

IMPULSOS FISCALES Y POLÍTICA CONTRACÍCLICA EN MÉXICO

Óscar R. Palacios Herrera*

RESUMEN

Este trabajo tiene como objetivo principal ser un estudio de caso de México que permita dar opciones de política para la mejor toma de decisiones ante crisis económicas. Basado en la estimación de medidas de impulsos fiscales de rubros de ingresos y gastos públicos, y su correlación con el crecimiento económico, se obtiene que las mejores acciones de política fiscal contracíclica se agrupan en el gasto público, ya que no existe evidencia de que los ingresos tributarios tengan un impulso fundamental.

ABSTRACT

This paper seeks, as its main objective, to be a case study about Mexico that could help create the best public policy, within an economic crisis. Based on estimates using public revenues and expenditures as fiscal stimulus—with their correlation with economic growth—, results demonstrate that the best counter cyclical fiscal policy is in the expenditure side, given that there was not enough evidence found in the public revenue side.

PALABRAS CLAVE: *Política fiscal, políticas contracíclicas, impulso fiscal, ingreso fiscal, gasto público.*

CLASIFICACIÓN JEL: H20, H30, H50, H60.

* Actualmente es estudiante de Doctorado en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). El presente trabajo está basado en la investigación realizada por el autor que fue ganadora del tercer lugar del Premio de Finanzas Públicas Edición 2009, convocado por el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP) de la H. Cámara de Diputados. Correo electrónico: oscar.palacios@alumnos.cide.edu

PRÓLOGO

Durante siglos prevaleció la idea de que la economía debía regirse únicamente por la oferta y la demanda. Sin embargo, tras la primera gran crisis generada en los Estados Unidos, conocida como “la gran depresión”, el economista británico John Maynard Keynes dio un giro a la teoría hegemónica de entonces con su libro *Teoría General del Empleo, el Interés y el Dinero* (1936).

Según la teoría keynesiana, en periodos de crisis, la demanda privada puede ser insuficiente para mantener el empleo, por lo que éste debe ser impulsado mediante políticas públicas para llevar a la economía a alcanzar su potencial. A este tipo de medidas se les denomina contracíclicas, ya que usan políticas expansivas en periodos en que el ciclo económico se encuentra en su parte baja, mientras que las políticas restrictivas se implementan en las partes más elevadas de este ciclo.

Este tipo de políticas contracíclicas expansivas pueden ser monetarias, lo cual consiste en la reducción de tasas de interés que incentiven la inversión, o bien, fiscales, que incrementen el gasto público o recorten los niveles de tributación para estimular el crecimiento mediante un efecto multiplicador en la economía.

Se han generado una serie de análisis para evaluar los impactos de la política fiscal, surgiendo indicadores de impulso fiscal, es decir, del efecto generado en la economía local. De esta forma, el presente estudio busca analizar las posibilidades de política fiscal contracíclica que pudieran ser útiles al gobierno de México para hacer frente a periodos recesivos, con opciones como recortes impositivos o aumento en gasto público, determinando en qué rubros específicos esto puede hacerse.

Así, este trabajo busca no sólo dar respuesta a los planteamientos anteriores, sino que, bajo los parámetros obtenidos, poder evaluar las medidas gubernamentales adoptadas para hacer frente a la crisis económica mundial de 2008-2009, y con todo ello dar opciones de política fiscal en momentos que poco favorecen a la economía del país.

ANTECEDENTES Y MEDIDAS FISCALES ADOPTADAS POR MÉXICO ANTE LA CRISIS

En México, como lo demuestra Sidaoui (2003), existe evidencia de que la política fiscal ha sido principalmente *procíclica* entre 1970 y 1990, lo que se explica, según el autor, por la naturaleza de los ciclos económicos en el país: recurrentes

crisis en la balanza de pagos, que han derivado en la reducción del gasto público debido a los consecuentes programas de estabilización, así como en los riesgos dada la necesidad de mejorar la reputación de la disciplina fiscal.¹ Sin embargo, cabe destacar que esto no siempre ha sido así, ya que hay evidencia histórica de que en ciertos periodos la política fiscal en México ha sido contracíclica. Este es el caso de la década 1930-1940, ya que, como menciona Cárdenas (1987), ante la crisis norteamericana que hacía que el PIB nacional cayera incluso más de 10% anual, el Gobierno Federal pasó de una política procíclica entre 1924 y 1934 obligado por la inquietud pública sobre las dificultades gubernamentales y la inflación, a una política contracíclica, debido a la preocupación del presidente Lázaro Cárdenas por el desarrollo económico y social de la clase trabajadora más que por el equilibrio presupuestario.²

