manera breve, aquí se expone la forma y el entorno bajo el cual se restringen las finanzas públicas y se merman los sistemas tributarios. El objetivo es mostrar el impacto de la política fiscal sobre el crecimiento económico y el empleo desde una perspectiva endógena que permita visibilizar las causas por las que se continúa aplicando una política económica que va a favor de la pobreza y en contra del empleo y el bienestar económico de la mayoría de los mexicanos. Para dar soporte teórico metodológico, se analizan las principales aportaciones de

---

<sup>1</sup> Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Es Doctora en Estudios Fiscales, Miembro del Cuerpo Académico UAS-CA-272 "Economía del Sector Público y Políticas para el Desarrollo", Líneas de Investigación: Política Fiscal, Finanzas Públicas y Sistemas Tributarios. Actualmente forma parte del Sistema Nacional de Investigadores del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).

<sup>2</sup> Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Es Doctor en Ciencias Sociales, Miembro del Cuerpo Académico UAS-CA-272 "Economía del Sector Público y Políticas para el Desarrollo", Actualmente forma parte del Sistema Estatal de Investigadores de Sinaloa del Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología (COECYT).



**3er Simposio Internacional de Investigación en Ciencias Económicas,  
Administrativas y Contables - Sociedad y Desarrollo**



**Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013**

la literatura científica en el campo económico y fiscal, contrastándolo con los datos empíricos estadísticos.

**PALABRAS CLAVE:** política fiscal, Capacidad contributiva, Capacidad recaudatoria, Desarrollo.

**PAPER: PROGRESSIVE FISCAL POLICY TO DEVELOPMENT, GOING PERSPECTIVE OF TAXABLE CAPACITY TO THE CAPACITY TO TAX COLLECTION**

**SUBJECT: PUBLIC ADMINISTRATION.**

**ABSTRACT:** *Progressive tax policy is crucial to improve the ability to pay in the private agents and increase state revenue capacity. In this research, we show how public sector capacity, the various functions of public spending and the privatization scheme, through which the public sector is funded, influence in the economic government and the arrangements on the performance of private agents. Briefly, here outlines the form and the environment under which restrict public finance and tax systems are depleted. The aim is to show the impact of fiscal policy on economic growth and employment from an endogenous perspective that allows the wedges to make visible the repeated use of an economic policy that is pro-poverty and anti-employment and economic welfare of the majority of Mexicans. To support theoretical method, we analyze the main contributions of the scientific literature on the economic and fiscal, contrasting with statistical evidence.*

**KEYWORDS:** *Fiscal policy, Ability to pay, Revenue to capacity, Development.*



## **ANTECEDENTES DE LA FALTA DE CAPACIDAD RECAUDATORIA**

Desde hace poco más de treinta años, tras la aplicación de las directrices del Consenso de Washington, el gobierno mexicano ha optado por emitir deuda para financiar su gasto corriente, situación que junto con la privatización de empresas y el declive de los gravámenes sobre el comercio internacional ha ido mermando la capacidad financiera del Estado Mexicano. En este escenario de apertura económica, también se han propiciado regímenes especiales de tributación y exención de impuestos, lo que ha generado una disminución de la base gravable y una baja en las fuentes de riqueza del Estado.

Estas acciones han generado que la economía mexicana se haya desacelerado, y haya mantenido un sostenido aumento de los precios en los productos básicos. Junto con esto, en el primer semestre del año 2013, se vislumbra un aumento del impuesto al valor agregado en alimentos y medicinas, bajo el argumento de la escasa recaudación.

Si bien lo demuestran los datos que nos ofrece la CEPAL (2013a: 5), en el grupo de países con menor carga tributaria, se destaca el caso de México, que durante el período de los últimos diez años, experimentó una reducción de su carga tributaria (en el sentido más restringido).

Una explicación de los bajos niveles de recaudación e improductividad de los impuestos, obedece a la aplicación de una política fiscal restrictiva y regresiva, cuyos ratios representan tasas diferenciadas, regímenes preferenciales, elevadas exoneraciones, tratamientos especiales y subvenciones.

En los últimos cincuenta años, México, ha sido de los países latinoamericanos con menor carga tributaria y con mayor cantidad de operaciones exentas del IVA; no obstante, también es de los países que redujo de manera selectiva la base imponible mediante el establecimiento de tasas cero o rubros exentos; por lo que, el gobierno mexicano propone el aumento de las tasas para compensar la disminución de la base imponible, lo que ha incidido en una reducción de los ingresos tributarios como porcentaje del PIB.



La reducción de los tributos incide de manera negativa en el crecimiento.

Los principales obstáculos para el crecimiento, nos indican las posibles reformas de política fiscal, ya sea sobre tributación o sobre gasto público, y su incidencia en el crecimiento.

### **IMPACTO FISCAL DE LA CRISIS INTERNACIONAL**

Es un hecho ampliamente documentado por Zettelmeyer (2006); French-Davis (2009); Huerta (2009), Kohli, Loser y Sood (2010), Stiglitz (2010) y otros, que en las últimas tres décadas, México ha tenido un magro desempeño económico, debido en gran parte por la alta vulnerabilidad a los choques externos, que generalmente se representa por la libre entrada y salida de capitales y las condiciones desventajosas que ofrecen los cambios comerciales a la economía mexicana.

Por otra parte, la pro-ciclicidad de la política fiscal, ha conllevado a la insostenibilidad financiera y momentos de crisis que ofrecen bajas tasas de inversión y ahorro, aunado a efectos adversos sobre la productividad laboral y distribución del ingreso (Pagés, 2010).

En el plano fiscal, numerosos estudios han puesto de relieve que la crisis internacional del 2008-2009, se generó a fuerza de una política fiscal pro cíclica y regresiva. La crisis financiera, puso en evidencia los desajustes fiscales de las economías desarrolladas. Por diversas razones, este desacople fiscal se ciñó a la emisión de deuda en lugar de incrementar la base gravable al capital financiero y al comercio exterior, para recaudar más impuestos.

