

Mesa: “Igualdad, Cohesión e Integración Social”

Tema de la ponencia: **Política fiscal para la garantía de derechos**

Dr. Eduardo Ramírez Cedillo

Muchos son los temas de actualidad en la segunda década del siglo XXI, algunos de los que resultan sumamente interesantes tienen que ver con los eventos de crisis y recesión económica que aún no han sido sorteados del todo. Mientras estos hechos fueron registrados y originados principalmente en países con un grado de desarrollo alto, la repercusión en algunas economías latinoamericanas fue la interrupción de una senda de crecimiento que se había logrado¹.

En la actualidad la forma en que se trata de paliar la situación tiende a estar permeada de medidas de austeridad que van en contra de las personas de menores habilidades lo que origina una repercusión importante para aquellas que no tienen ahorros, trabajo fijo, servicios asistenciales, situación que se acrecienta en función de cuánto dure el escenario recesivo. Dicho contexto juega a favor del incremento de la desigualdad y pobreza sobre todo en aquellos países de ingresos medios donde el flagelo de esos males han estado presentes como una condición recurrente².

Cuando se habla de pobreza y desigualdad en una sociedad moderna, como aparentemente lo son la gran mayoría de las sociedades latinoamericanas, se comienzan a generar ciertas dudas sobre la acción del mercado y del Estado en

¹ Desde 1980 y hasta antes del 2008 en promedio los países del denominado G7 no habían observado un crecimiento negativo de su PIB, América Latina y el Caribe en promedio habían experimentado una senda de crecimiento importante desde el año 2001 hasta el año 2006.

² De forma recurrente diversos economistas altamente reconocidos, como es el caso de Paul Krugman (2012), Joseph Stiglitz (2012), Blanchard et al. (2010), entre otros, han mencionado que el camino de los programas de austeridad seguidos por diversos países en la Unión Europea no son los indicados y menos en una condición en la cual la política monetaria pierde operatividad en virtud de que las tasas de interés han llegado a una condición cercana a cero, el seguir con los programas de contracción fiscal empeora la condición de las personas de menores habilidades en la sociedad incidiendo en el incremento del desempleo, pobreza e inequidad.

dichas economías. Aquellos que siguen siendo afectos a los fundamentales del mercado se apresurarán a mencionar que no se han dado las condiciones necesarias para que las ventajas del mercado se dejen sentir sobre la población en su conjunto y en algunos casos incluso se mencionará que es la acción del Estado la que limita que se puedan dar esas ventajas³. Sin embargo, resulta claro que la libertad del mercado completa no cumple con las promesas ofrecidas por Adam Smith ni sus seguidores, las sociedades enfocadas en el libre mercado, ni se autoregulan, ni mantienen la competencia, ni generan bienestar para toda la sociedad y lo que sí hacen es conducir a escenarios de crisis.

Por otra parte qué rol juega el Estado cuando una sociedad es víctima de la pobreza y desigualdad. ¿Debe ser el garante de los derechos de las personas? ¿Vigilar y posibilitar que la sociedad alcance por sí misma el bienestar? o bien tan sólo limitarse a mantener los presupuestos equilibrados anteponiendo a toda costa las medidas de austeridad que aparentemente le son funcionales a las actividades del mercado.

En el presente documento se piensa que un Estado que se preocupa por garantizar el bienestar social y económico de la población debe hacer uso de la política fiscal para lograrlo, para ello resulta necesario: en primera instancia conocer cuáles son los derechos que deben ser garantizados por el Estado, para ello se recurrirá a la exposición de los derechos fundamentales realizada por Ferrajoli; para posteriormente establecer algunas controversias sobre el desuso y ciertos mitos de la aplicación de la política fiscal y cómo en una condición de mayor integración mundial debe de contarse con el instrumental fiscal para garantizar los derechos de la población.

³ Es en ese contexto que se comienzan a generar reformas estructurales de primera, segunda y tercera generación, que pugnan por una desarticulación de las instituciones que a lo largo del tiempo han sido consolidadas y que conllevan una presencia activa del Estado en las actividades económicas, las vertientes de las reformas estructurales se sustentan en austeridad, liberalización y privatización.

De la constitución y los derechos fundamentales

El contrato Social

En la matización teórica del Estado moderno se puede recurrir al pensamiento de los contractualistas (Hobbes, Locke y Rousseau) para ofrecer una explicación sobre su surgimiento, tomando como punto de partida el Estado natural⁴. Hobbes (1980;100-104), menciona que La naturaleza humana ha hecho a los hombres iguales, con algunas diferencias que en la generalidad no son de importancia; la igualdad de los hombres crea en ellos desconfianza, en el logro de sus esperanzas y consecución de sus fines; dada la desconfianza mutua, ningún procedimiento es tan razonable para que un hombre se proteja, derivándose en ello la guerra. En guerra nada es injusto, es decir donde no hay un poder común, la ley no existe y donde no hay ley no hay justicia. Es la propia naturaleza humana, convertida en pasiones, que inclina a los hombres a la paz.

Estas pasiones son el temor a la muerte, el deseo de las cosas que son necesarias para una vida confortable y la esperanza de obtenerlas por medio del trabajo. La búsqueda de la paz lleva a los hombres a constituir una transferencia de sus derechos mínimos, derivándose con ello un contrato que debe observar factores como: justicia; gratitud; complacencia; facilidad para perdonar; que la venganza de los hombres sólo considere el bien venidero; que ningún hombre por medio de actos o palabras manifieste odio o desprecio a otro; que cada uno reconozca a los demás como iguales suyos por naturaleza; equidad entre los hombres; uso igual de las cosas comunes; etc. Dichos dictados de la razón suelen denominarse leyes, pero de manera impropia porque son sólo conclusiones o teoremas que permiten la conservación y defensa de los seres humanos (Hobbes, 1980; 105-131).

⁴ Lenis (2010) menciona que la explicación de Hobbes sobre el nacimiento del Estado moderno podría simplificarse mediante la hipótesis: estado natural-pacto-estado civil y resulta sencillo vislumbrar que es a través del pacto social mediante el cual las personas abandonan el estado natural.