Como menciona Heath (2002), con la renegociación de la deuda externa de 1942 y la prudente administración fiscal entre 1940 y 1950, el gobierno tuvo buen margen de maniobra y capacidad de endeudamiento al iniciar la década de 1960. Sin embargo, el déficit fiscal promedio de las décadas de 1960 y 1970, ubicado en más de 20% del PIB, imposibilitó por décadas la aplicación de este tipo de políticas.³

Pese a no contar realmente con una política fiscal contracíclica por más de tres décadas, el gobierno de México, como respuesta a la crisis económica iniciada en la segunda mitad de 2008, anunció una serie de acciones con el fin de mitigar los efectos del entorno internacional desfavorable en la economía nacional. Dentro de éstas, destacan varios programas fundamentales como el Programa de Apoyo a la Economía, el Fondo Nacional de Infraestructura, el Programa de Apoyo Alimentario Vivir Mejor, el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo y el Acuerdo Nacional de Apoyo a la Economía Familiar y al Empleo.

1) Programa de Apoyo a la Economía

Este programa, anunciado el 4 de marzo de 2008, está orientado, según las autoridades, a apoyar el bienestar de las familias al fomentar una mayor producción, inversión y empleo en la economía mexicana.

1 Basado en Sidaoui (2003).

2 Basado en Cárdenas (1987).

3 Basado en Heath (2002).

El programa de apoyo a la economía incorpora las siguientes medidas:

- *Medidas tributarias y de aportaciones a seguridad social:* descuento del 3% a los pagos provisionales del Impuesto Sobre la Renta (ISR) y del Impuesto Empresarial de Tasa Única (IETU), estímulo fiscal a declaraciones anuales presentadas con Firma Electrónica (FIEL), medidas de simplificación aduanera y arancelaria y descuento del 5% sobre las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).
- *Medidas de apoyo al empleo:* aumentan en un 80% (650 mdp) los recursos al Sistema Nacional de Empleo (SNE) y se abre un portal de empleo gratuito.
- *Medidas en materia de gasto público:* Petróleos Mexicanos (Pemex) incrementa su gasto de mantenimiento, expansión y mejoramiento del Sistema Nacional de Ductos.
- *Apoyo a zonas marginadas:* se fomenta el desarrollo de centros productivos en comunidades marginadas, con lo que se busca una reducción del 22.2% en los costos de producción
- *Acciones en materia de tarifas eléctricas:* se recortan las tarifas, con lo que la factura eléctrica se reduce en aproximadamente 7,800 mdp.
- *Financiamiento de la banca de desarrollo:* se colocan e inducen 27,000 mdp en crédito de la Banca de Desarrollo.

2) Fondo Nacional de Infraestructura

Este programa, anunciado el 18 de julio de 2008, es una herramienta, según las autoridades, para facilitar la ejecución de la agenda establecida en el Programa Nacional de Infraestructura 2007-2012. A través de este fondo se canalizan recursos por 270,000 mdp para inversiones en proyectos de infraestructura entre 2008 y 2012.

Los recursos del Fondo se canalizarán a tres grandes áreas:

1. Carreteras, caminos y puentes; agua, riego, drenaje y saneamiento.
2. Ferrocarriles, puertos, aeropuertos, transporte urbano e interurbano.
3. Proyectos destinados a la preservación del medio ambiente y la biodiversidad.

3) *Programa Apoyo Alimentario Vivir Mejor*

Este programa, anunciado el 8 de septiembre de 2008, y que amplía el Programa Oportunidades, entrega 490 pesos cada dos meses para que las familias de escasos recursos compren alimentos y otros productos básicos y 240 pesos más también cada dos meses como ayuda frente a la alza de precios de los alimentos. Además incorpora un paquete de complementos alimenticios.

