

# Estancamiento económico y políticas pro-cíclicas

Eugenia Correa\*

---

## Introducción

Las mayores economías latinoamericanas iniciaron una etapa de descenso económico y recesión desde finales de 2006, frenándose el proceso de recuperación iniciado en 2003-2004. La región en su conjunto ha sido profundamente afectada por el descenso de las exportaciones que crecían a 12% en 2004, sólo 1.8% en 2008 y una caída de 27% en 2009, en medio de la burbuja especulativa de bienes primarios que se revienta a finales de 2008; y, el aumento en 56% del pago a factores al resto del mundo y de 45% las transferencias al exterior en el mismo período (CEPAL, 2010).

La actividad económica descendió rápidamente desde el último trimestre de 2006. Aunque los ingresos por exportaciones para la mayoría de los países de la región que son exportadores de primarios cayeron al finalizar 2008 y durante 2009 frenaron la caída. Los ingresos por exportaciones primarias descendieron meses después de la caída en la actividad económica mundial, con lo que el comportamiento económico general regional disminuyó. Así, países como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay ven descender su crecimiento propiamente en 2009, mientras que Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Venezuela lo viven desde 2008.

Por otro lado, los pagos de utilidades y dividendos por la inversión extranjera aumentan de 30 a 76 mmdd en esos años. En igual sentido se comportaron los pagos por intereses de la deuda externa, que pasaron de 30.8 a 43.5 mmdd. Así, los pagos realizados por América Latina a los flujos de inversión y crédito, pasaron de 80 a 153 mmdd, lo que representó casi 4% del PIB de la región. Mientras que la deuda externa total que había venido descendiendo desde 2004, nuevamente empieza a crecer en 2007 y el superávit de cuenta corriente se convierte en déficit en esos años.

Quedo así de manifiesto la fragilidad de la recuperación regional sustentada especialmente en el modelo de crecimiento basado en las exportaciones. Aquellos países con una elevada composición de bienes primarios de sus exportaciones (Argentina, 70%, Chile, 88%, Colombia, 68%, Ecuador, 91%, Perú, 86%, Uruguay, 71%) su producto se contrae rápidamente con la caída de los precios a partir del último trimestre de 2008. Brasil con más de 55% de sus exportaciones primarias, tiene la menor caída económica, junto

\* Profesora de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía, UNAM.

con Argentina en 2009 (0.3 y 0.7% de variación del PIB respectivamente). El peor desempeño económico en 2009 fue de México con una caída estimada del PIB de casi 7 por ciento.

La pregunta salta a la vista, por qué México ha tenido el peor desempeño de la región durante la crisis? En este trabajo se avanzan algunas respuestas. En realidad muchas de ellas han sido objeto de análisis y debate en la enorme cantidad de estudios críticos sobre el modelo económico mexicano y la política económica proseguida durante los últimos años. Sin embargo, es necesario subrayar algunos de los mayores y evidentes fracasos de la política económica. Especialmente aquellos más evidentes a la luz de la crisis financiera y económica mundial, por ejemplo, recortar el gasto y subir impuestos y precios y tarifas en medio de la recesión.

### **Fracaso del modelo del económico**

El modelo de crecimiento basado en las exportaciones no ha sido exitoso ni por el ritmo de crecimiento económico global, ni por la inclusión económica y social de todos los mexicanos. El crecimiento por casi veinte años ha tendido a descender y mantenerse en promedios inferiores a 3%, mientras que el desempleo, los jóvenes que ni estudia ni trabajan, y los casi 500 mil mexicanos que han migrado cada año dan cuenta de la enorme fuerza excluyente de este modelo. La elevada dependencia de las importaciones, la escasa creación de encadenamientos productivos y dinamismo en innovación, los bajos salarios y la relativamente pequeña oferta de trabajo, todo ello ha limitado sus resultados económicos. Más aún, la apertura comercial que le acompañó ha venido sustituyendo la producción nacional por importaciones, y en esa medida ha reducido el papel y dinamismo de la pequeña y mediana y la creación de empleos. La reducción del mercado interno, la caída del empleo y de los salarios y las privatizaciones han actuado precisamente en el sentido de restringir las finanzas públicas, tanto en el sentido del impacto del gasto público como en la capacidad recaudatoria y de generación de ingresos diferentes a los procedentes del petróleo. La deuda pública interna, en lugar de actuar como fuente de financiamiento para la expansión de la inversión pública, se expande como soporte de las elevadas tasas de interés y de la estabilidad cambiaria, junto con la acumulación creciente de reservas internacionales.

