

Planes anticrisis y contracíclicos¹

Emilio Caballero Urdiales*

El 7 de enero de 2009, el Ejecutivo Federal anunció el *Acuerdo Nacional a Favor de la Economía Familiar y el Empleo*.² Fue diseñado para combatir los efectos perversos sobre la actividad económica y el empleo en México que se espera serán producidos por la crisis económica que actualmente afecta ya a todos los países del mundo. Contiene 25 medidas en apoyo al empleo, a los trabajadores, a la economía familiar y a las pequeñas y medianas empresas, así como un programa de inversión pública y el compromiso de ejercer oportunamente y con transparencia el presupuesto de egresos de 2009.

Con lo anterior, el Ejecutivo Federal anunció oficialmente su decisión de aplicar una política contracíclica, contraria a la que se había venido usando en el país en circunstancias similares. Inmediatamente después de la iniciativa oficial, se hizo público el *Plan Alternativo para la Recuperación Económica, la Promoción del Empleo y el Bienestar Social*, la versión de política contracíclica del PRD.³

En términos generales, la propuesta de la oposición comparte algunas de las orientaciones y preocupaciones fundamentales contenidas en la del Gobierno Federal, como son: el incremento del gasto e inversión pública, apoyo al campo y a las pequeñas y medianas empresas, ampliación y canalización de créditos a través de la Banca de Desarrollo, otorgamiento de subsidios de diversos tipos a los trabajadores y familias, entre otras. Es decir, obligado por la gravedad de la situación y la presión internacional, el gobierno cambió su tradicional manera de proceder y abandonó los paradigmas teóricos más conservadores, invadiendo así el terreno político e ideológico de la oposición.

* Profesor adscrito a la Facultad de Economía, UNAM.

¹ Agradezco los comentarios y sugerencias del Doctor Julio López Gallardo.

² Véase. SHCP Informe semanal del 5 al 9 de enero de 2009, nota informativa.

³ Véase Versión estenográfica del Plan Alternativo del PRD de la presentación de Jesús Ortega, en http://www.prd.org.mx/portal/index.php?option=com_content&task=view&id=651&Itemid=1.

Sin embargo, entre los aspectos que diferencian a las propuestas en cuestión se encuentra la utilización de estímulos fiscales a través de la reducción o condonación de impuestos como medida contracíclica que contempla el PRD y que está ausente en la posición oficial. En efecto, el PRD propone reducciones de impuestos condicionadas a la conservación de la planta de trabajadores,⁴ haciendo suyas las demandas del Jefe de Gobierno del Distrito Federal⁵ y de López Obrador.⁶ En el mismo sentido la cúpula empresarial a través del Consejo Coordinador Empresarial propuso un conjunto de medidas orientadas a la reducción de impuestos.⁷

A continuación se analiza esa diferencia de las distintas propuestas, señalando sus orígenes teóricos y consecuencias prácticas en el diseño de políticas contracíclicas y de estabilización de la producción y el empleo.

La aplicación de la política contracíclica es la recomendación de una importante corriente de pensamiento económico en la que John Mynard Keynes⁸ constituye uno de sus representantes más influyentes.

4 Reducción de 50% del Impuesto Empresarial de la Tasa Única (IETU) e impuesto a la nómina a las PYMES que mantengan la planta de trabajadores; deducción del impuestos sobre la renta, equivalente a 20%, a las empresas en general que generen nuevos empleos, y extensión del impuesto sobre la renta a los trabajadores con ingresos anuales de hasta 50,524.92 pesos. Véase Versión estenográfica...*op. cit.*

5 Devolución de 50% del impuesto sobre nóminas para las microempresas que en 2008 hayan mantenido su planta laboral. Véase: Ciudad de México, Acciones para Proteger el Empleo y el Ingreso Familiar, en http://www.df.gob.mx/wb/gdf/10_acciones_del_jefe_de_gobierno_del_df_para_prote

6 Derogar el IETU como apoyo a trabajadores asalariados, comercios y empresas. Véase, <http://www.amlo.org.mx/noticias/comunicados.html>, del 5 y 8 de enero de 2009.

7 Dejar sin efecto el incremento del (IETU) de 16.5 a 17%; respetar la recuperación íntegra del impuesto al activo, permitir la deducibilidad de pérdidas cambiarias; incrementar el límite existente para deducir consumos en restaurantes y hoteles, al igual para inversiones y gastos en automóviles; exentar temporalmente las contribuciones sociales a los nuevos empleos, adelantar la eliminación prevista del impuesto por tenencia de automóviles, entre otras. Véase: versión estenográfica de la Intervención del Presidente del Consejo Coordinador Empresarial en el Foro México ante la Crisis ¿Qué hacer para Crecer?, organizado por el Senado de la República de México, en <http://www.senado.gob.mx/content/sp/compare/comunica>.

