

La dinámica del crecimiento de la economía mexicana. Entre el pragmatismo y el bienestar de la población (2018-2024)*

*The Growth Dynamics of the Mexican Economy:
pragmatism and the wellbeing of the population (2018-2024)*

Noemi Levy Orlik**
Humberto Jiménez Flores***

4

Palabras clave

*Crecimiento económico
política fiscal
bienestar social
estabilidad financiera*

Keywords

*Economic Growth
Fiscal Policy
social wellbeing
financial stability*

Jel: 047, E62, H53, E44



* Los autores agradecen el apoyo del Proyecto PAPIIT IN 303823, UNAM.

** Profesora de tiempo completo de la Facultad de Economía, UNAM.

*** Profesor adjunto de la Facultad de Economía, UNAM.

Resumen

En este trabajo se analiza los resultados económicos de los primeros cinco años del gobierno de la cuarta transformación, que descansaron en una combinación poco usual de crecimiento económico, incrementos salariales, y mejor calidad de empleo, sin generar desequilibrios financieros. Una gran preocupación de este gobierno han sido los problemas políticos del crecimiento económico. La peculiaridad de este proceso es que las herramientas de política económicas fueron poco convencionales, advirtiéndose que la continuidad del crecimiento con equidad requiere de una creciente inversión y una reforma impositiva progresiva.

Abstract

This paper revises the economic results of the first five years of the government of the fourth transformation, which relied on an unusual combination of economic growth, higher salaries, and better quality of employment, without generating financial imbalances. A great concern of this government has been the political problems of economic growth. The peculiarity of this process was the unconventional tools of economic policy, highlighting that the continuity of growth with equity requires increasing investment and a progressive tax reform.

Introducción

Méjico históricamente se ha caracterizado por fuertes desequilibrios productivos (Fajnzylber, 1990) financiados por el capital internacional. Las diferentes fases de organización capitalista han estado conducidas por alianzas de clases liderados por el capital nacional plegados a los intereses del capital privado internacional, con la exclusión de las masas populares del desarrollo (Marini, 1968). Este ordenamiento dominó durante el modelo primario exportador con financiamiento del capital privado internacional; así como en el periodo de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) con financiamiento externo “público” (*i.e.*, otros gobiernos) acompañado por una gran presencia de inversión extranjera directa (IED) en los sectores económicos más dinámicos; y, en el modelo liderado por las exportaciones (MLE) con financiamiento del sector privado internacional, conducido por inversión extranjera privada, con alto componente bursátil, incluso en la inversión extranjera directa.

El MLE surge a raíz de los desequilibrios del ISI, con fuertes déficit fiscales y externos, que generaron una gran acumulación de la deuda externa, que se volvió impagable a raíz del aumento, en 1979, de la tasa de interés estadounidense y la reversión de los términos de intercambio de la región.

En este contexto, en la década de 1990, se inició en la región un proceso de transformación que comprendió el retiro del Estado de la actividad y rectoría económica, con un amplio proceso de privatización de la empresa pública, traspasando la función del Estado a los mecanismos de mercado, inmerso en un proceso de proceso de globalización e internacionalización económica. En estas condiciones, la región se insertó al sistema financiero internacional vía la apertura de la cuenta financiera de

la balanza de pagos, cuyo resultado fue un gran influjo de inversión extranjera privada, la cual, además sentó las bases para la creación de la gran empresa latinoamericana, que se desplegó plenamente a partir de inicios del 2000.

La bonanza de la globalización en América Latina fue corta. En diciembre de 1994, América Latina, entró en crisis, la cual se inició en México, y fue caracterizada como la primera crisis del periodo neoliberal (Camdesus, 2015).

América Latina respondió a esta coyuntura fortaleciendo las alianzas del capital privado nacional con el capital privado internacional, cuyo resultado fue la profundización del modelo liderado por las exportaciones. Sud-América se especializó en exportaciones de materias primas y Centro América en el ensamblaje de manufactura. La gran peculiaridad del MLE es que, pese a que las exportaciones adquirieron el liderazgo del crecimiento, se mantuvieron los históricos déficit de la cuenta corriente externa. En este contexto, las ventajas comparativas de la región fueron bajos salarios, subvenciones al gran capital, y una política monetaria que favoreció la valorización del capital financiero extranjero, con tasas de interés más elevadas en comparación a los países desarrollados, tipos de cambio estables y sobrevaluados, y bajos niveles de inversión productiva.

A lo largo del periodo de dominación del MLE, los países de la región tuvieron cambios importantes en las correlaciones de fuerzas. Se sucedieron gobiernos sustentados en alianzas de clases lideradas por fuerzas liberales e, incluso de izquierda, como fueron los mandatos de Kirchner y Fernández en Argentina; Lula y Rousseff en Brasil, Correa en Ecuador. Estos gobiernos fueron desplazados por coaliciones lideradas por la derecha, por promesas incumplidas de los gobiernos liberales, donde destacan Macri y Milei en Argentina, Bolsonaro en Brasil, y Novoa en Ecuador.