Además, se trata de un modelo con elevada y creciente necesidad de divisas: servicio de la deuda externa pública y privada; más remisión de utilidades, dividendos e intereses generados por la inversión extranjera directa y de cartera; más la relocalización de ahorros, ganancias y capitales de ahorristas, inversores y empresarios locales en expansión transnacional. Casi 10 años con un sistema financiero dominado por filiales de bancos extranjeros completan

el cuadro, de un modelo con muy reducido e incluso descendente crédito en doméstico en moneda local al sector privado no financieros. Un modelo de servicios financieros articulado para la deslocalización del ahorro doméstico y, como filiales de bancos globales, ampliamente generador de rentabilidad para sus matrices a través de la especulación con productos derivados.

Así, la economía mexicana se ha venido convirtiendo en el más notable fracaso de este modelo apropiadamente llamado neoliberal. Con los ingresos de los asalariados y el empleo en descenso y la reducción del espacio de los negocios de empresarios locales, especialmente de los pequeños y medianos; con la producción nacional y para el consumo local estancada o contraída, con la educación y la salud pública en franco quebranto, con franjas de infraestructura deterioradas, otras privatizadas; con la explotación depredadora de los recursos naturales y energéticos. La crisis financiera internacional iniciada en 2007 ha venido a agravar los profundos problemas de la economía mexicana, puesto que quedó paralizado su principal motor de crecimiento, la demanda del mercado estadounidense. Así, mientras la actividad económica se desplomó en 2009, las ganancias y especialmente la demanda por su transferencia hacia las matrices de las filiales financieras y no financieras que operan en México no se contiene, sino todo lo contrario. En esa medida, es que los flujos de inversión (directa y de cartera) y sus consecuentes reflujos son pro-cíclicos. Tratándose de la economía mexicana, enormemente abierta y dominada por estas inversiones: la crisis es más profunda y costosa.

Todo este desempeño económico ha representado muy sustanciales ganancias para algunas pocas muy grandes empresas locales y filiales de corporaciones transnacionales, así como para las filiales de los bancos implantados en el país. Una medida de esta rentabilidad puede verse en las rentas transferidas por concepto de la inversión extranjera directa y de cartera y los intereses pagados, que en los últimos años fluctúa entre los 20 y 25 mmdd anuales. Lo que representa entre 50 y 70% de las ventas de crudo al exterior, que también han fluctuado en los últimos años entre 30 y 50 mmdd por año. Otra posible medida que da una idea de las ganancias obtenidas, puede considerarse los costos financieros presupuestados y pagados por el gobierno federal que cada año fluctúan entre 10 y 12% del gasto público total y que para 2010 se estima alcanzarán los 23 mmdd.

### **Las políticas pro-cíclicas en una economía subsidiaria**

Como arriba se señala, una economía completamente abierta y subsidiaria como la mexicana, el ciclo de flujos financieros y las condiciones de liquidez de los mercados financieros internacionales son determinantes en su comportamiento. En el caso de México, los primeros signos de esta relación

aparecen desde la crisis de 1982, pero continuaron profundizándose en la medida en que se avanzó en la extranjerización de la estructura económica, incluyendo los bancos. Así, la crisis financiera de 2007, que comprometió la solvencia de las matrices de los bancos que operan en México, sólo fue medianamente frenada por el alza en los ingresos de las exportaciones, especialmente petroleras. Sin embargo, para 2008 a pesar de que estos ingresos continuaron aumentando hasta el tercer trimestre, la economía inició un largo y difícil período de recesión.

Aunque, al inicio de 2010 se alzan muchas voces para decretar el fin de la recesión, no hay certidumbre acerca de la recuperación, su ritmo y magnitud. Por el contrario, las dificultades financieras y el continuado deterioro de la disponibilidad de crédito al sector privado, así como el recorte del gasto público y las posibilidades de regreso a la recesión de Estados Unidos en el curso de los siguientes meses, apuntan hacia la prolongación de la recesión.

