

SERGIO CABRERA MORALES*

POLÍTICA ECONÓMICA Y
FINANCIAMIENTO AL DESARROLLO:
LAS BASES DEL FINANCIAMIENTO
DE LA INDUSTRIALIZACIÓN**

INTRODUCCIÓN

A lo largo de los últimos años encontramos una profunda ruptura de los mecanismos de financiamiento de la economía mexicana. Especialmente desde la década del setenta, cuando la contratación de deuda externa ya no financia la balanza comercial, sino principalmente la cuenta de intereses de dicha deuda. Sin embargo, existen muy recientes experiencias históricas en nuestro país de quiebre y reestructuración financiera, que bien podrían iluminar las interpretaciones contempo-

*Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Profesor de la Facultad de Economía de esa universidad. Ex director de *Economía Informa*. Autor de múltiples ensayos y artículos para revistas especializadas y libros. Su área de investigación es el análisis de coyuntura y prospectiva de la economía mexicana e internacional.

**Agradezco a las doctoras Eugenia Correa y Alicia Girón, y al Comité Editorial del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (IIEc-UNAM), por sus comentarios y observaciones al presente documento. Como siempre, la responsabilidad es del autor. Agradezco a la Dirección General de Apoyo al Personal Académico de la UNAM, a la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Economía y a la División de Estudios de Posgrado de Diseño Industrial de la Facultad de Arquitectura de la UNAM por su ayuda durante mi estancia sabática. Igualmente a The Levy Economics Institute on Bard College del estado de New York por su amable apoyo.

ráneas. Particularmente la época pre-revolucionaria, en la que el sistema bancario básicamente dominado por grandes bancos acrecentaba su posicionamiento en el mercado y rentabilidad, principalmente en el préstamo al gobierno. En realidad, los mecanismos de financiamiento nacional interno y externo para toda la economía sufrieron una serie de rupturas hasta su reestructuración post-revolucionaria, sentando las bases del financiamiento de la industrialización.

La lectura que se ofrece en este ensayo pretende mostrar cómo la ruptura de la estructura de financiamiento de la economía porfiriana es parte de la quiebra del orden político institucional de la época que culminó con la revolución. Se plantea de manera central que el financiamiento gubernamental bien orientado es una palanca para neutralizar, en una medida importante, las asimetrías que genera la economía de mercado. Por ello se aborda, *grosso modo*, el efecto del financiamiento para el crecimiento en la perspectiva de la política económica, y el papel del estado en el proceso económico. Se enfatiza que el financiamiento gubernamental, aun siendo deficitario en cierta medida, siempre será preferible si busca impulsar las actividades económicas, mejorar los encadenamientos productivos, y evitar agudizar los desequilibrios regionales y productivos; y aún mejor si dicha dinámica económica está acompañada de una sólida voluntad de distribución del producto generado. Se destacará que, aunque en algunos períodos la economía se encuentre en un contexto adverso internacional y nacionalmente, y/o en medio de una precaria institucionalidad, se pueden generar bases para financiar el crecimiento sostenido con énfasis en la distribución del ingreso, capaces de enfrentar las dificultades del ciclo económico. Además se postula que, aun durante períodos de cierto éxito económico, si no se adecua en tiempo y forma el financiamiento y la política económica para enfrentar los desequilibrios y cambios, se acelera el agotamiento del modelo, y más dramáticamente cuando se está frente a un proceso errático.

MODELO ECONÓMICO: FINANCIAMIENTO Y PODER EN UNA ECONOMÍA DE ENCLAVE

Una modernización autoritaria en todos los ámbitos de la sociedad fue el resultado de las políticas y cambios institucionales impulsados a fines del siglo XIX. La economía durante esos años muestra tasas de crecimiento y volúmenes de inversión dinámicos, aunque se tratará de una prosperidad de expectativas mínimas a largo plazo, ya que su principal obstáculo fue el modelo de crecimiento dependiente del capital extranjero y la economía mundial, excluyente social, política y económicamente. Si bien existían trazas de un perfil moderno tanto en el ámbito tecnológico como productivo, donde

se vislumbraban ciertos intentos de una reconversión productiva, aunque aún parcial y desestructurada, sus relaciones sociales impedían promover una economía moderna. Guerra pone énfasis en la existencia de un agente político que permeaba lo económico, político y social. Se trata del *cacique*, quien “es intermediario obligado entre la sociedad tradicional y el estado moderno: si su autoridad se funda en la sociedad antigua, pertenece, por su cultura política, al pueblo moderno. Mediación indispensable, pero poder ilegal, oculto, vergonzante; en él es donde se manifiesta mejor la ficción política” (Guerra, 1988: 334). Elemento que perfilaba una institucionalidad distorsionada y ambigua, y permeaba a la sociedad en su conjunto, y por supuesto a la economía.

