

Recibido: marzo 2014

Aceptado: junio 2014

Importancia del financiamiento al crecimiento económico actual en México

José Luis Martínez Marca¹
Helios Padilla Zazueta²

Resumen

Uno de los principales aspectos relacionados con el crecimiento de la economía ha sido la discusión acerca de si el financiamiento a la inversión productiva representa una limitante importante en el incremento de la producción manufacturera, sobre todo en el caso de las economías emergentes como es el caso de México durante la primera década del siglo XXI. En este sentido, en el presente ensayo se lleva a cabo un análisis sobre el financiamiento público en México hacia el sector industrial y en particular a las manufacturas en los últimos años, para poder discernir y cuestionar acerca si ello ha representado una limitante para avanzar en su desarrollo y modernización, o si las empresas han encontrado fuentes alternativas de financiamiento. Dicha situación se ha derivado sobre todo a partir del alto costo del crédito del sector bancario formal en nuestro país desde 1994, por los efectos de aplicar una política monetaria restrictiva por parte del Banco Central de México, con un objetivo centrado en la estabilidad de precios, lo cual limita el crecimiento de la demanda agregada. Por tanto, el objetivo del presente documento es justamente el de discutir y proponer una política alternativa de financiamiento.

Palabras clave: política alternativa, demanda agregada, economías emergentes.

Clasificación JEL: H54: Infrastructures • Other Public Investment and Capital Stock; H11: Structure, Scope, and Performance of Government.

¹ Profesor-investigador de tiempo completo de la FES-Aragón, UNAM. Miembro del SNI nivel I.

² Profesor-investigador de tiempo completo de la FES-Aragón, UNAM.

Abstract

One of the main aspects related to the growth of the economy has been the discussion regarding whether the bankrolling of productive investment represents a major constraint on the growth of manufacturing output; especially in the case of emerging economies such as the case of Mexico during the first decade of the 21st century. In this sense, in this essay an analysis is carried out on the financing that has been granted commercial banking in Mexico to the industrial sector and particularly to manufacturing in recent years and able to discern and suit if this has represented a constraint to move forward in its development and modernization, or the companies have found alternative sources of financing. This situation has mainly resulted from the high cost of the credit of the formal banking sector in our country since 1994; by the effects of applying a restrictive monetary policy by the Central Bank of Mexico focusing on price stability objective which limits the growth of aggregate demand. Therefore, the objective of the present document is precisely discussing and proposing an alternative policy of financing.

Key words: alternative policy, aggregate demand, emerging economics.

Introducción

Uno de los principales aspectos de estudio que nos proponemos, relacionados con la política fiscal y financiamiento del gasto de inversión en México durante el periodo de 1990-2012, bajo la óptica del análisis poskeynesiano, se refiere a la de profundizar su análisis teórico y empírico, con el fin de dar respuesta al cuestionamiento sobre: *¿cómo incide la estructura de la política fiscal sobre el financiamiento del gasto de inversión productivo del Estado, en cuanto al potencial del mismo sobre el crecimiento de la economía como una variable contracíclica; o bien derivado de la estructura tan rígida de los ingresos fiscales; o si responde más bien a objetivos de corte inflacionario derivados del modelo neoliberal y en esa medida se limita el financiamiento al gasto de inversión pública y por tanto, no se produce el proceso poskeynesiano sobre el de financiamiento a la inversión, y por ende el aumento del ingreso, ahorro y empleo en la economía mexicana?*

En la presente investigación se presentan los aspectos teóricos dirigidos tanto a dar respuesta al cuestionamiento señalado, así como a precisar los elementos teóricos actuales relativos a la importancia que tiene la política

Importancia del financiamiento al crecimiento económico

fiscal en las economías³ y si ésta mantiene o no una rigidez en su estructura por cuanto se refiere a los impuestos directos e indirectos. Asimismo, observamos con base en la literatura económica reciente cuál es la importancia del gasto total y la participación en particular de la inversión y el impacto que éste tiene sobre el crecimiento de las economías, sobre todo en las denominadas emergentes, que corresponden a niveles de desarrollo industrial y financiero no maduros como los ubicados en las economías desarrolladas como la de Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido o Japón, por sólo señalar algunos de los mercados financieros que son considerados desarrollados o maduros, en virtud de que cuentan con una diversidad de instrumentos financieros y diferentes tipos de banca especializada, además de tener una estructura industrial avanzada, sobre todo en lo que corresponde a bienes de capital y desarrollo tecnológico. Es importante señalar que dentro de las economías emergentes podemos clasificar a la mexicana.

Por otra parte, abordamos la importancia que en este contexto tiene el gasto de inversión pública desde el punto de vista poskeynesiano en el sentido que éste define que uno de los problemas más importantes de la economías emergentes no es el problema de la disponibilidad de ahorro para financiar la inversión productiva, sino lo que importa es llevar a cabo el proceso de financiamiento de la inversión, ya que con ello se conduce a la elevación del empleo, ingreso, y por consecuencia el consumo y el ahorro en las economías, es por ello que resulta relevante el análisis de este planteamiento teórico, ya que bajo este esquema el gasto público no resulta ser inflacionario, como lo establece la ortodoxia monetario neoliberal que es aplicada en la mayoría de las economías emergentes en la actualidad.

Es importante señalar que se asume que la propuesta que se realizó en la ponencia⁴ sobre la refuncionalización del papel del Estado en la economía, será considerada para el caso del manejo de las finanzas públicas vía financiamiento del gasto de inversión con impacto directo en el crecimiento de la economía mexicana.

³Sobre todo en las definidas como emergentes, por parte del Fondo Monetario Internacional, como es el caso de la economía mexicana.

⁴ Véase a Martínez Marca, José Luis, “Refuncionalización del papel del Estado en la economía”, ponencia presentada en el III encuentro multidisciplinario, FES-Aragón-UNAM, octubre de 2006, memoria en Compact Disk (CD).

La estructura del cuerpo teórico está apegada a los objetivos y a la hipótesis central de la investigación, en donde establecemos el objetivo general siguiente:

Investigar y discernir acerca de si la política fiscal actual seguida por el Estado mexicano en el entorno del modelo neoliberal ha influido de manera determinante en la reducción del gasto público de inversión como mecanismo de impulso al crecimiento de la producción y el empleo sobre todo durante el periodo de 1990 a 2012. Asimismo, analizar si la propuesta poskeynesiana de financiamiento vía gasto público a la inversión productiva puede ser una alternativa de impulso al crecimiento de la producción y el empleo considerando las restricciones actuales en torno a realizar una reforma fiscal amplia que conlleve a modificaciones en el ejercicio de la política de gasto público en el mediano plazo.

