

Para financiar el desarrollo nacional

Armando Labra

PROPÓSITO

Desde la década de los ochenta, de manera recurrente, los diversos actores económicos y políticos del país colocan sobre la palestra pública el tema de la “debilidad fiscal” como el principal obstáculo para lograr el crecimiento sostenido de la economía nacional.

Sin soslayar el peso que los desequilibrios de las finanzas públicas tienen en el prolongado estancamiento y en las distorsiones que aquejan a la economía mexicana, en el presente documento se plantea que ello es sólo parte de un problema de mayor dimensión: la crisis del modelo de financiamiento del desarrollo; crisis que se remonta a la década de los setenta, y sin cuya solución, bajo un enfoque integral, cualquier posibilidad de desarrollo económico, social o político, es inviable en el mediano y el largo plazos.

Frente a las posturas dogmáticas para la conducción de la economía, que subordinan el incremento de los recursos para el desarrollo social y productivo, de manera preponderante al aumento de las tasas de impuestos indirectos, por definición regresivos, me propongo demostrar que existen alternativas técnica y políticamente viables que permitirían liberar recursos suficientes para financiar proyectos de alto impacto en la reactivación de la producción y el empleo.

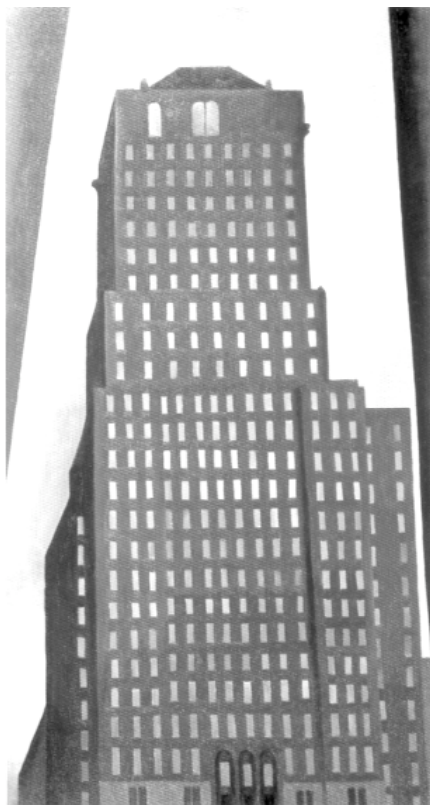
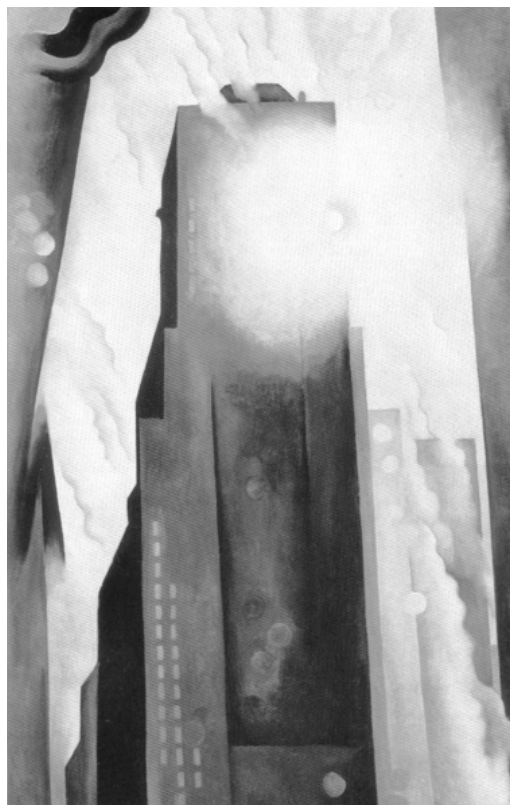
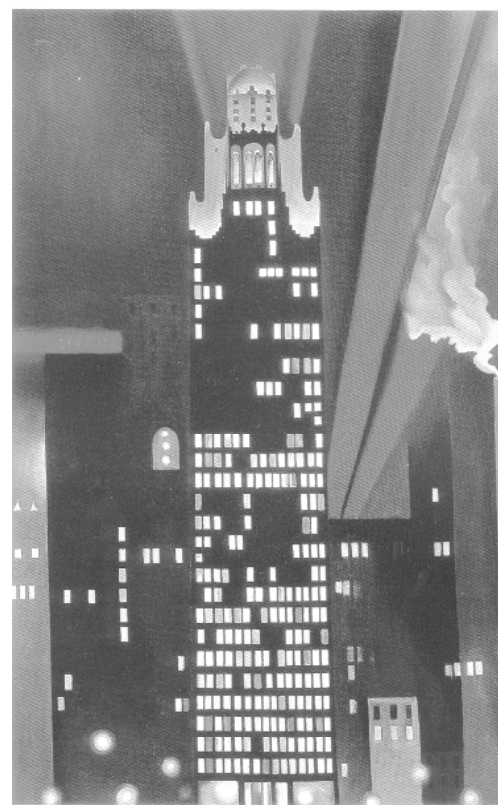
Ello implica lograr acuerdos políticos para un manejo

socialmente racional de la economía y del financiamiento del desarrollo, abandonando el enfoque ortodoxo centrado en la estabilización macroeconómica, para incursionar en un nuevo paradigma basado en el crecimiento productivo, con empleo remunerador, competitividad externa y estabilidad.