La conducción del crecimiento económico se reducía a la típica intervención liberal del gobierno en la economía, en buena medida corrompida por la hegemonía de la corriente económica, política y académica dominante a nivel mundial y nacional. El acento estaba puesto en el comercio exterior de economía de enclave, fundamentalmente de materias primas; una economía de “crecimiento hacia afuera”, con alto índice de inversiones extranjeras y mínimo fortalecimiento del mercado interno. En este contexto, las posibilidades de la economía mexicana como de la política económica eran estrechas. Se presentaba la siguiente paradoja: la propia orientación que hacía exitosa la economía era la misma que contenía sus mayores limitaciones y expectativas de fracaso; situación que define perfectamente al adicto a cualquier droga: está bien consumiéndola, y a cada nuevo ciclo necesita de una mayor dosis, aunque le cause mayores estragos, y así hasta la crisis final.

El motor del crecimiento estaba fuera del país y del control de las autoridades mexicanas. Esto último no sólo por carecer de instrumentos adecuados de política económica para promover la reorientación de la economía, sino por la férrea aplicación de un modelo. Además, porque una parte importante de su matriz económica estaba en el exterior, pero sobre todo, porque no existía voluntad política de revertir el modelo económico, que sólo beneficiaba a un pequeño grupo. Al respecto, Guerra señala que se trataba de “una sociedad donde el 80% son iletrados; el 84% de los hombres políticos han hecho estudios superiores” (Guerra, 1988: 330). Situación que permite trazar una imagen de una sociedad polarizada, con un sector excluido en constante crecimiento.

Aunque el gobierno logró impulsar una red de mecanismos e instituciones para el financiamiento económico, casi todos ellos presentaron una doble limitación: por un lado, la mayoría estaba al servicio de intereses personales y por lo tanto excluyentes y no para un proyecto amplio de financiamiento para el desarrollo nacional; y por otro, por

que una parte importante de los capitales –en cantidad y calidad– eran extranjeros, con lo cual sus intereses no sólo no respondían a las necesidades de un proyecto de largo plazo, sino que se les podía clasificar de inmedatistas.

Esta última característica generaba una de las condiciones adversas más importantes: la reconversión del excedente en capital dependía de los intereses del exterior. Y cuando se carece de instrumentos para que los excedentes puedan canalizarse a las actividades económicas dentro del espacio nacional, se vulnera la economía y la sociedad en general, ya que el sistema financiero es un motor importante del proceso de la acumulación de capital. Así pues, la relación institucional entre el sistema financiero y las actividades productivas estaba impregnada de esa ficción de la que habla Guerra, en tanto que ambos ámbitos estaban sujetos a un sistema corporativo y clientelar, sin instrumentos institucionales para orientar el excedente. Por ello, se podría decir que la política de financiamiento para el desarrollo fue inexistente, no sólo porque su forma estuviera pervertida, sino porque carecía de un contenido real y efectivo.

La complicidad de intereses que fusionaba a las elites económicas y políticas se desgastó hasta desarticularse al interior de cada grupo y entre ellos, mientras que el discurso se fue agotando hasta quedar vacío frente a los retos de la realidad, lo que evidenció la ficticia estabilidad. Se puede decir que las chances de reorientar el modelo de la economía y de la política económica parecían pocas, por la nula voluntad política de las elites gubernamentales, expresión de una institucionalidad espuria supeditada sólo a los intereses de unos cuantos, y un alto grado de descomposición y escasas posibilidades de reacción, expresión de la ausencia de instrumentos específicos para revertir las condiciones existentes.

CRISIS Y REESTRUCTURACIÓN POLÍTICO-FINANCIERA

DESCOMPOSICIÓN DEL SECTOR FINANCIERO

En los años de la ruptura del régimen porfirista –como en los de revolución que le siguieron, por lo menos hasta 1917–, si bien había caos y violencia, la vida cotidiana mantenía cierta cadencia. Parte de ella era el consumo, y por tanto la producción, aunque no pueda afirmarse que existía normalidad en la vida económica. Parte de la capacidad productiva instalada del porfiriato se encontraba ociosa. Había zonas geográficas del país con un nivel de conflicto mayor, sobre todo el norte y el centro, donde la irregularidad económica hegemonizaba sobre la regularidad errática, mientras en otras zonas las circunstancias eran a la inversa. Este período permitió un movimiento de capitales de unas

regiones geográficas y actividades económicas a otras, acentuado en buena medida por el desigual desarrollo y empujado por los conflictos de la guerra armada y la violencia política y social. Womack Jr. señala que “hubo una economía mexicana entre 1910-20. Era predominantemente capitalista [...] La producción de petróleo y henequén obtuvo un continuo auge durante todo el decenio” (Womack Jr., 1992: 395).