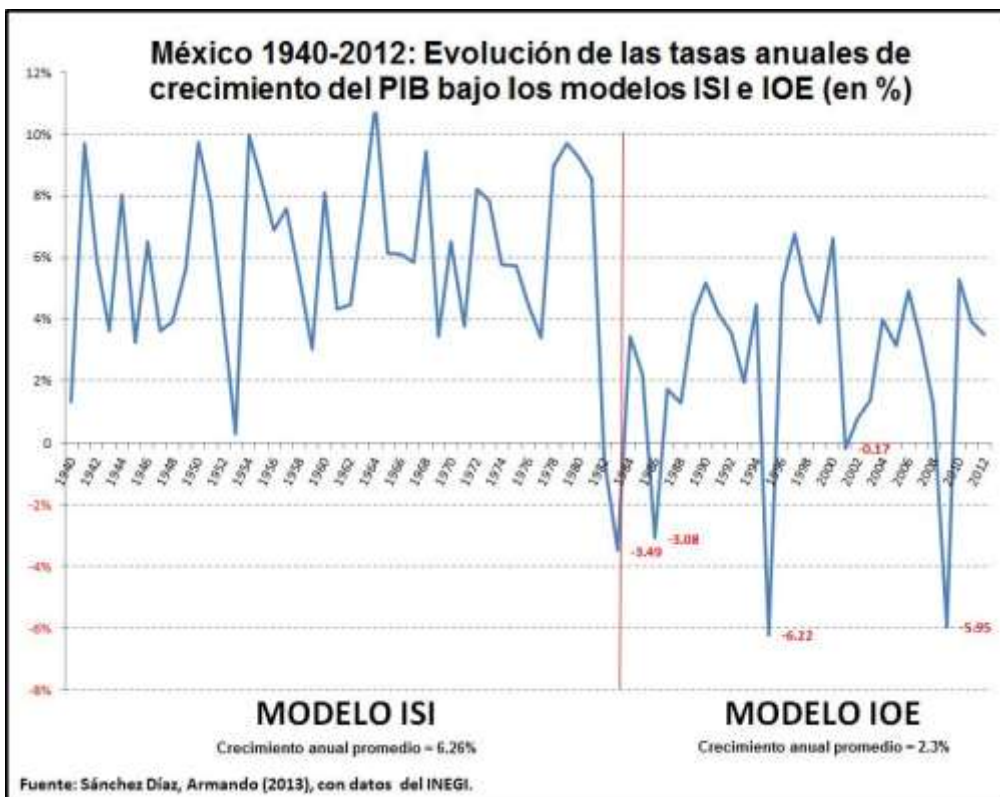
Las razones que generaron este desajuste fiscal, van desde los flexibilidad a los regímenes generales de tributación al impuesto de sociedades, a la impopularidad electoral de los impuestos indirectos o sobre las rentas del trabajo, hasta la laxitud en la aplicación de las leyes fiscales. Sea como sea, la crisis financiera impuso un precio elevado de endeudamiento y situó a muchos países en la *era del endeudamiento*.

Se ha podido corroborar que la aplicación del modelo neoliberal, presente en los últimos treinta años, ha generado debilidad en las finanzas públicas del Estado Mexicano, lo que ha significado la limitación de las bases gravables como consecuencia de las exenciones generalizadas, tratamientos especiales y amplia flexibilidad.

Es evidente que la discusión sobre la problemática que enfrentan los agentes económicos, (sean empresas, familias o instituciones públicas) se relaciona ampliamente a los hechos económicos y financieros adversos que se suscitaron a raíz de la reciente crisis económica. Con base a los datos que nos ofrece el Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI), y los análisis realizados por Sánchez Díaz (2013), en los últimos diez años, en nuestro país se ha registrado una evolución desfavorable en materia de crecimiento económico (Ver Grafica No. 1).

### Grafica No. 1

Fuente: Sánchez Díaz A. (2013), con datos de INEGI.





***3er Simposio Internacional de Investigación en Ciencias Económicas,  
Administrativas y Contables - Sociedad y Desarrollo***



***Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013***

Con los magros resultados en el crecimiento económico de México, se ha restringido la creación y formalización del empleo, el desarrollo de empresas y profesionistas, creando menores condiciones para incrementar la capacidad contributiva de los agentes económica, reducción de la pobreza extrema y la tendencia de la elevada desigualdad en la distribución del ingreso es cada vez más prolongada.

Más aún, desde que se desencadenó la crisis financiera internacional en 2008, México, los ciudadanos y las empresas no han logrado reponerse, aun y cuando han mostrado mayor resiliencia frente a un contexto internacional adverso. En este sentido, tras el menor crecimiento registrado desde 2009, con todo y que se produjo una recuperación con bajas tasas de inflación y cuentas fiscales equilibradas, la situación económica y financiera de México se ha mantenido hasta hoy, pero no se puede proyectar para los próximos años de continuar conteniendo el gasto público productivo.

En síntesis, los progresos conseguidos en la década pasada fueron interrumpidos por la crisis desatada en el año 2008, cuya persistencia ha frenado el avance hacia las metas de desarrollo económico. A pesar de que las medidas aplicadas durante 2009 contribuyeron a potenciar el crecimiento, con un miras a tener un efecto positivo en la generación de puestos de trabajo, nuestro país tendrá que seguir enfrentando la elevada informalidad, la reducida productividad y los bajos ingresos que afectan a un alto porcentaje de la población ocupada que no accede a empleos de calidad ni a la protección social.

En este sentido, se potencia la baja capacidad contributiva, y por tanto, la reducidísima capacidad recaudatoria para el Estado Mexicano, de ahí que, se tiene conciencia que la realidad que enfrenta México, tras la reciente crisis internacional (2008-2009) es adversa, lo que exige varias respuestas de política económica. Con respecto a la política fiscal, es fundamental reconsiderar los resultados que el país ha tenido en las finanzas públicas y el crecimiento económico en los últimos treinta años.



**3er Simposio Internacional de Investigación en Ciencias Económicas,  
Administrativas y Contables - Sociedad y Desarrollo**



**Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013**

Es bajo esta reflexión, que como actores del desarrollo debiesen participar: gobiernos, organismos financieros, instituciones multilaterales, analistas, académicos y la sociedad en su conjunto; con el objetivo de afinar políticas de mayor alcance económico y financiero que amortigüen crisis económicas futuras. Para ello, se requiere de políticas fiscales progresivas y de mayor perspectiva, que permita incentivar la demanda agregada y elevar la capacidad fiscal del Estado Mexicano.

Para impulsar políticas progresivas con visión de largo plazo, es necesario analizar tanto el pasado como el futuro de la economía, para identificar caminos más rápidos y efectivos hacia un desarrollo sostenido e incluyente.

Se necesita de una actividad financiera más dinámica, que se mueva al ritmo del capital financiero; es decir, gravar impuestos a la entrada y salida del capital financiero internacional, para permitir mayor financiación en el corto plazo. El nuevo objetivo es recaudar impuestos al capital financiero internacional y no imponer tributos al consumo que afecta a la mayoría de los mexicanos, para que México pueda ser más autosuficiente.