DEFINICIÓN

Entendemos a la política de financiamiento del desarrollo como el conjunto de decisiones, estrategias, programas y acciones, orientados a asegurar y fortalecer las fuentes internas y externas de recursos que permitan satisfacer las necesidades de inversión y consumo de los agentes económicos, en concordancia con los objetivos y metas del desarrollo nacional.

En este sentido, la política de financiamiento del desarrollo persigue incrementar el ahorro, interno y externo, asegurando su canalización hacia las actividades de inversión y consumo de los sectores público, privado y social, mediante un uso congruente de dos tipos de instrumentos: los de la política hacendaria, es decir, ingreso, gasto, deuda, crédito y patrimonio públicos; así como de los correspondientes a las políticas financiera, monetaria y comercial.

O'Keeffe, *Hotel Shelton*, 1926O'Keeffe, *Hotel Shelton con manchas de sol*, 1927O'Keeffe, *Edificios Radiator*, 1927

TENDENCIAS RECIENTES

Desde la década de los ochenta, la economía mexicana registra crisis financieras recurrentes, enfrentadas por los gobiernos en turno con políticas de estabilización que, al enfocar el problema como un desequilibrio entre oferta y demanda, han cargado el ajuste sobre la demanda interna.

Es decir, partiendo del marco ideológico monetarista-neoliberal, la respuesta a las crisis financieras invariablemente ha consistido en reducir el gasto y la inversión, tanto públicos como privados, ajustándolos a la disponibilidad real de ahorro interno. Dicha estrategia generalmente se complementa con políticas de desregulación, privatización y apertura indiscriminada del sector financiero, bajo el argumento de que las facilidades a la concentración y libre movimiento de capitales aumentarán la disponibilidad de recursos para la inversión.

En la práctica, ello se ha traducido, a lo largo de más de dos décadas, en políticas que dan prioridad a la generación de excedentes financieros para cumplir puntualmente con el pago del servicio de las deudas externa e interna; por su parte, la total desregulación de los flujos de capital financiero se ha traducido en una economía crecientemente especulativa, cuyos beneficiarios principales son las instituciones financieras transnacionales.

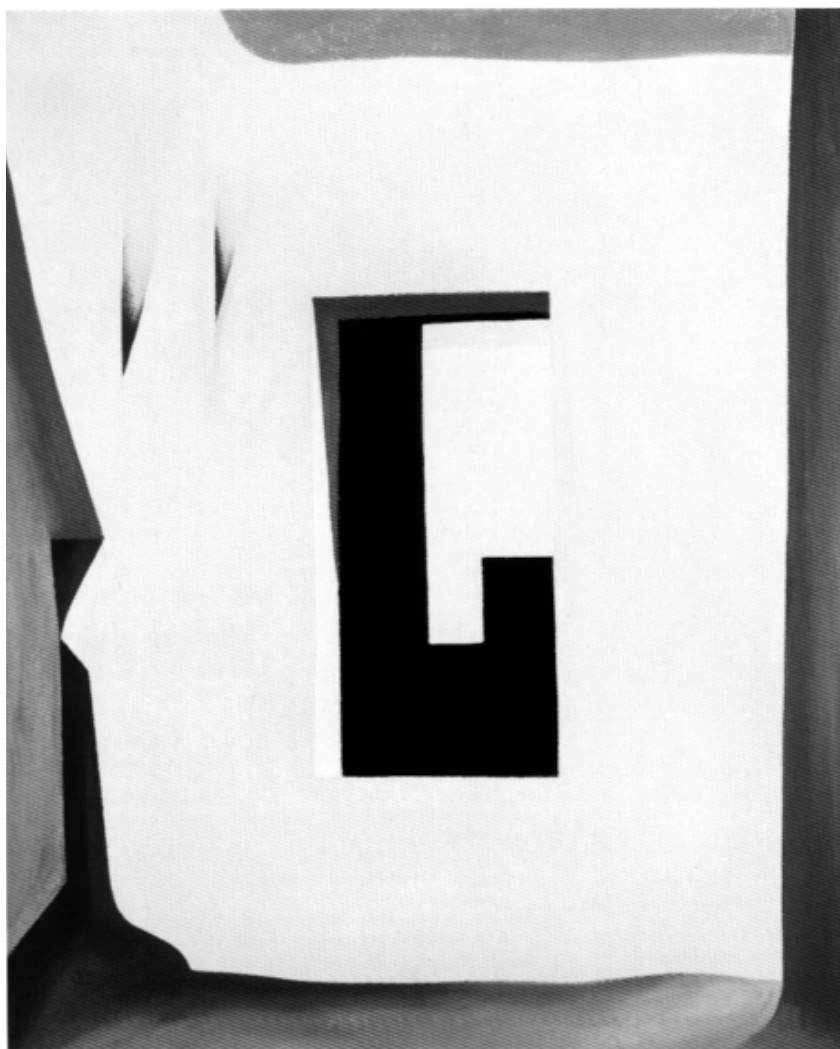
Partiendo del diagnóstico de que “la insuficiencia de ahorro interno ha sido el elemento común y funda-