Los contratos o pactos que no descansan en la espada no son, más que palabras sin fuerza para proteger al hombre (Hobbes, 1980; 137), dado lo anterior la constitución de un Estado que haga valer las garantías de los individuos, se gesta en primera instancia con el fin particular de dar la seguridad, que no se obtiene en un Estado natural.

A diferencia de Hobbes, John Locke (1980) describe que el Estado natural no conlleva a una condición de conflicto permanente con los demás y solo en casos excepcionales un hombre podrá conseguir poder sobre otro. A decir de Locke (1980; 6), en el Estado natural la razón (ley natural) enseña a la humanidad que siendo todos iguales e independientes nadie deberá dañar a nadie en su vida, salud, libertad o posesiones. La trasgresión del Estado natural conlleva a un estado de guerra donde tendrá como consecuencia el uso de una nueva trasgresión, en ambos de acuerdo con Cardona (2008) se presentan conflictos dada una fuerza ilegítima que es el resultado a decir de Porrúa (2005) que cada hombre sea el juez de su propia causa y el ejecutor de sus decisiones de reparación.

Dadas las injusticias derivadas del uso de la fuerza los hombres consentirán juntarse en una comunidad “para vivir cómoda, reguardada y pacíficamente, unos con otros, en el afianzado disfrute de sus propiedades y con mayor seguridad contra los que fueran ajenos al acuerdo” (Locke, 1963; 31-33). Cada hombre al consentir la formación de un gobierno asume la obligación de someterse a la voluntad de la mayoría y quedar restringido a sus acuerdos.

Cardona (2008) destaca otra diferencia relevante entre Hobbes y Locke relacionada con el ejercicio del poder, mientras que el primero no establece deberes del gobierno respecto a los gobernados, en el segundo el gobierno jamás se convierte en el soberano tan sólo es un instrumento de la sociedad que deberá estar dividido entre ejecutivo, legislativo y federativo.

Para Rousseau (1982; 9), los hombres han llegado a un punto en el cual los obstáculos que impiden su conservación en el estado natural superan las fuerzas individuales para mantenerse en él, por lo tanto deben buscar una forma de asociación que le permita su subsistencia y que no altere su anterior libertad, la alternativa es el contrato social.

De la breve exposición sobre la consolidación del Estado moderno se puede concluir que la idea del contrato social deviene de una declinación y aceptación de la población de dejar el uso de la fuerza en un ente supra a cambio de que dicho ente garantice sus intereses tutelando como bien primordial su existencia, sin el menoscabo de su libertad, bajo una condición de equilibrios en el poder otorgado y la opción de concluir con el contrato una vez que deja de ser funcional para la población.

Los derechos fundamentales

La consolidación de los Estados nacionales y el establecimiento de sus pactos sociales (Constituciones⁵) ofrece de acuerdo con Ferrajoli (2006) una condición idónea para la garantía del derecho de las personas en una sociedad⁶ y es una parte relevante para la consecución de los derechos fundamentales, que deben ser entendidos como todos los derechos vitales cuya garantía es condición necesaria para la paz, el derecho a la vida y a la integridad personal, los derechos civiles políticos, los derechos de libertad, pero también, en un mundo en el que

⁵ Añón (2002), define a los Estados constitucionales como sistemas donde existe una constitución democrática que establece límites jurídicos al poder para la garantía de las libertades y derechos de los individuos y que tienen carácter normativo.

⁶ Uno de los antecedentes más emblemáticos del reconocimiento de los derechos personales es la declaración de independencia de los Estados Unidos de América en 1776 en la cual se afirma que todos los hombre son creados iguales y que son dotados por su creador de ciertos derechos inalienables, entre los que destacan, la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad. También lo es la declaración de los derechos humanos en la Francia de 1789 como deber de las sociedades políticas la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre como son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión (Rolla, 2002; 34-35)

sobrevivir es siempre menos un hecho natural y cada vez más un hecho artificial, los derechos sociales para la supervivencia.

Por su parte la igualdad en términos jurídicos es expuesta por Ferrajoli (2011; 742-45), como aquella condición en la cual las personas naturales tienen la titularidad de los mismos derechos universales, situación que se vuelve complicada ya que las personas son todas y en todo distintas tanto de hecho como de derecho. La desigualdad jurídica es determinada por la esfera de los derechos patrimoniales, mientras que la igualdad radica en el carácter universal de los derechos fundamentales.

En las sociedades modernas la desigualdad está asociada al mercado y a la competencia por lo cual es inevitable, pero puede y debe de reducirse mediante la satisfacción de los derechos fundamentales y en particular a los que son denominados bienes sociales, en los cuales se encuentran los alimentos y fármacos. Lo paradójico resulta que tanto alimentos como fármacos son bienes patrimoniales, no obstante su prestación como bienes sociales se debe a una condición de derecho positivo en el cual se considera necesaria la acción del Estado para tutelar en condiciones de igualdad la supervivencia de las personas (Ferrajoli, 2011; 689-734). En cualquier sociedad las personas son desiguales pero la garantía de que puedan ostentar los mismos derechos se debe a un trato equitativo por parte del Estado. Los derechos fundamentales son un contenido básico del orden jurídico en la medida que dispone de límites materiales para los poderes públicos y establece las medidas de acción a las que habrán de avocarse dichos poderes, en ese sentido establecen un freno y una condicionante de acción a las actividades del Estado. En el caso de la constitución mexicana de 1917 el freno está dado por los derechos individuales y ciudadanos, mientras que la condicionante de acción la establecen los derechos sociales⁷.

