

SEGUNDA SECCIÓN
RESPONSABILIDADES MACROECONÓMICAS
DE LA HACIENDA PÚBLICA

POLÍTICA FISCAL PROCÍCLICA EN MÉXICO

EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO*

INTRODUCCIÓN

En los últimos años la respuesta fiscal a las fluctuaciones cíclicas del ingreso por parte de diferentes economías en vías de desarrollo ha consistido en realizar acciones que traen consigo una postura contracíclica en el mejor de los casos o la moderación de su postura procíclica, lo cual permitió que se pudiera atenuar la fase recesiva derivada de la crisis de los subprime de 2008, que no ha podido ser superada del todo. Para Latinoamérica se han generado diferentes estudios como son los de Ocampo y Malagón (2011), Machinea *et al.* (2012) y Celasun *et al.* (2015), en los cuales se documenta la procíclicidad de la postura fiscal en la región y en algunos casos la reversión temporal a dicha postura.

Para diferentes autores es claro el efecto negativo que tiene una postura fiscal procíclica (McManus y Oznan, 2015), así como las limitantes para que países de medianos o bajos ingresos puedan salir de dicha postura (Calderón *et al.*, 2016) que principalmente es asociada a la política de gasto que mantienen dichas economías (Gavin y Perotti, 1997; Kaminsky *et al.*, 2004; Alesina y Tabellini, 2005; Martner, 2007; Ocampo, 2011; Abbott y Jones, 2013). Parece existir un acuerdo del tipo de reacción que tiene que presentar la política fiscal de acuerdo con el ciclo económico del ingreso, se supone como deseable tener una mayor intervención en los tiempos malos y menor en los tiempos buenos (Alesina, 2012), lo cual resulta de una lógica económica irrefutable, pero en ocasiones es posible que en los buenos tiempos se tenga mayor presencia del Estado, lo que puede condicionar su actuación en los malos tiempos que es donde se requiere su intervención.

La capacidad discrecional que tienen los tomadores de decisiones, acompañada del bajo desarrollo institucional que se tiene en los países de bajos

* Profesor-investigador en la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

ingresos, normalmente conduce a una política expansiva en momentos en los cuales ya no es necesaria. Cómo deben ser entendidos los malos y los buenos tiempos, básicamente cuando la actividad económica observada está por debajo de la actividad potencial, estará en el primer caso, mientras que cuando la actividad económica observada se ubica por arriba de la potencial, estaría en el segundo caso, la diferencia entre el PIB observado y el tendencial da como resultado el ciclo económico.

La forma en que se trata de garantizar que la política fiscal sea sustentable y mantenga postura contracíclica consiste en la adopción de reglas de política y/o el establecimiento de estabilizadores automáticos cuyo objetivo consiste en limitar la toma de decisión discrecional. Es importante tener en cuenta que limitar la discrecionalidad no es sinónimo de mantener la disciplina fiscal en el corto plazo, el uso de estabilizadores automáticos puede garantizar el equilibrio fiscal en el largo plazo, donde se compensen los déficits y superávits fiscales, considerando que en los malos tiempos el saldo fiscal sería deficitario y en los buenos tiempos se esperaría superavitario. El objetivo de una postura fiscal contracíclica consistirá en mantener estable la tasa de crecimiento económico, manteniendo los niveles de consumo e inversión sin movimientos abruptos, la idea consiste en tratar de aplanar las fluctuaciones cíclicas que presenta la actividad económica.

En México al igual que en otras economías de la región se tomaron acciones para tratar de paliar los efectos de la crisis financiera de la primera década del presente siglo. Las acciones en materia fiscal por parte del gobierno federal consistieron en romper con la disciplina fiscal que se había mantenido desde el año de 1983 y se dio paso al gasto deficitario resultado de una caída de los ingresos petroleros y la ampliación del gasto, la estrategia tuvo resultados cuestionables en materia de tasas de crecimiento, ya que no se pudo romper con la trampa que ha significado la tasa del 2.6%, que parece insuperable.

El objetivo del presente capítulo consiste en actualizar el análisis presentado por el autor en dos documentos previos (Ramírez, 2006, 2012), ampliando la cobertura temporal y el análisis de diferentes series de gasto e ingreso, así como los saldos fiscales presupuestales y primarios; lo anterior porque existe evidencia que apunta a un cambio de postura fiscal en los últimos años. En este sentido, lo que resta del capítulo se compone de un apartado en el cual se da una explicación respecto del ciclo económico y la relación con la política fiscal, para continuar con una exposición respecto de la postura fiscal y los elementos que la conducen a ser contracíclica o procíclica. Posteriormente se analiza el ciclo económico de México y su postura fiscal mediante datos trimestrales para el periodo de 1980-2016, después se revisan dos alternativas de programas públicos que coadyuvan a lograr y mantener una postura fiscal contracíclica; y finalmente se presentan la conclusión.

EL CICLO ECONÓMICO Y LA POLÍTICA FISCAL

La visión respecto del ciclo económico podría ser tan compleja o simple como se deseé, Lerner (1957:264) expone que el ciclo económico es lo que experimenta una economía en la cual no se practica una política de pleno empleo, siendo resultado de un gasto insuficiente o excesivo. Hansen (1966: 16) menciona que “el análisis del ciclo tiende a reforzar la opinión de que una vez que un movimiento ha comenzado en una dirección, tiende a acumularse y fortalecerse hasta un punto determinado más allá del cual las fuerzas generadoras se debilitan hasta que se inicia un movimiento en dirección opuesta”. Por su parte, Shumpeter (1997:214) indica —respecto a la periodicidad del ciclo—, que cada auge va seguido por una depresión y la depresión por un auge, agregando que la finalización del auge y el comienzo de la depresión está en función del tiempo que debe mediar antes de la aparición en el mercado de las nuevas empresas, y el auge sucederá a la depresión una vez que se hayan absorbido las innovaciones.

Shafer (1928) describe que el auge del ciclo se genera por la creación de medios de pago adicionales a las tenencias monetarias iniciales, el autor denota dos canales mediante los cuales se genera dicha posibilidad: el crédito mercantil y el crédito bancario. El primero es definido como el crédito que otorgan los fabricantes a sus compradores y permite que los precios de venta de las mercancías puedan ser más altos sin detrimento de la colocación de las mismas en el mercado.¹ El crédito bancario supone la creación de dinero, lo que crea poder adquisitivo que permite a los productores ampliar su capacidad para ganar dinero. Al ampliar el poder adquisitivo de los compradores y dado su competencia por los productos se da como resultado un incremento de precios,² si los consumidores quieren mantener su nivel de vida recurrirán a más crédito. Como se puede deducir, la ampliación del crédito implica ganar de forma equivalente más dinero, pero existe un problema y es el límite en la generación de poder adquisitivo a través de crédito.

El límite a decir de Shafer (1928) se inicia en el crédito bancario y posteriormente se da en el crédito mercantil. Es el momento de pagar los créditos lo que implica perder dinero, los precios de los productos caen de forma brusca, las ganancias monetarias son negativas y las industrias desaceleran

¹ La idea de incrementar los precios consiste en el deseo de ganar dinero y este deseo cuando se hace realidad para un grupo relevante de la sociedad se asocia con la prosperidad.

² Shumpeter (1927) hace una diferencia sustancial entre la inflación generada por la acción del gobierno y la derivada del proceso de ampliación del crédito. En el primer caso la inflación es indefinida, salvo que sea resuelta de manera distinta y dolorosa, mientras que en el segundo caso se rectificará de forma automática, terminando en un proceso de autodeflación, resultado de un proceso de innovación que tendrá por consecuencia una mayor productividad

su actividad y se genera un escenario de depresión. A decir de Shumpeter (1927), los periodos de depresión son aquellos en los cuales se han dado cambios en los sectores productivos como resultado de nuevas plantas industriales, lo cual amplía la cantidad de oferentes llevando a periodos de deflación que son agravados por el nerviosismo de los bancos, que anticipan dificultades de pago por parte de los tenedores de los créditos.

En la perspectiva de Keynes (2003:299), el ciclo podría ser entendido de la siguiente manera:

[...] al progresar el sistema en dirección ascendente, las fuerzas que lo empujan hacia arriba al principio toman impulso y producen efectos acumulativos unas sobre otras, pero pierden gradualmente su potencia hasta que, en cierto momento tienden a ser reemplazadas por la operación en sentido opuesto; las cuales, a su vez toman impulso por cierto tiempo y se fortalecen mutuamente hasta que ellas también, habiendo alcanzado su desarrollo máximo, decaen y dejan su sitio a sus contrarias.