8 John Maynard Keynes (1883-1946), profesor de Economía en Cambridge, Inglaterra, asesor del Ministerio de Hacienda y autor de importantes libros entre los que destaca *La Teoría General de la Ocupación el Interés y el Dinero*.

De acuerdo con Keynes la inversión privada en el capitalismo está determinada por variables que dependen del estado de las expectativas de los agentes económicos, las cuales, como se acaba de demostrar con el estallamiento de la crisis actual, suelen ser muy volátiles, provocando fluctuaciones cíclicas violentas de la inversión durante el transcurso del tiempo. Cuando, como en nuestro caso, los problemas surgidos en el sector financiero terminan por generar expectativas pesimistas respecto de la marcha del sistema económico en su conjunto, se contrae el gasto privado (inversión y consumo) y no pueden sostenerse los niveles de empleo, ingreso y producto, provocando la recesión, es decir, la aparición de tasas de crecimiento negativas de la actividad económica.

Una vez tomada la decisión de aplicar la política contracíclica, cuyo cometido fundamental es compensar la caída del gasto o demanda privada, la siguiente decisión es la manera de hacerlo. Históricamente el debate se ha centrado alrededor de las siguientes opciones: la que le otorga mayor énfasis a compensar directamente la caída del gasto privado a través del gasto público, y la que privilegia la vía indirecta, como la reducción de impuestos como la que proponen los dirigentes de los empresarios, el PRD, el Jefe del Gobierno del Distrito Federal y Andres Manuel López Obrador, suponiendo que con ello los particulares aumentarán su gasto.

El debate alrededor de este tema no es nuevo. Desde 1941, John Mynard Keynes y James Meade,⁹ ambos asesores del Ministerio de Hacienda de Inglaterra discutieron acerca de cuál debería ser la política más apropiada cuando el gasto privado, particularmente la inversión, se redujera provocando una insuficiente demanda agregada que, al desestimular la actividad económica, elevara el desempleo de la mano de obra.¹⁰

⁹ James Meade (1907-1995) ganador del Premio Nobel en 1977 por su contribución fundacional al estudio de la teoría del comercio internacional y los movimientos internacionales del capital, sirvió en la Sección Económica del Gabinete de Guerra de Inglaterra entre 1940 y 1947.

¹⁰ Keynes participó en la discusión tanto en foros públicos como a través del Comité Interdepartamental de análisis de los problemas de posguerra, formado en octubre de 1941 como resultado de un documento de James Meade titulado Medidas Internas para la Prevención del Desempleo de julio de 1941. Véase: Moggridge, Donald, *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, Volume XXVII, Activities 1940-1946, Shaping The Post War World: Employment and Commodities. Ed Moggridge. D, Macmillan, Cambridge University Press, *For The Royal Economic Society*, 1980, P. 264.

Keynes sostenía que era a través de la inversión pública que podría asegurarse un nivel suficiente y estable de inversión, ante la insuficiencia y volatilidad que puede llegar a tener la inversión privada. Consideraba que la estabilidad del empleo dependería de que se tuviera un programa estable de inversión de largo plazo que contuviera proyectos específicos bajo revisión periódica que permitiera además acelerar o retardar la ejecución de dichos proyectos para compensar las fluctuaciones no esperadas de corto plazo.¹¹

Por su parte, Meade pensaba que la política de empleo debería incidir sobre el gasto personal a través de la política de impuestos que lo estimula o lo restringe, según sea el caso.¹² Señalaba que una forma de influir sobre el gasto personal mediante instrumentos tributarios, sería a través de su propuesta de variación de las contribuciones a la seguridad social. Tal propuesta consiste en que el monto de las contribuciones de los empleados y los empleadores a los fondos de la seguridad social podrían variar en función de la evolución del empleo: aumentando cuando el desempleo se reduzca a partir de un nivel crítico y reduciéndose cuando el desempleo crezca a partir de dicho nivel.