mental en las crisis financieras que recurrentemente ha vivido nuestro país y la causa fundamental del estancamiento”, los gobiernos en turno han planteado como prioridad elevar el ahorro interno como “base fundamental del financiamiento del desarrollo”.

De tal forma, con énfasis diferenciados en función de la coyuntura, se han desplegado acciones para incrementar el ahorro interno, tanto público como privado, así como el ahorro externo. En el primer caso, a través de medidas administrativas, incrementando las tasas de los impuestos indirectos y, sobre todo, de la reducción del gasto público. Asimismo, mediante amplias reformas al sistema financiero y al régimen de pensiones, congruentes con los propósitos de desregulación, privatización y liberalización de la economía. Para atraer flujos crecientes de ahorro externo se puso en marcha un amplio programa de desincorporación y enajenación de activos públicos, se realizaron cambios fundamentales a la legislación de inversiones extranjeras y se impulsó una política de comercio exterior, tomando como eje el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

A poco más de dos décadas de políticas de financiamiento del desarrollo inspiradas en el enfoque monetarista neoliberal, cabe analizar, así sea brevemente, algunos de sus principales resultados:

- En contraste con el propósito original de las políticas de financiamiento del desarrollo, el ahorro interno total —por definición, equivalente a la inversión total en activos fijos— no se ha incremen-



O'Keeffe, *En el patio I*, 1946

tado. Por el contrario, entre 1980 y 2004 el ahorro total de la economía, como porcentaje del PIB, se redujo de 27% a 20%. Su nivel actual es similar al de finales de la década de los sesenta.

Dicha caída se explica, principalmente, como efecto del ahorro público, el cual se redujo de casi 12% del PIB en 1981, a sólo 4% en 2004, que no logró compensarse por el incremento del ahorro del sector privado, el cual pasó de 14% a 17% del PIB.

- Frente a necesidades crecientes de gasto público para impulsar el desarrollo y combatir la desigualdad, en las últimas dos décadas los ingresos presupuestarios registraron una tendencia descendente, pasando de 30% del PIB en 1980 a 21% en 2004.
- En los tres últimos lustros los ingresos tributarios del Gobierno Federal se han mantenido estancados en una magnitud cercana al 12% del PIB.
- La drástica caída de los ingresos gubernamentales se explica por el efecto combinado del estancamiento de la actividad productiva, el deterioro del ingreso real de la población, la expansión de la economía informal y por un sistema tributario

con bajos niveles de recaudación, debido a la existencia de numerosos regímenes preferenciales y elevados márgenes de evasión y elusión fiscal. En estricto sentido, no se explican estos rasgos por razones de ineficiencia sino en una estrategia deliberada.