Así bien, el cuestionamiento es ¿Puede México seguir los mismos pasos de países centroamericanos similares, como Brasil y Argentina? La respuesta no es obvia, dado que, la capacidad de recaudar de los estados depende en gran medida, de la capacidad contributiva y económica de sus agentes económicos, quien a final de cuentas son los que contribuyen.

Si bien es claro, uno de los indicadores sobre la capacidad recaudatoria de cualquier país, se da por el buen funcionamiento de su administración tributaria, pero sobre todo por la capacidad contributiva de los agentes económicos. Este indicador, resulta ser la variable (capacidad contributiva) más certera de la capacidad recaudatoria de los estados. Sin embargo en épocas de crisis económicas o financieras, la capacidad contributiva se ve afecta, y por consiguiente también la capacidad recaudatoria del Estado.



## **ASPECTOS GENERALES DEL ESTADO DEL ARTE DE LA POLÍTICA FISCAL**

La política fiscal, es la parte de la política económica que constituye la aplicación de instrumentos para el logro de los objetivos del Estado. En una perspectiva tradicional, la política fiscal se centra en el uso de herramientas de tributación y gasto público para incidir en la demanda agregada.

No obstante, la descripción general de la literatura sobre la política fiscal y el crecimiento económico, nos indica que cualquier análisis riguroso del impacto de las políticas fiscales en el mediano y largo plazo, deben basarse en la explicación de los determinantes del crecimiento económico.

Los últimos años, ha fructificado el surgimiento de un número creciente de teorías y pruebas empíricas sobre la relación de la capacidad recaudatoria con la capacidad contributiva y su incidencia en el crecimiento económico.

Aun y cuando, el Banco Interamericano para el Desarrollo, reconoce que las principales aportaciones teóricas y empíricas de la literatura del crecimiento y la política fiscal, centradas en América Latina, se soportan en los trabajos de Kong (2007) y Myles (2009), se observa que el vínculo significativo de la política fiscal y el crecimiento económico, lo ofrecen los diagnósticos del crecimiento, realizados por Agosin, Fernández Arias y Jarmaillo (2009) y Rojas Suárez (2010), que se centran en la identificación de las limitaciones de crecimiento con el fin de desarrollar acciones de reforma fiscal para mitigar el constreñimiento de la actividad financiera del Estado.

Si bien, estos estudios nos orientan a identificar las limitaciones del crecimiento, desde una perspectiva fiscal, este trabajo se inspira en los postulados de Keynes (1945), y las sugerencias de Raúl Prebisch (1950, 2008), y Aníbal Pinto (1965) sobre la distribución social de los instrumentos impositivos para el sostenimiento económico; así como en las concepciones de Celso Furtado (1968), respecto a la renovación de la agenda del desarrollo en los países subdesarrollados.





Sin embargo, en buena medida esta abstracción se centra en las propuestas de la CEPAL (2010 y 2011) expresadas en la publicación: “*La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir*”, así como en los efectos adversos que las políticas de liberalización económica aplicadas en México, han generado desde hace tres décadas.

Los recientes hechos de crisis internacional, ha propiciado un progresivo interés de los actores económicos y sociales sobre la recuperación de elementos olvidados (que hoy re-adquieren valor), de las políticas públicas que se dejaron atrás, por la preeminencia del Consenso de Washington, y que parecen ganar nuevamente el interés de los encargados de formular las políticas públicas. **Uno de estos elementos olvidados es la Agenda del Desarrollo, a través de una política fiscal progresiva y de largo plazo, como instrumento esencial para el crecimiento y el desarrollo económico.**

La política fiscal progresiva es determinante para mejorar la capacidad contributiva en los agentes privados e incrementar la capacidad recaudatoria del Estado. En este artículo, se muestra la forma en que la capacidad del sector público, las distintas funciones del gasto público y el esquema de privatización, a través del cual se financia el sector público, influyen en las disposiciones económicas del gobierno y en la actuación de los agentes privados.

### **IMPACTO DE LA POLÍTICA FISCAL SOBRE EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL EMPLEO DESDE UNA PERSPECTIVA ENDÓGENA**

La relación de la política fiscal, el crecimiento económico y el empleo, se ha desarrollado mediante un cuerpo teórico-metodológico denominado “modelos de crecimiento endógeno”, que asume que la política fiscal puede incidir en el crecimiento, siempre y cuando los instrumentos de aplicación de gasto y la captación de los recursos expresen características de capacidad contributiva en los agentes privados y de capacidad recaudatoria en el sector público.



**3er Simposio Internacional de Investigación en Ciencias Económicas,  
Administrativas y Contables - Sociedad y Desarrollo**



**Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013**

En los modelos de crecimiento endógeno, se considera que existen algunos tipos de gastos del gobierno que son productivos y otros que no lo son. En contraparte, desde la perspectiva del ingreso, se observa que entre los instrumentos que pueden utilizarse para obtener ingresos públicos, existen tanto los que no distorsionan como los que distorsionan los mercados debido a que afectan la conducta de los agentes económicos en los mercados.

Por su parte, Ramírez Cedillo (2008), coincide bastante con la perspectiva del crecimiento endógeno; sin embargo, considera que estos modelos parten casi siempre del supuesto de unas finanzas públicas en equilibrio, por lo que no dan la importancia que merece al riesgo real de caer en un déficit fiscal. En este contexto es que se considera que en el momento de formular cualquier política fiscal debe considerarse qué contramedidas deben ser adoptadas en una coyuntura de crisis económica para determinar la pro-ciclicidad o contra-ciclicidad que se merece o se debiese aplicar.

No obstante a ciertos avances en cuanto al acceso a los mercados, México y sus regiones, aún debe transitar por un patrón que impulse al sector productivo, y en el que predomine el comercio interindustrial, basado en exportaciones de recursos naturales con alto nivel de procesamiento. Esto sólo pudiese ser factible en la medida que el gobierno mexicano impulse acciones que propicien mayor capacidad contributiva en sus agentes económicos, de tal suerte que eso permita una creciente inserción en las cadenas mundiales de valor de tipo intraindustrial.

Así también, en los próximos años, nuestro país deberá enfrentar el desafío de aumentar su participación en los flujos de ayuda para el comercio, en un contexto internacional marcado por el bajo crecimiento y la fragilidad fiscal. De ahí que se requiere que el Estado Mexicano cuente con los recursos necesarios para el gasto público y la inversión en los sectores productivos y sociales. Sabemos que la economía mexicana se ve marcada por distintas situaciones en cuanto al espacio fiscal disponible, debido principalmente a las fuertes restricciones fiscales que enfrenta, lo que dificulta el financiamiento de las políticas públicas.



