

México: La crisis fiscal del Washington Consensus

Dra. Eugenia Correa
Coordinadora del Seminario de Economía Financiera del IIEc
Profesora del Posgrado de la FE

I. Introducción

La liberalización financiera y la desregulación se inician en nuestro país desde la década de los setenta cuando, a partir de los desequilibrios económicos internacionales que llevaron a la quiebra a los acuerdos de Bretton Woods, los mayores intermediarios financieros nacionales debieron iniciar un proceso de modificación de sus operaciones a fin de ajustarse a las nuevas condiciones. A partir de esos años no hay más ni tasas de interés ni tipos de cambios estables y los países, los gobiernos y las empresas tienen que irse adecuando a las condiciones de incertidumbre en la economía mundial en su conjunto. Poco a poco ninguno de los diferentes participantes en el proceso económico podrá tener previsiones más o menos certeras acerca de los costos del financiamiento, de los precios en términos de la moneda nacional, de rentabilidad, etc.

Esta incertidumbre es lo que va llevando, por todo el mundo, a que las empresas e intermediarios financieros vayan adaptando sus actividades, estrategias y políticas al riesgo y al incremento de la competencia. Los sistemas financieros por todo el mundo han tenido transformaciones estructurales sin que éstas se refleje en una mayor tasa de ahorro o eficiencia en el financiamiento de la actividad productiva o en la promoción de mayores tasas de crecimiento económico o menores tasas activas reales.

Desde los años setenta, especialmente en algunas de las mayores economías de los países en desarrollo enfrentaron cambios estructurales, y al finalizar esa década empezarán a ser identificados como resultado de las primeras políticas de apertura y liberalización financiera. Para los países de América Latina, la crisis del modelo de sustitución de importaciones en esos años fue, también, una crisis impulsada por las transformaciones económicas en los países del centro, como lo han sido muchos de los cambios estructurales acaecidos en la región desde años atrás.

A más de tres décadas de transformaciones estructurales, liberalización y deregulación financieras, los cambios en el posicionamiento en los mercados de las empresas financieras y no financieras y las tendencias de integración productiva y financiera, más allá de las fronteras nacionales que les dieron origen, han llevado a un nuevo nivel de conglomeración en la economía mundial.¹ Muchos de estos poseen una magnitud económica tal que les coloca en posiciones de poder muy superiores a la de muchos estados nacionales. De ahí que, estos últimos, han doblegado sus intereses y desmantelado en gran medida el aparato proteccionista que data de la posguerra. Sin embargo, en los años por venir podría desarrollarse con mayor fuerza una contratendencia hacia la regionalización que cierre espacios económicos a través del proteccionismo,

¹ Puede verse: Correa, E. "Conglomerados y Reforma Financiera" en Revista Comercio Exterior vol.50, núm.6, México, junio de 2000. Banco Nacional de Comercio Exterior.

impulsada, entre otras cosas, por el deterioro en el precio de los activos financieros en dólares.²

En este trabajo se pretende hacer un primer acercamiento al problema de las consecuencias de la apertura y liberalización financieras sobre las finanzas públicas. Es verdad que el cambio de modelo económico, de la crisis del modelo de sustitución de importaciones a la estrategia de crecimiento a través de las exportaciones, modificó la relación estado-economía y por tanto también de conjunto todos los balances de las diversas entidades públicas, los procesos de privatización y también de nacionalización, de manera que las finanzas públicas como un todo han tenido transformaciones profundas. Es un tema muy amplio, por lo que nos limitaremos a asentar tres ideas: los límites en la capacidad de fiscalización que se amplían con la apertura y extraversión de la economía; el creciente destino de los ingresos públicos a fines improductivos como es el pago de intereses de la deuda interna y externa; y, en tanto que se destruye la capacidad endógena de crecimiento con las políticas del Washington Consensus, éste limita e incluso imposibilita la ganancia empresarial de aquellos consorcios y empresas domésticas que dependen principalmente de flujos en moneda nacional.

II. Apertura y estancamiento de la capacidad impositiva.

² Al respecto puede verse: Kaplan, M. Estado y Globalización, Ed. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 2002; y, Palazuelos, E. y Vara, M. (Coordinadores). Grandes áreas de la economía mundial, Ed. Ariel, España, 2002.

Desde finales de los años ochenta, a partir de la entrada al GATT, posteriormente OMC (Organización Mundial de Comercio), las exportaciones mexicanas iniciaron un rápido crecimiento que las llevo de 58 mil millones a más de 300 mil millones entre 1990 y 2002. En realidad la economía mexicana transitó en unos cuantos años desde el polo dinámico del mercado interno hacia el comercio exterior como el elemento activo fundamental. De ahí que el volumen de las transacciones comerciales se duplicara en los últimos 12 años pasado del 20 % del PIB, a más del 50% actualmente. Desde los años ochenta se emprendió una política de disminución y desaparición de aranceles, de manera que los ingresos tributarios en las áreas de comercio exterior que proveían al gobierno con alrededor del 30% y 20% de los ingresos tributarios en 1960 y 1970, llegaron al 10% en los ochenta, y apenas el 4% en el 2001.

Durante la primera mitad de los años setenta fue muy notable el incremento en la capacidad impositiva del gobierno federal, pues los ingresos tributarios,³ pasaron del 8.5% del producto interno bruto (PIB), cifra en que terminó el decenio de los sesenta, al 12.4% en 1976. Fueron además años de un importante crecimiento de los ingresos de los asalariados en el ingreso nacional. Aún así, se consideran tasas muy bajas de imposición en su época por lo que en realidad desde finales de los años sesenta se venía discutiendo la necesidad de una reforma fiscal. A partir de la segunda mitad de los setenta la política tributaria cambió el énfasis para descansar en el enfoque de incrementar los gravámenes sobre el consumo. Las sucesivas crisis de 1982 y 1994 tuvieron el efecto de bajar nuevamente la

recaudación fiscal y en 2001 ésta representa nuevamente un poco menos del 12% del PIB. En la **Gráfica 1** puede verse la declinante curva de tendencia logarítmica de los últimos 25 años.

El IVA nació en los años setenta y muy pronto se convirtió en una fuente importante de ingresos tributarios, hacia 1977 su recaudación representa el 20% del total, desde mediados de los años ochenta hasta nuestros días alcanza el 30% y alrededor del 3.5% del PIB, como puede verse en la **gráfica 2**. Este impuesto solamente puede elevar su posición relativa al conjunto de ingresos tributarios en la medida en que se incremente la tasa.

A pesar de los diversos cambios en todos estos años, el impuesto sobre la renta continúa siendo una fuente de ingresos más importante que el IVA, pues mientras que el primero se estima alcanza más del 5.5% del PIB, el segundo representa el 3.5% hacia 2002. Sin embargo, como puede verse en la **Gráfica 3**, tiene una tendencia a declinar en los últimos 25 años.

El ingreso del gobierno federal procedente del sector petrolero pasó a ser un recurso fundamental de las finanzas públicas. La petrolización de los ingresos inició precisamente en la segunda mitad de los años setenta, en 1977 el ingreso gubernamental procedente de dicho sector representaba el 12.6%, en 1980 alcanza el 26.8%. Sin embargo, los saltos se suceden precisamente en los años de estallido de la crisis de deuda externa, cuando las finanzas gubernamentales estaban crecientemente comprometidas con el servicio de la deuda externa, alcanzando a ser el 47% en la crisis de deuda de 1982 y el 38% de los ingresos

³ Es decir, sin considerar los ingresos no tributarios. La información estadística en este trabajo

totales del gobierno federal en la crisis financiera de 1994-1995. De manera que esta fuente de ingresos del gobierno federal ha sido fundamental para sostener la capacidad de pago de la deuda externa cuando se estrecha la liquidez internacional. En la **gráfica 4** puede verse la importancia del ingreso petrolero en el total del ingreso del gobierno federal y su comportamiento cíclico vinculado a los precios del crudo de exportación y al desempeño económico nacional.