El caos impidió que los mercados de mercancías se estabilizaran y ampliaran. Los mercados laborales en la industria tampoco se modernizaron, en gran medida por la dependencia y control de los sindicatos, lo que se tradujo en bajos salarios que impidieron mejorar las condiciones de los trabajadores y del mercado interno, y la generación de riqueza material a bajos costos. Mucho menos los mercados de dinero y de capitales encontraron condiciones de estabilidad y solidez, como bien lo insinúa Carlos Marichal (1997: 171). Y por tanto el financiamiento era inestable, reducido y costoso.

En las relaciones laborales en la agricultura se aprecia cierto cambio durante este período, ya que la dependencia personal fue perdiendo presencia, para ser ocupada por una primitiva relación contractual de corte moderno, resultado en buena medida de la convulsión social y política del contexto de la transición. Este hecho permitió conformar incipientes mercados laborales en la agricultura, e impulsar mínimas expectativas de fortalecimiento de mercados locales. Sin embargo, esos mercados también se vieron restringidos por la atracción consciente o inconsciente hacia la guerra, la cual generó cierta tendencia al aislamiento, acentuando la contracción mercantil. Todo ello representaba barreras a un financiamiento moderno que pudiera sepultar al enquistado agiotismo, productivamente devastador, que sumado a la incertidumbre en la posesión de la tierra hacía la situación intolerable.

La aún embrionaria red de transporte de integración nacional – construida durante el porfiriato y basada sobre el ferrocarril– sólo unía los puntos económicamente importantes del país, y durante el conflicto revolucionario sufrió un colapso, que impactó negativamente sobre la integración del mercado nacional, fragmentándolo y aislándolo, acentuando sus desequilibrios y revirtiendo su configuración. Esto favoreció la formación de pequeños mercados locales y regionales, pero estos no fueron suficientes para que la economía desplegara sus potencialidades ni aprovechara las oportunidades que la Primera Guerra Mundial brindaba. Sólo pocas industrias se beneficiaron durante el período, como J. Womack Jr. (1992: 395) concluye, al señalar que “la Primera Guerra Mundial aumentó de tal modo la demanda que las compañías mineras grandes pudieron soportar el alza de los costos y seguir operando con utilidades, incluso en medio de las luchas más enconadas”.

Uno de los sectores que más se resintió por los estragos de la refriega militar y política fue el financiero; en buena medida porque

su descomposición desde antes de la caída del porfiriato ya presentaba serias limitaciones, además de las otras causas arriba señaladas. Se puede decir que los efectos de la guerra de revolución propiciaron su deterioro, y para después de 1914 se encontraba totalmente en ruinas (Cabrera Morales, 2002). En este contexto, las diversas acciones y mecanismos que varios gobiernos promovieron durante el conflicto para estimular esta importante palanca del crecimiento económico fueron nulas. En estas difíciles condiciones, los distintos gobiernos no pudieron, y quizá tampoco intentaron, llevar a cabo una acción mínimamente integrada de la política económica. Será recién después de la proclamación de la Constitución de 1917 que se empezarán a construir las condiciones y mecanismos para una participación más activa del gobierno y, por tanto, de una política económica abiertamente intervencionista, con un horizonte nacional que incorpore a los diferentes ámbitos económicos, sociales y políticos. Hay que señalar que esta reorientación de la participación gubernamental hacia una mayor actividad no sólo estuvo propiciada por el mandato constitucional, sino en gran medida por la voluntad política del gobierno de reconstruir bases sociales y políticas que le sirvieran de soporte, pero además por la presencia de sectores ideológicos y políticos más sensibles y democráticos que se habían infiltrado en las filas de la política revolucionaria. De cualquier manera, la decisión fue trascendental ya que, si bien la revolución no destruyó del todo la desequilibrada organización económica porfiriana, sí la llevo a un estado de deterioro mayor, y era imprescindible relanzarla sobre un nuevo contrato social.

REESTRUCTURACIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONES PARA EL FINANCIAMIENTO

Ante la ausencia de un proyecto nacional con la fuerza y participación de las diversas capas sociales, resultado de la ficción social y política heredada del porfiriato, la burguesía se mostró incapaz de ponerse al frente de un proyecto social trascendental, durante y después de la revolución, y liderar desde ahí un proceso de profunda transformación. Ante este vacío, el estado logró hegemonizar el ambicioso proyecto de consolidación post-revolucionaria y actuó tratando de imponer, una vez más desde arriba, un proyecto modernizador, aunque ahora sobre una base ideológica nacionalista e incluyente, pero en un contexto internacional con menores márgenes de acción, sobre todo frente al pujante capitalismo de Estados Unidos. El capital financiero norteamericano, terminada la Primera Guerra Mundial, se unificó encabezado por la firma Morgan para cobrar la deuda mexicana y al acecho del petróleo, por la importancia estratégica que el energético

representaba para la industria. La llegada de Alvaro Obregón estuvo marcada por estas circunstancias, que siendo un reto, también le brindaban la posibilidad de formular un discurso nacional y popular. Obregón busca suavizar primero la presión de los agentes financieros hegemónicos por EE.UU. y reinicia el pago de la deuda externa, sin ceder a sus deseos hegemónicos.