- La *carga fiscal total* —que mide los ingresos por impuestos, derechos y aprovechamientos del gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales— entre 1990 y 2002 se mantuvo sin crecimiento, situándose en torno al 15.2% del PIB. Tal situación contrasta con la carga fiscal promedio de 29.5% de los países más avanzados de la OCDE.
- Hoy día las haciendas locales tienen una escasa contribución a los ingresos públicos del país, apenas del 0.6% del PIB (0.3% del impuesto predial, 0.2% del impuesto sobre nómina y 0.1% de otros impuestos estatales y municipales). Bajo el régimen fiscal vigente, el potencial máximo de las haciendas locales para incrementar los ingresos públicos oscila entre 2 y 3 puntos del PIB.
- Las autoridades del Banco de México reconocen que el gobierno mexicano “gasta poco y mal”. Nuestro país ocupa uno de los niveles más bajos de gasto público federal respecto al PIB, del orden de 23%, es decir, la mitad que el promedio de los países industrializados de la OCDE, que supera el 40%.
- Contrariamente al crecimiento de la población y al aumento de los rezagos del país, desde hace más de una década el gasto programable federal, es decir, el destinado para bienes y servicios, se mantiene estancado en un coeficiente de 16 puntos respecto al PIB, nivel que contrasta con el 30% registrado en 1980. Por su parte, en tiempos en que los niveles de pobreza afectan a más de la mitad de la población, el gasto social en México en 2004 se ubicó en 10% del PIB, la mitad del promedio de los países de la OCDE, que es de 21%.
- Oficialmente el Gobierno Federal reconoce que la deuda externa (903 mil millones de dólares) e interna (poco más de 1 billón de pesos) representan 24% del PIB. Sin embargo, si a dicho monto se suman las obligaciones financieras que de facto significan los bonos del IPAB (800 mil 850 millones de pesos), los pidiregas, los pasivos del saneamiento financiero de la banca y del “rescate carretero” (casi 600 mil millones de pesos), entonces los pasivos totales del Gobierno Federal ascienden a 3.3 billones de pesos, que equivalen a 43% del valor producido por la economía mexicana en 2004.
- El problema no es menor, si se considera que el costo de los “requerimientos financieros totales del Sector Público” significa que el déficit público es mayor al que oficialmente reconocen las autori-

dades. Así, por ejemplo, para 2004 el desequilibrio de las finanzas públicas no fue de 0.25% del PIB, sino de 2.5%; aún así, inferior a la media de los 25 países de la Unión Europea, que equivale a 2.8% del PIB.

- El estancamiento productivo y los incentivos al negocio financiero a partir de la década de los ochenta, propiciaron un creciente desplazamiento de los capitales hacia el sector financiero, duplicando el coeficiente de ahorro financiero de 22% respecto del PIB en 1980 a 45% en 2004.

Sin embargo, el acelerado crecimiento del ahorro financiero en la economía, no ha tenido correspondencia con una reactivación de la inversión interna, dando lugar a procesos de desintermediación financiera y bancaria, es decir, a recursos en manos de las instituciones financieras que no son invertidos en la economía real. Tal fenómeno es característico de una economía crecientemente abierta y desregulada, que premia la especulación y no la inversión productiva.

De tal forma, las transformaciones estructurales que ha tenido el sistema financiero en las dos últimas décadas han favorecido una creciente desvinculación entre el “sector real” y el “sector financiero” de la economía, adquiriendo éste una dinámica propia de inversión y de ganancia, donde el ahorro llega a confundirse con la especulación.

- Tanto el acelerado crecimiento del ahorro financiero de la economía, como la sostenida generación de recursos para el pago de las deudas interna y externa, ponen en entredicho la tesis de que la economía mexicana carece de capacidad de generación de ahorro. Baste señalar que entre 1982 y 2004 el monto de los pagos por concepto del servicio de la deuda externa registró un monto acumulado de 495,024 millones de dólares, equivalente a 6.3% del producto interno bruto generado en ese periodo.
- Al privilegiar el pago de la deuda y el combate a la inflación a cualquier costo, la política macroeconómica de estabilización redujo la inversión y el

ahorro total y con ello la producción y la competitividad de la economía. Entre 1980 y 2004, la inversión pública como porcentaje de PIB se desplomó de 11% a 3.5% del PIB, situación que no logró ser compensada por el aumento de la inversión privada durante el mismo periodo, que pasó de 13.3% a 15.4% del PIB.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Como se desprende de lo anterior, contra lo planteado por el gobierno, el principal problema que enfrenta la economía mexicana no es la “debilidad fiscal”, ni la “insuficiencia de ahorro”, sino el enfoque con el cual ha venido operando la política de financiamiento del desarrollo.

Avanzar hacia una nueva concepción del financiamiento del desarrollo supone articular acciones orientadas a la generación y utilización de los recursos disponibles hacia el crecimiento productivo, con empleo, competitividad y estabilidad. Con ese fin a continuación se plantean cuatro vías para lograrlo, ampliando el limitado marco de la política económica en vigor:

1. Reorientar la política hacendaria.

Sin dejar de reconocer la necesidad de una reforma de la hacienda pública que sustente el accionar de los gobiernos federal, estatales y municipales en el contexto de un renovado sistema federalista, es evidente que existen márgenes de maniobra para liberar recursos que permitan financiar proyectos de alto impacto en la reactivación del crecimiento económico, la generación de empleos y la competitividad general del aparato productivo.

Es falso que el estancamiento en que se desenvuelve la economía se deba a la falta absoluta de recursos públicos. Basta revisar los informes trimestrales y anuales sobre las finanzas públicas del Gobierno Federal para constatar los saldos superavitarios del balance presupuestario y los montos del subejercicio del gasto programable, dictaminado por la Cámara de Diputados.