A partir de la crisis de 1982 se desenvuelve un proceso de descenso en la capacidad tributaria del gobierno, acompañado de una modificación de las fuentes de ingreso, pasando a depender en gran medida de la imposición sobre Pemex. Así, los ingresos tributarios que llegaron a ser el 80% de los ingresos del gobierno federal, para 1983 son menos del 50%, ocupando su lugar los ingresos procedentes de la exportación de petróleo. En los últimos años estos ingresos representaban entre el 5 y el 6% del PIB, pero al concluir 2001 sólo llegaron a ser el 3.4%, como puede verse en la **gráfica 5**.

La petrolización de los ingresos públicos ha significado un incremento de los fondos disponibles en los momentos de reducción de otras fuentes tributarias en condiciones de crisis, como se señaló más arriba, durante la primera mitad de los años ochenta y la segunda mitad de los años noventa. Sin embargo, la elevada dependencia del gasto público de los ingresos procedentes de las exportaciones de petróleo crudo no ha significado, por una parte, un incremento sustantivo de la

procede del Banco de México y del INEGI, a menos de que se señale lo contrario

disponibilidad de fondos para el gasto público del sector presupuestario, y menos aún para incrementar la industrialización de este sector estratégico.⁴

Los ingresos tributarios después del importante incremento alcanzado durante los primeros años de la década de los setenta, fluctúan alrededor del 10% del PIB, sin que las diversas misceláneas o reformas fiscales modifiquen sustancialmente el estancamiento de esta fuente de ingresos gubernamentales, como puede verse en la **gráfica 6**.

A manera de síntesis, en 25 años México dejó de ser una economía fundamentalmente orientada a la producción para el consumo interno a una conducida por su inserción comercial, proveedora de petróleo y mano de obra y por su integración productiva, a través de los conglomerados, principalmente con la economía de los Estados Unidos. El modelo de "crecimiento basado en las exportaciones" alcanzó sus resultados al finalizar los años noventa, con la característica esencial de una creciente dependencia de las importaciones para exportar, representando las primeras el 64% de las segundas.⁵

Al finalizar los años noventa este modelo de crecimiento profundizó el deterioro de la capacidad de imposición del gobierno federal, de manera que los incrementos en la tasa del IVA no repercuten significativamente en el nivel de captación. A cada crisis se continúa una recuperación tributaria que apenas alcanza los niveles anteriores, sin lograr incrementos por encima del ritmo de la actividad económica.

⁴ Aún cuando, en los meses recientes México se ha convertido en la principal fuente de provisión de crudo hacia los Estados Unidos, inclusive por encima de Arabia Saudita y Venezuela.

⁵ Al respecto puede verse: Correa, Concha y Girón. "México: el curso de la integración en el TLC", en Eugenia Correa y Alicia Girón (Compiladoras) Estructuras Financieras: Fragilidad y Cambio. Ed. IIEc-UNAM. 2002

El cambio de modelo económico y la orientación externa de la economía mexicana ha conducido a la incapacidad de incrementar los recursos fiscales y propiamente se constata una tendencia a su estancamiento en la **Gráfica 7**.

III. Ingresos públicos y deuda

El modelo de crecimiento basado en las exportaciones ha requerido de un importante volumen de importaciones y de expansión de empresas extranjeras. Es además un modelo con elevados requerimientos de divisas, pues mientras que exportaciones e inversión extranjera son fuente de mayor disponibilidad de ellas; las importaciones, los dividendos y regalías las demandan. De ahí que las políticas gubernamentales estén muy atentas a conservar la "confianza" de algunos señalados importantes inversores extranjeros y empresas calificadoras, buscando alcanzar año con año los flujos de divisas indispensables para atender: el servicio de la deuda externa, pública y privada; los déficit comerciales, así sean bajos; los pagos de regalías, dividendos de las inversiones y las remesas de utilidades; y, la salida de flujos de cartera.

La deuda pública ha sido una de las más importantes fuentes de estabilidad y confianza para los inversionistas extranjeros, de acuerdo a las cambiantes circunstancias del entorno financiero: otorgando rendimientos atractivos en valores públicos; ofertando instrumentos con cobertura cambiaria (tesobonos); titulando con atractivos rendimientos los fondos de rescate bancario, la mayor parte en el balance activo de las subsidiarias bancarias extranjeras; fondeando con títulos

públicos el proceso de transformación del sistema de seguridad social basado en el reparto al sistema basado en la capitalización.

La privatización de la seguridad social fue también parte del proceso de incorporación de inversionistas extranjeros en el sistema financiero, en especial porque permite una administración y provisión de liquidez para las colocaciones de títulos diversos. Este proceso de privatización de la seguridad social multiplicó en unos cuantos años la colocación de valores gubernamentales, como puede verse en la **gráfica 8**, cuyos datos no consideran los valores en manos del banco central ni los bonos Ipab. Esta colocación pasó de 200 mil millones de pesos al finalizar 1997 a más de 800 mil millones de pesos al finalizar 2002, se cuadruplicó en cinco años. Así, la deuda interna neta del sector público que en 1996 alcanzaba los 74 mil millones de pesos, es decir el 2.9% del PIB se estima llegó a los 1 100 mil millones al finalizar 2002, el 16.5% del PIB. ⁶

Por su parte, la deuda externa del sector público que había venido creciendo desde la última renegociación de finales de los años ochenta, vuelve a descender al finalizar los noventa, en 2002 se estima en 77 mil millones de dólares, cifra semejante al monto alcanzado en los años de aquella renegociación. (**Gráfica 9**)

Bajo otras condiciones en los mercados financieros, el crédito interno y externo ejercido por el sector público podría constituirse en un elemento fundamental para elevar el gasto público y con ello dar certidumbre de largo plazo a la inversión privada. Sin embargo, en las condiciones de elevada volatilidad financiera, con tasas de interés reales muy altas e inestabilidad en el tipo de cambio,

acompañadas de lento crecimiento económico e incluso estancamiento, el crédito al sector público y especialmente el pago de los intereses de la deuda se convierten en un obstáculo a la inversión y al crecimiento económico.

Las finanzas públicas enfrentan por un lado, la caída en los ingresos tributarios y el estancamiento en los ingresos totales del gobierno federal, junto con una caída del gasto del sector público que lo llevo del 43% del PIB en 1982 al 21.5% en el 2002, como puede verse en la **gráfica 10**; mientras que, por otro lado una creciente parte de dichos ingresos se destina al pago de intereses.

De manera que las finanzas públicas han quedado atrapadas en un doble sentido:

1. un descenso o estancamiento en la capacidad impositiva, y
2. una parte creciente del gasto se destina a pagar intereses,

El pago de estos intereses no incrementa la capacidad de inversión del sector privado, pues el ahorro nacional permanece estancado, el financiamiento bancario al sector privado ha caído a lo largo de los últimos 8 años; y el financiamiento no bancario (aunque procíclico y costoso) es muy reducido. Ello es así, en la medida en que una parte de los intereses pagados por el sector público se destina al pago de intereses de pasivos externos y en todo caso incrementa la disponibilidad de recursos de residentes en el extranjero. Mientras que la otra parte del pago de intereses queda supeditada a la capacidad de ampliación crediticia del sistema financiero nacional, que en particular en los últimos años ha sido decreciente.⁷

⁶ A partir de datos del Banco de México, se refiere a la deuda interna neta consolidada y no considera los bonos IPAB, Pidiregas, Farac, etc.