⁷ De acuerdo con Tello (2003), Los derechos individuales y ciudadanos, establecen las garantías de la integridad espiritual y física, así como el ejercicio de la libertad para otorgar y ejercer el poder, mientras que el derecho social establece las garantías de que el Estado propiciara la satisfacción

Los cambios en América Latina

La instauración de nuevos ordenamientos constitucionales o bien la reformas constitucionales ha sido una práctica común en América Latina de acuerdo con Negretto (2010), en el lapso de tiempo comprendido entre 1978 y 2008, se han sancionado 15 nuevas constituciones⁸ en la región, con excepción de Bolivia, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, todos los países restantes generaron una nueva constitución⁹, desde el punto de vista de su contenido muchos cambios buscaban fortalecer la ciudadanía y promover el ejercicio compartido del poder, mediante la expansión de los derechos individuales y colectivos (Negretto, 2009).

La tendencia de las reformas en América Latina en materia de derechos y garantías podría resumirse en los siguientes aspectos:

“...derechos tendientes a proteger la privacidad y la identidad de las personas, derechos del consumidor, derecho a la información, y protección contra la discriminación por razones de raza, género o religión...acciones tendientes a prevenir la violación de derechos individuales...Con pocas excepciones, las nuevas constituciones y reformas han mantenido o incrementado el reconocimiento de los derechos sociales. Se pueden observar también en las nuevas constituciones de varios países, como Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay y Venezuela, derechos de tipo comunitario, como son los derechos políticos, territoriales y culturales de las comunidades indígenas” (Negretto, 2009)

Las nuevas constituciones y las reformas constitucionales al avanzar sobre una condición mayor de derechos y garantías individuales y sociales tal parece que lo

de las necesidades básicas de la población liberando a cada habitante de los obstáculos que le impidan en su condición de persona libre su desarrollo.

⁸ Si se amplía el plazo se podrían contabilizar 16 nuevas constituciones con la Constitución de República Dominicana promulgada en 2010 (Nolte, 2011)

⁹ El autor destaca el caso de Ecuador en virtud de que en se crearon y pusieron en operación 3 nuevas constituciones en el periodo 1978, 1998 y 2008, la constitución de 1978 tuvo como escenario el paso de un régimen autoritario a uno democrático, mientras que la de 1998 fue el resultado de una crisis política que hicieron inviable mantener la anterior, por último la del 2008 tuvo un matiz más de carácter político (Negretto, 2009).

que están haciendo es reconocer que las economías de mercado han dejado un saldo negativo para la mayoría de la población lo que precisa una refundación del Estado.

La vinculación del Estado y la economía

Desde las primeras ideas de Adam Smith respecto a sus principios sobre el funcionamiento de la economía se han establecido diferentes posturas que van desde los Estados planificados hasta la demanda de los liberales por la mínima participación del Estado en la economía, pero la duda se sobrepone a qué tan mínima debería de ser dicha participación y en este sentido la visión del padre del liberalismo económico podría ser menos restrictiva de lo que se piensa por algunos de sus seguidores. De acuerdo con Smith los gastos relevantes de una sociedad estarán relacionados con los referentes a la defensa, justicia, obras e instituciones públicas, así como una parte a la manutención del soberano

En lo relacionado con los gastos a la defensa en un inicio cuando los contingentes se componían de milicianos que en tiempos de paz regresaban a sus propias actividades, los recursos destinados a esta actividad resultaban bajos, sin embargo en la medida en que se sofisticaron las técnicas de combate y las armas fue necesario pasar de milicias a ejércitos bien conformados tanto en tiempo de paz como de guerra. A medida que se desarrollan las actividades económicas las personas son menos belicosas y en ese sentido son sujetas de pueblos barbaros. Las milicias de los pueblos barbaros son superiores a las naciones civilizadas, pero un ejército permanente siempre será superior a una milicia.

“la primera obligación del soberano, que es la de proteger la sociedad de la violencia e injusticia de las demás sociedades independientes se va haciendo gradualmente más costosa, a medida que avanza la civilización. La fuerza militar, que en un principio no ocasiono ningún gasto al soberano en época de paz o de guerra, con los progresos sociales es necesario que la sostenga, primero en periodos de guerra, y después en tiempos de paz.”
(Smith, 1997; 627)

Por su parte en materia de justicia, Smith establece una relación importante del Estado para la preservación de la propiedad privada y supone que dada la condición de desigualdad en una sociedad la abundancia del rico excita la indignación del pobre y la necesidad alentada por la envidia conlleva al pobre a invadir la propiedad privada del rico lo que hace necesario el establecimiento de un gobierno civil. Dada la evolución de las sociedades y ciertas características de superioridad entre sus miembros (Superioridad de las cualidades personales, de la edad, de la fortuna y del nacimiento) la necesidad por guardar la propiedad privada dará por resultado el establecimiento de un orden interno, Smith (1997; 633), siguiendo a Locke, menciona:

“Los ricos especialmente se hallan interesados en mantener aquel orden de cosas que sirve de manera eficaz para protegerles en la posesión de sus privilegios. Los de inferior fortuna se conciertan en la defensa de los de superior riqueza, para que éstos a su vez, se pongan de acuerdo en la protección y defensa de sus propiedades...El gobierno civil, en cuanto instituido para asegurar la propiedad, se estableció realmente para proteger al rico del pobre, o a quienes tienen una propiedad de quienes no tienen ninguna”

En cuanto a las instituciones y obras públicas Smith menciona que deberán correr a cargo del Estado cuando aun siendo necesarias para la sociedad no sean objeto del interés de los particulares dado que los beneficios que pueden reportarles son menores a los costos en los que se debe incurrir para llevarlas a cabo, las obras e instituciones adicionales a la defensa y justicia deben de “servir para facilitar el comercio de la nación y fomentar la instrucción del pueblo” (Smith, 1997; 639), en el primer caso la generación de infraestructura para el movimiento de las mercancías facilita de buena forma el comercio, en lo referente a la educación, aun cuando se trata de destacar por varios medios que la educación privada es mejor que la pública, lo cierto es que Smith abre una puerta importante para la participación del Estado en esta actividad: en primera instancia se puede destacar que si no hubiera escuelas públicas no se enseñarían ciertos conocimientos que no tuvieran demanda; también se hace necesaria la educación pública para todos aquellos que no pueden cubrir su costo; dada la división del trabajo las personas

son destinadas a unas cuantas operaciones que son repetitivas, por lo que van perdiendo su capacidad de razonamiento, en palabras de Smith (1997; 688) el trabajador “adquiere la destreza de su oficio, a costa de sus virtudes intelectuales, sociales y marciales” esa es la condición a la que cae el trabajador pobre sin la presencia activa del Estado; la población más pobre que es la más abundante tiene serias carencias para buscar su instrucción, sus actividades son monótonas y sencillas y les dejan poco tiempo para instruirse, por lo que el Estado podría brindar educación elemental en los primeros años a las personas más pobres antes de que tuvieran que empezar a trabajar (Smith, 1997; 686-690).