Con todo y esto, se observa que en estudios recientes de la CEPAL (2013b: 17), se prevé una merma en la asistencia oficial y gasto social para el desarrollo, que afectará particularmente a países como México. Se argumenta también que se ha instalado así un escenario de mayor incertidumbre para los próximos tres años (hasta 2015) que ha hecho más compleja la tarea de acelerar el avance hacia el logro de los compromisos de la Declaración del Milenio.

### **LA POLÍTICA FISCAL DESDE LOS MODELOS DE CRECIMIENTO ENDÓGENO**

Las recientes contribuciones a la teoría del crecimiento endógeno han surgido como respuesta a la insatisfacción que ha generado el modelo de crecimiento de Robert Solow (1956). La teoría reciente del crecimiento endógeno rechaza la tesis de convergencia del modelo neoclásico, dado que los países con escasez de capital no crecen más rápidamente que los países con abundancia de capital.

Las diferencias en las tasas de rendimiento sobre el capital son menores que lo que sería de esperarse dadas las disparidades en las dotaciones de capital y trabajo, y el capital no fluye internacionalmente hacia los países más pobres. Además, se critica la noción de que el crecimiento en el estado de equilibrio es el resultado de fuerzas exógenas (crecimiento de la fuerza de trabajo y progreso técnico), que quedan sin explicación en la teoría, y las propiedades asociadas con el estado de equilibrio.

En particular se objeta la implicación de que dos economías con tasas de inversión en capital físico y humano distintas crecerán al mismo ritmo en el largo plazo, con la condición de que tengan acceso a la misma tecnología y sus fuerzas de trabajo crezcan a la misma tasa. Podría decirse que desde la perspectiva de la teoría del crecimiento endógeno, los problemas con la dinámica de la transición en el modelo neoclásico de crecimiento son consecuencia de las propiedades del estado de equilibrio de largo plazo.

### **LA SIMBIOSIS ENTRE LA POLÍTICA FISCAL Y EL CRECIMIENTO ENDÓGENO**



La relación de la política fiscal y el crecimiento económico se ha abordado mediante el desarrollo de un cuerpo teórico-práctico denominado “modelos de crecimiento endógeno (MCE)”, que asumen que la PF puede incidir en el crecimiento, siempre y cuando los instrumentos de aplicación de gasto y la captación de los recursos observen determinadas características.

En los modelos de crecimiento endógeno, Ramírez Cedillo (2008), nos sugiere que existen algunos tipos de gastos del gobierno que son productivos y otros que no lo son; así también, entre los instrumentos que pueden utilizarse para obtener ingresos públicos, existen tanto los que no distorsionan como los que distorsionan los mercados debido a que afectan la conducta de los agentes privados en los mercados.

En este sentido, coincidimos bastante con la perspectiva de los modelos de crecimiento endógeno; sin embargo, se estima que estos modelos parten casi siempre del supuesto de unas finanzas públicas en equilibrio, por lo que no dan la importancia que merece al riesgo real de caer en un déficit. En el momento de formular cualquier política fiscal, deben considerarse las contramedidas a adoptar, en una coyuntura de déficit fiscal.

### **RESEÑA DEL CONTEXTO ECONÓMICO DE LA POLÍTICA FISCAL**

La postura fiscal de los países de América Latina y de muchos otros en desarrollo, ha mantenido un carácter pro-cíclico. Esta pro-ciclicidad, ha jugado un papel importante en la “estabilidad” inflacionaria de estos países; sin embargo, ha incidido de manera adversa en sus niveles de crecimiento y desarrollo.

Se observa que en los países desarrollados, los periodos de recesión se han acortado y los de expansión se han alargado, la razón de que esto suceda, de acuerdo a Stiglitz (2004), se atribuye a la implementación de políticas contra cíclicas, situación contraria en los países subdesarrollados.

A diferencia de lo que ocurre en los países desarrollados, Stiglitz (2010), señala que en los países en vías de desarrollo, y principalmente en los países



### **3er Simposio Internacional de Investigación en Ciencias Económicas, Administrativas y Contables - Sociedad y Desarrollo**



**Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013**

latinoamericanos, se observa que los periodos de recesión son más amplios y adversos, situación que les impide salir del estancamiento económico y la principal razón de que se tengan estos resultados es que se implementan políticas pro-cíclicas.

Sin embargo, aún y cuando se reconoce la función positiva de la política económica contra-cíclica, el reconocimiento no es suficiente, dado que particularmente, los actuales gobiernos de México, continúan operando bajo el mismo prototipo neoliberal de una política fiscal pro-cíclica, en donde se prioriza la disciplina fiscal para lograr finanzas públicas “sanas”, se legitima la autonomía del banco central, se libera desmesuradamente la económica, tanto comercial como financieramente; y todavía peor, se despoja al Estado de las empresas que pertenecen a los Mexicanos.

En consecuencia tenemos un Estado sumamente debilitado, y cuando un país se disminuye, pierde la soberanía de su política económica; y cuando esto sucede, se impide al gobierno actuar para la satisfacción de sus habitantes. Esto se recrudece cuando la economía se enfrenta a largos periodos de recesión y crisis.

Las crisis económico-financieras, que han afectado de manera adversa a la economía de México; si bien, han propiciado condiciones para la negociación y financiamiento con los organismos internacionales; también han provocado la disminución del aparato productivo del país. El papel que ha jugado la política fiscal en México, durante y después de la crisis *subprime* 2008, ha fortalecido las medidas de política económica que inicialmente dieron origen a la crisis; ya que el compromiso asumido por el país, ha sido sostener finanzas públicas “sanas” para proteger la estabilidad de los precios del mercado a toda costa.