... el principal problema que enfrenta la economía mexicana no es la “debilidad fiscal”, ni la “insuficiencia de ahorro”, sino el enfoque con el cual ha venido operando la política de financiamiento del desarrollo.

Solamente en 2003, el subejercicio del gasto programable ascendió a 3,300 millones de pesos.

Asimismo, basta considerar el elevado monto de recursos públicos que anualmente se destinan al servicio de las deudas interna y externa, en términos muy desventajosos y renegociables, así como su plazo de vencimiento, tan sólo de tres años en el caso del endeudamiento interno. Solamente el servicio de la deuda interna implica el desembolso de recursos por 88 mil 200 millones de pesos en 2004, equivalente a 1.2% del PIB y al doble del gasto federal en educación superior. Finalmente, baste tomar en cuenta los niveles sin precedente de las reservas internacionales, que al cierre de 2004 ascendieron a 61 mil millones de dólares, para tener la certeza de que la economía mexicana es claramente solvente y apta para financiar tasas de crecimiento del PIB superiores al 5%.

Bajo el supuesto de tomar tal decisión política de reorientar el manejo de la hacienda pública, surge la pregunta de ¿qué alternativas existen para financiar el desarrollo? La cuestión no ofrece obstáculos técnicos insalvables. En efecto, es posible renegociar la recalendarización de al menos 50% del servicio de la deuda interna (en 2004 con vencimiento promedio de 841 días), lo cual significaría 44.1 miles de millones de pesos en el primer año; aplicar 10% del superávit primario, que en 2004 equivaldría a unos 19 mil millones de pesos; reasignar el subejercicio total del gasto programable del año anterior (alrededor de 3.3 miles de millones de pesos en 2003) y la utilización financiera del 10% de las reservas internacionales, no para reducirlas sino para integrar y apalancar fondos de inversión productiva (68.9 miles de millones de pesos).

Tales ajustes hacen posible, en plazo corto, incrementar la inversión nacional en 135 mil 200 millones de pesos, de tal forma que de un año a otro la inversión crecería en 9.3%; el coeficiente de inversión se elevaría, de 19.5% a 21.3% del PIB, el producto registraría un crecimiento de 5.6% en un año y se crearían un total de 419 mil 150 empleos permanentes y productivos, no changarreros.

2. Utilización productiva de los excedentes petroleros.

Hasta ahora una parte significativa de los ingresos excedentes a lo originalmente presupuestado, provenientes de la exportación de hidrocarburos, se destinan al financiamiento del gasto corriente, como es el caso del pago del servicio de la deuda pública. Dada la necesidad de impulsar la inversión productiva, el crecimiento económico y la generación de empleos, resulta conveniente destinar al menos los excedentes petroleros a fines productivos como la creación de fondos de inversión en apoyo al desarrollo de pequeñas y medianas industrias en ramas productivas estratégicas, así como a proyectos de desarrollo tecnológico que eleven la competitividad de la economía.

3. Reorientar la intermediación financiera.

Como es de sobra conocido, la economía mexicana genera niveles de ahorro financiero superiores al 45% del PIB, de los cuales solamente la mitad se traducen en inversión productiva. Tal distorsión plantea la necesidad de impulsar cambios en la forma de operación de los intermediarios financieros, bancarios y no bancarios, incentivando su incursión hacia el financiamiento de las prioridades sociales y productivas, desestimulando las excesivas ganancias especulativas. Como resultado, se incrementaría la oferta de crédito, impulsando un descenso gradual de las tasas de interés activas, que hoy alcanzan niveles de 3 y 4 veces la tasa de inflación.

4. Reducir la vulnerabilidad financiera externa.

Ello se lograría mediante una estrategia de largo plazo que combine tres elementos: a) la renegociación de la deuda externa, para resolver de una vez por todas el problema de los pagos al exterior por este concepto; b) disminuir los desequilibrios crónicos que se registran en la balanza comercial, mediante una política activa de industrialización y competitividad y, c) establecer, al igual que lo hacen países de la OCDE, regulaciones a los flujos de capi-

Existen alternativas viables para dar una orientación de mayor amplitud e impacto a la política de financiamiento del desarrollo, como parte de una economía política orientada al crecimiento competitivo y a la equidad distributiva.

tal de corto plazo, incentivando la entrada de capitales de largo plazo de vocación productiva, propuesta de regulación que data de 1978 y ha sido establecida desde los años ochenta por nuestros socios comerciales.