De acuerdo con Keynes (2003:300-301), la tendencia ascendente o descendente puede persistir indefinidamente en la misma dirección una vez iniciada, pero en algún momento terminará por revertirse, teniendo una cierta regularidad en la secuencia de las variaciones. Él argumenta que las variaciones se deben a cambios cíclicos en la eficiencia marginal del capital, sin dejar de lado otras variables importantes de corto plazo del sistema económico.

En el largo plazo se supone que la economía crece a un ritmo tendencial, que puede estar sujeta a cambios de corto plazo donde se puede estar por arriba o por debajo de la tendencia. La interpretación que hace Kalecki (1984: 19-24) sobre el ciclo económico, se relaciona con la demanda por bienes de inversión, cuando se incrementan los pedidos de dichos bienes se da una ampliación en la actividad inversora, hasta el momento en que la demanda de inversión supera el nivel de necesidades de reposición originando una disminución en los pedidos de bienes de inversión. Kalecki divide el ciclo económico en cuatro etapas: recuperación, auge, recesión y depresión.

En la fase de recuperación se supone que los pedidos de bienes de inversión superan el nivel de las necesidades de reposición sin que el equipo de capital se haya expandido aún; en el auge las entregas de nuevo equipo superan las necesidades de reposición y como consecuencia el equipo de capital empieza a expandirse, en esta etapa comienza una disminución en los pedidos y posteriormente su caída; en la recesión los pedidos de bienes de inversión están por debajo de las necesidades de reposición, pero el equipo de capital sigue creciendo por el retraso en las entregas; por último,

en la depresión las entregas de nuevo equipo están por debajo del nivel de las necesidades de reposición y con ello se reduce el volumen de equipo de capital, que en algún momento incidirá a un nuevo incremento en los pedidos de bienes de capital, comenzando nuevamente el ciclo.

Siguiendo a Kalecki (1984:43), el componente de auge para una economía consiste en la creación de “poder adquisitivo adicional” que tendrá la gran virtud de poner en movimiento el mecanismo al alza, papel que puede jugar el gobierno. Cuando el gobierno emite bonos y son colocados en el sistema bancario, los bancos recurren a sus reservas para comprar la emisión, una vez que el gobierno comienza a invertir en infraestructura genera dos tipos de efectos: en la industria de los bienes de inversión y también en la de bienes de consumo. La cantidad adicional introducida a la economía por el gobierno llega a los capitalistas como beneficios y regresa a los bancos como depósitos listos para adquirir la nueva emisión de bonos que seguirán financiando el gasto en infraestructura pública. Para que esta estrategia de auge pueda tener éxito es absolutamente necesario que se dé la creación de nuevo poder adquisitivo, para ello es indispensable que el banco central adopte una política acomodaticia que no incida en el incremento de la tasa de interés hasta algún nivel en que pueda desincentivar la inversión de los agentes privados, si esto sucede tan sólo se estará dando un *crowding-out*.

Con la intención de brindar mayor claridad respecto a la comprensión del ciclo Burns y Mitchell (1946:3), acuñan una definición que se ha generalizado de forma amplia y a la letra dice:

Los ciclos económicos son un tipo de fluctuación encontrada en la actividad económica agregada de las naciones que organizan su trabajo principalmente en empresas comerciales: un ciclo consiste en expansiones que ocurren en aproximadamente el mismo tiempo en muchas actividades económicas, seguidas generalmente de recesiones, contracciones y reactivaciones que se conectan con la fase de expansión del ciclo siguiente; esta secuencia de cambios es recurrente pero no periódica; la duración de los ciclos económicos varía de más del año a diez o doce; no son divisibles en ciclos más cortos de carácter similar con amplitudes que se aproximan a las suyas.

De acuerdo con los autores, la definición intenta hacer una diferenciación respecto de las fluctuaciones en la actividad económica agregada que se observaron antes del surgimiento de la economía empresarial, por una parte, y también de otro tipo de fluctuaciones posteriores a dicho surgimiento, dando así la idea de que los ciclos económicos son el resultado en cierta medida del comportamiento empresarial, lo que es consistente con los planteamientos del Shumpeter, Keynes y Kalecki.

Si se parte de la idea que la inflación apresura el crecimiento económico y la deflación lo obstaculiza (Shumpeter, 1997:225), la mejor intervención de la política económica consistiría en controlar dichos desequilibrios. Lerner (1957:110), a tal respecto menciona que una de las responsabilidades que tiene el Estado es impedir tanto la inflación como la deflación, lo que se podría interpretar como la conducción o administración del ciclo económico, donde no cabe la idea de mantener la estabilidad de las finanzas públicas. Desde los años posteriores a la Gran Depresión de 1929, diferentes planteamientos a favor del gasto deficitario han sido desarrollados, tal es el caso de Myrdal (1939), quien aclara que desbalancear el presupuesto durante una recesión es una necesidad práctica, siendo buenas las razones económicas generales para el gasto deficitario durante las depresiones.

La relación del ciclo económico y la política fiscal tienen que ver con los cambios que sufren los flujos de ingresos y egresos públicos de acuerdo con la fase del ciclo. En el caso de los ingresos del gobierno correspondientes a la extracción impositiva, es de esperarse que en las etapas de auge los flujos de ingreso sean mayores, siendo menores en las fases de recesión y depresión. Por su parte, los gastos —por lo menos en términos relativos— serán menores en el auge y mayores en las fases descendentes.

Sin la intervención discrecional por parte de las autoridades fiscales los saldos de las finanzas públicas en el auge serían superavitarias y deficitarias en las depresiones, dando por resultado un equilibrio fiscal de largo plazo. No obstante, como lo menciona Myrdal (1939):

El principal problema técnico de la política fiscal en el ciclo económico es [...] diseñar fórmulas para las finanzas públicas que, como parte del sistema regular, dejen espacio para el gasto deficitario durante las depresiones asegurando la acumulación de los superávits correspondientes en los años buenos.

En la actualidad el problema técnico aludido por Myrdal se ha tratado de solucionar estableciendo reglas y diseñando estabilizadores automáticos que limiten la toma de decisiones discrecionales y mejoren el desarrollo institucional, sobre todo en economías de bajos y medianos ingresos.

POSTURA DE LA POLÍTICA FISCAL: CONTRACÍCLICA VERSUS PROCÍCLICA

La naturaleza económica de la política fiscal frente al ciclo económico consistiría en una postura fiscal contracíclica que implicaría la ejecución de un déficit fiscal considerable, cuando las condiciones económicas son malas, y déficit fiscal pequeño o superávit en tiempos de bonanza. En fases de

crecimiento, los ingresos públicos del Estado crecen de forma rápida, mientras que sus gastos son menores en virtud de que las erogaciones destinadas a la asistencia social y al desempleo observan en condiciones normales una tendencia a la baja, lo que hace que el saldo en la balanza pública se incline al superávit. Lo contrario ocurre en los periodos de desaceleración, recesión o bien crisis económica, los ingresos van a la baja y la presión sobre los programas destinados a evitar los estragos del desempleo se intensifica obligando al gobierno a incrementar su presencia en la economía (Martner, 1999).

Dado lo anterior, es posible pensar que la normalidad y la lógica económica dibujan dos comportamientos cíclicos contrarios en cuanto a gasto e ingresos públicos se refiere. En el primer caso se supondría un flujo contrario al ciclo económico y en el segundo el flujo sería positivo a los movimientos del ciclo. Lo que posibilita los escenarios deficitarios y superavitarios y con ello una postura fiscal contracíclica. En los casos en que las decisiones en materia de política fiscal sigan una lógica económica se podrá contar con la postura fiscal mencionada.

El problema es que en ciertos momentos no es la lógica económica la que prevalece en la toma de decisiones sino la lógica política, con lo cual es posible que el no atender la buena marcha del ciclo económico y gastar más en expansión, imposibilite seguir gastando en recesión. Las intervenciones discrecionales de los operadores de la política fiscal de acuerdo con sus decisiones acaban determinando la postura fiscal. Algo común que pasó en Latinoamérica y en México fue que la adopción de la postura procíclica comenzó en la fase ascendente del ciclo y eso condicionó dicha postura en la fase descendente, además que los desajustes se dieron principalmente por el lado de los flujos de egresos más que por los ingresos, generando una condicionante de gasto público procíclico.