Por su parte se han establecido como objetivos específicos los siguientes:

- i) Analizar el grado y la manera en que el gasto público de inversión fue un factor determinante del crecimiento de la economía mexicana en el modelo de promoción de la industrialización por parte del Estado sobre todo en la década de los setenta, y por qué en los últimos veinte años, con el predominio del modelo de corte neoliberal en nuestra economía, este tipo de gasto se redujo de manera significativa, lo cual ha tenido efectos negativos sobre el aumento de la producción en México.
- ii) Determinar las características del gasto público en los últimos años y su influencia en la producción, el ingreso y el empleo.

Por otra parte, es importante señalar que la hipótesis principal de la investigación es la siguiente:

La política fiscal y en particular el gasto público que ha realizado el Estado mexicano en el entorno del modelo neoliberal durante el periodo de 1990 a 2012, lejos de impulsar el financiamiento a la inversión pública con impacto directo en los niveles de empleo, ha redundado en un esquema de deterioro del gasto público de inversión con los costos sociales que ello implica, como es la falta de crecimiento del empleo y la ampliación en la desigualdad social en la economía, manteniéndose con ello las directrices de equilibrio fiscal establecidas en el modelo neoliberal actual.

Importancia del financiamiento al crecimiento económico

Con objeto de dar cumplimiento a los objetivos e hipótesis señalados abordaremos en la presente investigación los aspectos conceptuales y de frontera teórica relacionados primero con el comportamiento de la política fiscal en general y en particular las especificidades que se tenían en cuanto a la distribución del gasto público, cuál era su papel dentro de la dinámica del crecimiento y de manera muy particular la importancia y montos del financiamiento al gasto de inversión con fines productivos y con impacto directo en el aumento del empleo, el ingreso, y el ahorro en el contexto del desarrollo estabilizador ⁵, el cual nos servirá de referencia dado que es el periodo del 1958 al 1970 en México, cuando se logran estabilizar los precios, tasas de interés e inflación a niveles de los Estados Unidos de América, y también, en dicho periodo, se consigue un importante crecimiento de la economía que habrá que analizar desde el punto de vista conceptual y teórico, así como la estrategia de la política de gasto público que se implementó.

Los aspectos anteriormente señalados serán abordados también en el estudio teórico y conceptual del comportamiento de la estructura fiscal y del financiamiento del gasto de inversión dentro del modelo neoliberal actual, para poder comprender cómo éstos se han tomado como referencia en el funcionamiento de las economías emergentes, en términos del papel del gasto público como promotor o bien como mecanismos de estabilización de precios en la economía.

Finalmente, en este trabajo se reúnen también los aspectos referidos justamente con el marco poskeynesiano, para determinar la importancia del financiamiento del gasto público de inversión como mecanismo contracíclico con impacto directo en el empleo, el ingreso y el ahorro, cumpliéndose con ello la hipótesis poskeynesiana en donde lo que importa es el proceso de financiamiento y no la disponibilidad de ahorro para financiar la inversión y promover el crecimiento económico.⁶

⁵ De 1958 a 1970 en México se puso en práctica una política económica y social, a la que en septiembre de 1969 se le denominó desarrollo estabilizador, en un documento que el Secretario de Hacienda Antonio Ortiz Mena presentó ante las reuniones anuales del FMI y del Banco Mundial celebradas en Washington D.C., EEUU. Véase, Tello Carlos, "Estado y desarrollo económico, México 1920-2006", México UNAM 2007, p. 361.

⁶ "...Keynes refuerza uno de sus argumentos centrales, señalando que las economías estancadas sólo pueden recuperarse por medio de políticas monetarias laxas que acomodan la liquidez demandada por políticas fiscales anticíclicas; las cuales deben estar acompañadas por bajas tasas de descuento a fin de que los empresarios vean reducido el peso de sus deudas. Además de eso, el banco central puede desplegar políticas de financiamiento a sectores clave de la producción. Véase

En este sentido, se presenta el análisis de Keynes en cuanto a la determinación del ahorro e inversión, debido a que nos parece la corriente de pensamiento económico que refleja con mayor claridad lo que ocurre en las economías emergentes, en el sentido de que Keynes establece que para lograr el crecimiento de la inversión en la economía es necesario que exista ahorro, a fin de que pueda financiarse la inversión a través del sector público en la economía, mediante su banca de fomento y desarrollo que posee, sin que con ello Keynes reconozca la hipótesis neoclásica de la teoría de los fondos prestables, dado que incorpora el principio de la demanda efectiva en donde reconoce la importancia de la descomposición del ingreso en consumo y ahorro.

Por consecuencia, bajo la óptica de este enfoque se establece que el crecimiento de la economía dependerá de la cantidad de ahorro existente en la misma, en la medida que éste se expresa como la diferencia en el ingreso menos el consumo, por tanto, la inversión crecerá en la misma magnitud que el ahorro, dando lugar al postulado keynesiano que establece que el ahorro es igual a la inversión *ex post*.

Asimismo, se considera que en la economía existe la incertidumbre que incide sobre las decisiones de inversión de los empresarios, por tanto, se establece que el principal determinante en las decisiones de inversión de éstos será el nivel de la eficiencia marginal del capital, en relación con la tasa de interés existente en el mercado financiero. Por consecuencia, se afirma que en la medida que la tasa de interés del mercado financiero sea mayor a la eficiencia marginal del capital, el ahorro se canalizará al mercado financiero y cuando la tasa de interés es menor en relación a la eficiencia marginal del capital, el ahorro se canalizará al financiamiento de la inversión productiva. Lo anterior nos permite establecer -reconocido por Keynes- que no todo ahorro es invertido, ya que este proceso dependerá del nivel existente de la tasa de interés en el mercado financiero en relación con la eficiencia marginal del capital, que no es otra cosa que la tasa de rendimiento esperado en el futuro y que iguala el valor presente del bien de capital.