4) *Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo*

A decir de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), este programa, anunciado el 8 de octubre del 2008, se compone de medidas coyunturales enfocadas a generar un mayor gasto público, principalmente en infraestructura, y a incrementar la disponibilidad de financiamiento a través de la banca de desarrollo. Adicionalmente, se incluyen medidas estructurales orientadas a fomentar un mayor crecimiento de largo plazo, además de medidas para agilizar la inversión en infraestructura y fortalecer las compras de gobierno a las pequeñas y medianas empresas (Pymes). En conjunto, el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo implica un mayor impulso fiscal, disponibilidad de financiamiento a sectores prioritarios y proyectos del Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo por 255.3 mdp.

El programa para impulsar el crecimiento y el empleo incorpora las siguientes medidas:

1. *Programa de gasto en infraestructura:* destaca un estímulo fiscal por 90,300 mdp, equivalente a 0.7% del PIB, que incluye la construcción de una refinería de Pemex.
2. *Programa de apoyo financiero y a la infraestructura:* resalta el financiamiento a las empresas a través de la banca de desarrollo, con particular énfasis en las Pymes, al sector agropecuario, a la infraestructura y al sector vivienda por 130 mdp en 2009. Lo anterior, acompañado de medidas que permitan a las Sociedades de Inversión de Fondos para el Retiro (Siefors) y los bancos comerciales incrementar los recursos canalizados a la inversión en infraestructura, a Pymes y a vivienda. Adicionalmente, se establece en todo el país el Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo, con una inversión adicional en el sector que podría llegar a 17,500 mdp en 2009.

3. *Medidas estructurales para el crecimiento y la competitividad:* sobresale una reforma integral al esquema de inversión de Pemex que incluye eliminar los Proyectos de Inversión Diferidos del Gasto Público (Pidiregas), convertir en deuda pública el pasivo de estos instrumentos y excluir la inversión de Pemex de la meta de balance presupuestario, lo que genera un margen presupuestario por 78,300 mdp. Adicionalmente, se propone permitir a Pemex que emplee los recursos acumulados en su Fondo de Estabilización al cierre de 2008 (12,000 mdp), para los gastos asociados a preparar la construcción de una refinería y otras obras de infraestructura.

5) *Acuerdo Nacional en Favor de la Economía Familiar y el Empleo*

Este acuerdo, anunciado el 7 de enero de 2009, busca mejorar la competitividad para alcanzar un crecimiento más acelerado, incluso una vez superada la crisis. El programa generará, según la SHCP, un estímulo a la demanda interna de 120 mil millones de pesos (1% del PIB), mientras que las medidas propuestas en materia de precios públicos reducen la inflación esperada para 2009 en 1.1%.

Las acciones a las que se compromete el Gobierno Federal, bajo este acuerdo, se organizan en cinco rubros:

1. *Apoyo al empleo y a los trabajadores:* destacan programas de preservación del empleo, empleo temporal, ampliación del retiro de recursos de las cuentas de ahorro en caso de desempleo, así como una mayor cobertura del Seguro Social para trabajadores desempleados.
2. *Apoyo a la economía familiar:* sobresale el congelamiento de los precios de las gasolinas. Adicionalmente, se reduce en un 10% el precio del gas licuado de petróleo (LP) y se amplía el financiamiento a la vivienda del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit) y del Fondo para la Vivienda del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (Fovissste) en 28% y el de la Sociedad Hipotecaria Federal (SHF) en 39%.
3. *Apoyo a la competitividad y a las Pymes:* destaca la reducción de tarifas eléctricas industriales.
4. *Inversión en infraestructura para la competitividad y el empleo:* resaltan recursos por 17,000 mdp a Pemex y 14,000 mdp a entidades federativas para inversión,

así como recursos al Fondo Nacional de Infraestructura y al Banco Nacional de Obras (Banobras) por 65,000 mdp.

5. *Gasto público transparente, eficiente y oportuno*: destaca la aceleración del gasto público para 2009 en un 51% en el primer trimestre y un 30% en el primer semestre.