El gasto procíclico se produce cuando los gastos del gobierno aumentan a un ritmo más rápido que los ingresos en una recuperación económica, pero se reducen a un ritmo más rápido en una recesión. Las políticas de subsidio y empleo se ejecutaron en momentos en que la economía está creciendo por su propia dinámica y se limitaron cuando no se tuvo la solvencia necesaria y se procedió a los ajustes del gasto. La postura procíclica regularmente se inicia con el incremento del ingreso nacional, la percepción de la población ante los excedentes es que deben gastarse y los ciudadanos y grupos de interés comienzan a presionar por un mayor gasto público (Abbott y Jones, 2013). Los votantes racionales no confían en los gobiernos corruptos con recursos disponibles, por lo que de acuerdo con Alesina *et al.* (2008), cuando los votantes se dan cuenta de que el gobierno tiene ingresos excedentes van a exigir beneficios inmediatos a través de recortes en los impuestos, ampliación del gasto o transferencias gubernamentales, ya que de lo contrario

el gobierno tomará para sí los beneficios, ante esta demanda de los votantes los gobiernos no son capaces de acumular en los buenos tiempos.

Los gobiernos también tienen incentivos propios para aumentar el gasto, por un lado está su motivación de logro relacionada con la conducción de la economía y, por otro, el motivo electoral que pretende generar empatías con los votantes mediante transferencias (Abbott y Jones, 2013). Los grupos gobernantes están interesados en conservar su coto de poder y por lo tanto instrumentan medidas de corte populista con el afán de mantener la aceptación de los votantes. A medida que las condiciones en un país mejoran, los votantes exigen menores impuestos y mejores servicios públicos, con lo que se incrementa el gasto de gobierno durante los tiempos de prosperidad y se cae en un excesivo endeudamiento que limitará el gasto en la recesión. Las demandas de los votantes y la miopía de la política fiscal son una vía que conduce a la prociclicidad de la política fiscal, que en la mayoría de los casos se da por el lado del gasto de acuerdo con Alesina y Tabellini (2005), pero que no necesariamente son los elementos principales, para los autores la corrupción que impera en los países en desarrollo se configura como el principal factor, aun por encima de las restricciones crediticias.

Las presiones políticas para incrementar el gasto de gobierno en momentos de auge, de acuerdo con Talvi y Végh (2000), impiden que el gobierno pueda acumular superávit fiscal que se supone necesario para poder llevar a cabo una política contracíclica, en este sentido se piensa que el gobierno debería reducir las tasas impositivas para aminorar sus ingresos y con ello contener el sobregasto derivado de las presiones políticas (Braun y Di Gressia, 2003). De acuerdo con esta percepción, si se controlan los ingresos a la baja se puede controlar el gasto, con la intención de generar suficiente ahorro y utilizarlo en los malos tiempos. En esencia el argumento intenta regular la política fiscal para evitar las presiones políticas y sobre todo permitir que en tiempos malos se pueda ampliar el gasto sin que se tengan limitaciones por la carencia de créditos.

Un país que en una fase expansiva ejerció déficit o un superávit —no correspondiente con las tasas de crecimiento— es posible que se vea sujeto a seguir manteniendo su postura procíclica, como es el caso de países de bajos ingresos o en vías de desarrollo que no cuentan con el desarrollo institucional que permita el correcto manejo del gasto de acuerdo con el ciclo de la economía (Woo, 2009; Kaminsky *et al.*, 2004; Calderón *et al.*, 2016).

Es posible pensar que los países que presentan o adoptan posturas procíclicas o contracíclicas las mantienen a lo largo del ciclo, cuando así ocurre se dice que se tiene un comportamiento simétrico, pero en algunos casos es posible que se presenten asimetrías, lo cual implica que se tiene una postura en la fase expansiva y otra en la recesiva. De acuerdo con Huart

(2012), cuando se presenta dicha asimetría en general tiene el siguiente comportamiento: procíclica en los buenos tiempos y contracíclica en los malos tiempos, registrándose poca o nula evidencia en el sentido contrario. Sorensen y Yosha (2001) mencionan que la asimetría puede estar relacionada con las restricciones al mercado crediticio, reglas presupuestarias equilibradas, la falta de disciplina presupuestal en los momentos de auge y la existencia de partidos políticos que intentan influir en los votantes o condicionar a futuros gobiernos.

Como se puede discernir de lo expuesto con anterioridad, la política fiscal debería normalmente presentar un comportamiento contracíclico, pero es la discrecionalidad de los tomadores de decisiones respecto al gasto quienes pueden incidir de forma negativa en ese comportamiento, aunado a una economía con ausencia de reglas claras, observables y sujetas a cumplimiento.

Un principio deseable en el manejo del ciclo de acuerdo con Alesina (2012) es la suavización impositiva, lo que implicaría se deje que el déficit se incremente durante la recesión y sea compensado con los superávits durante la expansión. Es poco deseable incrementar los impuestos en la recesión y recortarlos en la expansión. Por el lado del gasto lo mejor es consolidar estabilizadores automáticos tales como las compensaciones por desempleo, que se espera lleven a situaciones de gasto deficitario en los momentos de desaceleración y recesión económica, siendo menor el gasto conforme la economía mejore su desempeño. De acuerdo con Alesina (2012), el mantener reglas presupuestarias de equilibrio de forma anual es una mala idea porque va en contra del principio de suavización tributaria y de los estabilizadores automáticos.

MÉXICO: EL CICLO ECONÓMICO Y SU RESPUESTA FISCAL

Como se comentó en la introducción, el presente capítulo tiene por objetivo actualizar un par de trabajos realizados para el caso de México por quien suscribe estas líneas. En dichos textos de una forma simple se determinó la postura fiscal para México usando el filtro de Hodrick y Prescott, que consiste en determinar el ciclo económico del PIB y de las variables fiscales con la intención de valorar la postura fiscal del país. En Ramírez (2006) se exploró el periodo de 1980 a 2004 con datos trimestrales para el PIB y cuatro variables fiscales (gasto total, gasto primario, ingreso total, ingreso tributario), de las cuatro variables, tres resultaron procíclicas, mientras que los ingresos totales fueron acíclicos, se concluyó que la razón de que el gasto total ten-

ga esa postura se debe principalmente a la falta de estabilizadores automáticos por el lado del gasto.

En Ramírez (2012) se realiza un ejercicio similar, pero para un periodo de 1980-2010, utilizando en este caso seis variables fiscales (por el lado del gasto: el programable, el corriente y el de capital. Por el lado del ingreso: los tributarios, los correspondientes al ISR y al IVA). Los resultados son coincidentes con los encontrados para Latinoamérica (Ocampo y Malagón, 2012; Machinea *et al.*, 2012; Celasun *et al.*, 2015), el gasto programable resulta procíclico para todo el periodo, mientras que todas las distribuciones de gasto lo son en los años correspondientes al siglo pasado, mientras que en los años correspondientes al siglo actual reducen su prociclicidad e incluso en el caso del gasto de capital logra ser ligeramente contracíclico, lo anterior auspiciado por un incremento en el gasto en toda la década de 2000 a 2010 y el estímulo fiscal a finales de dicha década con motivo de la crisis de los subprimes.

En los últimos años del periodo de estudio se dio una política fiscal que observó déficits fiscales persistentes que se dieron como respuesta a la caída de los precios del petróleo y al mantenimiento e incremento del gasto público, en el siguiente apartado se exploran las series fiscales en una cobertura temporal de 1980 a 2016, con la intención de valorar los cambios observados en relación con los trabajos anteriores.