También para Smith es claro que el Estado debe ser responsable de la salud:

“...estaría justificada la atención vigilante por parte del gobierno, de la misma suerte que se requiere su solicitud más acuciosa para impedir que la lepra o cualquier otra enfermedad repugnante, aunque no sea mortal o peligrosa, se difunda en el cuerpo social” (Smith, 1997; 692)

La visión de Smith sobre el gasto público no es diferente hoy en día y en la teoría moderna de la política fiscal y las finanzas públicas se categoriza el gasto en la asignación destinada a los bienes públicos, el relacionado con el desarrollo de capital humano y el destinado a la generación de capital físico. La defensa y justicia serían bienes públicos, mientras que la educación y la salud serían gastos relacionados con la formación de capital humano y las obras públicas el gasto en capital físico.

Al abrir la puerta a la generación de instituciones y obras públicas, la visión liberal deja de ser tan mínima como se ha querido interpretar y la acción del Estado ofrece muchas oportunidades para una economía de mercado.

Después de la crisis del 29 del siglo pasado y de forma generalizada después de la segunda guerra mundial y hasta antes de la década de los 80's, también del siglo anterior, a decir de Galbraith y Lievana (1981) había un consenso en los países industrializados sobre la intervención del Estado en la economía,

misma que se puede resumir en los siguientes términos: manejo macroeconómico para minimizar los problemas de inflación y desempleo; proporcionar a las personas aquellos servicios que por su naturaleza no pueden ser obtenidos del sector privado o que la economía privada no proporciona a todos; deben aplicarse medidas para proteger a las personas de eventos que no pueden afrontar en su carácter individual.

Para autores como Hyman Minsky (Papadimitriou y Wray, 1997), la participación del Estado en la economía debería de ser más bien amplia ya que un Estado grande podría evitar el desempleo y la inestabilidad de precios mediante las siguientes acciones:

Contar con un gobierno grande posibilita estimular la inversión privada, en este sentido el gasto gubernamental tendría que ser consistente con el nivel de inversión y tendría que ser más o menos representativo de acuerdo con los niveles de desempleo, aun cuando tendría que estabilizarse en una cuantía importante para poder instrumentarse con fines contra-cíclicos.

En materia de empleo, el gobierno debe garantizar trabajo a todo el que lo solicite, fungiendo como empleador de última instancia, desarrollando la estrategia de tal manera que no conlleve a la inestabilidad económica e inflacionaria, para lo cual tendrá que establecer una demanda infinitamente elástica de trabajo, con un piso mínimo de salarios que no dependa en el corto ni largo plazo de la ganancia del negocio, esta estrategia de empleo implica necesariamente un gobierno de gran tamaño que pueda asegurar estas condiciones laborales, adicionalmente si el salario mínimo referido no se ajusta ascendentemente muy a menudo, podría actuar como estabilizador de sueldos y llevar a una menor inflación.

En materia financiera también es necesario un gobierno grande para mantener el control del banco central y que éste acompañe las decisiones

de política económica, además de que pueda fungir como prestamista de último recurso, ofreciendo la liquidez necesaria a los agentes económicos para evitar posibles problemas de insolvencia, de manera adicional la vigilancia prudencial al sistema bancario es indispensable para otorgar confianza a los inversionistas.

Por último, en lo que respecta a la fuerza de mercado, un gobierno pequeño, necesita de la colusión de las empresas para mantener el nivel de beneficios, sin embargo con un gobierno grande, el déficit garantiza el mantenimiento de las ganancias.

No obstante lo comentado en torno a la vinculación del Estado y la economía, el mundo regresó a las ideas neoclásicas en las cuales las economías se autorregulan, en ese escenario no hay cabida para la acción del Estado y se supone que entre menos participación tenga es mejor, no porque se tenga una condición de repudio al gasto del Estado, sino por la idea de que dicho gasto tendrá que ser financiado por impuestos, deuda o emisión monetaria, lo que tendrá serios inconvenientes para el buen desempeño de la economía, como es la inflación, el incremento de las tasas de interés o la ineficiencia en la asignación de los recursos, dejando de lado la política fiscal.

La acción de la Política fiscal

Una de las formas en las cuales se puede apreciar la acción decidida de un Estado en la sociedad está relacionada con la postura de la política fiscal que se ejerza. Dicha política ofrece mediante un dato simple de observar y sencillo de explicar cuál es la postura económica que se tiene respecto a objetivos tales como el crecimiento, el empleo y el nivel de precios. Derivado del pensamiento keynesiano se puede estimar que cuando se ejerce un déficit fiscal se intenta expandir el crecimiento y generar empleo, mientras que un superávit tendrá como objetivo estabilizar el nivel de precios.

Aun cuando para muchas personas esto puede ser una condición que se cumple siempre en la teoría fiscal también se han denotado ciertos efectos que se han denominado no keynesianos y que ofrecen una explicación contraria donde se supone que el incremento del gasto puede ser contraccionista y que un incremento de impuestos puede generar una expansión económica dadas las buenas expectativas que se generan en la economía¹⁰.

A raíz de los desequilibrios monetarios que se registraron en la década de los setentas, la política fiscal deficitaria fue descartada como opción de política económica. La única política fiscal que se podría operar es aquella que tuviera como principal objetivo el mantenimiento de los equilibrios fiscales, para economistas como Haavelmo (1945), no había necesidad de incurrir en déficit para solventar los problemas de empleo en una sociedad, ya que siempre que los impuestos cumplieran con la distribución del ingreso y la propensión marginal a consumir de los agentes económicos fuera diferente de acuerdo con su nivel de ingreso el efecto de la política fiscal resultaría positivo¹¹.