1. Antecedentes del modelo de desarrollo y financiamiento a la inversión en México

La economía mexicana ha transitado por procesos relacionados con diversos modelos económicos guiada en casi toda su historia reciente (1920-1982) por la concepción de un Estado diferente al Estado liberal basado en su Constitución Política, los cuales han centrado sus objetivos en lograr altas tasas de crecimiento y bajas tasas de inflación, mediante políticas económicas que incentivan el desarrollo económico y social. Dentro de este panorama, México experimentó un crecimiento lento de 1910 hasta 1928⁷, causado por la incertidumbre política, el conflicto y la inestabilidad nacional; sin olvidar que el sector agrícola, del cual gran parte de su producción era exportada a Estados Unidos, dio lugar a un modelo económico de exportación de productos primarios, posteriormente nuestro país, pasada la gran depresión económica de 1929, cuyos efectos duraron hasta 1933, inició una etapa de crecimiento económico acelerado basado en la expansión del sector agrícola que aumentó en más de 35% a lo largo de la década.

En 1933 la economía inicia su recuperación: en ese año el PIB por habitante crece 9% en términos reales y en 1934 lo hizo en 5%. Ello estimulado por las exportaciones, que en esos dos años duplicaron su valor. La lenta recuperación de la economía internacional y la política económica expansiva promovida por el gobierno mexicano estimuló el gasto agregado que, a su vez, puso a trabajar recursos que habían estado ociosos durante los duros años de la recesión. La recuperación de las actividades industriales arranca en 1932 y fue ganando impulso. Ya para 1934, el índice de la producción manufacturera superaba el año previo en el que se había logrado el mayor volumen. Lázaro Cárdenas presenta una solución que es aceptada -aunque en forma desigual- por las distintas clases sociales del país: desarrollo capitalista independiente, con una creciente participación del Estado en los asuntos económicos y sociales. Entre los instrumentos para lograrlo está el poner en práctica una activa e intensa participación del Estado en la economía y en la promoción del desarrollo nacional. Orientar el gasto público cada vez más al fomento económico y al desarrollo social. Fortalecer el sistema financiero, multiplicar y desarrollar las instituciones nacionales de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos.

⁷ Entre 1919 y 1928 la economía creció 14.3% en términos reales de 1920 a 1926, el PIB por persona lo hizo a un ritmo anual de 1.6%; Véase, Tello, C., Estado y desarrollo económico, México 1920-2006, UNAM, 2007, p. 37.

Con la Constitución de 1917 la propiedad “original” de los recursos naturales pasó a la nación, pero, en los hechos, el control y la explotación de ellos quedó en manos del capital privado, muchas veces extranjero (petróleo, minería).⁸

En 1941, la tasa de crecimiento del PIB por persona fue de 2.7% al año en términos reales durante 1935-1940, la inversión pública crece a un ritmo anual de 11% en términos reales, y el déficit del gobierno federal nunca excede durante todo el período a 1% del PIB. También fue prudente la política monetaria puesta en práctica durante el gobierno de Cárdenas. Prácticamente no se incurrió en el sobregiro. La Ley del Banco de México establecía que el saldo deudor del gobierno federal no debería exceder a 10% de sus ingresos anuales. En 1937 éstos eran de 450 millones de pesos por lo que la deuda autorizada resultaba ser de 45 millones.⁹ Veamos a continuación el siguiente cuadro.

Cuadro 1 Composición del gasto público en México

	Económico	Social %	Militar	Administración
1934	23.3	15.0	22.7	39.1
1935	31.5	17.3	20.9	30.2
1936	42.6	16.9	17.3	23.2
1937	41.9	17.4	17.4	23.3
1938	37.0	19.9	16.7	26.4
1939	38.2	18.4	15.8	26.6
1940	34.1	19.7	19.7	26.5

Fuente: James Wilkie, *The Mexican Revolution Federal Expenditure and Social Change, since 1910*, University of California Press, Berkeley y Los Ángeles EEUU (tomado de Carlos Tello Macías op cit. p. 224).

El crecimiento acelerado del gasto público no entrañó una mayor carga fiscal. Las empresas no fueron mayormente gravadas. Por el contrario, se otorgan franquicias fiscales para las industrias nuevas y necesarias en el país. El ingreso tributario del gobierno central como porcentaje del PIB se mantuvo en torno a 5.5% durante el gobierno de Cárdenas. Ello contrasta con cargas fiscales cercanas a 10% en Argentina y Brasil en esos años y de las mucho más altas de los países europeos.

⁸ *Ibíd.*, Tello, p. 33.

⁹ *Ibíd.*, Tello, p. 222.

Importancia del financiamiento al crecimiento económico

Se acepta que el Estado debe concentrarse en la doble tarea de promover el crecimiento económico del país y el bienestar de la población. Para alcanzar esta doble tarea, el Estado debe intervenir en la economía orientando a las fuerzas del mercado, incluso sustituyéndolas si ello fuese necesario.

Al iniciarse el sexenio de Ávila Camacho, el Estado toma la decisión de dar el giro e iniciar un cambio significativo en la política económica y comienza a promover, a través de diferentes medidas el desarrollo industrial del país; sin embargo, es importante destacar que este aspecto se venía dando desde el periodo presidencial de Lázaro Cárdenas (1936-1940), pero fue Ávila Camacho quien dio un vigoroso impulso a dicha industrialización además del financiamiento de proyectos de la iniciativa privada y apoyo a sectores clave que mediante su producción originarán dicho desarrollo en el país. La composición del gasto público cambia a favor del destinado al fomento económico y desarrollo social.

Para los siguientes gobiernos, en específico de los presidentes Adolfo López Mateos de (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), “se había cumplido uno de los principales objetivos que en materia económica habían planteado los gobiernos posrevolucionarios: avanzar de manera sostenida en el desarrollo económico del país con estabilidad macroeconómica, buscando generar un crecimiento económico que permitiera mejorar los niveles de vida de los grupos sociales que conforman la nación, alcanzar la estabilidad de precios para dar continuidad al crecimiento y aumentar su efecto benéfico en el bienestar social”.¹⁰

El desarrollo económico con estabilidad macroeconómica y el crecimiento generado en México por dichos gobiernos es resultado de un período que va de 1958-1970, conocido como de desarrollo estabilizador, a través del cual se otorgó a dicha estabilidad macroeconómica una mayor importancia que anteriormente, pues la estabilidad se buscaba no como un fin en sí mismo, sino como una condición indispensable para lograr el desarrollo económico y social sostenido. Es mediante la elaboración del Programa de Política Económica Nacional para el período de 1958-1964, llevado a cabo por el Secretario de Hacienda en turno, Antonio Ortiz Mena, que se establecerían los criterios que darían lugar al modelo de desarrollo estabilizador implantado y que sería un parteaguas en la historia económica de nuestro país.

¹⁰ Ortiz Mena, Antonio, el desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época, El Colegio de México y FCE, México, 1998, Pp. 9-10.