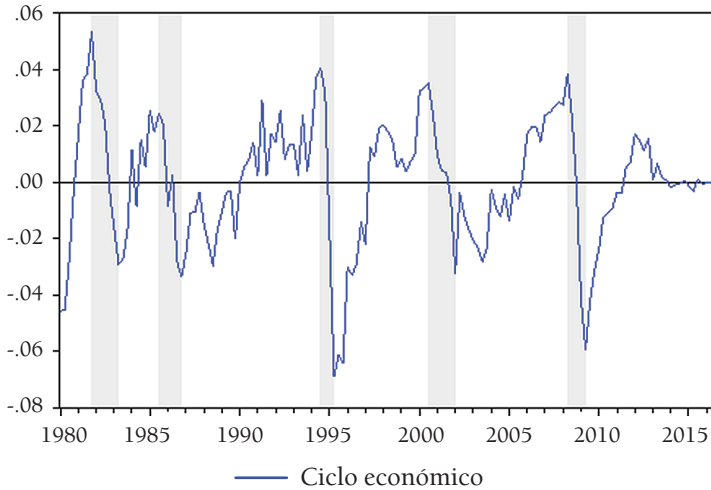
Un breve análisis del ciclo, déficit fiscal, gasto e ingresos

Empleando el filtro de Hodrick y Prescott (1997),³ en la determinación del ciclo económico para México (gráfica 1), se puede apreciar volatilidad del mismo principalmente en el periodo de 1980 a 2012, después de ese año y hasta 2016 se observa menor dispersión. En los 37 años se pueden observar cinco periodos recesivos correspondientes a la crisis de la deuda de los ochenta, la crisis cambiaria y bancaria de mediados de los noventa y los dos *shoks* externos de la primera década del presente siglo.

Como se comentó en las secciones previas, de acuerdo con el ciclo económico, el resultado fiscal debería de ser deficitario en la parte baja y superavitario en la parte alta. Esto se cumpliría siempre y cuando la economía contara con estabilizadores automáticos y ante la ausencia de decisiones discrecionales por parte de los *policy makers*, quienes podrían en algunos casos llevar la postura fiscal a ser procíclica o bien de mayor connotación contracíclica, lo anterior en función de las decisiones adoptadas.

³ Una descripción del uso del filtro puede ser encontrada en Ramírez (2006).

GRÁFICA 1
CICLO ECONÓMICO PARA MÉXICO
(1980-2016)



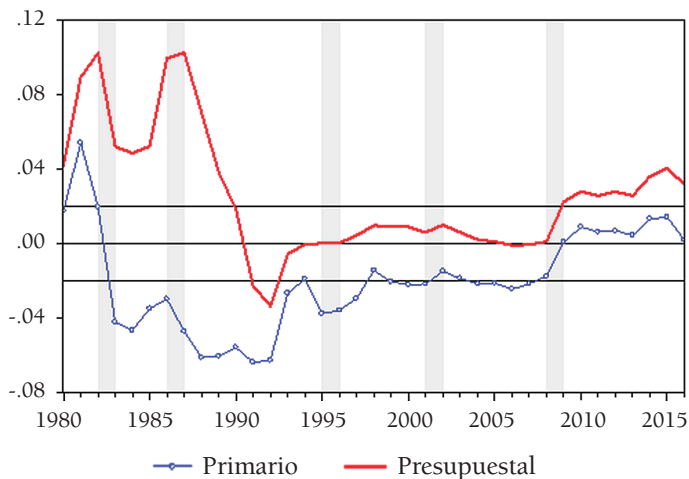
FUENTE: elaboración propia con datos del Banxico.

Analizando el comportamiento del sector público mexicano (gráfica 2), se pueden destacar dos aspectos importantes: la postura fiscal adoptada en épocas de crisis en los años anteriores al siglo actual y cómo en plena crisis se procedía a un endurecimiento de las finanzas públicas; mientras que en los dos últimos escenarios (2001-2009) se flexibilizó. Después de muchos años (desde 1983) de mantener superávit primario y como resultado de la crisis de 2008 se abandona la restricción fiscal y se decide incurrir en déficit primario.

En la gráfica 3 se presenta el gasto presupuestal y el gasto primario del sector público. Es necesario recordar que a nivel federal las finanzas públicas se pueden presentar explícitamente para el gobierno federal o bien adicionar las finanzas de los organismos y empresas que tiene el Estado, con lo cual se consolidan las finanzas públicas del sector público. Adicional a las partidas de gasto se presentan también los ingresos que devienen del gobierno federal y de los organismos y empresas.

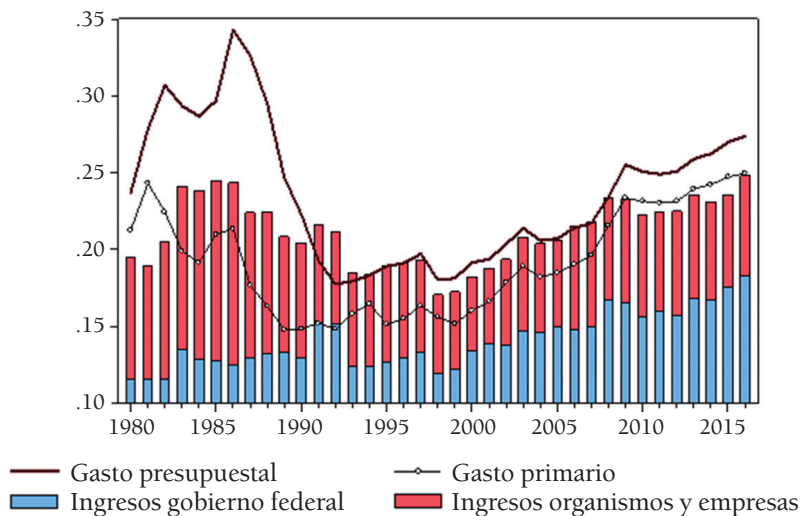
Como se puede apreciar en la gráfica 3, las finanzas públicas después de los estragos de la crisis de la deuda y los programas de estabilización se mantuvieron considerablemente disciplinadas, tanto a nivel presupuestal como a nivel primario de 1991 a 2008. En dicho periodo la dinámica promedio de crecimiento económico en términos reales fue de 2.84%, siendo inferior el logrado después de 2008, que en promedio fue de 2.13 por ciento.

GRÁFICA 2
 DÉFICIT DEL SECTOR PÚBLICO COMO PROPORCIÓN DEL PIB
 (+ DÉFICIT, - SUPERÁVIT)
 (1980-2016)



FUENTE: elaboración propia con datos del Banxico.

GRÁFICA 3
 GASTO PRESUPUESTAL Y PRIMARIO, INGRESOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y DEL
 SECTOR PARAESTATAL COMO PROPORCIÓN DEL PIB
 (1980-2016)

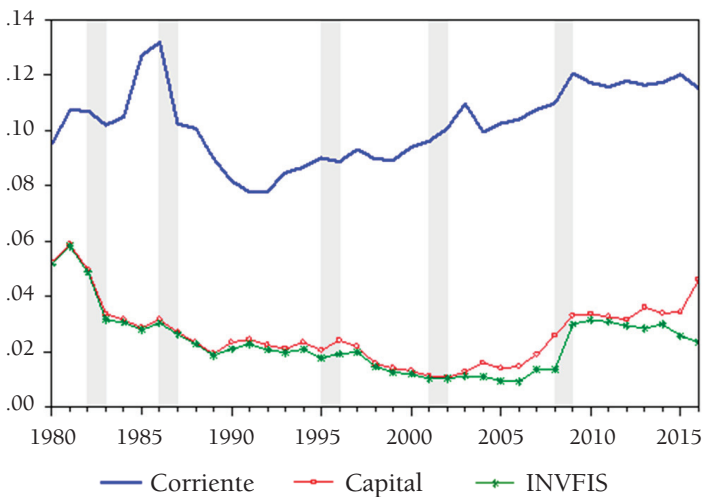


FUENTE: elaboración propia con datos del Banxico.

El problema de la tasa de crecimiento de la economía mexicana que es acompañada de un déficit permanente, consiste en un posible problema de sobreendeudamiento, generado en virtud de que la deuda crece a un ritmo más rápido que la actividad económica y la sumerge en la disyuntiva sobre la eficiencia con la cual se están erogando y aplicando los recursos deficitarios.

El déficit tiene que ver con el incremento del gasto público y la reducción de los recursos que por concepto de hidrocarburos recibía el gobierno federal. En 1991 se registra la participación más baja del gasto corriente en relación con el PIB al situarse en 7.78%, pasando al 11% en 2008 y al 11.53% en 2016; el gasto destinado a la inversión física se continuó ajustando a la baja por lo menos hasta 2006, año en el cual se da un impulso que es reforzado por la crisis de 2008, como se puede apreciar en la gráfica 4.