⁷ Al respecto puede verse: Correa, E. "Reforma Financiera en México", en Correa, E. y Girón, A., (coordinadoras) Economía Financiera Contemporánea, México (en prensa).

El pago de intereses de la deuda externa ha estado determinado por el comportamiento de las tasas de interés en los mercados internacionales de capital y la calificación de riesgo país otorgada a los títulos públicos colocados en el extranjero. (**Gráfica 11**) Se estima que la deuda pública externa ha devengado intereses en los últimos 20 años por alrededor de 184 mil millones de dólares, un promedio de más de 9 mil millones de dólares por año.⁸

Ahora bien, el enorme crecimiento de la deuda interna de los últimos años, como se señaló más arriba, significa un crecimiento también muy acelerado de los intereses que esta deuda devenga. Se estima para 2002 intereses devengados de la deuda pública interna, externa e Ipab por 230 mil millones de pesos, lo que equivale al 3.7% del PIB. Este monto de intereses representa el 35% de los ingresos tributarios del gobierno federal. Así, de cada peso pagado por el contribuyente, 35 centavos son solamente intereses devengados. El componente real de dichos intereses podría ascender al 50% de estos, y es una exigencia del FMI que al menos esta parte sean cubierta con ingresos corrientes.

En 1982 los intereses de la deuda interna y externa representaban el 5.3% del PIB y en el 2002, el 3.7%. Sin embargo, en aquel año, el gasto público alcanzó a ser el 43% del PIB, mientras que en el 2002 solamente es del 21.5%. La tasa de interés real que devengan los pasivos del sector público ha sido uno de los más agudos problemas de las finanzas públicas, pues aún cuando las tasas nominales de interés descienden, las tasas reales permanecen elevadas, por encima de la capacidad de crecimiento de los ingresos públicos, especialmente de los ingresos

⁸ Para tener una idea de magnitud, dicha cifra, por ejemplo, permitiría ofrecer 6 millones de

tributarios, como ilustración puede verse la **gráfica 12**, donde se estima la tasa real de interés solamente con la referencia de la tasa de cetes a 90 días.

IV. Crisis fiscal del Washington Consensus

La primera y más importante línea de política económica recomendada por el Washington Consensus desde sus primeros años, los años ochenta, aún antes de que éste fuera formulado por John Williamson, fue la de reducir el déficit fiscal.⁹ En la segunda mitad de los años noventa, con las reformas de segunda generación, esta exigencia de las políticas de ajuste se convierte en equilibrio fiscal e incluso altas metas de superávit presupuestal.

Como se señaló al inicio, los procesos de apertura, liberalización y desregulación no han sido exclusivos de México, sino de toda América Latina, de los llamados mercados emergentes y de todos los países deudores susceptibles de ser forzados a atender las recomendaciones de política económica del FMI. De acuerdo con cifras del Banco Mundial, entre 1990 y 1999 hay una caída del gasto público en México, Brasil y Venezuela; mientras que se incrementó en Argentina y Colombia, países que destinan una parte de éste aún mayor al pago de intereses. De acuerdo con esas cifras, México destinó al pago de intereses más del 18% del ingreso público, como puede verse en el **cuadro 1**.

empleos al año con salario mínimo.

⁹ Al respecto puede verse: Correa, E. Los Mercados Financieros y la Crisis en América Latina, Ed. IIEc-UNAM, México, 1993.

Esta política de reducción del déficit o equilibrio presupuestal se ha traducido en una constante reducción del gasto público en México y de representar, como se señaló antes, casi el 45% del PIB en 1982 declina al 21% en 2002. A raíz de la crisis de deuda, las políticas de estabilización impuestas fueron obligando al ajuste del gasto público, lo que en realidad ha significado una caída real media anual de 0.29% desde 1981 a 2001, como se ilustra en la **gráfica 13**.

Sin embargo, en términos del gasto público por habitante, esta caída es aún mayor, pues alcanza a ser del 2.19% de descenso real medio anual como se ilustra en la **gráfica 14**. De manera que actualmente el gasto público es mucho menor que el alcanzado hace 20 años. Este descenso ha llevado a reducir todos los renglones presupuestales importantes para el desarrollo: infraestructura, educación, investigación científica y tecnológica, salud y cultura.

La austeridad fiscal directamente se expresa en tasas de crecimiento económico menores y más inestables. El gobierno mexicano renunció a administrar el gasto público de manera contra-cíclica, renunció a mantener un déficit prudente pero efectivo para incrementar el gasto de capital, renunció a aplicar una imposición fiscal redistributiva. Mientras que, siendo el más importante deudor, en los años noventa renunció también a mantener bajas tasas de interés activas en moneda nacional, con lo que muchos de los requerimientos de financiamiento de las grandes empresas nacionales se han canalizado hacia el mercado internacional que a pesar del riesgo cambiario ofrece tasas menos onerosas. Por ello, la deuda externa del sector privado ha crecido rápidamente y sus intereses ahora gravitan

de manera muy importante en el balance de las empresas y en la cuenta corriente del país.

El presupuesto público durante muchos años había sido el estabilizador más importante de la economía mexicana, pues a la manera keynesiana, el gasto público fue anti – cíclico y jugó el papel de elevar el nivel de inversión y estabilizar las expectativas de rentabilidad para la inversión privada. Esto es, además de incrementar el nivel de consumo de los grandes sectores sociales, de contribuir al desarrollo de la infraestructura y a la producción de bienes indispensables para el consumo, colocó un muro de contención para la pobreza sosteniendo la capacidad adquisitiva de los salarios. Con todo ello, el gasto público contribuía a otorgar un piso mínimo a la actividad económica, a la demanda y al consumo domésticos necesarios para el desempeño de la micro, pequeña y mediana empresa y para el conjunto del mercado interno nacional. De manera que, el gasto público generaba la solvencia necesaria para mantener la base tributaria y más aún la propia soberanía monetaria.

Al finalizar 2002 nos encontramos frente a un gobierno que no puede incrementar su base tributaria y fiscalización, pues contrae el gasto público y destina una parte muy importante de éste solamente al servicio de la deuda. Si primero no amplía su gasto de manera significativa, no será viable una verdadera reforma fiscal, mientras que la dolarización de mercado seguirá desplazando a la moneda nacional.