Una de las fuerzas más poderosas en la tendencia al lento crecimiento y estancamiento de la economía mexicana ha sido la fuerte contracción del gasto público. Los siguientes 20 años a partir de la crisis financiera de 1982, el gasto público per cápita diferente de intereses de la deuda externa cayó más de 30%, solamente empezó a aumentar a partir de 2002-2003, pero no ha alcanzado a tener el nivel que tenía al inicio de los años ochenta. Las privatizaciones y los constantes recortes del gasto público, así como la permanente búsqueda del equilibrio fiscal, han ejercido una fuerza contractiva enorme de largo plazo sobre la economía mexicana. De ahí precisamente la caída en la capacidad tributaria, históricamente insuficiente y limitada, lo que ha conducido a un círculo contractivo que se estrecha a cada nueva crisis económica y recorte del gasto público.

El destino y las formas de ejercicio del gasto público también han ejercido una fuerza contraccionista sobre la economía, cuando una parte de éste se destina al pago de intereses o bien a la subrogación y subcontratación de servicios, funciones y del ejercicio del gasto en inversión. Especialmente, cuando este gasto se ejerce en un ambiente extremadamente dominado por grandes consorcios y muchos de ellos extranjeros. De ahí que la lenta recuperación del gasto público a partir de 2002-2003 tiene en realidad un efecto menos redistributivo, o propiamente concentrador.

El crecimiento del gasto público y un déficit sostenible son fundamentales para el crecimiento económico, especialmente durante la fase recesiva del ciclo económico, no hay discusión en ello. Sin embargo, por 30 años se ha proseguido la ideología neoliberal, al punto de proseguir un modelo subsidiario, ampliamente soportado en los negocios de filiales y, neocolonial de

explotación de los recursos naturales y energéticos. Todo ello, con amplias consecuencias políticas y sociales.

La gravedad de la crisis económica y financiera global iniciada desde 2007, y advertida en esta misma revista (Correa, 2007) fue completamente subestimada por las autoridades financieras del país por muchos meses. Momentos fundamentales para actuar con oportunidad y prudencia, acelerando el ejercicio de renglones fundamentales del gasto público y conduciendo un gasto deficitario con impacto redistributivo para dar soporte a la demanda interna principalmente de bienes salarios. Todo lo contrario, se pospuso la actuación, se anunciaron medidas cosméticas hasta entrado 2008, dirigidas principalmente a dar soporte a los grandes consorcios y menos para las familias y el empleo. Después de sucesivos recortes presupuestales y subejercicios, apenas para el presupuesto 2010 se plantea ejercer la cláusula de excepción de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) para permitir un déficit presupuestal ínfimo (después de inversión de Pemex) de 60 mmdp, o menos de 2% del presupuesto total. De cualquier manera, el gasto programable tendrá un descenso en términos reales estimado en 1.4% (Subsecretaría de Egresos).

Quedan muchas preguntas por contestar, por qué se esperó hasta después de una caída de 7% del crecimiento para ejercer dicha cláusula? Por qué un déficit tan ínfimo que ni siquiera permite mantener el nivel del gasto? Por supuesto, ahora que el gasto público en inversión está fundamentalmente comprometido en contratos muy importantes con grandes corporativos principalmente extranjeros, ya no es objeto fundamental de los recortes. Más aún, la SHCP ha aceptado de facto que el gasto en inversión de Pemex se excluya de la contabilidad presupuestal y con ello de la cuantificación del déficit presupuestal. A esta contracción selectiva del gasto público en medio de una de las más graves recesiones de la posguerra, se agrega la llamada "reforma fiscal" que aumenta los impuestos indirectos y el impuesto sobre ingresos de las escasas clases medias. Aún con las optimistas previsiones económicas de la Ley de Egresos, la recaudación que esta "reforma fiscal" agregará muy pocos recursos al presupuesto. No podría ser más grave la situación de las finanzas públicas, soportadas en más de 35% en los ingresos petroleros, con expectativas de ingresos no recurrentes (producto de las privatizaciones) menos ciertas, no sólo por la situación económica mundial, sino también por el acelerado deterioro de la situación política-jurídica del país.