Este desempeño económico y fiscal, ha sido resultado de un “Consenso”, que prometía condiciones para un crecimiento sostenido en todos los sectores de la economía, a través de una mejor distribución del ingreso y un mayor desarrollo económico y social del país; sin embargo, los efectos fiscales del modelo



**3er Simposio Internacional de Investigación en Ciencias Económicas,  
Administrativas y Contables - Sociedad y Desarrollo**



**Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013**

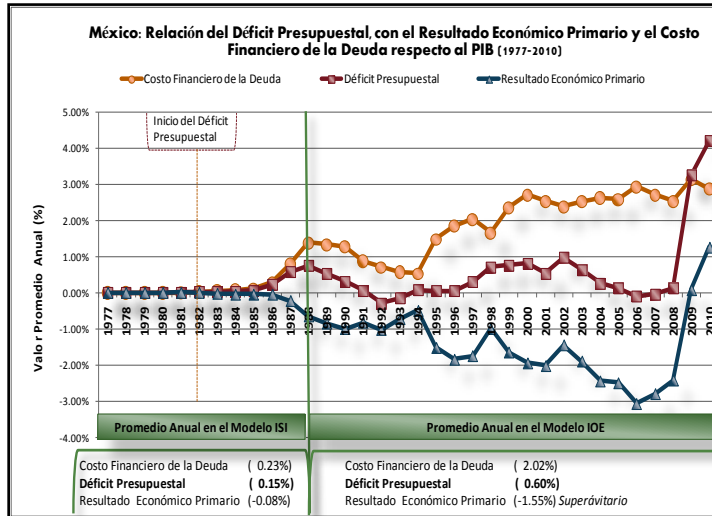
neoliberal han significado contantes y prologados periodos de restricción al crecimiento y las finanzas públicas durante los últimos treinta años (Thirlwall; 2002), generando una disminución en la capacidad contributiva de las personas; es decir, la política fiscal al ser pro-cíclica en los periodos de crisis, se ha mantenido restringida e imposibilitada para iniciar medidas que permitan el crecimiento endógeno.

El hecho de que México haya mantenido finanzas públicas “sanas”, se ha traducido en la contención del gasto público, lo que ha incidido en la disminución del aparato productivo, pero más específicamente en la disminución de la capacidad contributiva de los agentes privados, lo que conlleva un adelgazamiento en la capacidad recaudatoria del gobierno.

Esta situación no sólo ha generado que el gasto público productivo sea restrictivo, sino que ha contribuido a un escenario de elevados déficits presupuestales; propiciando con ello, la creciente contratación de deuda para financiar el creciente déficit en balanza de pagos, lo que a su vez se traslada a la insolvencia de las finanzas públicas.

En la siguiente gráfica No. 2, se puede observar que el déficit presupuestal en México, ha sido cuatro veces más grande en el modelo IOE (0.15% respecto al PIB), comparado con la evolución promedio anual en modelo ISI (0.60% respecto al PIB ).

Gráfica No. 2



Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI

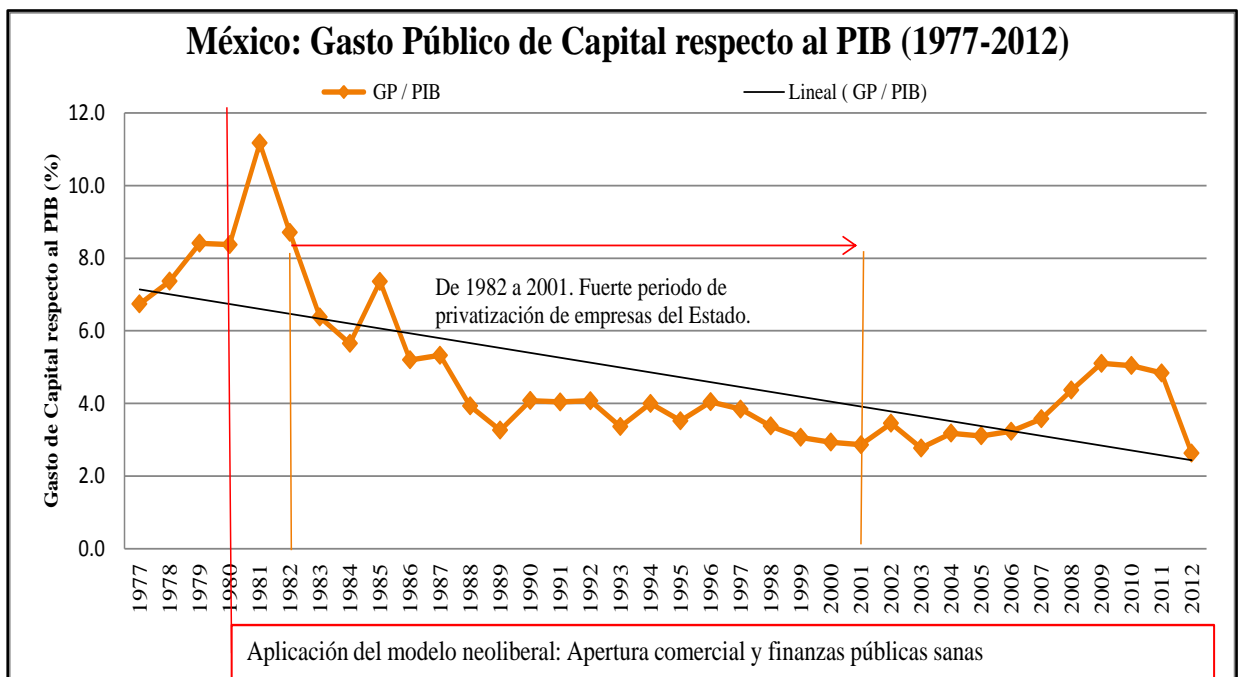
Se puede observar que la insolvencia financiera del país, genera una menor distribución del gasto, dado que al priorizar los pagos de los servicios de la deuda (dividendos e intereses), se deja en un segundo plano disponer recursos para la inversión productiva. Y, si en un país no se invierte, no se reactiva la demanda agregada; y si no se reactiva la demanda agregada, se pierde la oportunidad de generar capacidad contributiva en sus agentes económicos; lo que propicia se detenga el desarrollo de una región, o de un sector económico.

Respecto a la situación actual de la política fiscal en México, Cruz y Lapa (2012:114), nos revelan que “México es una economía que como respuesta a la crisis, y posteriormente durante su proceso de recuperación económica, profundizó las medidas de política fiscal que inicialmente dieron origen a su crisis”. Sus reflexiones también nos recuerda que desde la perspectiva de los modelos de crecimiento, el gasto público juega un papel fundamental para generar y rehabilitar la demanda efectiva; dada que, a través del gasto público productivo se podrán aumentar los niveles de inversión y empleo.

*Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013*

Por tanto, consideramos que al reactivar la inversión y el empleo, los agentes privados aumentaran su capacidad contributiva y con ello también se reactivará la capacidad recaudatoria de México. Sin embargo, desde hace poco más de treinta años, los hechos nos demuestran que la participación del Estado en la economía mexicana, no sólo se ha visto reducida, sino desactivada. La evidencia de esto, es confirmada por una constante disminución del gasto público de capital como proporción del PIB observada en el gráfico no. 3.