GRÁFICA 4
GASTO PÚBLICO⁴ COMO PROPORCIÓN DEL PIB
(1980-2016)



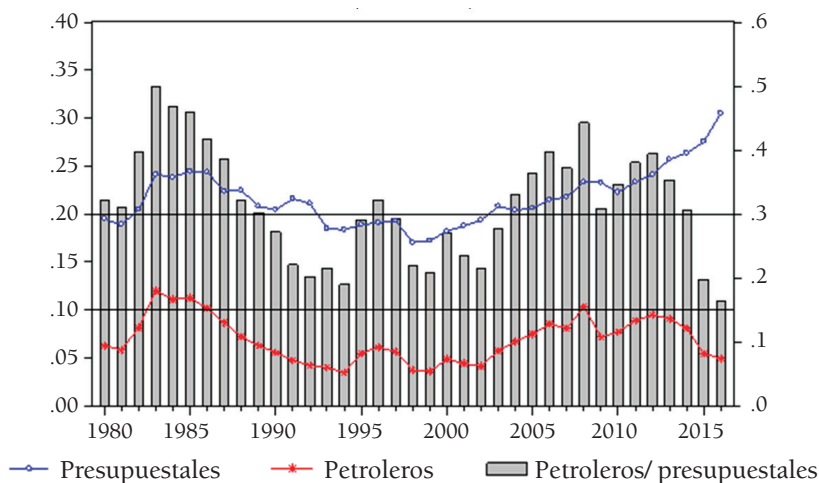
FUENTE: elaboración propia con datos del Banxico.

A la vez que se comenzó con una política de gasto más agresiva, las finanzas públicas resintieron el impacto de la caída de los precios del petróleo. En 2008 los ingresos por concepto de hidrocarburos representaron poco más del 10% del PIB y más del 44% de los ingresos presupuestales, para 2016

⁴ Los rubros de gasto presentados no consideran los correspondientes a las transferencias netas y la inversión física es parte del gasto de capital.

representaban poco más del 4% del PIB y de poco más del 16% de los ingresos (véase la gráfica 5), lo cual como ya se comentó coadyuvó a los ejercicios deficitarios al no ajustar los gastos a la reducción de los ingresos.

GRÁFICA 5
INGRESOS PRESUPUESTALES Y PETROLEROS COMO PROPORCIÓN DEL PIB
Y PROPORCIÓN DE LOS INGRESOS PETROLEROS SOBRE LOS INGRESOS PRESUPUESTALES
(1980-2016)

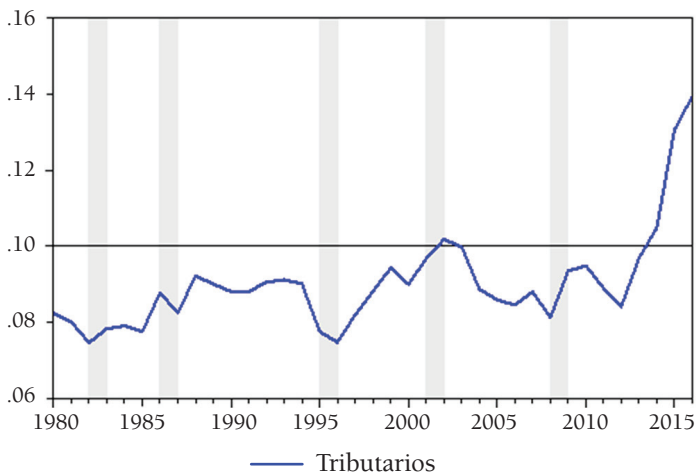


FUENTE: elaboración propia con datos del Banxico.

En la gráfica 6, correspondiente al nivel de ingresos, se puede apreciar la cantidad porcentual de ingresos tributarios del gobierno mexicano en relación con el PIB, mientras que hasta los noventa, en general los ingresos tributarios respondían relativamente al ciclo económico, en los últimos diez años la recaudación ha tratado de evadir la caída en la recesión a través de medidas administrativas como lo fue el programa denominado “Cuenta nueva y borrón”, que como lo menciona Ramírez (2011) tuvo la virtud de incrementar la recaudación ante la recepción en 2001 de 1.4 millones de declaraciones nuevas; también se dieron algunas medidas cuantitativas relacionadas con el incremento de las tasas impositivas, como ocurrió en 2010. Pero el cambio sustancial se comienza después del año 2012 donde los ingresos tributarios dan un salto cuantitativo al pasar del 8.4% al 13.9% en el año 2016, una situación que parecía poco factible ya que históricamente se tenía una baja recaudación, el incremento de los impuestos resultó funcional para compensar la reducción de los ingresos petroleros.

Una de las estrategias que resultaron favorables para mejorar la tributación fue la incorporación de los medios electrónicos de tributación de

GRÁFICA 6
INGRESOS TRIBUTARIOS COMO PROPORCIÓN DEL PIB
(1980-2016)



FUENTE: elaboración propia con datos del Banxico.

forma obligatoria. En 2012 se puso en marcha el pago referenciado a la vez que se empezó a tener un control más exhaustivo del padrón de contribuyentes mediante el requerimiento de contar con la Fiel (firma electrónica avanzada) para tener acceso a la plataforma del SAT (Servicio de Administración Tributaria), en 2014 se hace obligatorio el sistema de pago referenciado tanto para personas físicas como para personas morales de acuerdo con el artículo 31 del CFF (Código Fiscal de la Federación). La medida tuvo por resultado el incremento de los contribuyentes activos, pasando de 33.5 millones en diciembre de 2010 a 56.8 millones en diciembre de 2016, como se puede apreciar en el cuadro 1.

LA POSTURA FISCAL ANTE EL CICLO ECONÓMICO

Con la intención de evaluar la postura fiscal ante el ciclo económico se realiza un estudio de diez variables fiscales para el periodo comprendido entre 1980 a 2016 con datos trimestrales. Las variables analizadas por el lado del ingreso son: los presupuestales, tributarios, el ISR (Impuesto sobre la Renta) y el IVA (Impuesto al Valor Agregado), mientras que por el lado del gasto: el presupuestal, programable, primario, corriente, capital e inversión física. Todas las variables son obtenidas del portal del Banco de México,⁵ en todos

⁵ <www.banxico.org.mx>.

CUADRO 1
CONTRIBUYENTES ACTIVOS
(MILLONES DE PERSONAS, 2010-2016)

<i>Año</i>	<i>Personas físicas</i>	<i>Asalariados</i>	<i>Personas morales</i>	<i>Total</i>
2010	11.57	20.58	1.32	33.47
2011	12.07	23.50	1.41	36.98
2012	12.44	24.53	1.50	38.47
2013	14.28	25.78	1.60	41.66
2014	15.64	28.94	1.69	46.28
2015	19.94	29.86	1.78	51.28
2016	22.24	32.70	1.85	56.79

FUENTE: elaboración propia con datos del Informe Tributario y de Gestión (SAT).

los casos se tomaron en términos nominales y en valores acumulables mensualmente, por lo que fue necesario deflactarlas, desestacionalizarlas y estimarlas de forma trimestral para compararlas con el ciclo económico.

La razón de haber elegido dichas variables consiste, por el lado del gasto, en tener el comportamiento amplio del gasto y realizar una distinción entre el gasto corriente, de capital y de inversión. En el caso de los ingresos se considera la totalidad de los ingresos presupuestales, los tributarios y de forma adicional su desagregación en el ISR y el IVA que teóricamente debería ser neutral.

La metodología que se utiliza para obtener las series del ciclo son las usadas en Ramírez (2006, 2012) y consisten en estimar el comportamiento cíclico de las variables a través del denominado filtro de Hodrick y Prescott (1997), y se compara con el ciclo económico para obtener el coeficiente de correlación y determinar la postura fiscal, siguiendo a Fiorito y Kollintzas (1993), se puede determinar si la postura fiscal durante el periodo fue procíclica o contracíclica, atendiendo las siguientes consideraciones:

si	$0 \leq \rho(t+i) \leq 0.2$	Acíclica
si	$\rho(t+i) \geq 0.2$	Procíclica
si	$\rho(t+i) \leq -0.2$	Contracíclica

donde $\rho(t+1)$ es el coeficiente de correlación.