Keynes difería de la concepción de Meade¹³ porque no encontraba suficiente evidencia para pensar que las variaciones a corto plazo del consumo realmente se pudieran dar puesto que la gente gasta en función de su estándar de vida y no sube y baja su consumo constantemente.¹⁴ Consideraba que si realmente se lograba estimular el consumo por esta vía, sería extraordinariamente difícil volver a subir los impuestos cuando el empleo se elevara de nuevo. Además, pensaba que desde el punto de vista político era más difícil convencer a la sociedad de fomentar el consumo en tiempos malos en lugar de fomentar el gasto de capital, dado que el primero es una versión más violenta del déficit presupuestario, mientras que el gasto de capital sería, si no todo, por lo menos en parte, financiado por sí mismo.

11 Véase: *Ibid*, p. 356.

12 Carta de J. Meade a Keynes del 19 de abril de 1943. Véase: *Ibid*, pp. 317-318.

13 Carta de Keynes a Meade del 25 de abril de 1943. Véase: *Ibid*, pp. 319 y 320.

14 Se considera que este planteamiento es el antecedente de la hipótesis de Milton Friedman sobre el ingreso permanente Véase Skidelsky Robert, *John Maynard Keynes, Fighting For Freedom, 1937-1946*. Ed. Penguin Books, 2002. Part Two: Better than last time, Chapter Eight, Building a Better Britain, P. 277.

En todo caso, para Keynes la propuesta de variación a las contribuciones a la seguridad social de Meade tendría mayor viabilidad si se aplicara solamente a los empleados excluyendo de tal beneficio a los empleadores porque estaría asociada con una fórmula y porque estaría trasladando poder de compra a las manos de las clases sociales con una mayor propensión a consumir, es decir, que más fácilmente aumentarían su gasto en consumo ante el incremento del ingreso disponible que supone la reducción de impuestos.¹⁵

En suma, desde una perspectiva keynesiana la reducción de los impuestos no es conveniente como mecanismo contracíclico fundamentalmente porque eleva el déficit público sin que al mismo tiempo se garantice que el incremento del ingreso disponible debido a la condonación o reembolso de impuestos, sobre todo a los estratos de la población de mayores ingresos, se traducirá en mayor gasto en consumo y/o inversión privada. Es decir, el gobierno aumenta su déficit sin que se logre aumentar la demanda agregada, se trata, en efecto, de una política indirecta mucho más ineficiente para el logro de los objetivos.

A diferencia de lo que observaba Keynes en su tiempo, actualmente se cuenta con mayor evidencia respecto al efecto que provoca la reducción o reembolso de impuestos sobre el consumo privado. En efecto, Martin Feldstein,¹⁶ en un reciente artículo periodístico,¹⁷ señala:

El Congreso de EU y la administración Bush pusieron en efecto una devolución de impuestos por más de cien mil millones de dólares, en un intento por estimular el consumo. Quienes apoyamos en ese momento esta medida sabíamos que, en general, la historia y la teoría económica muestran que esas transferencias fiscales que se hacen sólo una vez tienen pocos efectos, pero pensamos que esta vez podía ser diferente. En palabras de Samuel Johnson, nuestro apoyo era un triunfo de la esperanza por sobre la experiencia.

Nuestras esperanzas se vieron frustradas. Ahora están disponibles estadísticas sobre el ingreso nacional oficial correspondientes al segundo trimestre, que muestra que esta medida estimuló muy poco el consumo. Más de un 80 por ciento de los dólares de la devolución se destinaron a ahorro o a pagar deudas, y muy poco se sumó al consumo actual.

15 Correspondencia entre Keynes y Meade en agosto de 1942. Véase: *Ibid*, pp. 308-310.

16 Martín Feldstein es profesor de Economía en Harvard, fue Jefe del Consejo de Asesores Económicos del Presidente Ronald Reagan, y Presidente de la Oficina Nacional de Investigación Económica.

17 Artículo reproducido por el diario *Reforma*, Sección Negocios, del 13 de octubre de 2008.

Por su parte, Carlos Solchaga, ex Ministro de Economía y Hacienda de España, en el Foro México ante la Crisis ¿Qué Hacer para Crecer?, organizado por el Senado de la República, planteó que dado que la política monetaria puede dar poco de sí para enfrentar la crisis se tendrá que utilizar más la política fiscal. Específicamente para el caso de México sugiere que la política fiscal debería contemplar el aumento del gasto público antes que la reducción de los impuestos porque dada la actual tendencia al ahorro y la preferencia por la liquidez, es probable que la reducción de impuestos no se traduzca en un incremento del gasto sino en un incremento del ahorro, tal y como sucedió en España. En segundo lugar considera que sería preferible que el gasto público se canalizara a la inversión en infraestructura y, finalmente, recomienda que si se está contemplando el otorgamiento de subsidios y transferencias, sería mejor que tuvieran un carácter social en beneficio de los sectores de la población de menores ingresos puesto que ellos tienen una más alta propensión al consumo.¹⁸

En esa misma dirección Paul Krugman,¹⁹ en una carta dirigida al actual presidente de Estados Unidos le recomienda que si en la actual coyuntura los bancos necesitan fondos federales para sobrevivir, se los proporcione, pero siempre estableciendo como condición que presten esos fondos con bajas tasas de interés al resto de la economía, para lo cual, la nacionalización temporaria de la banca es el mecanismo adecuado.