**Gráfica No. 3**



Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI

Observamos que en el caso de México, la caída del gasto público de capital se asocia a la desaceleración de la economía. Vemos que en diez y nueve años, de 1982 a 2001, el país atraviesa la etapa más fuerte de privatización, lo que hace suponer que el gasto público en inversión productiva disminuye, trasladándole estas grandes inversiones a la iniciativa privada.

En estos últimos treinta años, se privatizaron las principales actividades estratégicas del Estado, integrando fuertes sumas de ingresos a las cuentas

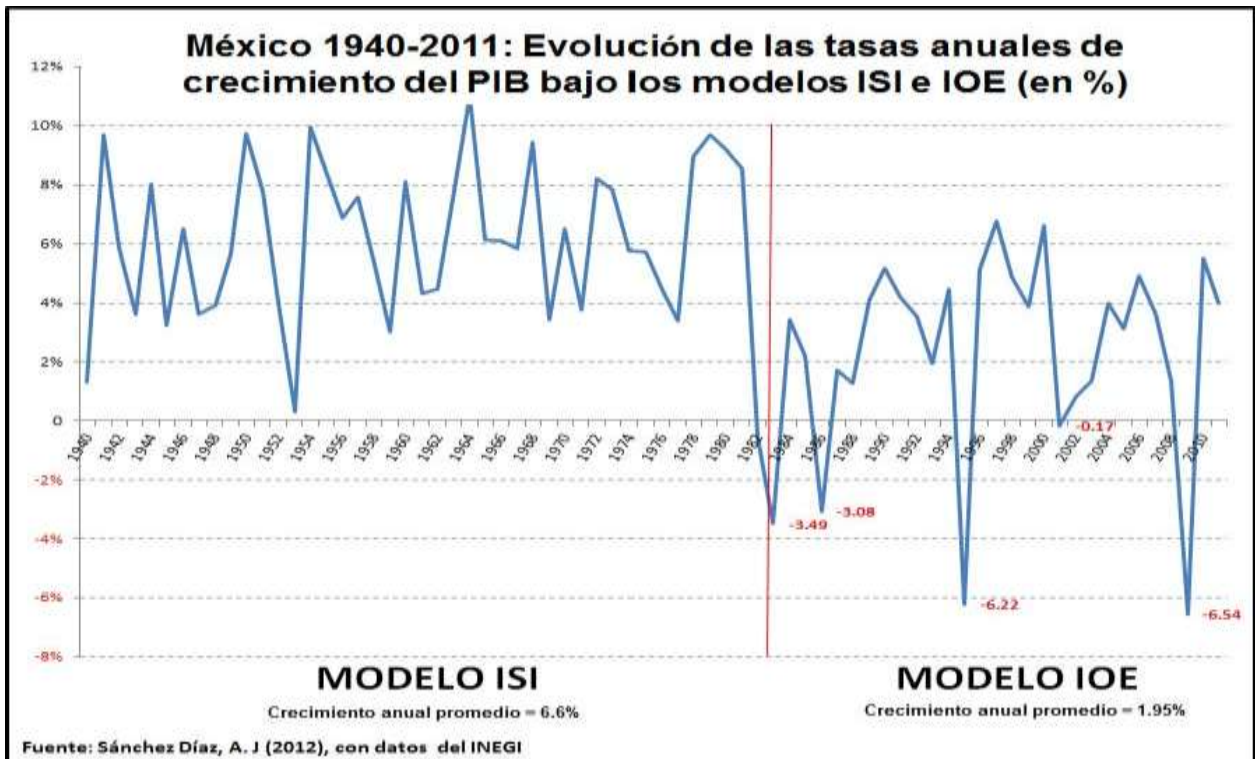


Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013

públicas, que después se tradujeron en un mayor margen de maniobra del gasto público, pero en un plazo sumamente corto.

Esta tendencia en la caída del gasto público de capital también se asocia a la incapacidad del gobierno federal para cobrar impuestos con el mismo grado de eficiencia con el que se cobra en países como Brasil (Caballero y López: 2012). La disminución del gasto productivo respecto al PIB también se corresponde con la disminución en el crecimiento del PIB. Vemos en el gráfica no. 4, que del año 1982 al 2011, se ha crecido en un 1.85% en promedio.

Gráfica No. 4



Fuente: Elaboración propia, con datos del Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI

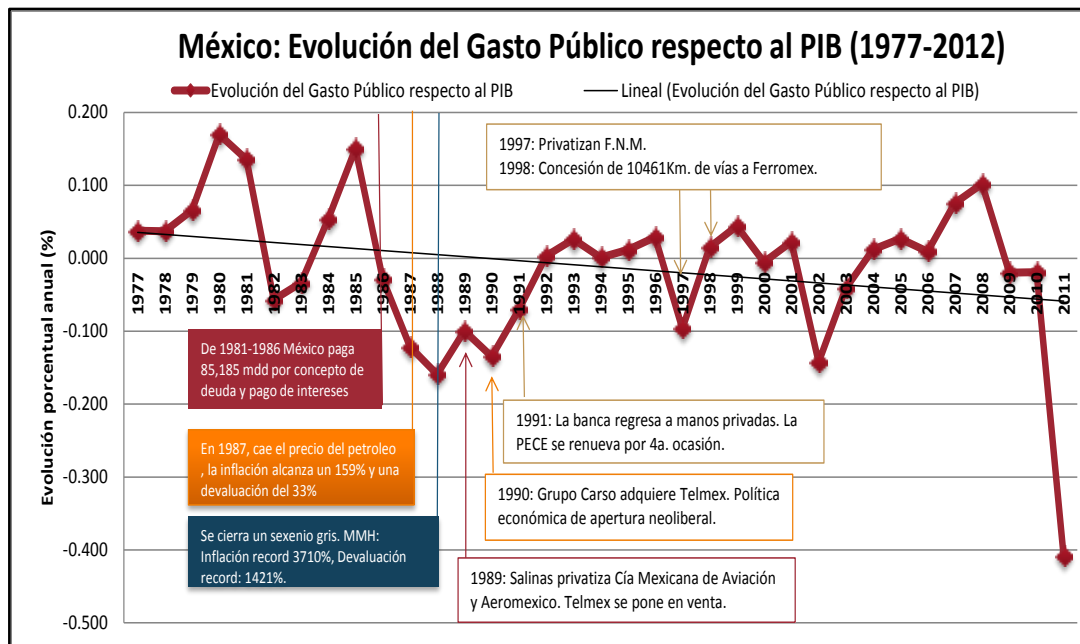
Con la disminución del gasto productivo, se demuestra la disminución del peso del Estado que se asocia con el decepcionante desempeño del país durante los años de neoliberalismo. México es una de las economías afectadas por la crisis *subprime* (con una caída del PIB de -6.22 en 2009). De acuerdo a Caballero y López (2012:56), “esta evolución desfavorable en el crecimiento del PIB se

**Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013**

explica en muy alta medida por la falta de crecimiento en la acumulación productiva”, y más específicamente por la baja constante del gasto público productivo (bajo ritmo de expansión de la inversión pública).