* * *

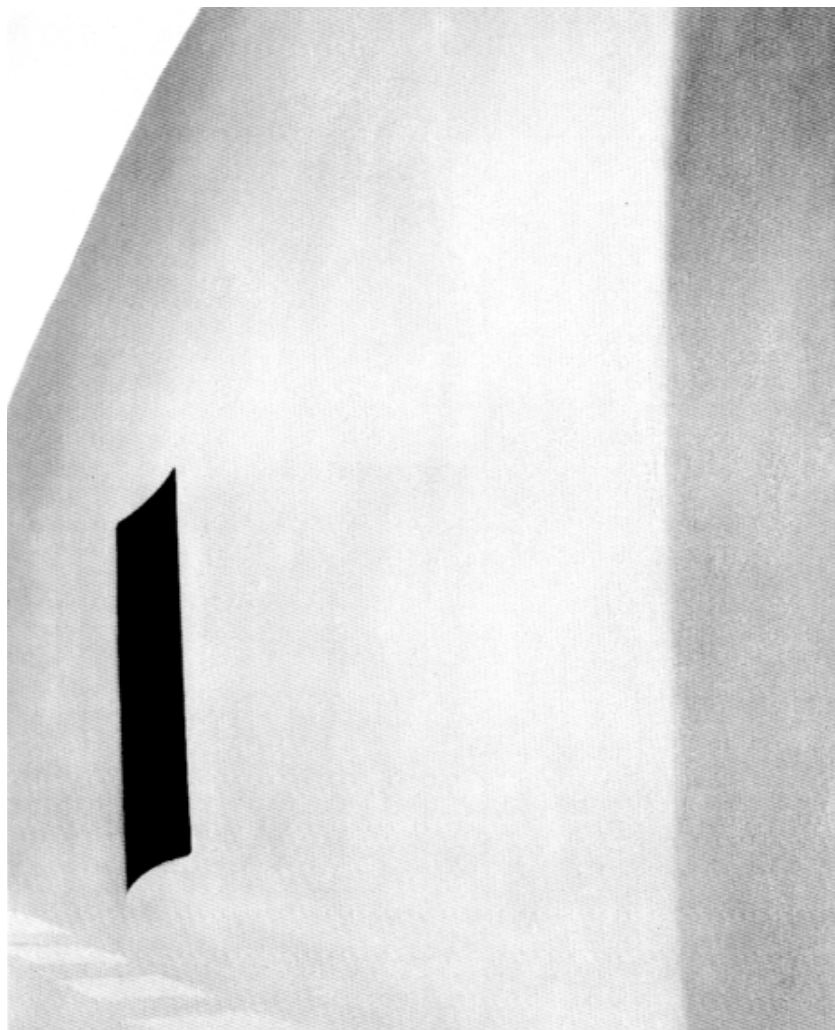
Existen alternativas viables para dar una orientación de mayor amplitud e impacto a la política de financiamiento del desarrollo, como parte de una economía política orientada al crecimiento competitivo y a la equidad distributiva. Ello implica, sin duda, trascender el limitado concepto de “estabilidad macroeconómica”, que desvirtúa los fines de la economía, limitándolos al equilibrio de las cuentas externas y al mantenimiento de una baja tasa inflacionaria mediante un estricto ajuste fiscal y monetario. Con ello se soslaya cualquier consideración sobre crecimiento de la producción, la inversión, el empleo, el ingreso y su distribución, que hoy resultan elementos indispensables para ampliar el espectro, el impacto y el contenido de la política económica.

Hasta ahora, la incapacidad ideológica de explorar este tipo de soluciones obedece a que la economía se ha impuesto sobre la política desde una perspectiva dogmática e inmutable que confiere prioridad a la inflación y la paridad cambiaria, a pesar de sus efectos recesivos. En consecuencia, se cancela la posibilidad de buscar formas alternativas de financiamiento de la inversión pública y privada que contribuyan al fortalecimiento de la oferta productiva, la competitividad de la economía y a la generación de empleos, las cuales, como se ha demostrado, existen y son viables.