Los objetivos más destacados de dicho modelo se pueden resumir de la siguiente manera: elevar el nivel de vida de la población; aumentar el ingreso nacional; continuar avanzando en el proceso de industrialización; diversificar las actividades productivas de la economía; lograr un desarrollo regional más equilibrado; la política fiscal se orientaría a mantener una adecuada relación entre gasto y los ingresos del sector público de manera que los déficits fueran reducidos; una política monetaria que debía contribuir a mantener condiciones estables y que se daría una marcada preferencia al empleo; como objetivo central un sostenimiento del tipo de cambio; la política tributaria se orientaría a buscar un adecuado nivel de ingresos para financiar el gasto público; la inversión pública debía contribuir en forma efectiva al desarrollo económico nacional; aumentar de la producción del sector agrícola; en cuanto al sector energético resultaba fundamental garantizar el abastecimiento a largo plazo para apoyar el desarrollo económico del país; una política petrolera basada en tres puntos, en primer lugar, buscaba lograr una salud financiera del sector, en segundo, modificar la estructura interna de Pemex para elevar su productividad, y por último, buscaba ampliar la acción de la industria nacionalizada a ramas básicas de la petroquímica.¹¹

Es así como la nación experimentó el crecimiento económico más alto de la historia con PIB real de 6.8% de 1958 a 1970, el cual se vio reflejado en un mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría de los habitantes del país, con tasas de inflación muy bajas, el salario mínimo real se incrementó a una tasa media anual de 6%, se utilizó de manera moderada el ahorro externo el cual promedió 2.5% del PIB, tasas de interés reales positivas dando lugar a que la totalidad del ahorro privado fuera voluntario, etcétera. Los resultados del plan elaborado por Ortiz Mena tuvieron tanto éxito que el crecimiento de la economía mexicana durante el desarrollo estabilizador se ubicó por encima de Estados Unidos, Canadá, Alemania, Francia, Brasil, Chile entre otros, convirtiendo a México en el país con el más alto PIB de Latinoamérica.

Sin embargo, la estabilidad y el panorama favorecedor se vieron trastocados con la crisis de 1976, el desempleo, el encarecimiento de los productos de la canasta básica, los bajos salarios detonaron y fue así como la fase dorada del capitalismo mexicano llegó a su fin.

¹¹ *Ibidem.*, Pp. 44-57.

Importancia del financiamiento al crecimiento económico

Es importante destacar que durante el llamado periodo de desarrollo estabilizador en México de 1958 a 1970, se sustentó en la conceptualización de principios básicos del pensamiento keynesiano y que fueron asumidos en el programa del Secretario de Hacienda, Antonio Ortiz Mena, durante el Gobierno de Adolfo López Mateos, con un papel dinámico del Estado en la economía dado que, como se pudo observar, el mercado no daba los resultados planteados en la teoría neoclásica, en el sentido de que fuera la mano invisible la que asignara de manera óptima los recursos y la formación de precios.

En este sentido podemos ver como en efecto,...“Uno de los temas más recurrentes en la discusión de la asignación eficiente de los recursos en la economía, es si ese papel le corresponde al mercado o al Estado, el enfoque asumido es que ni el mercado ni el gobierno garantizan por sí solos la eficiente asignación de los recursos. La teoría económica convencional frecuentemente ha omitido el estudio del Estado como una variable importante. Sin embargo, es innegable la importancia misma del Estado como una organización e institución que juega un papel decisivo en la vida económica, política y social”.¹²

En efecto, las investigaciones recientes como la de José Ayala, coinciden con los preceptos que el pensamiento keynesiano había establecido en la década de los treinta, como resultado de la primera gran crisis económica del capitalismo en 1929, que probó que el mercado por sí mismo no es el mejor asignador de los recursos, ni fija precios adecuadamente, ni tampoco conduce a su autoregulación automática como lo establecía la teoría neoclásica, por lo tanto el Estado juega un papel importante en el funcionamiento de la economía y permite incluso revertir y salir más rápidamente de las crisis económicas a que conduce el mercado en sí mismo. La teoría de las fallas del mercado ha proporcionado algunos de los argumentos microeconómicos más importantes para justificar la intervención del Estado en la economía y mejorar la asignación de recursos. Esta teoría analiza el papel del Estado desde una doble perspectiva: como un resultado de las imperfecciones del mercado y también de las capacidades atribuidas al Estado para corregir las fallas del mercado. El mercado competitivo es un modelo ideal o normativo que fija una “marca de referencia” contra la cual se juzgan otras formas de asignación de recursos, o se evalúan cuáles deberían ser los mecanismos más eficientes, por ejemplo,

¹² Ayala Espino, José, *Mercado, elección pública e instituciones, una teoría de las teorías modernas del Estado*, Ed. UNAM-Porrúa, México 2004, 14.

los resultados en términos de eficiencia económica a los cuales llegan los mercados oligopólicos y/o las distintas políticas de gasto público, por definición, los individuos son maximizadores de beneficios.¹³

Por tanto, sin duda la participación del Estado en el periodo estabilizador fue un factor fundamental en el éxito alcanzado en el crecimiento y desarrollo de la economía mexicana, además que mejoró las condiciones de vida de la población a partir de una política de gasto de inversión activa que contribuyó no sólo a la construcción de infraestructura, sino también a crear las condiciones del proceso de industrialización del país y por consecuencia un mejoramiento en los niveles de empleo que no hubieran sido posibles sin la intervención del Estado en la economía.

Así el...“nivel de gasto público, determina la maximización de la producción, del empleo y del bienestar social, o lo que es lo mismo, la maximización del ingreso nacional. Así el ingreso se convierte en función del gasto público $Y=f(G^*)$. Ello ilustra que el objetivo de la política económica es la maximización del ingreso y el logro del pleno empleo y no del equilibrio, como en el modelo convencional de ingreso-gasto de equilibrio.”¹⁴

La política keynesiana nacida de una economía en crisis y con la necesidad de recuperar el crecimiento nos proporcionó los fundamentos de la importancia de la participación del Estado en la economía y además el papel que el gasto público tiene como motor del crecimiento y la generación de empleos, que son básicos para fortalecer el principio de la demanda efectiva derivado también de la teoría keynesiana, dado que la demanda es una función del ingreso y este último es una función del empleo, objetivo básico de la política de gasto público con promoción del crecimiento.