Si bien, al observar la evolución del gasto público, encontramos en el gráfico no. 4, un crecimiento raquítico del gasto público. Este ascenso moderado, coincide con el aumento del pago de servicios de la deuda (expuesto en la gráfica anterior no. 2); por tanto, la disminución del gasto público de capital respecto al PIB se asocia más a la falta de crecimiento (expuesta en la gráfica no. 4), lo que nos revela que el conservador incremento del gasto público (expuesto en la gráfica no. 5), no fue propiamente debido a un incremento en el gasto productivo, sino más bien debido a los costos financieros de la deuda. En este sentido, observemos en la gráfica no. 3 y 5, que la disminución prolongada del gasto público es producto de la absorción de la deuda.

**Gráfico no. 5**



Fuente: Elaboración propia con datos de Sistema de Cuentas Nacionales de México Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), y Banco de México.



*Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013*

En la gráfica no. 5, vemos que de 1981 a 1986, México paga 85 mil 185 millones de dólares por concepto de deuda y pago de intereses, junto con esto, para “incentivar el gasto”, se ponen a la venta algunos activos del Estado.

Si bien, el desmantelamiento de instituciones y empresas con las que el Estado participaba en la economía, permitió que el país incurriera en menos gastos de capital, esto dio como resultado un Estado mexicano mermado y mutilado por la política económica neoliberal, ya que así como se eliminaron los gastos de inversión en estas empresas nacionales, también se renunció a los ingresos, dividendos y tributos que las mismas generaban.

Por tanto, consideramos que en México se ha renunciado a aplicar gravámenes a las grandes empresas transnacionales que antes le pertenecían al Estado y que ahora son particulares, además de que el mercado financiero está desregulado y desgravado, en el país se aplica una política monetaria autónoma, que actualmente está bajo la potestad del banco central independiente, asociado a una serie de renuncias tributarias, expresadas en elevados y rentables beneficios fiscales, exoneraciones y facilidades fiscales que ponen notoriedad de un Estado débil e insolvente.

Con todo esto, el reflejo estadístico de déficit fiscal cero, nos revela que las finanzas públicas de México son “sanas” en el discurso; pero esto, como discurso es bueno para convencer, pero como realidad, es sumamente cuestionable por no ser verificable. Resulta paradójico seguir manteniendo la estabilidad de precios, bajo las propuestas de un “Consenso” Norteamericano, que ya dio muestras de fracaso.

Acatar las instrucciones de las instituciones financieras internacionales y mantener la estabilidad de los precios, ha sido costoso para el país; ya que, al priorizar la disciplina fiscal, se ha visibilizado el control de la inflación, pero también se ha conducido a sacrificar una mayor expansión del gasto productivo y social. Esto se ha logrado con políticas económicas restrictivas (contrarias al pensamiento keynesiano). A la postre, la disciplina fiscal no ha logrado evitar el



incremento de la deuda, ni mitigar los déficits fiscales reales, ni los déficits en cuenta corriente, y mucho menos ha logrado generar pleno empleo en el sistema económico (Davidson; 2002); en tal sentido, trabajar con disciplina fiscal (finanzas públicas “sanas”) y seguir el dogma neoliberal, no garantizan el equilibrio económico.

Es claro que no se puede exigir y aplicar disciplina fiscal, y al mismo tiempo procurar que la política fiscal sea contra cíclica, ya que resulta discordante conducir una estrategia que prioriza los servicios de la deuda, y obstaculiza la expansión del gasto productivo.

En este sentido, es evidente que la política fiscal se ha supeditado a los intereses de los organismos financieros internacionales (a las condiciones de deuda), sobre todo si hablamos de que en México, la política fiscal funciona como una herramienta de apalancamiento de deuda que se acciona para priorizar los servicios de la deuda, dejando de funcionar como una herramienta alternativa de crecimiento.

### **COMENTARIOS FINALES**

A diferencia de lo que sucede en los países desarrollados, que utilizan su política fiscal para atenuar las presiones del ciclo económico, en México, la pro-ciclicidad fiscal sigue vigente desde sus inicios en la década de los 80’s, justo cuando empiezan a aplicarse las sugerencias del “Consenso de Washington”. Sin menoscabo, se sigue incitando a la disminución del gasto y a la venta de empresas públicas, sin que ello signifique un aumento en el gasto productivo (de capital).

En los estudios que se han realizado sobre el crecimiento, se sugiere que una reducida capacidad económico en trabajadores, profesionistas y empresarios, propicia una baja tasa del ahorro privado, lo que representaría ser un impedimento importante para el crecimiento de un país en particular, entonces la orientación de la política fiscal debe ser sobre los cambios en el sistema impositivo que



**3er Simposio Internacional de Investigación en Ciencias Económicas,  
Administrativas y Contables - Sociedad y Desarrollo**



**Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013**

promuevan el aumento de las tasas de ahorro. Esto sólo se puede lograrse, mediante el aumento de la capacidad contributiva de los agentes económicos.

Tras el fracaso de las políticas neoliberales, en materia de crecimiento y desarrollo en países emergentes, se ha empezado a mencionar la necesidad de instrumentar políticas económicas contra cíclicas y progresivas; dado que, si México continúa desempeñándose con disciplina fiscal, la capacidad de la política fiscal para ser estabilizadora de la economía, se reduce y tiende a funcionar de manera pro-cíclica; es decir, reduciendo el gasto público productivo, se pierde la oportunidad de que el gobierno, mediante una política de gasto, dirigida al empleo, o a la industria, o al sector agrícola para estabilizar la economía.