El abandono del uso de la política fiscal de corte keynesiano¹², se dio por diversas razones dentro de las que se pueden destacar (Blanchard, et al., 2010): *el*

¹⁰ Cuando se supone la existencia de agentes racionales en lugar de tener efectos positivos derivados de las políticas fiscales expansivas lo que se observará serán efectos negativos o también llamados efectos no-keynesianos, en la literatura existen diversos estudios que tratan de aportar evidencia de la presencia de efectos no keynesianos en la economía, algunos de ellos son: Mcdemott y Wescott (1996), Perotti (1996), (1999), Giavazzi y Pagano (1990), (1996) y (2005), Giavazzi et al. (1999), Alesina y Perrotti (1996) y (1997), Alesina y Ardagna (1998), Jönsson (2004), Rzorica y Ciżkowicz (2005).

¹¹ Y claro está que mientras los problemas de una economía se encuentren dados por la inequidad en la distribución del ingreso esa será una alternativa, pero no resulta certera esa visión en nuestros días ya que cuando los gobiernos suponen que los impuestos son la única fuente de financiamiento y dada una condición de economía globalizada los impuestos dejan de cumplir con su función distributiva, como se verá más adelante la globalización económica imprime una condición en la cual la soberanía de los países en materia del ejercicio autónomo de sus políticas públicas se ve seriamente restringido, situación que se incrementa cuando se pierde el carácter soberano de su moneda.

¹² Que ha tratado de ser denigrada como la postura de un economista que independientemente del contexto en la economía siempre está pugnado por el ejercicio del déficit fiscal, en definitiva eso es poco objetivo ya que en el planteamiento de Keynes (2003; 353-354) se hace una distinción entre gasto corriente y gasto de capital, estableciendo que en el caso del segundo bien podría ser usado de forma contracíclica, mientras que el primero debería observar cierto equilibrio (Camara Neto y Vernengo, 2004).

escepticismo sobre sus efectos, bajo la teoría keynesiana estándar se anticipa el ejercicio del déficit fiscal que puede generar alzas en la tasa de interés e inflación dependiendo de cómo se realice el financiamiento por lo que los resultados sobre las medidas adoptadas serán inciertos¹³; **efectos de corto y largo plazo**¹⁴, Easterly y Rebelo (1993), mencionan que las variables fiscales pueden ser relevantes en la determinación de los niveles de producto, pero no es probable que tengan efectos en la tasa de crecimiento; **restricciones y rezagos**, Milton Friedman (1948) sino es el primer economista en matizar la ineficiencia de la política fiscal, sí es el más representativo, para él la acción fiscal presentaba rezagos en su aplicación por tres motivos principales: 1) la necesidad de acción y el reconocimiento de la acción, 2) por reconocer la necesidad de acción y el reconocimiento de la acción y 3) por el tiempo en tomar la acción y el efecto que esta tenga en la economía, las restricciones impuestas por los procesos democráticos al que son sometidas las medidas fiscales y el tiempo de maduración a la postre han sido determinantes para que sea tomada la monetaria como política hegemónica.

La **preponderancia de la política monetaria**, es un bastión en el desuso de la fiscal, a raíz de lo que Arestis y Sawyer (2002) han denominado el nuevo consenso sobre la política macroeconómica, se ha venido gestando un cambio en el énfasis de la estructuración de políticas económicas que favoreció la actuación de la monetaria sobre la fiscal. Con el fin de estabilizar la economía se establece como requisito necesario que la política monetaria sea conducida por un Banco Central independiente que cuente con una política fiscal pasiva.

¹³ A decir de algunos autores no importa si el déficit es financiado con emisión monetaria o deuda, el resultado terminará siendo la inflación. Para Sargent y Wallace (1981), la venta de bonos puede generar presiones inflacionarias en la medida que se alcance un límite en el cual, los intereses y el monto de la deuda derivados de la venta de los bonos, tengan que ser financiados por la creación de nuevo dinero, en ese esquema tarde o temprano el resultado será inflación adicional.

¹⁴ Existe una cantidad importante de documentos que explotan la condición de corto y largo plazo sobre los efectos de la política fiscal, en algunos casos se cree que la perspectiva de corto plazo corresponde a la keynesiana, mientras que la de largo plazo es más bien neoclásica, pero de acuerdo con Bernheim (1989) es una visión equivocada ya que son otras las diferencias relevantes entre escuelas de pensamiento.

En economías pequeñas y abiertas donde se supone que la política monetaria tiene como principal objetivo mantener el valor de la moneda la PF tiene que coordinarse con la primera manteniendo un gasto mínimo y evitando llevar a cabo posturas contra-cíclicas. La credibilidad de cualquier intento de la política monetaria por disminuir la inflación debería de estar sumamente ligado al comportamiento de la autoridad fiscal que debería de observar como norma de política el mantenimiento de la Disciplina Fiscal ya que de lo contrario su capacidad se vería limitada (Dwyer, 1982). En este sentido para que la independencia del Banco Central funcione es necesaria la complicidad de una autoridad fiscal conservadora o la determinación de un marco legal explícito en materia fiscal que impida el exceso de gasto sobre el ingreso ya que en el corto plazo la sanidad de la moneda no puede ser mantenida sin un sistema fiscal sano (Fraser, 1994).

La preponderancia de la política monetaria con objetivo inflacionario llevada a cabo por un banco central independiente puede crear la ficción de estabilidad monetaria y financiera pero su impacto sobre el crecimiento económico tiene por resultado un costo social alto (Ortiz, 2002), con una política fiscal incapacitada para hacer frente a las fluctuaciones de corto plazo. En América Latina se priorizaron las políticas de estabilización, bajo la lógica causal: “primero estabilizo, luego crezco”, para lo cual fue necesario olvidarse de la política fiscal. Sin embargo, la realidad enseñó que la estabilidad es un requisito necesario más no suficiente para la búsqueda de otros objetivos que son sumamente deseables en una sociedad como son el crecimiento y el empleo.