ESTUDIOS PREVIOS

Existe en la literatura económica una gran cantidad de análisis para evaluar los impactos de la política fiscal en la economía local, y han surgido, en consecuencia, varios indicadores de impulso fiscal. Sin embargo, los pioneros y más aceptados son los del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

El enfoque del FMI inicia por obtener un presupuesto cíclicamente neutral a partir de un presupuesto actual en el que se suponen los ingresos tributarios y el gasto público con elasticidad unitaria con respecto al PIB corriente, en el primer caso, y al PIB potencial en el segundo. De esta forma, puede establecerse un parámetro presupuestal para saber si la política fiscal es procíclica, neutral o contracíclica. Finalmente, el impulso fiscal es una medida de la magnitud del estímulo en la demanda agregada, resultado de variaciones en la política de ingreso y gasto en un periodo determinado, ajustando los valores a un año base.

$$IF_{FMI} = \left(\Delta G - \frac{G_0}{Y_0^P} \Delta Y^P \right) - \left(\Delta T - \frac{T_0}{Y_0^P} \Delta Y \right)$$

donde

G = gasto público

T = ingresos por impuestos

Y = PIB

O = subíndices que representan el año base

P = superíndices para definir el PIB potencial

Si bien algunos economistas adoptan el análisis del FMI por su simplicidad, es cierto que contiene algunas debilidades, principalmente el hecho de asumir elasticidades

con valores unitarios. Por eso se desarrolló una técnica alternativa, la de la OCDE, que no restringe las elasticidades, siendo la estimación de éstas el primer paso para continuar luego de forma similar a la metodología del FMI. Cabe señalar que otra diferencia fundamental de la alternativa de la OCDE es que se ajustan los valores con respecto al PIB actual y potencial y no con años base:

$$IF_{FMI} = \left(G - \eta_G \frac{G_{-1}}{Y_{-1}} (Y - Y^P) \right) - \left(T - \eta_T \frac{T_{-1}}{Y_{-1}} (Y - Y^P) \right)$$

donde

G = gasto público

T = ingresos por impuestos

Y = PIB

O = subíndices que representan el año base

P = superíndices para definir el PIB potencial

METODOLOGÍA

Este análisis se basa en la metodología del estudio realizado por Van den Noord (2000) que, surgido de la propuesta de la OCDE, busca separar los componentes estructurales y cíclicos de la balanza pública de un país, pero en comparación del trabajo pionero, incorpora un análisis por separado para los diferentes tipos de ingresos fiscales.

Primero se estima el PIB potencial o tendencial de la economía mexicana mediante el uso del filtro de Hodrick-Prescott, de modo que pueda compararse con la mayoría de los estudios internacionales sobre este tema. Así, se toman datos de PIB de 1990 a 2007 con un $\lambda = 30$. Posteriormente, se analizan las elasticidades ingreso de los diferentes componentes del gasto, así como de los rubros impositivos. Para ello se estiman regresiones simples por mínimos cuadrados ordinarios bajo una estimación de la forma

$$\ln G_{it} = \alpha + \beta \ln Y_t + \varepsilon_t$$

para la categorías de gasto público (G_i), de 1990 a 2007, o bien

$$\ln T_{it} = \alpha + \beta \ln Y_t + \varepsilon_t$$

para las categorías de ingresos públicos (T_i) de 1990 a 2007, donde α es la constante, β es la elasticidad ingreso, Y_t es el PIB real anual, y ε_t es el término de error.

Con los resultados anteriores se utiliza la metodología de Van den Noord (2000) para separar los componentes estructurales y cíclicos de la balanza fiscal de un país. Así, los componentes cíclicos de la cuenta pública se calculan sustrayendo la parte estructural estimada de los ingresos y gastos públicos de sus niveles actuales. Mientras tanto, los componentes estructurales se calculan de los actuales niveles ajustados proporcionalmente de acuerdo al cociente entre el PIB potencial y el actual, incluyendo las elasticidades anteriores. Hay que comentar, que a diferencia del estudio de Van den Noord, se estiman no sólo los impuestos en diversos rubros, sino también el gasto público en sus diferentes clasificaciones.

$$b^{**} = b - b^* \quad (1)$$

$$b^* = \frac{\sum_i T_i^* - \sum_i G_i^*}{Y^*} + X \quad (2)$$

donde

b^{**} = componente cíclico del balance fiscal

b^* = componente estructural del balance fiscal

b = balance fiscal actual

G_i^* = componente estructural de la i -ésima categoría de gasto público estructural

T_i^* = componente estructural de la i -ésima categoría de impuesto público

X = otros ingresos gubernamentales no tributarios

Y^* = nivel de producto potencial

$$y \quad \frac{T_i^*}{T_i} = \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\alpha_i}; \quad \frac{G_i^*}{G_i} = \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\beta_i} \quad (3)$$

donde

T_i = ingresos públicos derivados de la i -ésima categoría de impuestos

G_i = egresos públicos derivados de la i -ésima categoría de impuestos

Y = nivel actual del PIB

α_i = elasticidad de la i -ésima categoría de impuestos respecto al PIB

β_i = elasticidad de la i -ésima categoría de gasto público respecto al PIB

Después de un despeje algebraico obtenemos

$$T_i^* = \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\alpha_i} T_i ; G_i^* = \left(\frac{Y^*}{Y} \right)^{\beta_i} G_i \quad (4)$$