2. Financiamiento y crecimiento económico actual en México

Sin lugar a dudas, los efectos negativos que se derivaron de la devaluación del peso en diciembre de 1994, sobre la inflación que empezó a manifestarse sobre los primeros meses de 1995, se reflejaron sobre un alza súbita de las tasas de interés tanto pasivas como activas que existían en el mercado financiero, tal fue el caso de la tasa libre de riesgo de los CETES a 28 días que experimentaron un fuerte cambio en su evolución (esto como lo podemos apreciar abajo en la gráfica 1).

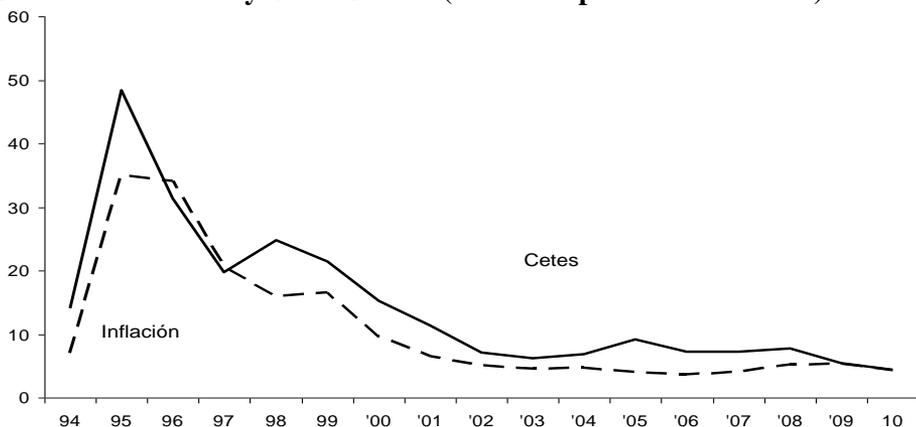
¹³ *Ibíd.*, Pp. 133-134.

¹⁴ *Ibíd.*, p. 194.

Importancia del financiamiento al crecimiento económico

Es claro que uno de los principales objetivos en materia de política económica y en particular de las acciones del Banco de México en materia de política monetaria, era la de reducir el crecimiento de la burbuja inflacionaria que se había generado en la primera mitad de 1995, con el fin no sólo de reducir el impacto sobre el poder de compra de nuestra moneda sino también el de reducir el costo del crédito sobre los deudores de la banca y lograr recuperar la actividad de la banca comercial en el corto plazo.

Gráfica 1. Inflación y CETES1 mes (variación promedio % anual)



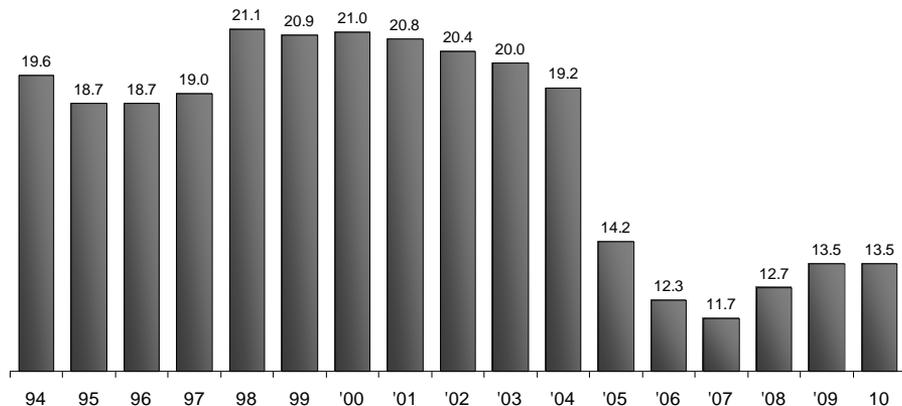
Fuente: elaborada con base en datos del Banco de México.

Por lo tanto, “se dice que todos los sectores de la economía mexicana fueron ampliamente afectados por la crisis, por lo que acumularon altos montos de cartera vencida y por ello se sostiene que con posterioridad a la crisis, la banca no proporcionó recursos frescos para ampliar la inversión, lo cual obligó al sector productivo a buscar fuentes alternativas de financiamiento, una vez retomado el crecimiento”(Giron y Levy, 2005: 41).

Sin embargo, con las acciones de contención al proceso inflacionario y dados los efectos positivos que con ello se lograban sobre los niveles de tasas de interés, por ejemplo, en el caso de los CETES a 28 días pasan de un nivel de poco más del cincuenta por ciento durante 1995 a 15.2% durante 2000, y para el 2010 fue de 4.4%, con lo cual casi se iguala al nivel de la inflación. Sin embargo, es importante hacer notar que la política monetaria restrictiva se ha seguido manteniendo durante toda la primera década del siglo XXI de manera restrictiva, con lo que busca mantener tasas reales de rendimiento positivas, aunque con ello signifique presionar la demanda agregada interna y elevar el costo del crédito al sector privado no financiero.

Lo anterior, deja ver con claridad como el objetivo de política económica sigue siendo la de estabilizar los precios en contra de fomentar el crecimiento, pese a que, con este tipo de política lo único que se logra es frenar el crecimiento potencial de la economía al elevarse el costo del crédito a las empresas. Ello contrasta, incluso con la política seguida en EUA a raíz de la crisis financiera que se registró en 2008 y que dio lugar a que el gobierno Norteamericano asumiera una política de promoción del crecimiento tomando acciones, como la baja de la tasa de interés de los fondos federales a un nivel de prácticamente cero por ciento con el objeto de promover la demanda agregada y además estimular el gasto público en infraestructura principalmente para reactivar la economía. Sin embargo, en México la política ha sido totalmente ortodoxa, es decir, se sigue manteniendo el control monetario y el equilibrio de las finanzas públicas con el objeto de mantener la estabilidad de precios y de tipo de cambio, pese a que con ello sólo se logra limitar el crecimiento de la economía y del empleo, y por tanto, se continúa limitando el financiamiento al sector real de la economía como observaremos a continuación.

Gráfica 2. Crédito de la banca comercial a las manufacturas (participación en % del total otorgado)



Fuente: elaborada con base en datos del Banco de México.