En este sentido, es preferible implementar una política contra-cíclica, que aunque podría incurrir en déficit fiscal, podría cuando menos garantizar la aplicación del gasto en el sector productivo; por lo que, se sugiere aplicar una política contra-cíclica que pretenda los medios para incrementar la rentabilidad de los agentes privados (generar capacidad contributiva), que busque solventar las apremiantes necesidades sociales que podrá garantizar el pleno empleo, y realizar un superávit soportado en la capacidad recaudatoria del gobierno.

Entonces, consideramos que el círculo virtuoso de la política fiscal se encuentra en la expansión del gasto productivo, dado que con ello, se lograría incentivar la inversión productiva, y el empleo, dotando así a los agentes privados de capacidad contributiva, y a su vez ofreciendo al gobierno un área de oportunidad para incrementar su capacidad recaudatoria. Finalmente, se considera que bien vale la pena incurrir en déficit fiscal, ya que con mayor gasto público productivo, se dan nuevas oportunidades para generar empleos, mayor inversión, la actividad económica se incrementa y al generarse capacidad contributiva en los agentes económicos, se daría una mayor captación de impuestos.



## **BIBLIOGRAFÍA**

- Agosín, M., Fernández Arias, E. y Jaramillo, F. (eds.) (2009)**, *Growing Pains: Binding Constraints to Productive Investment in Latin America*. IADB, Washington, D.C.
- Caballero Urdiales Eduardo y López Gallardo Julio (2012)**, Gasto público, Impuesto Sobre la Renta e Inversión Privada en México, *Revista Investigación Económica*, Vol. LXXI, No. 280, (abril-junio), pp 55-84.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe [CEPAL] (2010)**, *La hora de la igualdad: Brechas por cerrar, caminos por abrir*. Trigésimo tercer periodo de sesiones de la CEPAL, Brasilia, 30 de mayo al 01 de junio de 2010.
- CEPAL (2011)**, *Panorama de la gestión pública en América Latina, en la hora de la igualdad*, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Naciones Unidas, Santiago de Chile, enero de 2011.
- CEPAL (2013a)**, *Panorama fiscal de América Latina y el Caribe, reformas tributarias y renovación del pacto fiscal*, Naciones Unidas, LC/L.3580, Santiago de Chile.
- CEPAL (2013b)**, *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe Seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2015 y Río+20*, Naciones Unidas, Colombia.
- Cruz Mortiz y Lapa Javier (2012)**, Crisis y recuperación económica: El papel de la política fiscal, *Revista problemas del desarrollo*, Vol. 168, No. 43, (enero a marzo), pp. 95-116.
- Davidson, Paul (2002)**, Keynes versus Kalecki: responses to Lopez and Kriesler, *Journal of Postkeynesian Economics*, Vol. 24, No 2, pp. 631-642.
- Ffrench-Davis, R., (2009)**, *Growth Challenges for Latin America: What Has Happened, Why, and How to Reform the Reforms*, Commission on Growth and Development, Working Paper No. 51.



- Furtado, Celso (1968)**, *Teoría y política del desarrollo económico*, Editorial Siglo XXI. México, D.F.
- Huerta, G. Arturo (2009)**, La liberalización económica y la estabilización macroeconómica: modelo fracasado de desarrollo, *EconomíaUNAM*, Vol. 16, No. 18, pp.89-105.
- Lucas, Robert E. (1998)**, On the Mechanics of Economic Development, *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, No. 1, pp. 3-42.
- Keynes, John Maynard (1945)**, *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, traducción español del Fondo de Cultura Económica, México DF.
- Kohli, N., Loser, C. and Sood, A. (2010)**, *Latin America, 2040: Breaking Away from Complacency: An Agenda for Resurgence*, SAGE Publications, London, UK.
- Kong, T., (2007)**, A Selective Review of Recent Developments in the Economic Growth Literature, *Journal of Economic Surveys*, Volume 21, No. 1, pp 1-33.
- Myles, G. D., (2009)**, *Economic Growth and the Role of Taxation-Theory*, OECD Economics, Department Working Papers, No. 713
- Pagés, C. (2010)**, *The Age of Productivity*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Palgrave Macmillan.
- Pinto Anibal (1965)**, Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo de América Latina, *El trimestre económico*, Vol. 32 (1), No. 125, Fondo de Cultura Económica enero-marzo. México, D.F.
- Prebisch, Raúl (1950)**, *The Economic Development of Latin America and its Principals Problems*, SLA, New York, United Nations.
- Prebisch, Raúl (2008)**, Hacia una Teoría de la Transformación, *Revista de la CEPAL*, No. 96 (Diciembre 2008), pp. 27-71.
- Ramírez Cedillo, Eduardo (2008)**, La política fiscal desde una perspectiva de crecimiento endógeno, equilibrio presupuestal y fluctuaciones de corto



**3er Simposio Internacional de Investigación en Ciencias Económicas,  
Administrativas y Contables - Sociedad y Desarrollo**



**Cartagena de Indias, Colombia, 8, 9, y 10 de agosto de 2013**

plazo, *Revista Problemas del Desarrollo*, Vol. 39, No.152, (enero-marzo 2008), pp. 113-137.

**Romer, Paul M. (1986)**, “Increasing Returns and Long-Run Growth”, *Journal of Political Economy*, Vol. 94, No. 5. (Octubre de 1986), pp. 1002-1037.

**Rojas Suárez, L. (ed.), (2009)**, *Growing Pains in Latin America*. Center for Global Development, Washington, D.C.

**Ros, Jaime (2004)**, *La teoría del desarrollo y la economía del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, México, pp.199-200.

**Sánchez Díaz, Armando (2013)**, *La restauración del sector público para el desarrollo en América Latina*. Ponencia presentada en la 4a. Mesa Redonda del CAEC-UAS-272, 12 de Marzo.

**Solow, Robert. (1956)**, A Contribution to the Theory of Economic Growth, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 70, No. 1, pp 65-94.

**Stiglitz, Joseph E. (2004)**, Capital-Market Liberalization, Globalization, and the IMF, *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 20, No.1, pp. 57-71.

**Stiglitz, Joseph E. (2010)**, Financial regulation, *Business Day Journal* (en line), consultado por Internet el 01 de Julio de 2011. Dirección de internet: <http://www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=113288> (2 de 3) [01/07/2011 05:46:28 p.m.], 2010.

**Thirlwall, A.P. (2002)**, *Trade, The Balance of Payments and Exchange Rate Policy in Developing Countries*, Working Papers, Personal Web Site at University of Kent at Canterbury.

**Zettelmeyer, J., (2006)**, *Growth and Reforms in Latin America: A Survey of Facts and Arguments*, IMF Working Papers No. 06/210.