Finalmente, dada la ecuación (4), podemos obtener un indicador de impulso de cada uno de los rubros del gasto público, de la forma

$$IG_i = G_{i,t}^* - G_{i,t-1}^*$$

De igual manera se estima un indicador de impulso de cada uno de los tipos de impuestos, de la forma

$$IT_i = T_{i,t}^* - T_{i,t-1}^*$$

con lo cual se busca estimar los impactos promedio de la política fiscal en el PIB de la economía mexicana entre 1990 y 2007 dadas las series estadísticas más confiables y disponibles para México.

Resultados del impulso fiscal para México

Después de realizar las estimaciones podemos definir si verdaderamente es conveniente que en México se tengan políticas fiscales “a la keynesiana”, o bien, si este tipo de mecanismos no son efectivos para impulsar el crecimiento económico en tiempos de crisis, dado que en estudios recientes para ciertos países se ha demostrado que los efectos del gasto gubernamental son *no keynesianos*, es decir,

que el impulso fiscal discrecional no incide de forma positiva en el crecimiento del PIB.⁴ Para ello, el ingreso y el gasto público se dividen en clasificaciones tanto generales como específicas. Así, se toma una rama general (v.g. Ingreso Presupuestal), y además sus subdivisiones (ISR, IVA, Impuesto Especial sobre Productos y Servicios –IEPS– y Tenencia). De la misma forma, en los egresos se toma un rubro general (v.g. Gasto Programable), clasificaciones intermedias (Desarrollo Social, Desarrollo Económico y Gobernabilidad) y rubros más particulares (Educación y Salud, entre otros).

Tabla 1
Elasticidades e impulso fiscal del ingreso
Porcentaje

	Elasticidades Ingreso	Impulso fiscal (% del PIB)	Probabilidad*	R ² **	Correlación***
Ingreso público (total)	0.8775	3.1525	95%	0.0581	0.2410
Ingreso presupuestal	0.9019	4.5893	94%	0.0585	0.2418
ISR	0.8050	1.0325	71%	0.0567	0.2382
IVA	0.7880	0.7948	70%	0.0564	0.2374
IEPS	0.6526	0.0986	59%	0.0526	0.2294
Tenencia	0.5848	0.0347	59%	0.0501	0.2239

* Porcentaje con el que se rechaza la causalidad en el sentido de Granger del ingreso al crecimiento del PIB.

** Medida de bondad de ajuste entre impulso fiscal y crecimiento del PIB.

*** Correlación entre PIB e impulso fiscal.

Así, del estudio de elasticidades e impulsos fiscales del ingreso público de la Tabla 1,⁵ se desprende la notable evidencia de que en México no existe una correlación verdaderamente significativa entre el impulso del ingreso público y el crecimiento del PIB, además de que no existe causalidad en el sentido de Granger en ninguno de los tipos de ingreso.

4 Tal es el caso del estudio hecho para Bulgaria por Neicheva (2007).

5 Así como de las gráficas de impulso fiscal contra crecimiento del PIB que no están reproducidas aquí por falta de espacio, pero están disponibles por parte del autor.

Tabla 2
Elasticidades e impulso fiscal del gasto
Porcentaje

	Elasticidades ingreso	Impulso fiscal (% del PIB)	Correlación*
Egreso público (total)	0.8768	3.1177	0.2410
Gasto programable	0.9255	4.9749	0.4480
Desarrollo Social	0.8864	3.1623	0.4180
Educación	0.8263	1.3042	0.3432
Salud	0.8015	0.6427	0.1979
Seguridad Social	0.7448	0.6275	0.2836
Asistencia Social	0.6563	0.1210	0.0402
Desarrollo Regional	0.7434	0.3642	0.5910
Desarrollo Económico	0.8499	1.0083	0.4885
Laboral	0.5236	0.0123	0.0460
Desarrollo Agrícola	0.7299	0.0933	0.4103
Energía	0.8262	0.6047	0.3223
Gasto Comunitario	0.7111	0.2136	0.5363
Gobernabilidad	0.7330	0.2815	0.4514
Legislativo	0.5599	0.0226	0.4399
Soberanía	0.6926	0.1473	0.4908
Seguridad	0.6632	0.1046	0.3173

* Correlación entre PIB e impulso fiscal.