Sin embargo, Krugman considera que las medidas dirigidas hacia el sector financiero no serán suficientes para reactivar la economía y el empleo por lo que recomienda una política de tipo keynesiana de gasto público en inversión, al afirmar que el gobierno federal debe asignar los recursos a rubros de valor a largo plazo, como las carreteras y los puentes, las telecomunicaciones y la informática, la red eléctrica. Sugiere, además, que se proporcione ayuda a los gobiernos locales para impedir que recorten sus gastos de inversión. Piensa que de esa forma la inversión pública cumple una función doble: sirve para el futuro, pero también ayuda en el presente, dando trabajo e ingresos para compensar el desplome.

Adicionalmente, Krugman aconseja un mayor gasto público destinado a subsidiar (a través de un mayor seguro de desempleo, vales de comida, subsidios para el seguro médico, etcétera), a los estadounidenses más afectados por la crisis, como los desocupados crónicos o las familias sin seguro médi-

18 Véase Versión Estenográfica del Foro de propuestas y compromisos México ante la crisis: ¿qué hacer para crecer?, segundo panel del 27 de enero de 2009, Organizado por el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, en: <http://www.senado.gob.mx/content/sp/compare/comunica>.

19 Paul Krugman es profesor de economía y asuntos internacionales de la universidad de Princeton, recibió el premio Nobel de Economía 2008.

co, los cuales más probablemente gasten cualquier ayuda que reciban. En la misma línea argumental de Keynes en su polémica con Meade, Krugman considera que también tiene sentido recortar los impuestos temporalmente, siempre que dichos recortes vayan principalmente a los estadounidenses de ingresos bajos y medios; una vez más, porque es lo más justo y porque es más probable que ellos –en vez de los mejor acomodados– gasten la ayuda que reciban, y a continuación agrega:

Pero seamos claros: los recortes impositivos no son la mejor herramienta para luchar contra la recesión económica. En primer lugar, rinden menos que el gasto en infraestructura, porque no hay ninguna garantía de que los consumidores vayan a gastar sus recortes o reembolsos impositivos. Como resultado, probablemente se requieran recortes por más de \$300 billones, comparados con los \$200 billones en obras públicas, para bajar un punto la tasa de desempleo. Más aún, a la larga va a necesitar más recaudación impositiva, y no menos, para pagar la reforma del sistema de salud. Entonces, los recortes impositivos no deberían ser el núcleo de su programa de recuperación económica. Deberían, en cambio, ser una forma de agrandar su programa de creación de empleo, que de otra manera no será lo suficientemente grande.²⁰

Sin embargo, más allá de la opinión de Keynes y del resto de los economistas citados, en un país como México en donde existe una gran evasión y elusión de impuestos que se traduce en que la proporción de impuestos respecto del producto interno bruto sea de las más bajas del mundo (alrededor 10% contra cerca de 36% como promedio de los países pertenecientes a la OCDE), no se justifica la eliminación o reducción de la tasa del IETU que fue diseñada como un impuesto mínimo y recae sobre el consumo de quienes tienen actividades empresariales puesto que permite deducir de la base gravable los ingresos destinados a la inversión.

En todo caso podría tener mayor efectividad para elevar el gasto privado la reducción de impuestos al consumo que son los que más afectan a los estratos de la población de menores recursos, dado que dicha población tiene una mayor propensión a consumir. Sin embargo, la reducción de impuestos al consumo implicaría subsidiar también a los estratos de la población de mayores ingresos, lo cual, en esta coyuntura, no se justifica ni desde el punto de vista social ni como mecanismo para aumentar el gasto privado, puesto que este segmento tiene una menor propensión a consumir, de ahí que sería preferible usar el gasto público y no los impuestos como medida contracíclica. Desde esta perspectiva en lugar de reducir la tasa del IETU debería pen-

²⁰ Véase: Paul Krugman aconseja a Obama, en: <http://lacomunidad.elpais.com-krugman-aconseja-obama->

sarse en la transferencia de subsidios directos a través del gasto público en beneficio de las pequeñas y medianas empresas y de los contribuyentes de bajos recursos con actividades empresariales afectados por este impuesto.