La política de la guerra fue suplida, después de 1917, por la guerra de la política. Su intensidad interfirió durante los siguientes ocho años, más tiempo que la propia lucha armada. Por ello, será hasta después de 1925 que se estará en condiciones de proponer, generar e instrumentar políticas públicas en varios ámbitos, y de alcance integral. Esta nueva orientación no significó que las políticas diseñadas llegaran a materializarse y mucho menos a ser exitosas. El contexto histórico y las deficiencias estructurales eran limitaciones en algunos casos, y barreras infranqueables en otros. En cuanto a las políticas fiscal y monetaria, si era difícil planearlas por el conflicto de intereses, era imposible instrumentarlas, tanto por las condiciones de precariedad de la economía como por la nula credibilidad del gobierno.

Aunque el gobierno mexicano enfrenta graves dificultades, en su seno se empiezan a generar proyectos y líderes que los encabezan. Intentan colocar a México en un sitio más adecuado en el contexto mundial, sin subordinarse, pero sin asumir tampoco una clara posición independiente. Manuel Gómez Morín, uno de los abanderados de dicho paradigma, unido a otros como José Vasconcelos, Luis Montes de Oca, Alberto Pani y muchos más, desde sus puestos de poder gubernamental, trataron de poner a México a tiempo en la órbita internacional. Una de las grandes limitaciones del proyecto fue que siempre estuvo impulsado desde arriba, aunque ahora con la ventaja de una mejor comprensión por parte de la clase política de las necesidades sociales y políticas que aquella que se evidenció durante el porfiriato. Sin embargo, estas características aún eran insuficientes.

Durante los años 1924 y 1925, el grupo de Pani logró generar ciertas condiciones que permitieron a Plutarco Elías Calles asumir una decidida participación en la economía y poner en manos del gobierno la reconstrucción (proyecto que debió suspenderse hacia 1926 para ser relanzado más adelante). La instrumentación del proyecto de Pani “incluyó reducciones de sueldos en todas las secretarías; supresión de varios departamentos de la Secretaría de Hacienda que eran inútiles o que implicaban duplicación [...]; reformas a los métodos de contabilidad nacional y presupuestos y, sobre todo, economías draconianas hasta en el más escondido municipio y oficina; cancelación de partidas y subsidios a asociaciones culturales y civiles de beneficencia; reducción de compras oficiales a USA; decreto de autonomía a la Dirección General de Aduanas y creación de la Comisión de Arance-

les; organización de la Dirección General del Catastro aplicando los métodos más modernos; diversificación de las fuentes de ingreso federal por medio de la creación del Impuesto Sobre la Renta (ISR); racionalización del régimen fiscal mediante la organización de la Primera Convención Nacional Fiscal reunida en México en agosto de 1925” (Krause, 1988: 24). Se trató de una serie de acciones importantes para el arranque del proceso. “Los frutos no se hicieron esperar, y a fines de 1925 el superávit era de 21 millones de pesos (mdp), recursos que serán destinados a la creación del banco único” (cuya suma total para dar inicio a sus actividades era de 50 mdp). “La labor inicial de equilibrar el presupuesto, administrar sabiamente y financiar las nuevas inversiones con ‘utilidades’ y no con créditos, debe atribuirse particularmente a A. Pani” (Krause, 1988: 24).

Ocho años después de haber sido plasmadas varias iniciativas en la Constitución del 1917, comenzaban a ser una realidad y a definir la nueva institucionalidad, aunque todavía encontraban resistencia por la insuficiente credibilidad del gobierno; las acciones emprendidas desde 1925 actuaron en contra de esa resistencia. Se dio inicio a la reorganización del sistema bancario y financiero, teniendo como eje el banco central, el Banco de México, que contó con ciertos privilegios y fue favorecido mediante diversos mecanismos. Esta acción estuvo acompañada de la creación de varias instituciones, sobre todo financieras, con el objetivo de presentar una política financiera lo más integral posible, poniendo como objetivo el crecimiento económico y al estado como actor protagónico.

Esta orientación intentaba rearticular la vida nacional, y con ello los mercados locales y regionales que decantaran en uno de corte nacional. Este proyecto supuso una nueva estrategia y papel de los medios de transporte, privilegiando ahora una red carretera, olvidando las ventajas de la red ferroviaria que, aunque maltrecha por los efectos de la revolución, seguía siendo un medio de alto potencial y que hubiera requerido de menores recursos. Sin embargo, los intereses de la industria automotriz –y con ellos los de la industria petrolera y todo el encadenamiento productivo que suponían– se impusieron, ya que constituían un atractivo para reactivar y fortalecer algunas ramas e introducir otras. Además, ello representaba impuestos, es decir, recursos para financiar otros proyectos.