Por otra parte, las Tablas 2 y 3, nos dan evidencia de que en México sí hay una correlación positiva entre el impulso del gasto público y el crecimiento del PIB, además de que existen resultados para confirmar que, bajo una elevada significancia, los impulsos fiscales de gasto público causan en el sentido de Granger el crecimiento del PIB y no a la inversa.

Tabla 3
Significancia de los impulsos fiscales de gasto público
según la causalidad de Granger y R²

	Probabilidad*	Correlación**	R²***
	Desarrollo Regional	0.5910	0.5910
	Seguridad ^{a)}	0.3173	0.3173
5%	Seguridad Social	0.2836	0.2836
	Salud	0.1979	0.1979
	Laboral	0.0460	0.0460
10%	Soberanía	0.4908	0.4908
	Gobernabilidad	0.4514	0.4514
	Desarrollo Económico	0.4885	0.4885
15%	Desarrollo Agrícola ^{b)}	0.4103	0.4103
	Asistencia Social	0.0402	0.0402
	Gasto Comunitario	0.5363	0.5363
20%	Legislativo	0.4399	0.4399
	Energía	0.3223	0.3223
	Gasto programable	0.4480	0.4480
	Educación	0.3432	0.3432
30%	Desarrollo Social	0.4180	0.4180

* Porcentaje con el que se rechaza la causalidad en el sentido de Granger del gasto al PIB.

** Correlación entre PIB e impulso fiscal.

*** Medida de bondad de ajuste entre impulso fiscal y crecimiento del PIB.

a) Sin embargo, también muestra una alta causalidad de Granger del PIB al gasto público (82%).

b) Sin embargo, también muestra una alta causalidad de Granger del PIB al gasto público (83%).

Opciones de política pública

Como ha podido evidenciarse, el análisis de impulsos fiscales nos da resultados mixtos para la aplicación de políticas contracíclicas en México. Por una parte, el efecto de los ingresos fiscales es contrario a lo esperado, es decir, que una reducción de impuestos no trae consigo un incremento en el PIB, lo cual hace que sea inviable algún esquema de exenciones tributarias, ya que no sólo reduciría la capacidad recaudatoria del Estado, sino que no se convertiría en un detonante

del crecimiento económico en tiempos de crisis. Las principales hipótesis para explicar este resultado tienen que ver con las características del sistema impositivo mexicano: su inflexibilidad, su limitada base de contribuyentes, la corrupción, la dificultad de los trámites, los regímenes especiales, etc.

Por otra parte, los impulsos fiscales del gasto público nos arrojan resultados muy interesantes: aquí podemos decir que hay evidencia de que los egresos gubernamentales son efectivamente un impulso para el crecimiento económico, lo que puede ser fundamental en tiempos de crisis. Esto hace que sea no sólo posible, sino deseable, algún esquema de incremento en el gasto público para hacer frente a periodos en los que el PIB crezca por debajo de su tendencia. Ahora bien, el siguiente cuestionamiento viene sobre los rubros que favorecen en mayor medida el crecimiento económico. En este caso tomamos un amplio margen de significancia para la prueba de causalidad de Granger, incluyendo todos los rubros de la Tabla 3, con lo que el cuestionamiento se resuelve observando que la correlación entre impulso fiscal e incremento del PIB sea simplemente la mayor. De esto, obtenemos que los rubros con un mayor impacto, y que por lo tanto deberían ser los pilares del gasto público en México si se quiere impulsar el crecimiento, son aquellos que se presentan en la Tabla 4; es decir, que la mayoría de los rubros que de forma más evidente impulsan el crecimiento de la economía se relacionan con el desarrollo económico, el desarrollo social y, en menor medida, con la gobernabilidad.