Adicionalmente, si bien desde la perspectiva keynesiana la política fiscal, a través del gasto público, juega un papel fundamental para evitar la desaceleración económica y el desempleo, la política monetaria de “dinero barato” es su complemento indispensable. Esta última debe contribuir a elevar la cantidad de crédito disponible para financiar proyectos de inversión tanto públicos como privados a costos cada vez menores. La mayoría de los países desarrollados han aplicado una política de este tipo a través de la reducción de sus tasas de interés y el aumento de la liquidez después del estallamiento de la crisis actual. Afortunadamente el Banco de México ha iniciado ya esta misma política al reducir la tasa de interés interbancaria a un día, o tasa de referencia, de 8.25 a 7.75 por ciento.

Por otra parte, una interrogante en el caso de la política contracíclica que se está intentando aplicar en México es si será de una magnitud suficiente para conseguir efectos significativos. La respuesta estará asociada a la magnitud del déficit que el Ejecutivo Federal y el Congreso estén dispuestos a aceptar frente a la aguda contracción del gasto privado que se prevé para 2009 en México. Ante el estallido de la crisis el Gobierno Federal envió al Congreso un conjunto de modificaciones al paquete económico de 2009, entre las que se incluye el Programa de Impulso al Crecimiento y el Empleo (PICE).

EL Congreso aprobó un incremento de los ingresos del sector público al autorizar una ampliación del endeudamiento por 227 mil 497.9 millones de pesos equivalente a 1.8% del PIB, correspondiendo solamente 68 mil 469.7 millones de pesos al Gobierno Federal dado que el resto corresponde a la transformación de los Pidiregas en deuda pública. En concreto, el incremento del gasto neto programable del gobierno para compensar la caída del gasto privado sería solamente de 65.1 mil millones, ello en el supuesto de que se mantuvieran las expectativas del crecimiento de las economías de EU y México, el precio del petróleo, del tipo de cambio, etcétera, lo cual ha sido ya superado por la realidad actual en sentido negativo. Así, lo que ya está presupuestado será insuficiente para conseguir el objetivo porque está sustentado en supuestos irreales y lo más probable es que se requerirá la ampliación del déficit, lo cual choca con la ortodoxia dominante.

Por último, en México para crecer se requiere importar mercancías en magnitudes considerables, y sus actuales posibilidades de importación es-

tán limitadas por sus disponibilidades de divisas (dólares) que, como consecuencia de la crisis actual, se han reducido considerablemente debido a su vez, a la reducción de las exportaciones de manufacturas hacia los EU, la cantidad y el precio del petróleo de exportación, los ingresos por concepto de turismo y la magnitud de las transferencias que realizan los mexicanos radicados en el exterior a sus familiares en México.

En esas condiciones la política contracíclica de corto plazo no será suficiente para México, se requiere una política de estabilización de mediano y largo plazos con mecanismos contracíclicos, como la que Keynes sugería, que tenga como objetivo hacer frente a los efectos inmediatos de la crisis actual y al mismo tiempo, que permita sentar las bases para el cambio en la orientación del crecimiento económico, en el sentido de diversificar el tipo y destino de nuestras exportaciones y contribuya al fortalecimiento del mercado interno.

En ese marco, la adopción de las políticas de fomento económico (industrial, comercial y financiera) relegadas por tanto tiempo en nuestro país resultan fundamentales, y en la coyuntura actual la utilización del crédito internacional es una palanca poderosa para la estrategia de reactivación y reestructuración de nuestra economía, porque está en marcha una política internacional en el sentido de facilitar el crédito para esos propósitos a bajas tasas de interés y porque los recursos así obtenidos pueden destinarse a proyectos de inversión públicos y privados, que son autofinanciables.

En conclusión, lograr mitigar los efectos negativos sobre el crecimiento y el empleo que la crisis está provocando a partir de la adopción de medidas específicas de política económica, es un propósito que comparten las distintas fuerzas políticas de México y, por primera vez en mucho tiempo, el Ejecutivo Federal. En la forma de conseguir el objetivo podría estar la diferencia entre los que quisieran retomar lo más pronto posible el tipo de crecimiento que se ha venido configurando desde 1980 y los que aspiramos al establecimiento de un patrón de crecimiento económico más integrado regional y productivamente en beneficio de la mayoría de la población del país.