Y adicionalmente:

si	$0.5 \leq \rho(t+i) \leq 1$	La correlación se considera fuerte
o si	$0.2 \leq \rho(t+i) \leq 0.5$	La correlación se considera débil

En el cuadro 2 se presentan los resultados de la comparación del ciclo de las variables con el ciclo económico para todo el periodo y diferentes cortes en el tiempo. La idea de haber establecido subperiodos de acuerdo a cada una de las décadas puede ser un poco discrecional y tan sólo trata de mostrar una determinada evolución de la postura fiscal, en cambio el subperiodo de 1983 a 2008 tiene la característica de haber observado amplia disciplina fiscal al mantener los saldos fiscales primarios en todo momento superavitarios, el periodo de 2009-2016 denota un rompimiento temporal de la disciplina fiscal.

CUADRO 2
COEFICIENTES DE CORRELACIÓN RESPECTO AL CICLO ECONÓMICO

	1980- 1990	1990- 2000	2000- 2010	1983- 2008	2009- 2016	1980- 2016
Gasto						
Presupuestal	0.240	0.191	0.027	0.033	-0.205	0.142
Programable	0.527	0.574	-0.226	0.288	-0.302	0.342
Primario	0.582	0.626	-0.049	0.368	-0.175	0.427
Corriente	0.461	0.272	-0.002	0.189	-0.075	0.266
Capital	0.515	0.178	-0.363	0.049	-0.551	0.024
Inversión física	0.536	0.365	-0.588	0.037	-0.721	-0.004
Ingresos						
Presupuestal	0.018	0.287	0.490	0.320	0.142	0.229
Tributario	0.209	0.794	-0.225	0.446	-0.455	0.299
ISR	0.380	0.729	0.517	0.498	0.415	0.534
IVA	-0.007	0.094	0.761	0.192	0.565	0.186

FUENTE: elaboración propia, con datos del Banxico.

Del cuadro 2, se puede mencionar lo siguiente:

1. Para el periodo largo de 1980 a 2016, tres de las seis variables de gasto son débilmente procíclicas (programable, primario y corriente), siendo acíclicas las tres restantes (presupuestal, capital e inversión física).

- En el caso de los ingresos, los presupuestales e impositivos también son procíclicos, siendo el ISR fuertemente procíclico y el IVA acíclico.
2. Al igual que en Ramírez (2012), salvo que en este caso para los datos del sector público en los periodos de 1980-1990 y 1990-2000, la gran mayoría de las variables de gasto son procíclicas, con excepción del gasto presupuestal y de capital. La prociclicidad del gasto no tiene su origen en estos periodos, es posible pensar que comenzó en la década de los setenta enmarcada en una fase de auge y amplia derrama de recursos públicos. Lo que es indudable es que la postura procíclica en estos periodos responde a los programas de ajuste y de austeridad. Por su parte, las variables de ingreso en el segundo periodo son procíclicas y en el caso de los tributarios y el ISR fuertemente procíclicos.
 3. En los periodos 2000-2010, 1983-2008 y 2009-2016, se pueden analizar que las variables de gasto en términos generales fueron moderando su prociclicidad, llegando a ser acíclicos en algunos casos y contracíclicos en otros, como lo denota el gasto programable de forma débil y el gasto de capital e inversión física de forma fuerte.
 4. El ISR en todos los subperiodos tuvo una postura procíclica, por lo que puede ser valorado como un estabilizador automático. Sin embargo, es susceptible de ser sujeto de medidas discrecionales que pueden alterar su buen desempeño como fueron los incrementos a las tasas y tarifas impositivas por parte de la actual administración.
 5. Por último, el IVA es un impuesto que teóricamente se considera neutral, es decir, de comportamiento acíclico, lo que es válido para cuatro de los seis subperiodos, pero en el presente siglo resultó sumamente procíclico lo que rompe con la estabilidad de ingresos que se le adjudican en periodos de crisis. En una estructura tributaria es importante contar con gravámenes que sirvan como estabilizadores automáticos y otros que puedan garantizar mantener niveles de recaudación independientemente de la fase del ciclo. El ISR y el IVA son dos gravámenes que debidamente diseñados pueden cumplir ese rol garantizando la flexibilidad de la estructura tributaria.

Como se puntualizó, a partir de la metodología rudimental que se utilizó para establecer la postura fiscal de los flujos de gasto e ingreso, se tienen algunos elementos adicionales que pueden ser de interés. El primero de ellos consiste en resaltar que la variabilidad del producto en los últimos cuatro años se ha moderado, como se puede apreciar en la gráfica 1. El segundo radica en no perder de vista que el aliento que permitió el cambio de postura en el gasto está perdiendo vigor, como se puede anticipar de los recortes al gasto que se propusieron y llevaron a cabo en 2016 y en el presente 2017,

por lo que se podría regresar de nueva cuenta a las posturas procíclicas del gasto en los próximos años.

Por lo tanto, es indispensable diseñar programas de gasto que puedan servir como mecanismos de estabilización automática, ya sea en materia de protección social o programas de empleo (Mohanty y Scatigna, 2003), sin dejar de lado la inversión en infraestructura. En el siguiente apartado se dan dos posibilidades de políticas que pueden funcionar como estabilizadores automáticos, tanto del lado del gasto de capital como en el gasto corriente.

ALTERNATIVAS DE POLÍTICA FISCAL PARA CONSOLIDAR UNA POSTURA CONTRACÍCLICA

El gasto en infraestructura —considerado en muchos casos gasto de capital— es una opción cuando se trata de impulsar la actividad económica, ya que cualquier fase de auge normalmente comienza con una expansión de la inversión, y es posible pensar que las fases depresivas sean antecedidas por una desaceleración de la inversión, es por ello que si se mantiene constante la inversión es posible que se reduzcan las fluctuaciones del producto. Por otra parte, una política encaminada a mantener estables los niveles de empleo, es a decir de varios autores, una de las mejores políticas contracíclicas, tal como lo argumenta Friedman (1948) al mencionar que las transferencias a los sistemas de seguridad social o por seguro de desempleo deben variar de forma automática en función del ciclo, para lo cual deben estar sujetos a reglas; asimismo Strake *et al.* (2013:179) señalan que los gobiernos con mayor estado de bienestar resuelven sus crisis mediante el uso de estabilizadores automáticos destinados a grupos vulnerables en el mercado laboral.

Gasto en infraestructura alternativa de política contracíclica

Tal como se comentó, es común pensar que los programas destinados al desempleo o a la seguridad social son un camino directo en el establecimiento de una postura contracíclica por el lado del gasto. La idea se origina por la relación tan amplia que tiene el crecimiento económico y el empleo, no obstante, dadas las restricciones presupuestales se podría pensar en una alternativa sustentada en el gasto de capital en infraestructura pública. De acuerdo con Keynes (2003:353-354), es necesario hacer una diferencia entre el déficit corriente y el de capital, dejando que el último sea el que funcione de forma contracíclica (Cámara-Neto y Vernengo, 2004), sin que tenga que ceñirse su financiamiento únicamente a la captación de ingresos. Tampoco se supone que el gasto de capital tenga que ser compensado con la dis-

minución del corriente, siempre y cuando la cantidad de gasto corriente sea la legítimamente necesaria y no se gaste de manera dispendiosa los recursos públicos.

En el pensamiento de Minsky, si la inversión se reduce, las ganancias también lo harán desalentando aún más la inversión, por lo cual es necesario que se compense la caída de la inversión privada manteniendo con ello las ganancias, una alternativa posible para compensarla es el gasto público deficitario que es generador de ganancias (Papadimitriou y Wary, 1997). En economías en vías de desarrollo, si bien es importante compensar la inversión privada con inversión pública en los momentos de recesión, es indispensable que la inversión pública contemple mecanismos de arrastre sobre la inversión privada, por lo cual no basta con el gasto deficitario, se requiere de una inversión de alto nivel de productividad tal como lo propone Hirschman (1961:18).

Es importante mencionar que para el caso de México y el de otras economías en vías de desarrollo, más allá de llegar a los niveles potenciales de crecimiento, es indispensable ampliarlos y en este sentido la inversión tiene un papel preponderante, siendo la inversión pública la que pueda detonar dicho desarrollo para lo cual es indefectible la planeación del tipo de proyectos a realizar en un escenario de mediano y largo plazo.