BIBLIOGRAFÍA

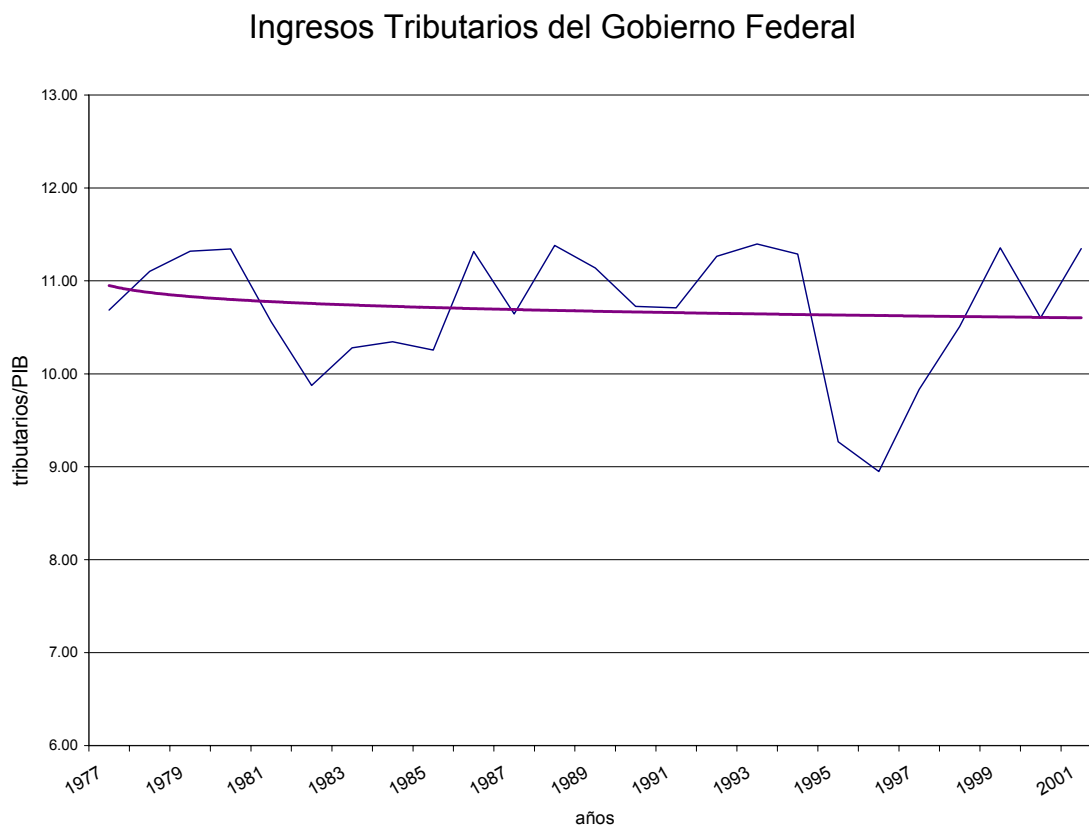
Wray, R. "The perfect fiscal Storm", noviembre 2002. www.warrenmosler.com

Parguez, A. "The absolute paradox of economic policy in contemporary capitalism", septiembre 2002. Paper presented at the Internarional Conference on Postkeynesian Economics, Dijon, 14-16 noviembre, 2002.

Parguez, A. Impacto desestabilizador de la nueva estructura monetaria del capitalismo", en Correa, E. y Girón, A. Estructuras Financieras: Fragilidad y Cambio. IIEc-UNAM, 2002.

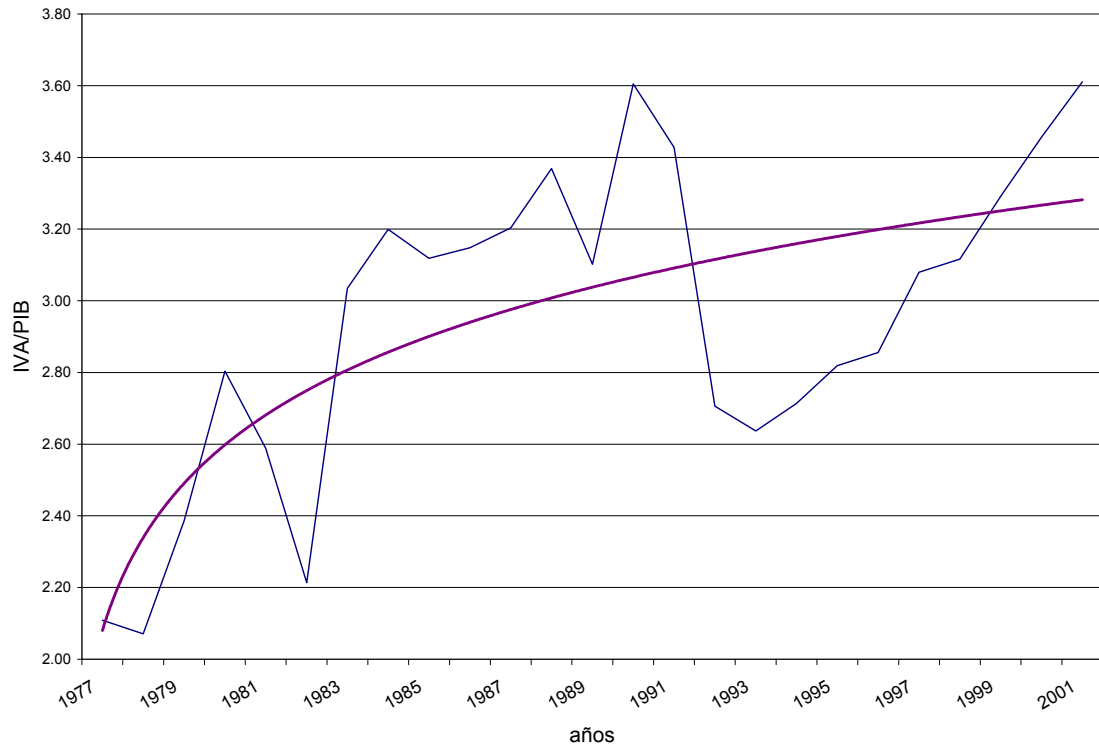
Galbraith, J. "The brazilian Swindle and the larger international monetary problem", en Policy Note 2002/2, Levy Institute. www.levy.org