Tabla 4
Rubros con mayor correlación de impulsos fiscales y PIB*

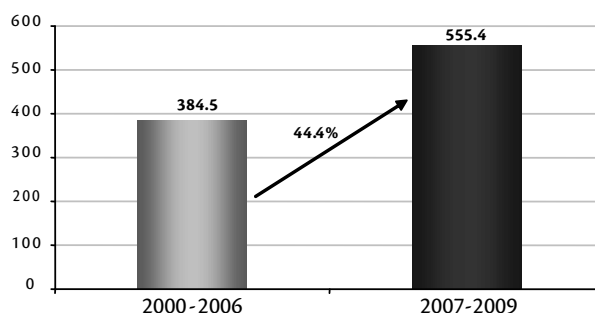
1. Desarrollo Social	0.4180
1.1 Desarrollo Regional	0.5910
1.2 Educación	0.3432
1.3 Seguridad Social	0.2836
1.4 Salud	0.1979
2. Desarrollo Económico	0.4885
2.1 Gasto Comunitario	0.5363
2.2 Desarrollo Agrícola	0.4103
2.1 Energía	0.3223
3. Gobernabilidad	0.4514
3.1 Soberanía	0.4908
3.2 Legislativo	0.4399
3.3 Seguridad	0.3173

*Cabe destacar que las correlaciones restantes son menores a 0.15.

Como se estableció anteriormente, en respuesta a la crisis económica iniciada en la segunda mitad de 2008, el gobierno de México anunció una serie de acciones con el fin de mitigar los efectos del entorno internacional desfavorable en la economía nacional. Dentro de éstas, destacan varios programas fundamentales como el Programa de Apoyo a la Economía, el Fondo Nacional de Infraestructura, el Programa de Apoyo Alimentario Vivir Mejor, el Programa para Impulsar el Crecimiento y el Empleo y el Acuerdo Nacional de Apoyo a la Economía Familiar y al Empleo.

Gráfica 1

Inversión impulsada
(miles de millones de pesos 2009)



Fuente: SHCP.

Tabla 5

Programa de gasto adicional (millones de pesos)

Infraestructura de CFE	4,000	Infraestructura carretera	10,700
Mantenimiento en Pemex	6,000	Infraestructura para incrementar la productividad del campo	5,750
Infraestructura en Seguridad Pública y Nacional	5,500	Infraestructura urbana (Fondos Metropolitanos)	750
Vivienda	1,000	Infraestructura ferroviaria	1,650
Infraestructura educativa	6,000	Fondo Pyme	2,000
Infraestructura deportiva	1,000	FONAES	500
Infraestructura hospitalaria	4,500	Sistema Nacional de Empleo	250
Infraestructura hidroagrícola y de riego	3,000		
Infraestructura turística	500		
		Total	53,100

Fuente: SHCP.

A continuación, con base en la metodología anterior, esto es, tomando todas las causalidades mayores a 70% como significativas, se expone la Tabla 6, de la que se deriva que de los rubros principales que se observan principalmente en las medidas contracíclicas tomadas, los que concuerdan con los mayores impulsos fiscales son los seis primeros, es decir, aquellas acciones encaminadas a fortalecer el gasto comunitario, el desarrollo económico, el desarrollo social, el sector energético y la seguridad social. Por su parte, rubros como Salud y Educación tienen un impulso fiscal menor, dado que la mayor parte de su efecto es a mediano y largo plazo.

Ahora bien, destaca principalmente el rubro laboral, el cual se incluye en los programas elaborados, pero lamentablemente su impulso fiscal es reducido. El anterior, al igual que el de los ingresos públicos es un tema de discusión. Sin embargo, esto puede deberse fundamentalmente a la inflexibilidad del mercado laboral en México, así como al alto índice de empleo informal y subempleo que existe en el país.

Tabla 6
Rubros principales en las medidas tomadas*

1. Gasto comunitario (apoyo a zonas marginadas)	0.53630
2. Desarrollo económico (Pymes)	0.48850
3. Desarrollo económico (Infraestructura en comunicación)	0.48850
4. Desarrollo social	0.41800
5. Energía	0.32230
6. Seguridad social	0.28360
7. Laboral	0.04600

* Los valores representan la correlación entre impulso fiscal y PIB, calculada en este estudio para estos rubros en general.

Finalmente, es notable que en los programas mencionados en este trabajo no se haga mucha mención sobre disminuciones o exenciones tributarias, lo cual va en el mismo sentido del análisis: no hay evidencia para sugerir que los ingresos en México constituyan un impulso fiscal fundamental.