Para el caso de Suecia, Myrdal (1939) relata que el país tuvo una serie de aprendizajes en el uso de su política fiscal a raíz de la inestabilidad que vivió en las décadas de 1920 y 1930. La estrategia para evitar retrasos en los programas de gasto público consistía en una estricta planeación:

[...] se ha preparado un inventario intensivo de posibles obras públicas en el ámbito de los edificios públicos, la construcción de carreteras y las inversiones municipales. Se ha elaborado un programa general de vivienda social en detalle. Se insta a las empresas estatales de producción (ferrocarriles, centrales eléctricas, sistema de oficinas postales, minas, reservas forestales, etc.) a preparar programas anuales de construcción con diez años de anticipación. Se les pide que tengan disponibles en todo momento planes técnicos y económicos, listos para una acción rápida. La idea es que la próxima crisis no nos atrape por sorpresa. Los planos deben estar a la mano, las medidas se decidirán con anticipación, y el gobierno solo tendrá que presionar el botón para poner la maquinaria en movimiento. Mientras tanto, la inversión estatal, que ya había sido planeada y decidida, se detendrá durante el período de auge [...].

La planeación y una idea clara de hacia dónde se quiere llevar al país, son elementos indispensables que deben ser acompañados del desarrollo institucional que dé confianza al respecto de la erogación de los recursos pú-

blicos, acabando con los vicios que suponen todos los procesos de inversión pública. Mientras esto no esté presente seguirán siendo válidas las críticas sobre la demora de la acción fiscal (Friedman, 1948), y la preocupación e incertidumbre de que el gobierno pueda gastar de manera rápida, de forma correcta y eficiente (Miron, 2010; Mankiw, 2010).

Gobierno como empleador de última instancia

Como se indicó al principio del apartado, una de las políticas más destacadas por el lado del gasto que puede regularlo de manera adecuada en función del ciclo económico, evitando que se gaste de más en los buenos tiempos, consiste en los programas destinados a la atención del mercado laboral. En una economía de corte capitalista, en la cual las personas subsanan sus necesidades mediante el dinero y el dinero se consigue a través del empleo, resulta un problema serio que las personas no tengan acceso al mercado laboral, o bien que cuando sí lo tienen sea en condiciones precarias de bajos salarios y carentes de seguridad social.

Uno de los derechos indispensables que deben ser garantizados por parte del Estado es el acceso a empleos debidamente remunerados en condiciones idóneas para que las personas puedan alcanzar sus objetivos como resultado de su esfuerzo. Una estrategia para lograrlo a decir de Minsky (1986:367), es que el gobierno sea capaz de crear una demanda infinitamente elástica de mano de obra con un salario mínimo piso que no dependa de las expectativas de corto o largo plazo de las empresas. La intención de la estrategia de política de empleo público debería canalizarse a crear productos que mejoren el bienestar de la sociedad, aun cuando los resultados no sean fácilmente comercializables. El programa deberá ser permanente operando a niveles básicos en el auge y expandirse en la recesión.

La virtud de un programa de empleo público como el propuesto por Minsky, es que el nivel de precios permanecería estable, ya que a diferencia de otro tipo de programa social, a la par que se genera mayor capacidad de demanda agregada también se amplían las posibilidades de oferta agregada. De forma adicional, el salario piso establecido en el programa, cuando es menor al que se paga en el sector privado y suponiendo que se amplía por lo menos el producto potencial no se esperarían presiones significativas en los salarios ni en los precios privados (Papadimitriou y Wary, 1997). Cuando el salario piso es mayor al vigente es posible esperar algunos ajustes inflacionarios al inicio de la puesta en marcha del programa.

En un programa de empleo público el salario es determinado de forma exógena por el gobierno, si el gobierno se compromete a contratar a todas las personas que así lo soliciten en ese momento se está fijando un mínimo

salarial. Forstater (1999) observa que los trabajos de bajos salarios tendrían dos opciones; incrementar sus salarios o desaparecer. Así los empleadores serán forzados a cubrir los altos costos del trabajo a través de una combinación de mayores precios de sus productos, mayor productividad del trabajo y/o menor realización de ganancias.

En el caso de México, el establecimiento de un programa público de empleo a nivel federal podría comenzar con un salario mínimo partiendo de la base del salario mínimo convencional, como se ha hecho en los programas de empleo temporal a nivel federal y en los llevados a cabo por el gobierno de la Ciudad de México. Pero Ramírez y Mendoza (2017) —a la luz de la discusión al respecto del incremento salarial que se ha venido manejando en los últimos años— analizan que la mejor política para incrementar el salario es a través de la instrumentación de un programa de ocupación pública —cuya idea se sustenta en los planteamiento de Minsky del empleador de última instancia o bien en el Programa Público de Empleo (Ramírez, 2006)—, cuyo escenario inicial de salario sería de 6,153 pesos mensuales (poco más de 205 pesos diarios) para estar en condiciones de tener al menos los mismos niveles de poder adquisitivo que en el año de 1970.

La propuesta de Ramírez y Mendoza (2017) conlleva la contratación por parte del gobierno federal de poco más de 4.9 millones de personas, que al primer trimestre de 2017 se reportaban ocupados sin ingresos o bien desocupados, además de subsidiar a una población de 21.7 millones que en la actualidad se encuentra ocupada, pero cuyo ingreso es de uno a dos salarios mínimos. El costo de dicho programa representaría poco menos del 50% de los recursos asignados al gasto de desarrollo social en 2017. Dicho programa, de acuerdo con los autores, tendría la ventaja de funcionar como un estabilizador automático que regularía el ciclo económico, empujar a empresas y trabajadores a la formalidad, coadyuvar al redimensionamiento del cambio productivo de la sociedad, llevar a la economía mexicana a una situación de pleno empleo.

Es importante destacar que la ocupación pública también debe responder a un análisis profundo sobre actividades que impacten el desempeño económico, además de estar sustentado en un estricto proceso de planeación de corto, mediano y largo plazo. En donde la ocupación pública debe entenderse siempre bajo una lógica contractual en la cual debe existir una contraprestación real de las personas que reciban un salario por parte del programa.

Por último, ampliar el nivel salarial a 6,153 pesos como el mínimo salario al cual se podría contratar una persona que tuviera el deseo, la disposición y los elementos necesarios ¿podría resultar inflacionario? En la medida que el gobierno mantenga constante ese nivel salarial es posible evitar espirales

inflacionarias y como lo comenta Wray (2000), fijar el salario del programa por arriba del establecido e incluir prestaciones, obligaría a que en el sector privado se procediera en el mismo sentido presionando los precios al alza, pero ese salto de acuerdo con Wray no es inflacionario ni puede ser inflación acelerada según los términos en que suele ser definido dicho fenómeno.

CONCLUSIONES

De acuerdo con la evidencia que ofrecen los datos de los últimos 37 años, la postura fiscal en el país ha resultado procíclica en varios años principalmente en los posteriores a la crisis de la deuda de 1982. En el presente siglo los flujos de gasto moderaron su prociclicidad y en lo relativo al gasto de capital incluso se observan contracíclicos, pero no es posible suponer un cambio de operación de la política fiscal y que sea el inicio de un manejo fiscal estrictamente contracíclico mientras no se adopten medidas de política como las descritas en el último apartado del presente capítulo.

Programas como el de gasto en infraestructura y el de ocupación pública son indispensables para tener mayor control sobre el gasto y potencializar sus resultados. El gasto canalizado a mantener los niveles de ocupación e infraestructura puede ser una buena alternativa, siempre y cuando la oportunidad de la realización de la infraestructura no vaya en contra de la eficiencia, tanto en la utilización de recursos presentes como la generación de flujos futuros que sirvan para sufragar su costo y se pueda eliminar el componente político.

Las dos alternativas de política han demostrado su eficacia, pero también su vulnerabilidad ante la falta de desarrollo institucional que genera vicios, malas prácticas y corrupción que atenta contra la eficiencia del uso de los recursos públicos e inhibe los resultados. Es este elemento el de mayor vulnerabilidad para un país como México, en el cual los escándalos de corrupción y malversación de recursos públicos a diferentes niveles de gobierno han disparado los niveles de percepción de corrupción y ha mermado la credibilidad que tiene la ciudadanía respecto de sus gobernantes.

Un hecho destacable es el incremento en los niveles de recaudación, ya que uno de los elementos que han impedido que la política fiscal tenga un rol más sobresaliente en el ciclo es la baja relevancia que tienen los flujos fiscales respecto al PIB, y que a decir de Myrdal (1939) “cuanto mayor es la proporción de la actividad productiva y de inversión de una nación realizada directamente por el Estado, mayor es la flexibilidad de la política fiscal en el ciclo económico y más poderosa es la política fiscal como un instrumento de política del ciclo económico”.