Gráfica 1



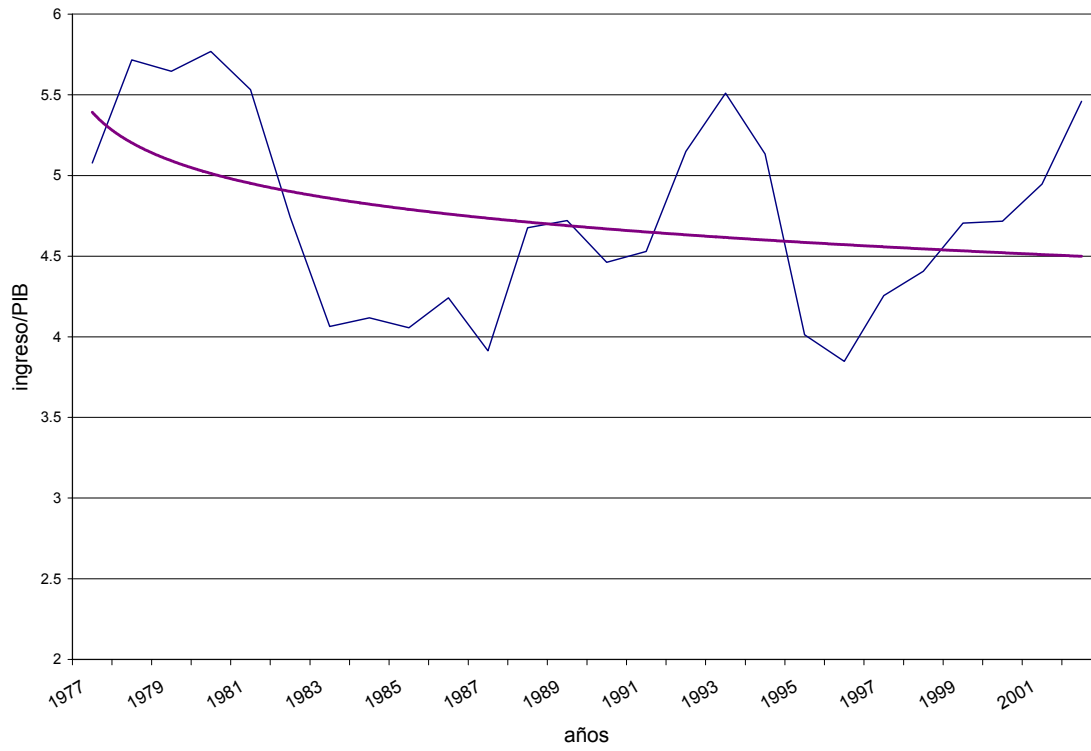
Gráfica 2

Ingreso Federal por Impuesto al Valor Agregado



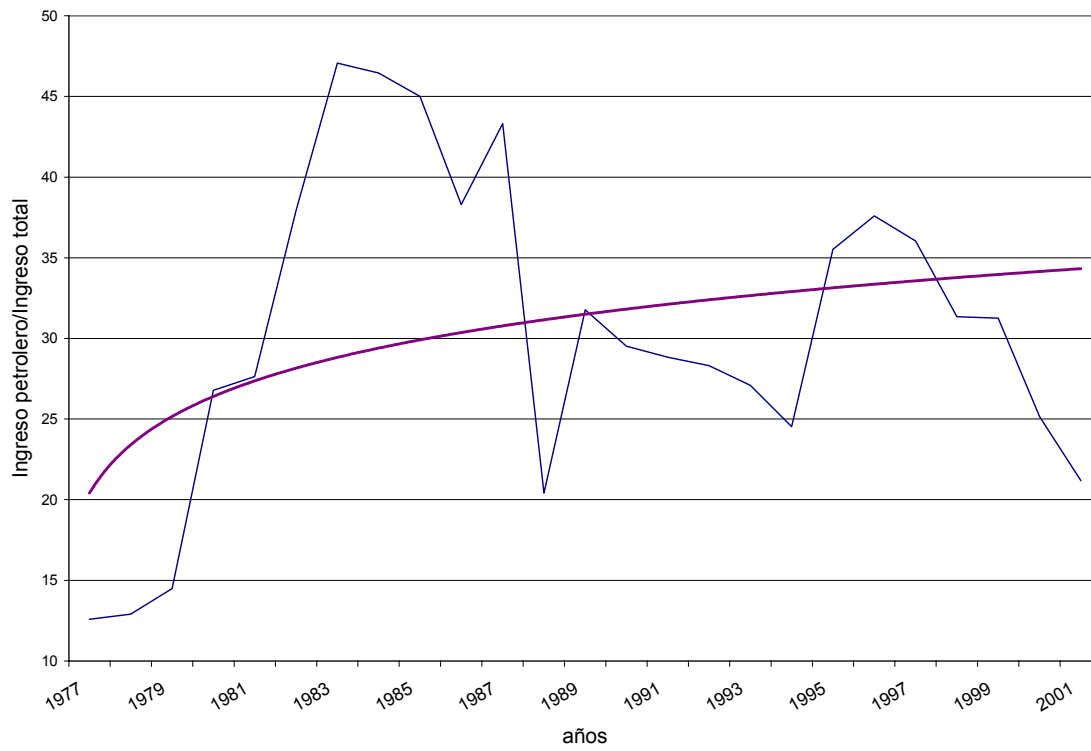
Gráfica 3

Impuesto sobre la Renta



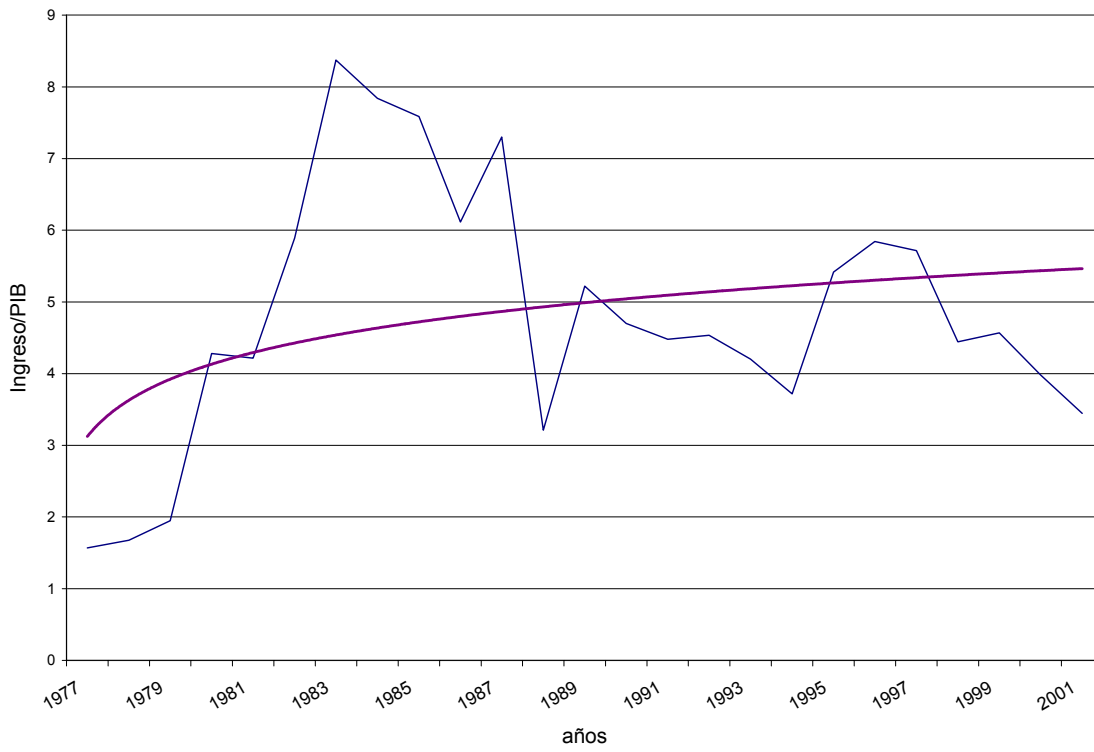
Gráfica 4

Ingreso Petrolero del Gobierno Federal



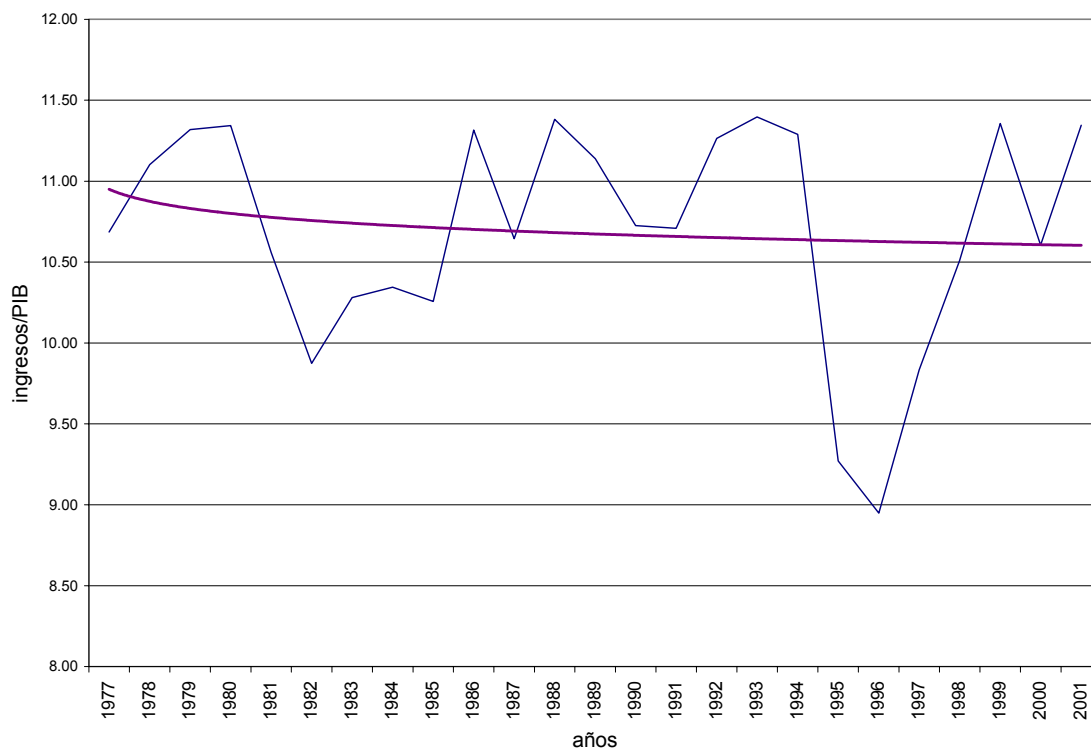
Gráfica 5

Ingreso Petrolero del Gobierno Federal



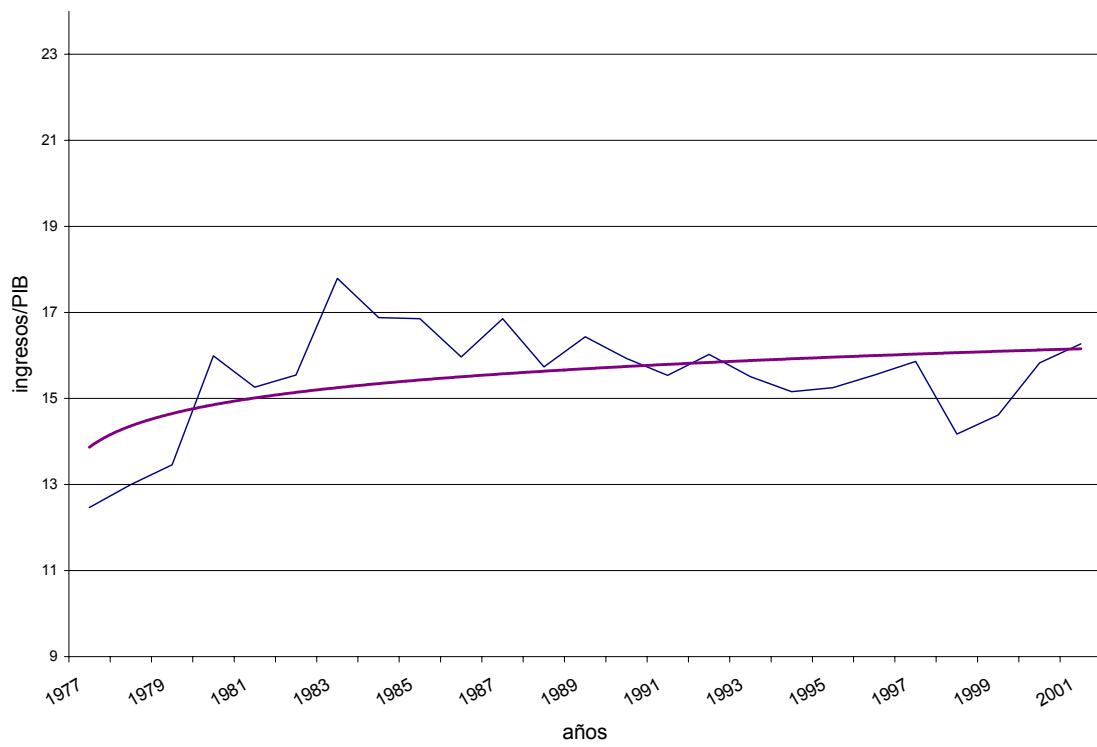