La relación de la política fiscal y las variables monetarias¹⁵

Qué se puede decir a propósito de los desequilibrios que tiene la política fiscal en las variables monetarias, en verdad el déficit puede ser el causante de la inflación, el incremento de la tasa de interés y la devaluación de la moneda, bajo ciertas

¹⁵ Una exposición más detallada sobre el tema puede verse en Ramírez (2008a)

consideraciones es posible que se dé el siguiente mecanismo de transmisión: al incrementar el déficit fiscal se obtiene una baja del nivel del ahorro nacional, de la inversión y de las exportaciones netas, lo que condiciona una dependencia por entrada de divisas. El Crowding-out derivado del gasto deficitario incrementa las tasas de interés y consolida una moneda fuerte hacia el exterior, o bien cuando el nivel de deuda conlleva una sensación de incumplimiento se puede generar una devaluación de la moneda (Blanchard, 2004).

Sin embargo, como se dijo anteriormente eso ocurre tan sólo bajo ciertas consideraciones, de forma sucinta se argumentará una postura alterna sobre los efectos del déficit en las variables monetarias, para el caso del crowding-out Arestis y Saywer (2003a), mencionan que el efecto no es inevitable, ya que un aumento suficiente en la oferta de dinero junto a un aumento del gasto gubernamental puede prevenir el incremento en las tasas de interés. Si el Banco Central operando de manera independiente responde a una expansión fiscal incrementando la tasa de interés, es seguro que se dará el efecto desplazamiento, así cualquier efecto desplazamiento dependerá de la contestación de la autoridad monetaria¹⁶.

La política fiscal puede incidir en la inflación mediante dos canales: Por el lado del gasto, si se parte de una economía en una situación de pleno empleo, cualquier gasto adicional en lugar de incrementar el producto tendrá como resultado un aumento en el nivel de precios; mientras que por el lado del ingreso se privilegia el equilibrio fiscal para no crear presiones sobre el nivel de precios al intentar financiar los déficit con la creación de dinero. Es lógico pensar que en una situación donde un país registra tasas de desempleo altas y bajos niveles de productividad, el gasto deficitario incidirá en inflación, pero solo bajo un escenario donde no se establecen las medidas necesarias para que ese gasto incremente la productividad en la economía.

¹⁶ Robert Eisner (1992), menciona que: "Cualquier "Crowding Out" de inversión o de ahorro debería ser entonces atribuido a la (neciamente) política monetaria restrictiva y no a los estímulos fiscales"

El impacto que tiene el déficit fiscal derivado de un mayor gasto público no ocasiona la apreciación de la moneda, es la disciplina fiscal la que genera confianza a los inversionistas externos para aprovechar el diferencial de tasas que ofrecen los mercados emergentes, en la actualidad en economías como la mexicana que ha neutralizado a la política fiscal, ésta tiene poca o nula injerencia en los movimientos del mercado cambiario.

La paradoja fiscal de la globalización

En las sociedades modernas inmersas en contextos de globalización dejar de usar la política fiscal puede ser un grave error ya que a medida que se integran las economías a nivel mundial surgen una serie de oportunidades y riesgos que no pueden ser afrontados sin la presencia de un Estado que use todas las herramientas de política económica con las que cuente, sin embargo, la paradoja consiste en la necesidad de más gasto gubernamental en un contexto de restricción de ingresos tributarios.

La globalización en países desarrollados y en desarrollo ha provocado tendencias fiscales inversas, mientras que en los primeros se ha dado una disminución del gasto que obedece a la baja en las tasas impositivas para mantener su competitividad, en los segundos el proceso de disminución de las tasas marginales presiona el gasto a la baja en una condición donde la necesidad es creciente por razones relacionadas con la propia globalización.

El fenómeno está relacionado a los niveles de gasto-ingreso de donde parten cada tipo de economías, mientras los países desarrollados observaron niveles de gasto gubernamental amplio, resultado de sus políticas de bienestar seguidas después de la segunda guerra mundial, a inicio de la década de los 80's se empezó a generar la idea, entre los liberales, de que las elevadas tasas impositivas constituían un lastre para el crecimiento económico (Krugman, 1994; 62) y con ello el deseo de disminuirlas con el consiguiente ajuste del gasto. En las economías en

desarrollo de acuerdo con Tanzi (2004) los programas de protección social existentes antes del nuevo proceso de globalización eran deficientes y por tanto la reestructuración de los mismos posiblemente implicará un mayor gasto¹⁷ que obligará el incremento de la recaudación impositiva.

La capacidad para que las economías en desarrollo puedan instrumentar una reforma fiscal que posibilite sus programas de seguridad social es limitada y por lo tanto a medida que se incrementa la globalización también lo ha hecho la desigualdad del ingreso. Dada la rapidez de la liberalización económica y la carencia de instituciones se han generado una serie de perdedores en el proceso (Harrison, 2006) que propicia la desigualdad y que se amplía ante la poca capacidad de respuesta por parte del gobierno.

Teóricamente se supone que la liberalización económica puede mejorar la condición de la población con menores capacidades dado que es el factor más abundante en las economías en desarrollo, sin embargo, Goldberg y Pavcnik (2007), denotan que hay evidencias abrumadoras de que la condición de los trabajadores en esta situación no es mejor al menos en comparación con los de mejores habilidades o nivel de estudio. Si bien es cierto como lo destacan los autores que se ha dado un incremento en los dos fenómenos la liga causal entre ellos no es clara del todo, no obstante lo que resulta evidente es que el proceso de liberalización no juega a favor de los menos afortunados¹⁸.

La desigualdad del ingreso puede ser asumida por infinidad de explicaciones¹⁹, pero una de ellas en particular es relevante y consiste en aquella que es resultado

¹⁷ De acuerdo con Rodrik (1988) se puede verificar una relación positiva entre apertura externa y mayor gasto gubernamental, que puede ser explicada por el aumento de la presencia del Estado con el objetivo de eliminar el riesgo que implica una economía más abierta, además de los programas de apoyo a los sectores desplazados por las importaciones y también por el incremento en los servicios de seguridad social.