Se dedicaron recursos fiscales para actividades económicas como la agricultura, junto con una estrategia más racional. Además se impulsó un proyecto para explotar recursos eléctricos y petroleros, que fue acompañado de la Ley Orgánica del año 1926, con la que se trataba de recuperar su soberanía. La minería se integró en esta estrategia. Esta política de desarrollo de infraestructura y productiva se complementó con la promoción del empleo, que alentaba también la inversión. Todo

ello con la presencia de una política de vivienda y de salud, medidas que estimulaban la demanda mediante la mejora de las condiciones de vida: una decisión importante para emprender una política social integrada a la política económica, aunque apenas embrionaria. A ello se le sumaron otros aspectos, como la campaña contra el alcoholismo y el fomento del deporte.

Se puede decir que aun con todas sus deficiencias y limitaciones había un claro esfuerzo por emprender una política económica integral, donde el estado cumpliera su papel de promotor del desarrollo económico y social. Si bien estas eran las intenciones y acciones –con objetivos de corte más incluyente y distributivos en el ámbito económico– el difícil contexto económico externo contribuyó a incrementar las restricciones gubernamentales, y por tanto, sus acciones. El factor principal fue la caída de los precios del petróleo, agudizada en buena medida por la existencia de excedentes en el mercado mundial, así como por la reducción del precio de la plata en los mercados internacionales. Además, durante la segunda mitad de los años veinte, la economía mexicana volvió a ser objeto de la invasión de inversiones de EE.UU., cuya clase empresarial y gobierno conformaron una embestida económica y política muy activa; sus inversiones se concentraron en ámbitos donde sus empresas eran las de mayor tamaño y con mejor desarrollo tecnológico, y las de mayor demanda de fuerza de trabajo capacitada y por lo tanto mejor remunerada. Estas inversiones recibían, asimismo, los índices de ganancias más elevados. Como lo señala Womack Jr., “en el primer decenio del siglo, México compraba 50 o 60% de sus importaciones en USA; en los veinte y treinta adquiriría entre 60 y 70%.” (Womack Jr., 1992: 409). Ello fue resultado de la energía y potencia del capitalismo de EE.UU. por un lado, y por otro, de la desarticulación de la economía mexicana. Pero todo limitaba el margen de acción a la estrategia gubernamental.

Este conjunto de circunstancias se conjugó para inhibir la dinamización que buscaba impulsar la política económica. Así, frente a la decidida voluntad política del gobierno, se presentaron las restricciones. Pero quizá su freno más poderoso fue que las políticas económicas se encontraban todavía sometidas al prejuicio del equilibrio presupuestal a toda costa, en buena medida porque la estabilidad monetaria del país estaba atada a la base del patrón oro. Las restricciones de ingresos generadas por las dificultades de la economía internacional repercutirían de manera inmediata en el recorte del gasto gubernamental (política generalmente acompañada de un incremento impositivo a las transacciones internas). En condiciones de contracción económica como las que imperaban, estas medidas resultaban en una política procíclica que acentuaba la depresión, lo cual confirmaba la hegemonía del principio de “racionalidad” económica del mercado.

Las dificultades económicas entre 1927 y 1932 hicieron rodar las cabezas de la clase política. Pero ello –como siempre– no ayudó en nada, en tanto no se modificara el principio de la política procíclica ni se mejorara el contexto general interno y externo. La llegada al gobierno de Pascual Ortíz Rubio a fines de 1929 reeditó el carrusel de renunciaciones a todos los niveles. Pero el período estuvo acompañado de una serie de medidas que Díaz Fuentes resume de la siguiente manera: “una reforma fiscal con un nuevo Código Fiscal de la Federación; una nueva Ley de Aduanas y unificación de aranceles sobre la importación; una revisión con vistas a la reducción de los impuestos sobre la renta, los de alcohol y los del timbre, y una excepción en la Contribución Federal. En la Depresión se advierte una continuidad en la política presupuestaria restrictiva, caracterizada por la creación y elevación de impuestos. De esta forma se obtuvieron superávits fiscales en 1930 y 1931, los cuales tuvieron un efecto procíclico que agravó el impacto de la crisis externa” (Díaz Fuentes, 1994: 198).

El intento de mantener el equilibrio fiscal e incluso un superávit contribuyó, en buena medida, para que en 1932 la economía mexicana registrara una contracción de casi un 33% del gasto gubernamental respecto de 1926. Los ingresos gubernamentales del período se debieron al señorazgo por la acuñación de plata y por la emisión primaria de dinero, que alcanzó a representar cerca del 1,2% del PIB tanto para 1932 como para 1933. Fue definitivo el efecto negativo de la Gran Depresión sobre la economía mexicana, por tratarse de una economía dependiente de la dinámica del mercado mundial. La contracción del comercio exterior se sumó al efecto desfavorable del cambio de la política monetaria seguida por EE.UU. y el proteccionismo que adoptó contra México. Ello aceleró el descenso de las importaciones y exportaciones y acentuó la contracción de las actividades económicas internas y de los ingresos del gobierno, lo que en definitiva generó un círculo vicioso que llevó a una caída del PIB del 6,9%. Es este el momento en que se profundiza la contradicción entre la voluntad política de crecer y el diseño de políticas públicas que la respaldan, con la camisa de fuerza que representa el dogma del equilibrio fiscal, y en general, con la perspectiva de una política económica procíclica.