Pese a lo anterior, en la gráfica 2 (participación de manufacturas en el crédito total) se puede observar que desde la crisis financiera mexicana registrada en 1995, la participación de las manufacturas en el total del crédito otorgado por la banca comercial en la economía perdió importancia de manera significativa, ya que de alcanzar un máximo de casi 21.1% en 1998, ésta cayó a cerca del 13.5% durante diciembre de 2010, lo cual

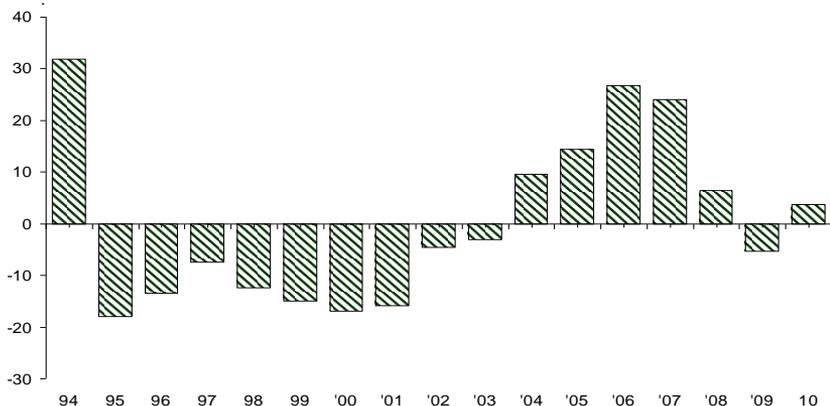
Importancia del financiamiento al crecimiento económico

demuestra que la canalización del crédito al sector real de la economía por parte de la banca comercial –ahora en manos de extranjeros- ha perdido importancia como mecanismos de valorización de sus pasivos de la banca.

Esta situación puede ser explicada, primero por el alto riesgo que actualmente representa el crédito al sector real de la economía en virtud de la facilidad que la banca comercial tiene de valorizar sus pasivos dentro del propio sector financiero de la economía, dadas las altas tasas de interés reales que ofrecen los valores gubernamentales en nuestro país, con lo cual buena parte de la valorización de sus pasivos son destinados a la compra de valores públicos debido a que obtienen rendimientos reales positivos, a pesar de que la banca comercial deja de tener el monopolio en la compra directa de valores públicos.

La situación anterior se ha reflejado en la conducta que la banca comercial ha tenido respecto al flujo de crédito de la banca comercial otorgado al sector privado no financiero después de la crisis financiera de 1995, en donde podemos observar que la evolución del crédito en este sector se empieza a reactivar hasta el 2004, año en que se registra un crecimiento positivo de 9.6% en términos reales el cual se puede decir que fue fuerte, sin embargo, dados los niveles tan bajos de que se parte, a penas se cubren casi diez años de astringencia crediticia al sector real de la economía, tal y como se puede apreciar en la gráfica siguiente sobre el crecimiento real al sector privado no financiero.

Gráfica 3. Crédito de la banca comercial al sector privado no financiero (variación % anual real)



Fuente: elaborada con base en datos del Banco de México.

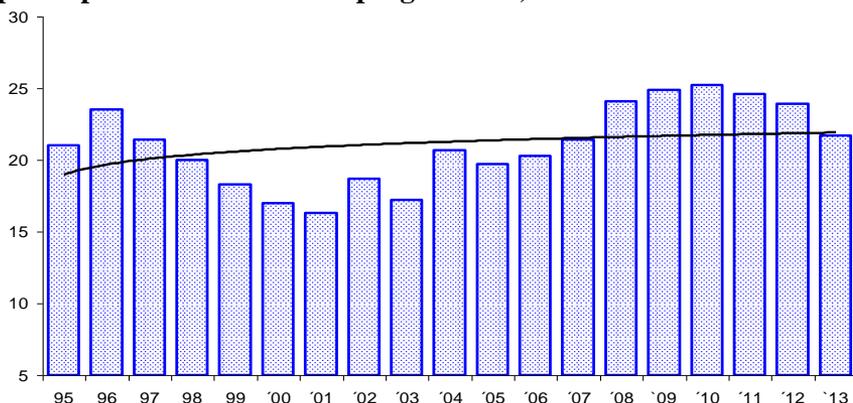
Sin embargo, es importante destacar que después del ajuste importante de restricción crediticia al sector privado desde 1995, hasta el 2004, parece que se empezara a dar una recuperación del crédito al sector privado no financiero de la economía. Los eventos negativos en el escenario internacional que se registran en los EUA a raíz de la crisis financiera hipotecaria que se convertiría en una crisis económica mundial, limitaron la recuperación del crédito al sector real de la economía, volviendo a caer en 2009, y de no haber más choques externos es hasta el 2010 en que retoma un ligero crecimiento.

Lo anterior nos muestra de manera clara cómo en efecto buena parte de la producción y la industria en nuestro país se orienta al mercado externo, por ello cualquier cambio en escenario internacional y en particular de la economía de EUA, se refleja en la conducta del crédito otorgado por parte de una banca comercial propiedad mayoritariamente de extranjeros, los cuales, es claro, llevan a cabo estrategias de crédito apegadas a sus matrices, buscan reducir el riesgo, por ello no se dio una recuperación más fuerte en el crédito bancario al sector real de la economía dado que no se logra alcanzar la tasa de crecimiento que se registró en 1994 y que fue de poco más del 30% en términos reales.

Por otra parte, el financiamiento público derivado del gasto programable de capital en México, ha mantenido una trayectoria que no supera el 14% en promedio anual durante el periodo que va desde 1995 a 2012, lo que nos refleja de manera clara como dicho gasto no aumentó su participación en el gasto programable total del sector público, siendo congruente con los preceptos del modelo neoliberal que establecen justamente que se debe de mantener un equilibrio en las finanzas públicas. Por consecuencia, se puede desprender con base en la siguiente gráfica que en efecto el equilibrio de las finanzas públicas en la actualidad se ha logrado con base no en el aumento de los ingresos tributarios sino con base en el ajuste en el gasto público, principalmente el de capital.

El proceso de reducción del gasto público de capital con fines de mantener la estabilidad de las finanzas públicas, acorde a los principios del modelo neoliberal, trae consigo que el impacto en el crecimiento de la economía se haya reducido de manera importante, dado que ya no se cuenta con este instrumento para promover el crecimiento, como se realizaba durante el periodo de industrialización apoyado por el financiamiento del sector público desde 1939 hasta principios de la década de los ochenta en nuestro país.