¹⁸ Sánchez (2003) menciona que el sector intensivo en mano de obra fue el menos dinámico en términos de inversión y crecimiento.

¹⁹ Helpman, Et al. (2008), mencionan tres elementos que pueden causar desigualdad en los salarios y desempleo en los países que siguen el libre comercio: heterogeneidad en la productividad de las empresas, heterogeneidad de las habilidades de los trabajadores y fricciones en el mercado de trabajo que pueden conducir a que trabajadores con las mismas características puedan percibir diferentes salarios.

de la reducción de las tasas impositivas marginales, a decir de Slemrod y Bakija (2000), la desigualdad en las últimas dos décadas se ha venido incrementando mientras las tasas marginales de los impuestos destinados a gravar la actividad de las empresas y personas se han mantenido constantes o incluso se han disminuido.

La política fiscal en la garantía de los derechos.

La crisis financiera de 2008 dejó en claro que se vive una mayor fragilidad a nivel mundial por lo que es necesario tener políticas propias y soberanas que puedan cumplir con los objetivos sociales y garantizar los derechos de la población. Se tiene que tener la claridad de pensamiento y razonamiento para entender que el mercado no va a solucionar los problemas de la sociedad relacionados a la pobreza, inequidad en la distribución del ingreso, falta de oportunidades laborales, etc. El problema es que cuando no se atienden oportunamente dichos problemas ellos mismos se van regenerando en mayor escala, las personas que no encuentran empleo durante mucho tiempo o bien aquellas que no tienen expectativas de mejorar sus salarios, se van quedando rezagados en materia de distribución de ingresos y en algún momento de seguir las cosas en la misma condición llegará una situación de pobreza que será heredada a las próximas generaciones, desde luego que el problema es más complejo que el razonamiento anterior, pero lo cierto es que la condición de mercado no mejora la expectativa social.

La participación del Estado en una sociedad que tiene severas carencias debe ser amplia y atinada. Por lo tanto, una alternativa deseable de garantía de derechos por parte del Estado consiste en una política de empleo, ya que de resultar exitosa ésta conlleva en sí misma la bondad de permitir que las personas puedan dejar de ser dependientes del Estado, la pauta del tamaño (que puede ser una manera de medir su intervención en la economía) está sujeta a los niveles de desempleo, ante una situación de alto desempleo el tamaño del Estado debe ser también

abultado, mientras que en la medida que se disminuye el desempleo también debe de bajar la participación del Estado en la economía.

Avanzar sobre una estrategia de un programa público de empleo, no puede ser el resultado de una receta que pueda llevarse a cabo en todos los países sin importar sus diferencias. Un programa público de empleo debe ser el resultado de un diagnóstico amplio de la economía en materia de productividad, sectores importantes para el desarrollo nacional, componentes de importación de la economía, actividades que se desean incentivar, personas que han quedado fuera del mercado laboral, etc.

La lógica de un programa público de empleo conlleva la realización de gasto deficitario por parte de un gobierno por lo que en su estructuración debe estar presente una condición de cambio en la capacidad productiva de la economía. En ese sentido el gobierno puede emplear a las personas que no estén empleadas mediante diferentes mecanismos, uno de ellos bien podría ser la generación de talleres que mantengan, amplíen y mejoren las capacidades laborales de las personas, con la garantía de que podrán tener mejores perspectivas de empleo cuando la economía se reactive.

Un programa de empleo público debe superar las expectativas que pueda tener cualquier programa asistencial, sin descartar que dichos programa deben seguir presentes dada la descomposición del bienestar en ciertas economías donde la ayuda del Estado es imprescindible.

Sin entrar en detalles adicionales por motivos de espacio, tan solo mencionar a manera de conclusión que Latinoamérica en su conjunto tiene mucho camino que andar en la garantía de los derechos y una buena forma de hacerlo es bajo una intervención decidida del Estado al garantizar los derechos que se denominaron sociales ya que ellos son indispensables en la garantía de los derechos individuales en una sociedad y una forma de hacerlo es retomando la política fiscal

como herramienta fundamental de generación de empleo en una sociedad donde el mercado no logra hacerlo, para ello es necesario retomar el control de la política monetaria, lo que implicaría a su vez tener una moneda soberana. Del último punto no se hace una alusión completa en el texto pero puede encontrarse una ampliación de la discusión en Ramírez (2006, 2008b).

Bibliografía

Alesina A. y Ardagna S., (1998) "Fiscal Adjustments: Why They Can Be Expansionary," *Economic Policy, A European Forum* 27, 1998.

Alesina A. y Perotti R., (1996) "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", NBER, Working Paper 5730, August 1996.

Alesina A. y Perotti R., (1997) "Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", *IFM Staff Papers*, Vol. 44, No. 2, June 1997.

Añón M.J. (2002) "Derechos fundamentales y Estado constitucional", Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 40. Valencia.

Arestis P., y Sawyer M., (2002) "New Consensus," *New Keynesianism, and the Economics of the "Third Way"*", The Levy Economics Institute of Bard College, Working Paper núm. 364.

Bernheim D. (1989) "A Neoclassical Perspective on Budget Deficits", *The Journal of Economic Perspectives*, Vol. 3, No. 2.

Blanchard O. et al., (2010) "Rethinking Macroeconomic Policy", FMI, SPN Núm 03
Camara Neto, Alcino. y Vernengo Matias, "Fiscal Policy and the Washington Consensus: A Post Keynesian Perspective", Working Paper, núm. 9, Utah, Universidad of UTA, Department of Economics, 2004.

Cardona P (2008) "Poder Político, Contrato y Sociedad Civil: de Hobbes a Locke" *Facultad de Derecho y ciencias políticas*. Vol. 38, No. 108.

Dwyer G., (1982) "Inflation and Government Deficits", *Economic Inquiry*, vol. XX.