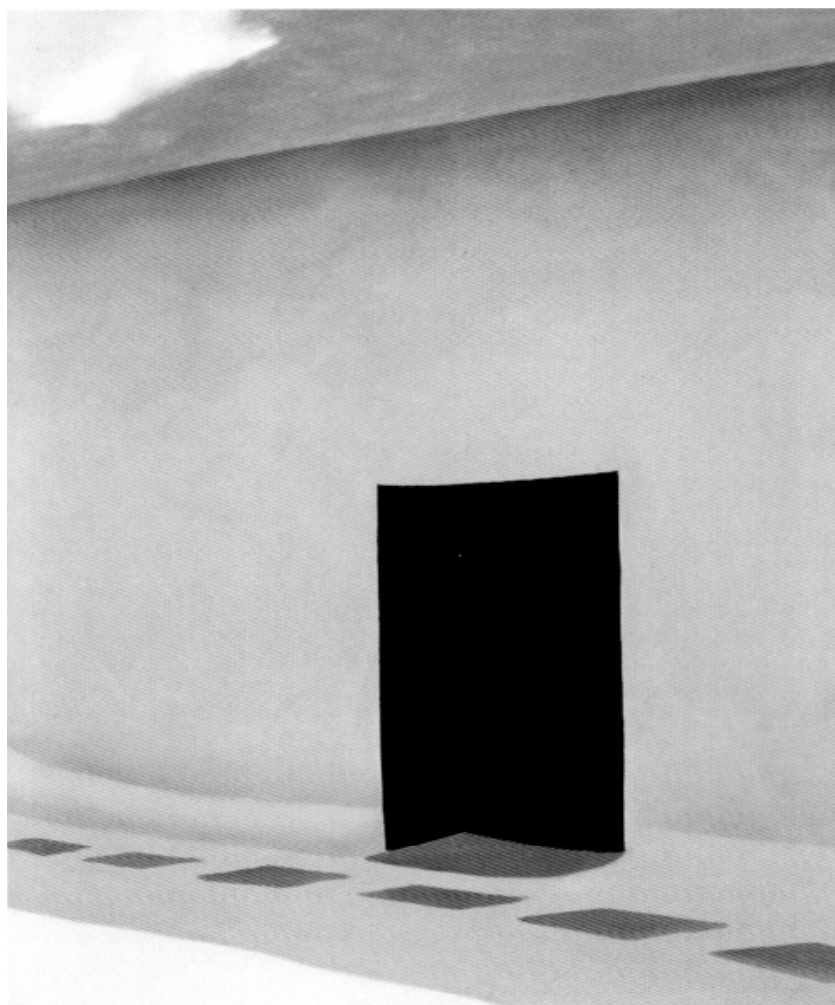
Se cuenta con los recursos públicos para lograrlo. Es su jerarquización la que constriñe la disponibilidad de dineros para apoyar el crecimiento y el desarrollo. Es sabido el elevado monto de recursos presupuestales que absorbe la deuda contingente, sobre todo la interna, denominada en pesos, que es posible, al menos recalendarizar para liberar recursos destinables a la inversión pública. No olvidemos que esa deuda contingente reduce erogaciones no aprobadas por el Congreso de la Unión, como es el caso de los pagarés Fobaproa / IPAB.

Asimismo, se conocen los márgenes para sanear la administración tributaria, para abatir la evasión y la elusión fiscales, para aprovechar al menos parte de las reservas internacionales, etc. Es posible aumentar, en paralelo, gastos e ingresos públicos para salir de la fase recesiva que hoy caracteriza a la economía mexicana y restaurar la inversión pública, privada y social como motor del crecimiento con desarrollo.

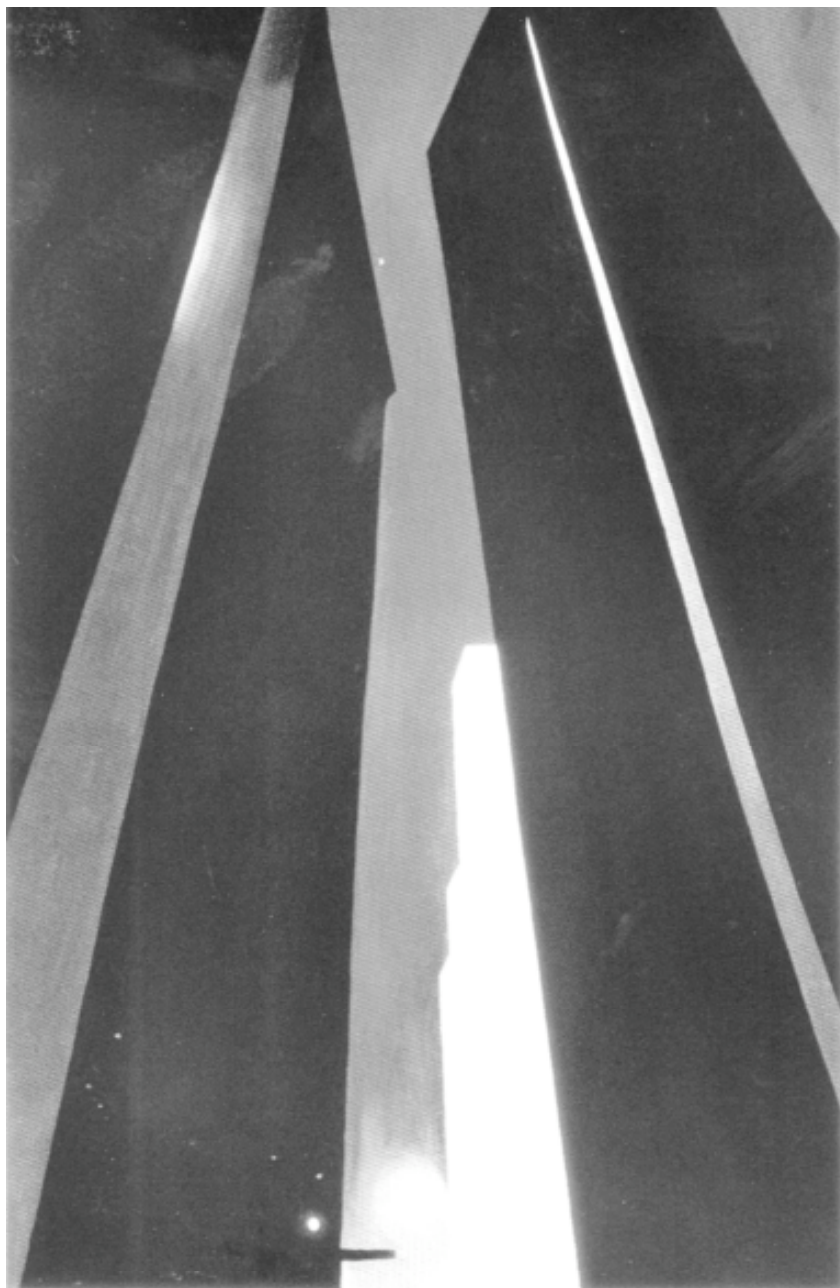
Ciertamente, no se trata de una decisión sólo técnica sino eminentemente política. Las opciones técnicas viables abundan. Si México se ha rezagado en la capacidad de financiar el desarrollo y, en consecuencia, en el