Con todo, se podría afirmar que los esfuerzos y voluntad política de estos gobiernos, aun con el fracaso relativo, hubieran pasado a la historia por su política económica de cierta articulación integral en búsqueda del crecimiento económico con distribución de sus frutos. Más allá de los esfuerzos por crear condiciones objetivas para impulsar mecanismos para el desarrollo y el financiamiento de las actividades económicas, cuando se enfrentaba al ciclo económico nacional o internacional, su ortodoxia en política económica le impedía, hasta cierto punto, consolidar y hacer efectivos dichos esfuerzos.

ESTADO Y FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

En un principio, la llegada de Lázaro Cárdenas a la presidencia no cambió significativamente la estrategia estatal. Pero entre 1936 y 1937 empieza a ser combatido el dogma del que estaba presa la política económica, y se reorienta el paradigma en el seno del gobierno. Se advierte que el déficit presupuestal no es el peor de los males si está acompañado de objetivos específicos: hacer crecer la economía y promover la distribución del ingreso, incorporando mecanismos para contrarrestar los desequilibrios regionales, económicos, productivos y sociales. Este viraje empleó un presupuesto expansivo y deficitario, es decir, una política económica anticíclica que pudiera, en lo posible, promover el crecimiento y reducir los efectos negativos del proceso de acumulación de capital. Si bien esta estrategia era semejante a la de los años veinte, ahora, aunque las condiciones no eran óptimas, podían ser calificadas de menos adversas; se trataba de una política económica con objetivos específicos, pero flexible en su diseño e instrumentación; con responsabilidad social, buscando consensos con los agentes económicos, de manera tal que no les resultara incomoda ni generara mayores conflictos; además se intentó poner atención especial al ámbito inflacionario. Se podría clasificar como una política económica con sentido de la realidad del mercado, que asumía la voluntad política de crecer con distribución del ingreso, o sea, de impulsar un proceso de desarrollo económico menos inequitativo.

La manufactura durante los años veinte se había llevado a cabo de manera intermitente, desarticulada y sin apoyo. Pero después de 1934 tendrá una reacción positiva y potente, auxiliada por la política económica en proceso de metamorfosis y la construcción de instrumentos y mecanismos variados y una orientación más integrada. A ello se pueden agregar circunstancias como las planteadas por Díaz Fuentes, cuando señala que “con la crisis, los precios relativos de las importaciones aumentaron frente a los de las exportaciones, esto favoreció la producción interna sustitutiva de importaciones, principalmente industriales. Además a esta obra contribuyeron los efectos de los controles cambiarios y de la política cambiaria que reforzaron internamente el deterioro de los términos del intercambio con distinta intensidad y duración en cada país [...] los aranceles a la importación aumentaron su incidencia en los años de la crisis, pero fueron los controles cambiarios y las devaluaciones los que generaron importantes diferenciales entre los términos del intercambio internos y externos. A su vez las devaluaciones con deflación o estabilidad de los precios generales internos generaron un cambio de precios relativos a la producción interna de bienes importados frente a la de ‘no comercializables’” (Díaz Fuentes, 1994: 286).

La determinación del gobierno de asumir un papel activo en la economía no sólo se refleja en un desequilibrio presupuestal, sino fundamentalmente en cómo se orientan los recursos para el gasto corriente, el pago de la deuda y la inversión bruta fija. En el caso del gobierno de México, durante este período los dos primeros rubros siguen el ritmo del ciclo, pero el tercero (la inversión bruta fija) tiene cierta continuidad, consistencia e incremento durante los años treinta, y de manera especial en su segunda mitad. Este financiamiento se debe destacar, pues será un elemento que tendrá efectos favorables para un proceso dinámico y sostenido en el futuro.

El programa de inversiones del gobierno también contribuyó a elevar las expectativas de ganancias, lo que se convirtió en un estímulo para incrementar las inversiones privadas, que entre 1926 y 1940 pasaron del 4,5 al 7,6% en relación con el PIB. La formación bruta de capital privado entre 1925 y 1940 creció –un promedio anual de 5,6%–, proceso propicio para la acumulación, impulsando el crecimiento económico de la época, y a futuro. El nivel de beneficios también creció de manera importante, en gran medida por la contracción y/o estancamiento salarial.