CONCLUSIONES

Como hemos podido apreciarlo en el presente trabajo, el tema de las políticas fiscales contracíclicas no es nuevo en México, pero ante las balanzas públicas

deficitarias observadas a lo largo de más de treinta años fue difícil su aplicación. Sin embargo, ante un panorama de mayor estabilidad económica y prudencia fiscal, la implementación de este tipo de políticas es factible.

Así, se tiene evidencia de que en México no existe una correlación negativa verdaderamente significativa entre el impulso del ingreso público y el crecimiento del pib, debido a la estructura del sistema impositivo mexicano. Por su parte, los impulsos fiscales del gasto público nos arrojan resultados muy interesantes, ya que hay evidencia de que estos egresos son efectivos para el crecimiento económico, lo que puede ser fundamental en tiempos de crisis. Esto hace que sea no sólo posible, sino deseable, algún esquema de incremento en el gasto público para hacer frente a periodos en los que el PIB crezca por debajo de su tendencia, a contrapartida de las exenciones tributarias, que sólo empeorarían las cuentas fiscales al no haber evidencia de la eficacia de su impulso. Ahora bien, bajo esta metodología pareciera que los rubros generales de Desarrollo Social y de Desarrollo Económico debieran ser los pilares de políticas fiscales contracíclicas.

Del presente estudio se observa que de las medidas contracíclicas implementadas por el gobierno mexicano entre 2008 y 2009, los rubros que concuerdan con los mayores impulsos fiscales son las acciones encaminadas a fortalecer el gasto comunitario, el desarrollo económico, el desarrollo social, el sector energético y la seguridad social. Por su parte, rubros como Salud y Educación tienen un impulso fiscal menor, dado que la mayor parte de su efecto es a mediano y largo plazo y el rubro laboral, aunque se incluye, tiene un efecto fiscal reducido, debido a la inflexibilidad del mercado de trabajo, así como al alto índice de empleo informal y subempleo existentes. Además, es preciso notar que en los principales programas no se haga una mención significativa de temas relacionados con los ingresos fiscales, lo cual va en el mismo sentido del análisis.

Cabe mencionar que este estudio toma con cierta laxitud, para las opciones de política pública, la significancia de las pruebas de causalidad de Granger. Sin embargo, al anexarse los cuadros con los valores probabilísticos pueden restringirse los resultados a tomar si así se desea.

Finalmente, es pertinente aclarar que este trabajo está basado en una metodología determinada y que existe una serie de opciones técnicas adicionales, tales como los modelos de equilibrio general o modelos VAR, que pueden utilizarse para estudios posteriores. No obstante, cabe mencionar que el presente estudio es simplemente un análisis de caso para México, y no un trabajo que pretenda se le añada a la literatura teórica de la materia. Su intención es más bien constituirse en un apoyo para los funcionarios públicos para la mejor toma de decisiones, bajo el

entendido de que únicamente se definen medidas de impulso fiscal para el crecimiento económico, sin que se hayan tomado en cuenta ni aspectos distributivos, ni aquellos relacionados con los efectos de la seguridad pública o la mejora en el medio ambiente, entre otros.

REFERENCIAS

- Cárdenas, E. (1987), *La Industrialización Mexicana durante la Gran Depresión*, El Colegio de México, México.
- Heath, J. (2002), “La política contracíclica en México (I, II, III y IV)”, periódico *Reforma*, México.
- INEGI (2007), “Banco de Información Económica” (http://dgcnesyp.inegi.org.mx/bdiesi_bdie.html), México.
- Keynes, J.M. (1936), *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Neicheva, M. (2007), “Non-Keynesian effects of government spending: some implications for the stability and growth pact”, MPRA Paper, núm. 5277, pp. 1-28.
- SHCP (2007), “Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas y Deuda Pública” (http://www.apartados.hacienda.gob.mx/estadisticas_oportunas/esp/index.html), México.
- SHCP (2008), “Programa para impulsar el crecimiento y el empleo”, Comunicado de Prensa, núm. 079/2008, México.
- Sidaoui, J. (2003), “Implications of fiscal issues for central banks: Mexico’s experience”. *Fiscal issues and central banking in emerging economies, Monetary and Economic Department, BIS Papers*, núm. 20, pp. 180-197.
- Van den Noord, P. (2000), “The size and role of automatic fiscal stabilizers in the 1990’s and beyond”, OECD, *Economics Department, Working Papers*, núm. 230, pp. 1-32.