O'Keeffe, *Patio con puerta negra*, 1955



O'Keeffe, *Patio con nube*, 1956



O'Keeffe, *Noche en la ciudad*, 1926

pleno aprovechamiento de sus potencialidades económicas y sociales, no es por ineptitud sino por desviaciones ideológicas y políticas.

No sólo por congruencia política y respeto al mandato constitucional, sino incluso por razones de lógica económica, es necesario ampliar los alcances de la política económica, remontar el estrecho dogma neoliberal y establecer los principios básicos de una economía política de mayor cobertura y alcances orientada a elevar el nivel de vida de la mayoría de los mexicanos. Se trata de construir una economía competitiva centrada

en producir para distribuir el ingreso y exportar, compatible con el nuevo orden económico mundial y con las demandas económicas y sociales internas.

Ello exige reconstituir las bases de una economía productiva, no especulativa, que permita hacer que crezca el pastel y se distribuya simultáneamente, que articule de manera estratégica el desarrollo del mercado interno y el empleo; active el desarrollo nacional a partir del fortalecimiento de las economías locales, la vinculación de los sectores productivos con los centros educativos y de investigación, que aseguren la inserción eficiente y competitiva hacia la economía internacional.

¿Cómo hacerlo? No es una cuestión menor. Aun cuando implica decisiones técnicas, no está de más reiterar que la tarea es esencialmente política. Si como es claro a todas luces, que el mercado falla más de lo que se había pensado y desde luego, más de lo previsible, es el Estado, no autoritario como antaño, sino democrático, el que debe asumir el liderazgo para encauzar el crecimiento de la economía e impulsar los sectores y actividades estratégicos para el desarrollo nacional.

Es tramposo el falso conflicto entre Estado y Mercado. Las funciones de uno y otro son especializadas y complementarias. No compiten entre sí, y cuando sucede se pierde la confianza y el resultado es el estancamiento de la economía y el retroceso político y social. La pugna entre ambos anula el progreso. En armonía, se requiere más y mejor Estado y Mercado.

Por razones históricas y por mandato constitucional, es el Estado el principal responsable de impulsar el desarrollo nacional, de asegurar la vigencia de leyes e instituciones que regulan la actividad económica. Su misión no es abstracta ni neutral. El Estado debe procurar la equidad entre los ciudadanos no sólo en lo formal, sino en el ámbito político, económico y social de la vida cotidiana.

No podemos regresar a viejas prácticas estatistas viciadas, pero tampoco podemos ser ajenos a la creciente y dolorosa desigualdad social que se ha generado al ceder las decisiones políticas y económicas a fuerzas, también viciadas, del mercado. Los tres órdenes de gobierno y los diversos actores de la sociedad deben ser, en el marco de un federalismo renovado, corresponsables en el desarrollo económico y en el combate a la desigualdad, aprovechando las experiencias de Estado y Mercado que más favorezcan al proyecto común. Es claro que se puede. ▮

...es el Estado, no autoritario como antaño, sino democrático, el que debe asumir el liderazgo para encauzar el crecimiento de la economía...