Gráfica 4. Gasto programable de capital del sector público (participación en % del total programable)



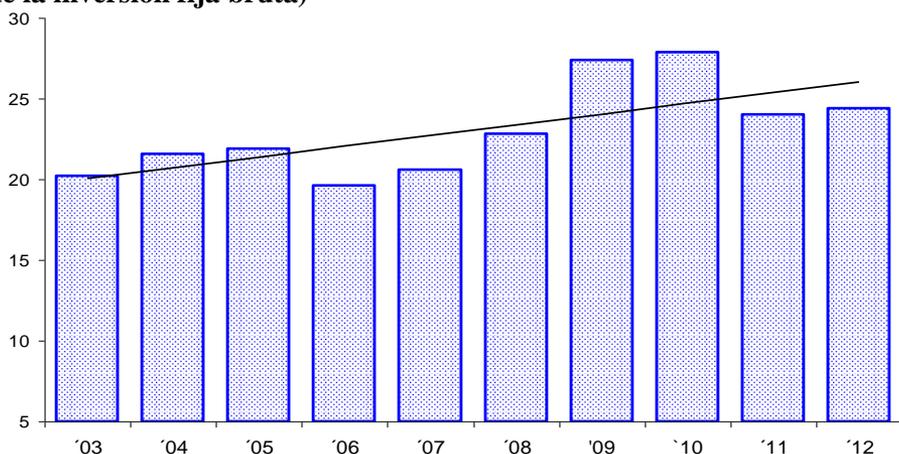
Fuente: elaborada con base en datos del Banco de México.

Considerando la información más reciente sobre la formación bruta capital del sector público, con base en el sistema de cuentas nacionales del INEGI, podemos observar que la participación de ésta respecto al total desde 2003, prácticamente se ha mantenido constante hasta el 2009 en alrededor del 20% promedio anual, por ello es claro que el impacto que tiene el estado sobre la actividad económica en nuestro país representa apenas una quinta parte del total de la inversión productiva, dado que el 80% está representada por el sector privado.

Es importante destacar que durante el año de 2009, la inversión pública registró una caída de 17% en términos reales en relación al 2008, siendo la más importante la de la industria de la construcción, la cual se redujo en 15.5% real y en el caso de la maquinaria y equipo en 4.7%, significando en efecto que la participación del gasto público de inversión como instrumento de fomento al crecimiento de la economía cada vez es más bajo.

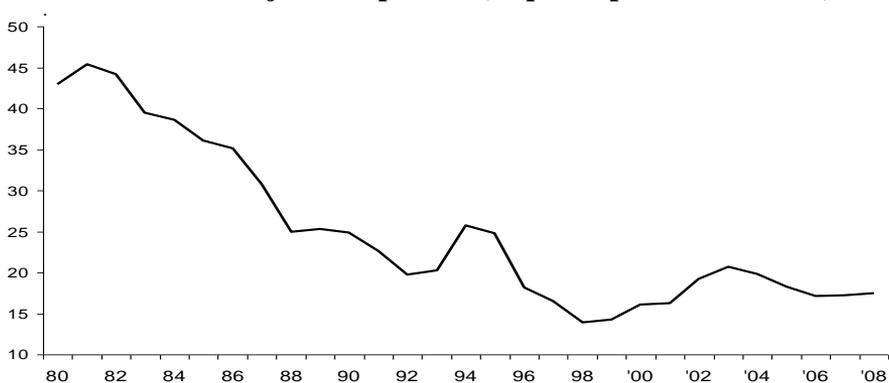
La estructura de rigidez en los ingresos tributarios del gobierno mexicano que se ha presentado históricamente y que, como ya se señaló, responde en buena medida a factores de orden cultural y de confianza de los agentes económicos en las instituciones del Estado, hicieron que una de las principales vías para poder establecer el equilibrio financiero del sector público desde la década de los ochenta fuera la reducción del gasto de inversión pública, para con ello poder cumplir con los preceptos de estabilidad de precios que impone el modelo neoliberal.

Gráfica 5. Formación bruta de capital fijo pública (porcentaje del total de la inversión fija bruta)



Fuente: elaborada con base en datos del Banco de México.

Gráfica 6. Inversión fija bruta pública (% participación en el total)



Fuente: elaborada con base en datos del Banco de México.

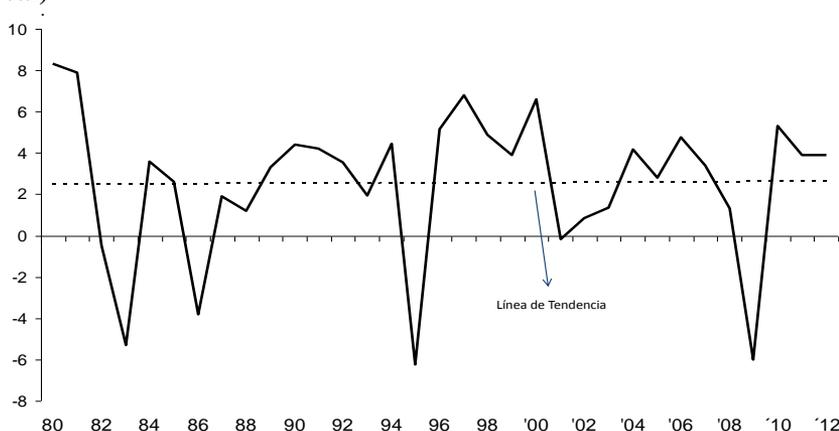
Podemos observar en el gráfico anterior cómo el equilibrio en las finanzas públicas en nuestro país desde mediados de la década de los ochenta, se inicia a partir de la reducción del gasto público de inversión, el cual pasa de un nivel de participación en el total de cerca de 45% en los primeros años de la década de los ochenta, a un nivel inferior al 20% en 1998, para nivelarse en un 20% en los últimos cinco años, con lo cual la participación de la inversión pública como mecanismo contracíclico en el crecimiento de la economía, no se utilizó como en otras economías como la norteamericana y

Importancia del financiamiento al crecimiento económico

brasileña durante 2009, a pesar de que en México el Producto Interno Bruto Real se redujo en casi 7% en este último año.

Esta situación pone en evidencia que el Gobierno mantiene los lineamientos de la economía de mercado, en el sentido de que deben ser los agentes económicos privados los que deberán promover el crecimiento de la economía, situación que no hace más que reducir el crecimiento potencial del PIB en México.

Gráfica No. 7. Producto Interno Bruto Real en México (variación % real)



Fuente: elaborada con base en datos del Banco de México.

En la gráfica anterior, vemos cómo la línea de tendencia del PIB Real en México tiende a reducirse, es decir, ello indica que la baja en la inversión pública en nuestro país, está impactando el crecimiento potencial de la economía de un nivel promedio superior al tres por ciento en la década de los ochenta a un nivel de sólo dos por ciento en la primera década del siglo XXI, ello significa que el mercado por sí mismo y la liberación de la economía no garantizan un crecimiento acorde con los requerimientos de generación de empleo, ingreso, ahorro e inversión, lo que fortalece nuestro planteamiento de la necesidad de participación del Estado en el crecimiento de la economía vía financiamiento de la inversión productiva, con impacto en el aumento del ahorro y la inversión futura como lo establece el planteamiento poskeynesiano.