Por último, como se apreció en la gráfica 1 relativa al ciclo económico, en los últimos cuatro años la volatilidad se ha moderado, pero con tasas de crecimiento promedio de 2.15%, crecimiento que está por debajo de los requerimientos del país y que para mejorar es indispensable que la política fiscal, tanto por el lado del gasto como del ingreso, sea capaz de modificar las estructuras productivas y mejorar con ello las tasas de crecimiento.

BIBLIOGRAFÍA

- Abbott, Andrew y Jones, Philip (2013), *Procyclical government spending, a public choice analysis*, *Public Choice*, 154(3/4), pp. 243-258.
- Alesina, Alberto (2012), “Fiscal Policy after the Great Recession”, *Atlantic Economic Journal*, 40(4), pp. 429-435.
- Alesina Alberto y Tabellini, Guido (2005), “Why is Fiscal Often Procyclical?”, en *Working Paper*, núm. 11600, septiembre, Massachusetts, NBER.
- Alesina, Alberto, Tabellini, Guido y Campante, Filipe (2008), “Why Is Fiscal Policy Often Procyclical?”, *Journal of the European Economic Association*, 6(5), pp. 1006-1036.
- Braun, M. y Di Gresia, L. (2003), “Towards Effective Social Insurance in Latin America, The Importance of Countercyclical Fiscal Policy”, BID, *Working Paper # 487*, March 2003.
- Burns, Arthur y Mitchell, Wesley (1946), *Measuring Business Cycles*, NBER.
- Calderón, César, Duncan, Roberto y Schmidt-Hebbel, Klaus (2016), “Do Good Institutions Promote Countercyclical Macroeconomic Policies”, *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 78(5), pp. 650-670.
- Camara Neto, A. y Vernengo, M. (2004), “Fiscal Policy and the Washington Consensus, A Post-Keynesian Perspective”, University Utha, Department of Economics, *Working Paper* núm. 9.
- Celasun, Oya, Grigoli, Francesco, Keiko, Honjo *et al.* (2015), “Política fiscal en América Latina, Lecciones y legados de la crisis financiera mundial”, *Documentos de Análisis del Personal Técnico del FMI*, SDN/15/06.
- Forstater, M. (1999a), “Functional Finance and Full Employment, Lessons from Lerner for Today?”, *Working Paper* núm. 272, The Levy Economics Institute of Bard College, July 1999.
- Friedman, Milton (1948), “A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability”, *The American Economic Review*, vol. 38, núm. 3.
- Gavin, Michael y Perotti, Roberto (1997), “Fiscal Policy in Latin America”, en *NBER Microeconomics Annual 1997*, Massachusetts, NBER.
- Hansen, Alvin (1966), *Política fiscal y ciclo económico*, México, FCE, 3a. ed.
- Hirschman, A. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, FCE, México.

- Hodrick, Robert y Prescott, Edward (1997), "Postwar U.S. Business Cycles, An Empirical Investigation", *Journal of Money, Credit, and Banking*, 29 (1), pp. 1-16.
- Huart, Florence (2012), "Is Fiscal Policy Procyclical in the Euro Area?" *German Economic Review*, 14(1), pp. 73-88.
- Kalecki, Michal (1984), *Teoría de la Dinámica Económica, ensayos sobre los movimientos cíclicos y a largo plazo de la economía capitalista*, México, FCE, 4a. reimpresión.
- Kaminsky, G., Reinhart, C. & Vegh, C. (2004), *When it rains it pours procyclical capital flows and macroeconomic policies*.
- Keynes, John M. (2003), *Teoría General de la Ocupación el Interés y el dinero*, México, FCE, 4a. ed.
- Lerner, Abba P. (1957), *Economía del Pleno Empleo*, Aguilar, Madrid.
- Machinea, José Luis, Vásquez, Lorena y Zack, Guido (2012), *La ciclicidad de las políticas públicas latinoamericanas (1995-2010)*, Fundación Carolina CeALCI Serie Avances de Investigación 69.
- Mankiw, G. (2010), "Questions About Fiscal Policy: Implications from the Financial Crisis of 2008-2009", *Federal Reserve Bank of ST. Louis Review*, mayo-junio.
- Martner, Ricardo (2007), *La política fiscal de la abundancia, Documento preliminar preparado para el XIX seminario regional de política fiscal*, 29 de enero al 1 de Febrero de 2007 disponible en <<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/Martner.pdf>>.
- Martner, Ricardo (1999), *El papel de los estabilizadores automáticos en la política fiscal en América latina*, ILPES, CEPAL.
- McManus, Richard y Ozkan, Gulcin (2015), "On the Consequences of Procyclical Fiscal Policy", *Fiscal Studies*, 36(1), pp. 29-50.
- Minsky, Hyman (1986), *Stabilizing an Unstable Economy*, New Haven, Conn Yale University Press.
- Miron, J. (2010), "The Case Against the Fiscal Stimulus", *Harvard Journal of Law and Public Policy*, vol. 33, núm. 2, primavera.
- Mohanty, M.S. y Scatigna, Michela (2003), "Countercyclical fiscal policy and central banks", BIS Papers, núm. 20, *Fiscal issues and central banking in emerging economies*, Bank for International Settlement, October 2003.
- Myrdal, Gunnar (1939), "Fiscal Policy in the Business Cycle", *The American Economic Review*, 29(1), *Supplement, Papers and Proceedings of the Fifty-first Annual Meeting of the American Economic Association*, pp. 183-193.
- Ocampo, José Antonio (2011), *Macroeconomía para el Desarrollo, Políticas Anticíclicas y Transformación Productiva*, Décima Cátedra Raúl Prebisch, Santiago, CEPAL.

- Ocampo, José Antonio y Malagón, Jonathan (2011), *El tamaño del estado y su impacto redistributivo en américa latina*, CAF, Documento de trabajo núm. 2011/11.
- Papadimitriou, Dimitri y Wray, Randall (1997), *The Economic Contributions of Hyman Minsky, Varieties of Capitalism and Institutional Reform*, Working Paper núm. 217, The Levy Economics Institute of Bard College, December 1997.
- Ramírez, Eduardo (2006), *Por una Política Fiscal Contra-cíclica, Problemas de Desarrollo*, IIE-UNAM, 137(147), pp. 81-107.
- Ramírez, Eduardo (2012), “La necesidad de una política fiscal contracíclica, un estudio para México”, en *Análisis estratégico para el desarrollo, Análisis Estratégico para el Desarrollo*, vol. 4, pp. 105-131.
- Ramírez, Eduardo y Mendoza, Juan (2017), *Política social, salarios y política laboral disyuntivas en el escenario mexicano*.
- Ramírez, Eduardo y Mendoza, Juan (2006), “El Gobierno como empleador de última instancia, Una Alternativa de Programa Público de Empleo, Problemas de Desarrollo”, *Revista Latinoamericana de Economía*, 37(144), pp. 171-191.
- Schumpeter, Joseph (1927), “Explanation of the Business Cycle”, *Economica*, 21, pp. 286-311.
- Schumpeter, Joseph (1997), *Teoría del desenvolvimiento económico*, FCE, México.
- Shafer, Joseph (1928), “An Explanation of the Business Cycle”, *The American Economic Review*, 18(4), pp. 618-628.
- Sorensen, Bent y Yosha, Oved (2001), “Is State Fiscal Policy Asymmetric over the Business Cycle? Federal Reserve Bank of Kansas City”, *Economic Review Q III*, pp. 43-64.
- Starke, Peter, Kaasch, Alexandra y Van Hooren, Franca (2013), *The welfare state as crisis manager, Explaining the Diversity of Policy Responses to Economic Crisis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Talvi Ernesto y Végh Carlos (2000), “Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy”, *Working Paper*, núm. 7499, Massachusetts, NBER, January 2000.
- Woo, Jaejoon (2009), “Why do more polarized countries run more procyclical fiscal policy?” *Review of Economics and Statistics*, 9(4), pp. 850-870.
- Wray, Randall (2000d), “Public Service Employment, Full Employment Without Inflation”, *Working Paper*, núm. 03, Kansas City, Center for Full Employment and Price Stability, University of Missouri-Kansas City, Jul. 2000.