Gráfica 6

Ingresos Tributarios del Gobierno Federal



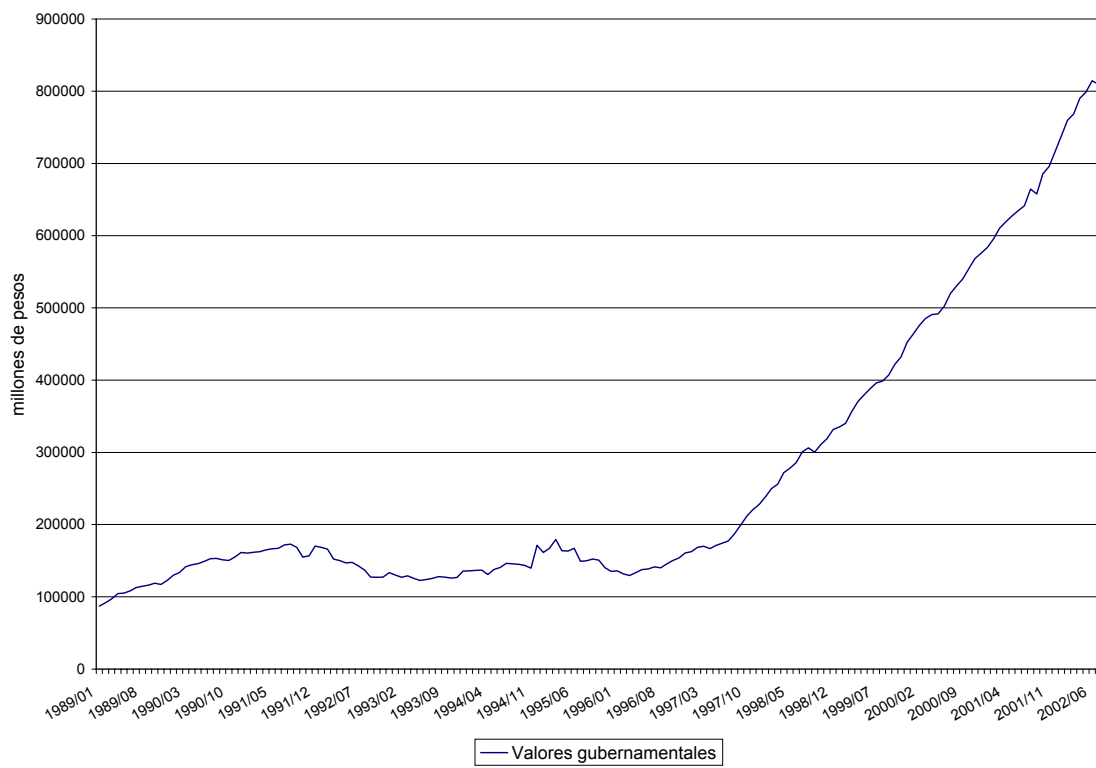
Gráfica 7

Ingresos del Gobierno Federal



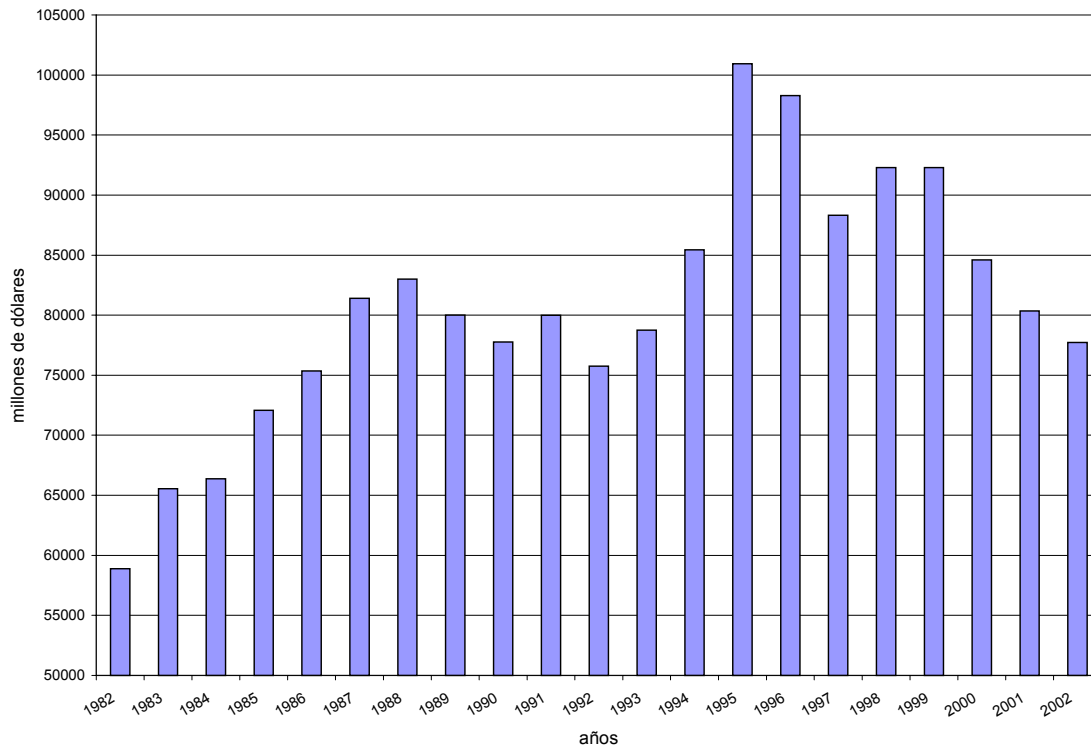
Gráfica 8

Deuda Pública Interna en Valores



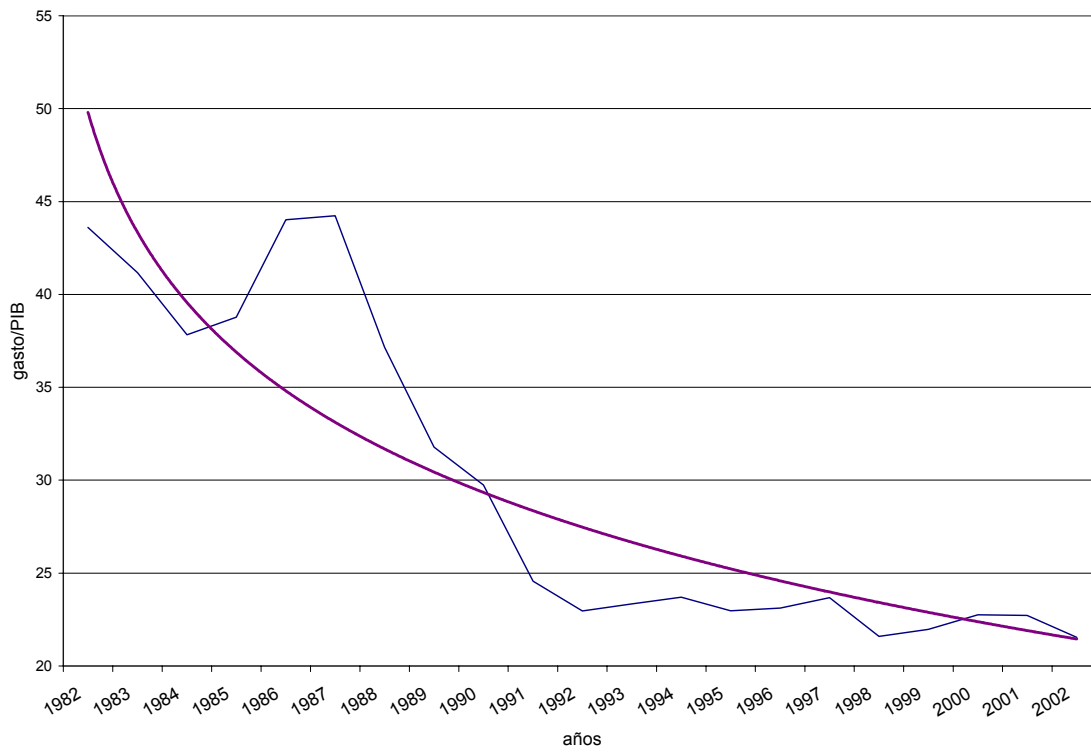
Gráfica 9

Deuda Publica Externa



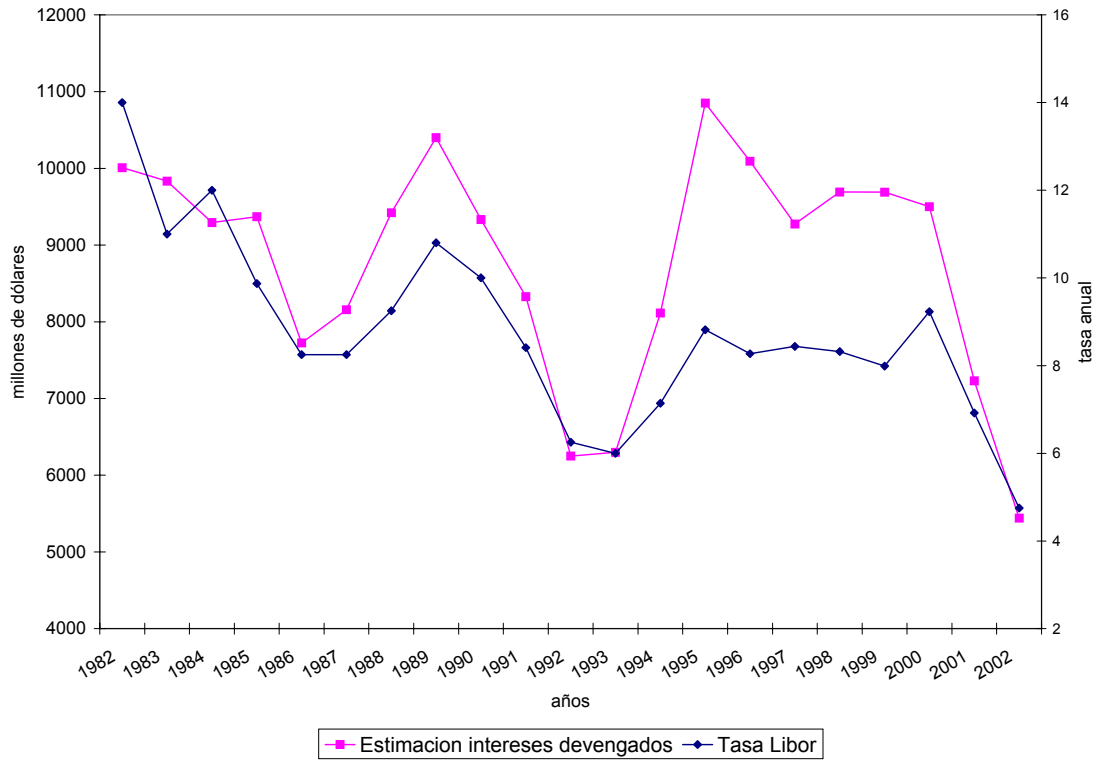
Gráfica 10

Gasto del Sector Público