Conclusiones

En la presente investigación se analizaron en forma detallada los cambios que ha sufrido la política de gasto en México, en el contexto del modelo neoliberal. Se señala que en el modelo de industrialización apoyado por el financiamiento del Estado, prevalecían políticas económicas de corte keynesiano, que apoyaban la intervención del Estado en la economía, empleando el gasto gubernamental como motor de crecimiento económico. Por tal razón, en las políticas públicas el gasto social, el gasto en infraestructura y el gasto en inversión tenían un papel relevante.

En el modelo neoliberal, regido por políticas de corte monetarista, se considera que los mercados funcionan de forma eficiente, siempre y cuando se les deje actuar libremente, sin la intervención gubernamental. Los ejes de la política neoliberal se sustentan en: la liberalización financiera, la liberalización comercial y la liberalización económica. Las políticas neoliberales en Latinoamérica fueron fomentadas e impulsadas a través de lo que se conoce como el Consenso de Washington; sus principales proponentes afirmaban que a través de la instrumentación de las políticas neoliberales se lograrían los siguientes beneficios: a) aumentar el nivel de competencia, b) combatir la inflación y c) consolidar un crecimiento económico estable que genere fuentes de empleo.

No obstante, en México, los niveles de pobreza, de desempleo y de desigualdad del ingreso; se han agudizado a partir de la entrada en vigor del modelo neoliberal; propiciando así inestabilidad en el crecimiento económico, traduciendo todo ello en un proceso de deterioro acelerado en las condiciones de vida de la población.

Frente a este panorama se propone de refuncionalización del Estado que se oriente principalmente a fortalecer su carácter anticíclico, mediante la instrumentación de políticas públicas, como son de infraestructura y de desarrollo, que fortalezcan al mercado interno y promuevan la creación de empleos. Por tanto, se expone la instrumentación de una política de gasto público que no se convierta en un paliativo para disminuir la pobreza y la desigualdad del ingreso, sino más bien que sirva como un motor del crecimiento.

En este contexto se analiza la viabilidad que puede tener en México la política de empleador de última instancia “ELR”, propuesta por los

Importancia del financiamiento al crecimiento económico

poskeynesianos; ya que dichos programas han sido exitosos en los países en que han sido instrumentados, tal es el caso de Argentina e India.

Es importante señalar por un lado que un programa de empleador de última instancia puede crear efectos positivos en la economía mexicana, como son: pleno empleo, mayor crecimiento, estabilidad de precios, disminución de la pobreza, mejor distribución del ingreso, etc., y por el otro que dichos beneficios son mayores que el costo político que genera su instrumentación. Por tanto, es económicamente viable y factible un programa ELR, que mejore las condiciones de vida de los mexicanos.

Por refuncionalización del papel del Estado en la economía se deberá entender, no el regreso a las prácticas de intervención del Estado derivadas del planteamiento keynesiano, sino a la regulación de la actividad económica necesaria por las imperfecciones que se registran en el mercado, ya que contrario a lo que plantea el neoliberalismo económico ortodoxo, los mercados no funcionan de manera perfecta, lo que obliga a la participación del Estado en la economía a través de acciones concretas, que tiendan a reducir los efectos negativos que las fallas del mercado traen sobre el proceso de desarrollo económico, sobre todo en los casos de las llamadas economías emergentes.

Referencias

- Ayala Espino, José, *Mercado, Elección Pública e Instituciones, una teoría de las teorías modernas del Estado*, Ed. UNAM-Porrúa, México 2004.
- Correa, Eugenia y Maya, Esmeralda, *Expansión de la banca extranjera en México*, en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (comps), *Crisis y futuro de la banca en México*, México, UNAM-IIEc, 2002.
- Huerta, Arturo, *La liberalización económica impide condiciones financieras para el crecimiento*, en Guadalupe Mantey, Noemí Levy Orlik (Compiladoras), *Desorden Monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*, México, Ed. UNAM/DGAPA/ENEP-ACATLAN, 1998.
- Huerta, Arturo, *Obstáculos al Crecimiento, Peso fuerte y disciplina fiscal*, México, Ed. UNAM/Facultad de Economía, 2011.
- J.M. Keynes, *Teoría general de la Ocupación el Interés y el dinero*, Ed. FCE, México 1974.

- Levy Orlik, Noemí, *Cambios institucionales del sector financiero y su efecto sobre el fondeo de la inversión, México 1960-1994*”, México, Ed. Facultad de economía, UNAM, DEGAPA, 2001.
- Levy Orlik, Noemí, *Dinero, estructuras financieras y financiarización, un debate teórico institucional*, México, Ed. Facultad de economía, Ed. UNAM-ITACA, DEGAPA, 2013.
- Martínez, Marca José Luis, *Política Monetaria Actual y Crisis Financiera Internacional*, Alemania, Ed. Editorial Académica Española, 2012.
- Manrique, Irma, *Transición de la banca mexicana: crédito, prioridad olvidada*, en Girón, Alicia y Correa, Eugenia (comps), *Crisis y futuro de la banca en México*, México, UNAM-IIIEc, 2002.
- Mántey Guadalupe, *Especulación endeudamiento público y desempleo mundial, urgen reformas al sistema monetario*, en Guadalupe Mantey, Noemí Levy Orlik (Compiladoras), *Desorden Monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*, México, Ed. UNAM/DGAPA/ENEP-ACATLAN, 1998.
- Mantey Guadalupe, Levy Orlik, Noemí (Compiladoras), *Desorden Monetario mundial y su impacto en el sistema financiero mexicano*, México, Ed. UNAM/DGAPA/ENEP-ACATLAN, 1998.
- Mántey, Guadalupe y Levy, Noemí (comps), *Globalización financiera e integración monetaria. Una perspectiva desde los países en desarrollo*, México, UNAM-UNAM campus Acatlán-dgapa, 2002.
- Mántey, Guadalupe y Levy, Noemí (coords), *Financiamiento del desarrollo con mercados de dinero y capital globalizados*, México, UNAM-dgapa- UNAM campus Acatlán, 2003.
- Ortiz Mena, Antonio, *El desarrollo estabilizador: reflexiones sobre una época*, El Colegio de México y FCE, México 1998.
- Tello, Carlos, *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*, Ed. UNAM-FE, México 2007.