Así, la única salida a la grave situación de las finanzas públicas es un sostenido déficit presupuestal por un amplio período, que revierta el grave deterioro de los servicios públicos básicos, de la educación, de la investigación científica y tecnológica y del sistema de salud.

## Bancos extranjeros y crédito en la crisis

México es un caso extremo de despliegue del modelo y políticas neoliberales, porque: 1) se insertó en el modelo de crecimiento por exportaciones desde los años ochenta, en gran medida la sustitución tecnológica había desde antes de la crisis, sustituido a México como destino de las nuevas inversiones (tanto en eléctricos y electrónicos, como en automotriz); 2) las empresas domésticas más importantes se internacionalizaron, pero al mismo tiempo son altamente demandantes de fondos externos, pues mantienen importantes pasivos externos; 3) la liberalización comercial del TLC destruyó parte importante de las capacidades domésticas de producción, entre ellas del agro y la industria alimentaria; 4) la distribución del ingreso venía deteriorándose desde años atrás con las sucesivas crisis económico-financieras, 1976, 1982, 1987 y 1994; 5) una creciente parte de la población en condiciones de pobreza que depende de las remesas de los trabajadores migrantes que están en descenso; 6) la mayor parte del sistema bancario es operado por filiales de los bancos globales insolventes, lo que coloca al sistema financiero mexicano en la puerta de la quiebra; 7) se adoptaron y siguen vigentes las leyes de autonomía del banco central (1994) como de equilibrio fiscal, de manera que el gasto público es procíclico aumentando la presión a la caída en la actividad económica; 8) los mayores empresarios locales han sufrido una enorme metamorfosis, de manera que pocos han sobrevivido a la apertura y liberalización, otros se han internacionalizado y otros más se han asociado con grupos extranjeros; 9) la clase política, incluyendo gobierno, congreso y partidos políticos, se encuentran inmersos en una confrontación interna por el poder en medio de creciente corrupción y fraude; 10) las instituciones fundamentales del Estado, en materia de aplicación de la justicia, están ampliamente deterioradas y los medios de comunicación han perdido credibilidad.

Así, la crisis económica y financiera en México se ha venido abriendo paso. Cuando los bancos domésticos se rescataron después de la crisis bancaria de 1994, y se limpiaron sus balances, éstos se vendieron en su mayor parte a los bancos globales arriba mencionados. Se argumentaba que ello garantizaría al país crédito creciente y de bajo costo para la inversión y para los negocios de los empresarios locales. También se argumentaba que eran bancos tan grandes y bien capitalizados que sus filiales también lo serían, de manera que el país se ahorraría una nueva crisis bancaria. Fue hasta 2007, ya con el estallido de la crisis financiera global, cuando el Fondo Monetario Internacional advirtió que ello no podría ser tan cierto, y que una crisis financiera en el país de la matriz del banco podría perjudicar a las filiales en otros países y que ello podría desatar una crisis financiera también en el país receptor, aunque la filial inicialmente estuviera bien capitalizada y rentable (FMI, 2007:114).

Sin embargo, la pérdida de la banca nacional ha implicado la contracción del crédito doméstico, la deslocalización de la intermediación financiera, y el amplio crecimiento del endeudamiento privado externo. Los bancos extranjeros operando en el país no han aumentado los montos de crédito dirigidos hacia las empresas nacionales desde la crisis de 1994-1995. De hecho, en el cuarto trimestre de 1994, la banca dirigía 19.66% del PIB hacia la actividad comercial, mientras en el tercer trimestre sólo se destinaba 7.8% del PIB a esos fines (CNBV, 1994, 2009). Además, los bancos extranjeros operando en México cobran mayores tasas de interés y comisiones que sus propias matrices en el extranjero. Ahora son las filiales en México altamente rentables, las que están dando soporte a la diversificación de balance y formación de precios para instrumentos tóxicos. El gobierno mexicano está asumiendo su parte en el rescate de los bancos globales, a través de incrementar la deuda externa y poner a disposición de estas filiales las divisas necesarias para mantener a flote su operación y transferir a la matriz elevados rendimientos.