Además de esa serie de medidas, los esfuerzos en la construcción del sistema financiero, aunque pequeño y poco articulado, contribuyeron a impeler el desempeño económico. Con la fundación del Banco de México en 1925, las autoridades buscaron cimentar los mecanismos financieros que generaran círculos virtuosos, y que sólo hasta después de 1932 asumirían un papel decisivo. Persiguiendo este objetivo se fundan una serie de instituciones financieras, como el Banco Nacional de Crédito Agrícola en 1926, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de las Obras Públicas en 1933, Nacional Financiera en 1934, el Banco Nacional de Crédito Ejidal en 1935 y el Banco Nacional de Comercio Exterior en 1937. Instituciones que permiten que las fuentes de financiamiento se multipliquen y especialicen. Como lo señala E. Cárdenas, la inversión pública pasa, en relación con la inversión privada, del 4,7% en 1926 al 43,6% en 1940. Este autor resalta, por ejemplo, que la inversión total respecto del PIB pasa del 11,4% a casi el 28,6% entre 1925 y 1940 (Cárdenas, 1990-92: 269).

Es preciso señalar que el gobierno también se sirvió del sistema financiero para fomentar la obra pública y supo aprovechar y promover dichas instituciones mediante su apoyo decidido, dotándolas de recursos monetarios frescos. Asimismo, financió su gasto vía la emisión de bonos en el mercado nacional, en buena medida respaldados por los ingresos que suponían los impuestos a la gasolina, al impulsar el gobierno el transporte automotor, sector económico que tuvo un crecimiento sostenido y dinámico. Además, esto consolidaba un tipo de integración nacional: la construcción de la red carretera pasó de

695 km en 1928 a 9.929 km en 1940. Este proceso movió grandes inversiones y tuvo resultados dinamizadores, además de la reducción de costos de transporte gracias al incremento en el volumen físico y valor de los productos desplazados. También contribuyeron a ello la absorción de empleo y el crecimiento de las inversiones y utilidades, con un incremento de la productividad que se revirtió con mayor estímulo a la inversión. Esto sin duda estuvo retroalimentado por el comportamiento dinámico del sector automotor: según indica Cárdenas, “el número de camiones en circulación aumentó a una tasa del 11,7% anual entre 1925 y 1940, de 7.999 a 41.935. El ritmo de consumo de gasolina coincidió con este desarrollo y aumentó el 11,1% durante esos años” (Cárdenas, 1990: 276).

Para evaluar mejor el proceso hasta cierto punto exitoso de la manufactura se debe prestar mayor atención al papel de la política económica en el desempeño económico. Pero de igual manera, deberían señalarse los errores y deficiencias cometidos, tanto en el diseño de la política económica como en el desempeño de la economía. Un aspecto que hay que destacar es que dicho proceso se apoyó sobre una creciente importación de bienes de capital, sostenida en la sobrevaluación de la moneda y cierta disponibilidad de divisas. Este hecho presentará diversas aristas, como el mayor acento de la dependencia tecnológica o la casi nula formación de oferta de fuerza de trabajo calificada, en el contexto de un mercado interno concentrado, pequeño y poco dinámico. Así se generarán dificultades en el mediano plazo, pero sobre todo en el largo plazo. Si bien se puede afirmar que los años treinta fueron un período de búsqueda, y en cierto modo de hallazgos, tanto desde la perspectiva de la demanda como de la oferta, en los años cuarenta la acumulación de errores y limitaciones –al no ser enfrentados en tiempo y forma, con decisión, flexibilidad y voluntad política– redujeron las potencialidades. Y las distorsiones se agudizarían, como lo argumentó suficientemente J. F. Noyola (Guillén Romo, 1985: 43).

La estrechez del mercado interno, resultado del perfil productivo que se generó, impuso varias restricciones y el proceso en su conjunto presentó rápidamente ámbitos de vulnerabilidad, al elevarse los costos. Por ejemplo, debido al cambio de algunos precios clave como impuestos o el tipo de cambio, y también debido a la modificación de los precios de los bienes y servicios del gobierno, etcétera.

La estructura de la economía mexicana todavía era sensible a cambios de precios. Estas circunstancias tenderían, poco a poco, un cerco a un desarrollo más armónico. Y aunque las economías de escala presentes en el proceso de industrialización estuvieron acompañadas de un rápido crecimiento de la población en los centros urbanos, esta no fue incorporada en toda su magnitud, tanto por la inversión intensiva en capital

como por la fuerte segmentación de los mercados, lo que a la larga generará otros desequilibrios, como las mega-urbes incontrolables.

CONCLUSIONES

Se puede apreciar, en este último período, que las adversidades y limitaciones de la economía mexicana fueron enfrentadas planteando una política económica anticíclica, con la decisión de revertir la situación y sacar el mejor provecho posible. Se optó por una estrategia de desarrollo menos fragmentado, intentando terminar con el sometimiento a las decisiones políticas y económicas del contexto mundial. Es importante señalar esta orientación para situar mejor los elementos del crecimiento después de los años cuarenta, y que estos no sean atribuidos únicamente a la oportunidad brindada por la Segunda Guerra Mundial.