Easterly W. y Rebelo S., (1993) "Fiscal Policy and Economic Growth: An Empirical Investigation", NBER, Working Paper 4499.

Ferrajoli L. (2006) "Sobre los Derechos Fundamentales", Cuestiones Constitucionales No. 15.

Ferrajoli L. (2011) Principia iuris: teoría del derecho y de la democracia, Trotta.

Fraser B. (1994) "Central Bank Independence: What does it Mean?" Reserve Bank of Australia Bulletin.

Friedman M., (1948) "A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability", The American Economic Review, Vol. 38, No. 3.

Galbraith J. (1981) "La embestida Conservadora" Revista Mexicana de Sociología, Vol. 43.

Giavazzi F. Et al., (1999) "Searching for Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy", Centre for Studies in Economics and Finance, Working Paper No. 16. February 1999.

Giavazzi F. y Pagano M., (1990) "Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries", NBER, Working Paper No. 3372, May 1996.

Giavazzi F. y Pagano M., (1996) "Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy Changes: International Evidence and the Swedish Experience", NBER, Working Paper No. 5332, October 1996.

Giavazzi F. y Pagano M., (2005) "Searching for Non-Monotonic Effects of Fiscal Policy: New Evidence", NBER, Working Paper No. 11593, august 2005.

Goldberg, P. K., & Pavcnik, N. (2007). Distributional effects of globalization in developing countries: National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.

Harrison, A. (2006). Globalization and poverty: National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA

Helpman E., Et al. (2008) "Inequality and Unemployment in a Global Economy", NBER, Working Paper 12885.

Hobbes T., (1998) "Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil", FCE, 2da. Edición, 9na reimpresión, México.

Jönsson K., (2004) "Effective Consumption and Non-Keynesian Effects of Fiscal Policy", Lund University, Department of Economics, Working Paper No. 26, November 2004.

Keynes John M., "Teoría General de la Ocupación el Interés y el dinero", México, FCE, 4ta ed. 2003.

Krugman P. (2012) "Acabad con esta crisis", Ed. Crítica.

Krugman P., (1994) "Vendiendo Prosperidad, Sensatez e Insensatez Económica en una Era de Expectativas Limitadas", Ariel

Lenis J. (2010) "Pacto social y libertad en Thomas Hobbes", Discusiones Filosóficas, año 11 n° 17.

Locke J. (1980) "Segundo Tratado Sobre El Gobierno Civil", Aguilar.

McDermott J. y Wescott R., (1996). "An Empirical Analysis of Fiscal Adjustments", IMF Working Paper WP/96/59.

Musgrave, R. A. (1956). A multiple theory of budget determination. FinanzArchiv/Public Finance Analysis, 17(3), 333-343.

Musgrave, R. Y Musgrave, PB (1992), Hacienda Pública teórica y aplicada: McGraw Hill, Madrid.

Negretto G. (2009) Paradojas de la reforma constitucional en América Latina", Journal of Democracy en Español, Num. 1.

Negretto G. (2010) "La reforma política en américa latina. reglas electorales y distribución de poder entre presidente y congreso", Desarrollo Económico, Vol. 50, No.198.

Nolte D. (2011) "Reformas Constitucionales en América Latina en Perspectiva Comparada: La Influencia de Factores Institucionales", documento preliminar, http://www.cide.edu/evento_detalle.php?e=2038.

Ortiz E., (2007) "Políticas de Cambio Estructural en la Economía Mexicana: Evaluación y perspectivas para un nuevo proyecto de nación", UAM-X.}

Perotti R., (1996), "Fiscal Consolidation in Europe: Composition Matters", American Economic Review, Papers and Proceedings, May 1996.

Perotti, R. (1999), "Fiscal policy in good times and bad", The Quarterly Journal of Economics, vol.114, pp.1399-1436.

- Porrúa F. (2005) "Teoría del Estado", ed. Porrúa.
- Ramírez E. (2006) "El Gobierno Como Empleador de Última Instancia: una Alternativa de Programa Público de Empleo (PPE)", Problemas de Desarrollo, IIE-UNAM, Vol. 137, Núm. 144.
- Ramírez E. (2008) "Las Finanzas Públicas Sanas y la controversia con el Déficit Fiscal en economías emergentes", Comercio exterior, BANCOMEXT, Vol. 58, Núm. 3.
- Ramírez E. "La Política Fiscal desde una perspectiva de Crecimiento Endógeno, Equilibrio Presupuestal y Fluctuaciones de Corto Plazo", Problemas de Desarrollo, IIE-UNAM, Vol. 39, Núm. 152
- Rodrik D. (1998) "Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?", The Journal of Political Economy, Vol. 106, No. 5
- Rolla G. (2002) "Derechos fundamentales. Estado Democrático y Justicia Constitucional", IIJ, Serie Ensayos Jurídicos, No. 7.
- Rousseau J. (1982) "El Contrato Social O Principios De Derecho Político", Editorial Porrúa, séptima edición.
- Rzoríca A. y Cizkowicz P., (2005) "Non-Keynesian Effects of Fiscal Contraction in New Member States", European Central Bank, Working Paper series No. 519, September 2005.
- Sargent T. y Wallace N., (1981) "Some Unpleasant Monetarist Arithmetic", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly Review, Fall 1981.
- Slemrod, J. B., & Bakija, J. (2000). Does growing inequality reduce tax progressivity? Should it? : National Bureau of Economic Research Cambridge, Mass., USA.
- Smith A., (1997) "Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones", FCE, 2da impresión, 9na reimpresión, México.
- Stiglitz J. (2012) "El precio de la desigualdad", Ed. Santillana.
- Tanzi, V. (2004). Globalization and the need for fiscal reform in developing countries. Journal of Policy Modeling, 26(4), 525-542.
- Tello C. (2003) "Estado y Economía", Economía Informa, FE-UNAM, Núm. 318, México.

Tryvge Haavelmo, (1945) "Multiplier Effects of a Balanced Budget", *Econometría*, vol. 13, núm. 4, The econometric Society, New York, 1945, pp. 311-318.