Se estima que México enfrentó vencimientos en 2009 por 74 mil millones de dólares de la deuda externa privada y pública (Banamex, 2009). Sin embargo, los bancos internacionales cortaron sus líneas de crédito y no renuevan muchas de las deudas existentes. El Banco de México, junto con otras fuentes oficiales como Nafinsa y Bancomext, han estado financiando los vencimientos de deuda de estas empresas. Desde octubre de 2008 a marzo de 2009, el Banco de México gastó más de 30 mdd, poco más de una cuarta parte de las reservas internacionales existentes (Banco de México, 2009), en gran parte para cubrir los vencimientos de estas empresas. Los bancos públicos Nafin y Bancomext establecieron líneas de crédito por 50 mil millones de dólares para el pago de la deuda de las empresas mexicanas. A finales de 2008, ocho empresas, incluyendo a Cemex, Soriana, Coppel, Banregio y Crédito Real se habían beneficiado de este programa, utilizando casi 14 mil millones de dólares del fondo (*El Economista*, 2009).

Durante los momentos más difíciles de la crisis, la información es siempre escasa y por muy diferentes razones los diferentes agentes no son proclives a la transparencia. Por ejemplo, en las subastas discrecionales de divisas del Banco de México, no se reveló ni el tipo de cambio ni los receptores de las reservas internacionales; en la contratación de las nuevas líneas de crédito no se revelaron las condiciones de estos fondos; tampoco se ha revelado a que empresas y bancos y por que montos se les han otorgado apoyos. Difícilmente podrá avanzarse hacia un período de recuperación económica sostenida sin un plan para el financiamiento sostenible de la empresa mexicana, especialmente para las grandes empleadoras que son las empresas medianas y pequeñas. Frente a una crisis más bien larga, los únicos beneficiados de esta forma de rescate son los acreedores extranjeros, que pueden recuperar

una porción apreciable de sus deudas (aunque no otorguen nuevos créditos), y no las empresas grandes mexicanas, que no podrán encontrar créditos en los mercados internacionales a precios razonables en un futuro próximo, y mucho menos en el mercado doméstico. La evidencia más fuerte acerca de la descomposición del sistema bancario mexicano es el hecho de que Pemex no encuentra financiamiento competitivo en el mercado bancario interno. Estimada como la undécima mayor empresa integrada a nivel mundial (Pemex, 2008), al igual que sus pares del sector privado, se ha financiado en el exterior. También ha jugado fuerte en el mercado de los derivados, con resultados decepcionantes. Como entidad pública, la deuda externa de Pemex está explícitamente respaldada por las finanzas públicas. De tal forma que tiene la certeza relativa de ser rescatado por el gobierno en caso de ser necesario, pero en contrapartida, como sucede ahora, la posición financiera del gobierno se ve drásticamente debilitada frente a la caída de los ingresos petroleros de exportación.

### A manera de conclusión

Modificar sustancialmente el nivel y la dirección del gasto público es una tarea fundamental en la reconstrucción del modelo de desarrollo del país. Por muchos años en el futuro, empeñarse en este trabajo a todos los niveles de gobierno será central para el trabajo de los economistas.

### Bibliografía

- Banco de México, 2009, Información en línea.
- Banamex-Accival, 2009, Reporte económico diario, número 512, 12 de febrero, México.
- CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, 2010.
- CNBV, 1994 y 2009, Boletín Estadístico: Banca Múltiple. México
- Correa, E., "Reflexiones sobre el alcance y magnitud de la crisis financiera actual", en *Economía Informa*, núm. 349, noviembre-diciembre, UNAM, México, 2007.
- FMI, 2007, *Global Financial Stability Report (The globalization of financial institutions and its implication for financial stability)*, International Monetary Fund, Washington, D.C. Estados Unidos.
- El Economista*, 2009, "Ampliarán Garantías Bursátiles." 14 de enero, México.
- Subsecretaría de Egresos, SHCP (2009), Aspectos relevantes del Presupuesto de Egresos de la Federación 2010.
- [http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/sala\\_prensa\\_presentaciones/presentacion\\_dpj\\_ppef\\_2010\\_09112009.pdf](http://www.shcp.gob.mx/SALAPRENSA/sala_prensa_presentaciones/presentacion_dpj_ppef_2010_09112009.pdf)