Tanto el período del porfiriato como el revolucionario y como este último nos enseñan que si bien es importante cuánto gasta y recauda el estado –lo cual no es una banalidad– quizá sea más importante el fundamento estructural de cómo y dónde se gasta, y a qué fuentes de financiamiento se recurre. Los desequilibrios impuestos por las condiciones del mercado y las características sociales deben ser analizados por el gobierno para evitar que se profundicen. Si bien resulta imprescindible un principio cuantitativo en el manejo del financiamiento estatal –cuantía que puede contribuir a definir las posibilidades de éxito o fracaso–, el aspecto central debe ser el criterio cualitativo del proyecto. Aceptar este principio del gasto gubernamental es asumir que la economía de mercado genera un mecanismo que promueve la concentración del poder y la riqueza social, desequilibrios diversos que generan límites, desajustes y crisis. Y también es preciso tener presente que el contexto económico, social y político, como el horizonte intelectual y la atmósfera internacional, son aspectos que definen en buena medida los elementos teóricos de la política económica, por lo que siempre deben ser considerados. Pero, asimismo, hay que señalar que mientras más responsable y consistente social y económicamente sea el financiamiento del estado, mayor y mejor incidencia tendrá sobre las dificultades. Sin embargo, su intervención no elimina los riesgos de crisis y concentración, como tampoco excluye la posibilidad de que sea el estado mismo el que promueva la concentración del poder y la riqueza.

La revisión de algunos aspectos de este período de tiempo nos permite afirmar que la voluntad política de crecer y distribuir mejor el producto social no da resultados inmediatos; quizá las acciones tomadas después de 1915, que logran instrumentarse aproximadamente después de 1925, empiezan a madurar y a tener resultados positivos

luego de 1934-1935. Sin embargo, parecía imprescindible presentar un cambio de perspectiva del financiamiento. El proceso de financiamiento institucional debe pensarse para el mediano y largo plazo. Se trata de una conjetura que los diversos gobiernos desde 1980 hasta 2004 no han intentado problematizar, y sólo optaron insensatamente por una política económica y financiera procíclica, que promovió ferocemente la concentración de la riqueza, en un contexto de contracción económica y supeditación total a los intereses del mercado, y en particular del mercado mundial.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala, José 1988 *Estado y desarrollo: La formación de la economía mixta mexicana: 1920-1982* (México DF: FCE/SEMIP).
- Cabrera Morales, Sergio 2002 "Periodización e institucionalidad financiera: México 1984-1950", mimeo.
- Cárdenas, Enrique 1990 "La gran depresión y la industrialización: el caso de México" en *Historia económica de México* (México DF: Fondo de Cultura Económica) Vol. V.
- Cárdenas, Enrique 1990-92 "La recuperación industrial" en *Historia económica de México* (México DF: Fondo de Cultura Económica) Vol. V.
- Cárdenas, Enrique 1991 "La política económica en la época de Cárdenas" en *Cuaderno de Investigación* (Puebla: Universidad de las Américas).
- Cárdenas, Enrique 1995 *La industrialización mexicana durante la gran depresión* (México DF: El Colegio de México).
- Díaz Fuentes, Daniel 1994 *Crisis y cambios estructurales en América Latina. Argentina, Brasil y México durante el periodo de entreguerras* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Guerra, Francois-Xavier 1988 *México del antiguo régimen a la revolución* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Guillen Romo, Héctor 1985 *Los orígenes de la crisis en México. 1940-1982* (México: Era).
- Haber, Stephen 1992 *Industria y subdesarrollo. La industrialización de México. 1890-1940* (México: Alianza Editorial Mexicana).
- Krause, Enrique; Meyer, Jean y Reyes, Cayetano 1988 "La nueva política económica" en *Historia económica de México* (México DF: Fondo de Cultura Económica) Vol. IV.
- Maddison, Angus y asociados 1993 *La economía política de la pobreza, la equidad y el crecimiento: Brasil y México* (México DF: Fondo de Cultura Económica).

- Marichal, Carlos 1997 "Obstáculos al desarrollo de los mercados de capital en el México del siglo XIX" en Haber, Stephen (comp.) *Cómo se rezagó la América Latina* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Martínez Escamilla, Ramón; Manrique, Irma y Bautista, Jaime 1996 *Crisis económica: ¿Fin del intervencionismo estatal?* (México DF: El Caballito/IIIEc-UNAM).
- Meyer, Jean 1992 "México revolución y reconstrucción" en Bethell, Leslie *Historia de América Latina* (Barcelona: Crítica) Vol. IX.
- Molina Enríquez, Andrés 1960 *Los grandes problemas nacionales* (México DF: Instituto Mexicano de la Juventud-IMJUVE).
- Womack Jr., John 1992 "La economía en la revolución (1910-1920). Historiografía y análisis" en *Historia Económica de México* (México DF: Fondo de Cultura Económica) Vol. III.