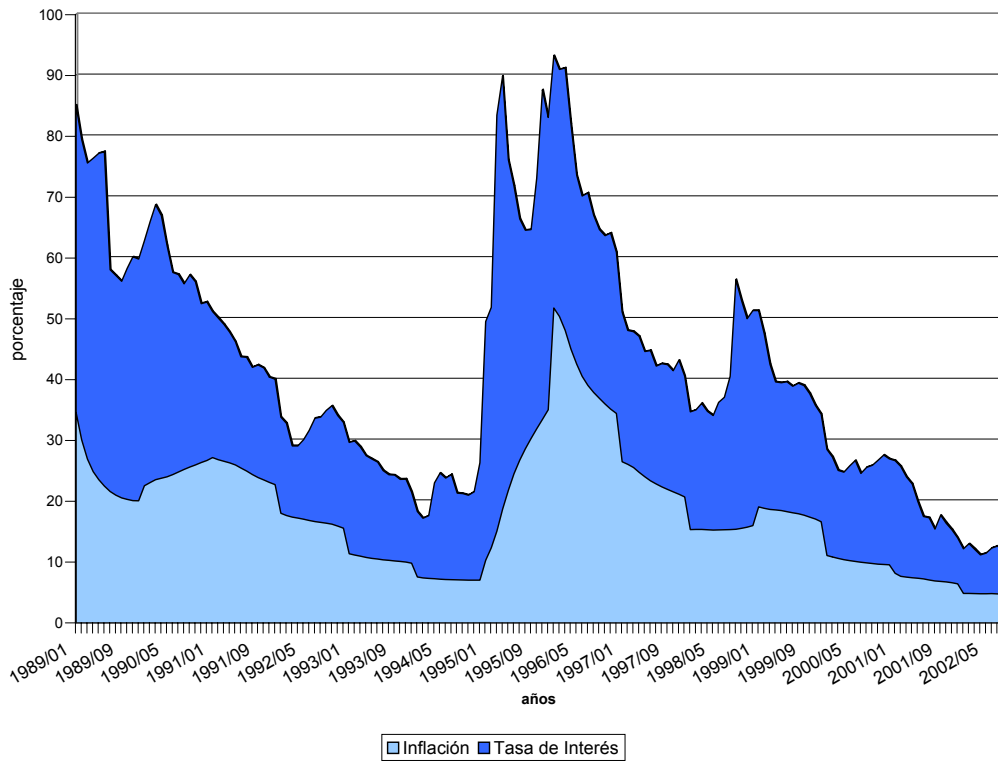
Gráfica 11

Intereses de la Deuda Pública Externa y Tasa Libor



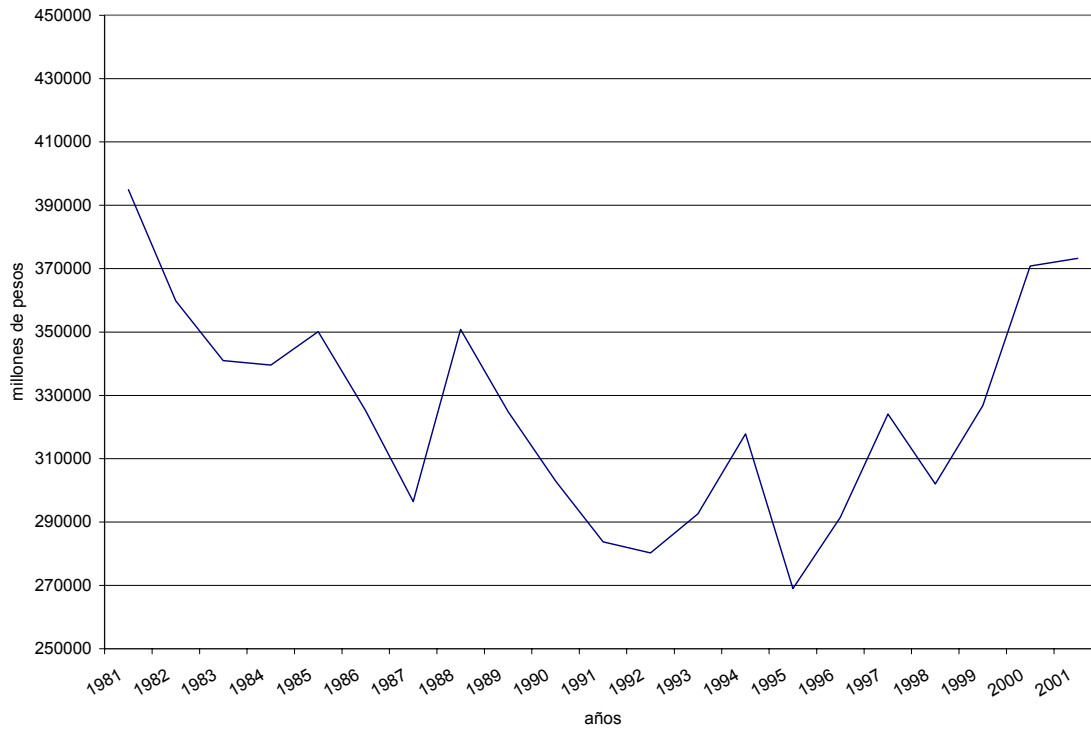
Gráfica 12

Tasas de Cetes e Inflación



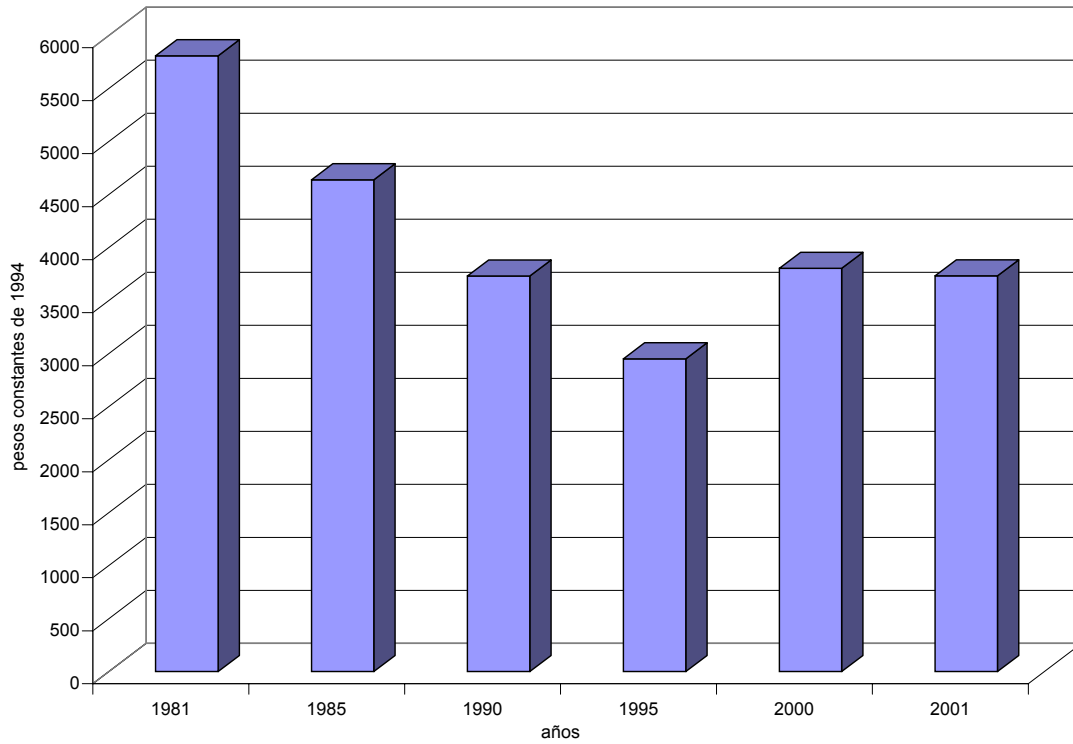
Gráfica 13

Gasto Público Real (precios de 1994)



Gráfica 14

Gasto Público por Habitante



Cuadro 1

Ingreso, Gasto y Pago de Intereses en América Latina*
porcientos

	Ingreso/PIB		Gasto/PIB		Intereses/ Ingreso	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999
América Latina	18.8	20	25.6	21.9	12.8	12.8
Argentina	10.4	14	10.6	17	20.6	20.6
Brasil	22.8	24.9	34.9	26.8	15.4	15.4
Colombia	12.6	12.6	11.6	19.1	26.8	26.8
México	15.3	13.8	17.9	15.5	18.3	18.3
Venezuela	23.7	17.2	20.7	19.4	15.4	15.4

*Cifras del Gobierno Central.

Fuente: Banco Mundial. 2002 World Development Indicators