México fue uno de los pocos países que mantuvo una alianza de clases liderada por partidos de derecha (PRI-PAN) con un claro compromiso con el gran capital, expresados en acuerdos comerciales que otorgaron grandes ventajas al gran capital, traducidos en bajos salarios, mala calidad de empleo, elusión y evasión fiscal, y grandes concesiones al capital trasnacional.

El gran cambio ocurrió en 2018, con el triunfo de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia de la república, para el periodo 2019-2024. Este triunfo ha sido considerado como una insurrección social pacífica de los pobres de México, en tanto AMLO había contendido dos veces anteriores y, al menos en una ocasión, hubo dudas sobre el triunfo de su oponente.

Una gran crítica al gobierno de AMLO, especialmente de los sectores liberales y de izquierda (destacadamente la academia) es que ha gobernado con reducidos déficit públicos, baja deuda externa, sin una reforma tributaria progresiva, aunque inicialmente se planteó que ésta se haría en el segundo trienio de su mandato. AMLO también se comprometió a mantener abierta la cuenta de capitales y garantizar la estabilidad financiera, destacadamente el tipo de cambio, contener la inflación, en el contexto de la autonomía del Banco de México, y respetar los tratados comerciales con América del Norte.

Nuestra hipótesis es que el gobierno de AMLO recuperó la rectoría del Estado en la economía y negoció en favor de los pobres. El programa económico para alcanzar estos objetivos no siguió los lineamientos tradicionales del periodo de ISI, ni de los libros de texto heterodoxos tradicionales, que son operar con crecientes déficit públicos y endeudamientos externos, siempre y cuando las tasas de crecimiento del producto fueran mayor a la tasa de

interés. La preocupación de AMLO fueron los problemas políticos del crecimiento con pleno empleo y neutralizar el poder de las fuerzas de derecha nacionales, así como de los organismos financieros internacionales (calificadoras).

Este trabajo se divide en cinco secciones. Despues de esta introducción, en la segunda sección se revisan las bases programáticas del gobierno de AMLO, considerando los problemas políticos del crecimiento. En la tercera sección, se discuten los resultados económicos de este periodo en términos de crecimiento y bienestar, seguida por una sección donde se analizan los mecanismos económicos para promover crecimiento con equidad y estabilidad financiera. En la quinta sección se presentan las ideas principales del trabajo.

1. Bases programáticas del gobierno de AMLO

El triunfo de AMLO a la presidencia en 2018 se planteó como el inicio de una nueva etapa en la historia mexicana, denominada la Cuarta Transformación (4T)¹ cuyo propósito es erradicar la ideología neoliberal² y recobrar la intervención del Estado en la economía, esta vez, en favor de las mayorías.

Las bases económicas programáticas del nuevo pacto social de la 4T se sustentaron en “Primero los pobres”, “Combate frontal a la corrupción”, la famosa y mal llamada “Austeridad republicana” y “Finanzas sanas con estabilidad financiera.”

El ideario del primer gobierno de la 4T fue sentar las bases de un modelo económico que generaría crecimiento económico con inclusión social y bienestar para toda la pobla-

ción, especialmente para los pobres del campo y la ciudad. Los ejes rectores de “Primero los pobres” fueron asegurar los derechos a la población más vulnerable vía transferencias. Para ello se desplegaron sendos programas sociales, donde destacan la “Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores” (PBPAM); “Jóvenes Construyendo el Futuro”;³ “Beca para el Bienestar Benito Juárez de Educación Básica”,⁴ “Sembrando Vida”;⁵ y una gran variedad de programas sociales dirigidos a madres solteras, discapacitados, etcétera. Esta política pública tiene como objetivo incrementar el ingreso de los grupos sociales más pobres. Adicionalmente, el gobierno se comprometió a negociar con el sector privado aumentos de los salarios mínimos y abolir la subcontratación laboral (*outsourcing*).

Un segundo bloque de políticas de la 4T fue el combate frontal a la corrupción. Ello implicó reforzar el sistema tributario de tal manera que, sin aumentar los impuestos, incremente el ingreso público, obligando a los grandes contribuyentes a “pagar lo que deben”, *i.e.*, frenar la evasión fiscal. Adicionalmente, la elusión impositiva, particularmente los arreglos legales para disminuir los impuestos de las grandes corporaciones y, prácticas ilegales, donde destacan el combate a las “factureras”.⁶

3 Estas son becas de capacitación para jóvenes entre 18 a 24 años, por un plazo de 18 meses.

4 Comprende los apoyos a niñas, niños y adolescentes que cursan sus estudios en escuelas públicas.

5 Son los apoyos que se canalizan al sector rural donde existe rezago social. En particular, apoyos a propietarios o poseedores de pequeñas parcelas (2.5 hectáreas disponibles para ser trabajadas en un proyecto agroforestal).

6 Las empresas “factureras” están constituida por contribuyentes que emiten comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material, directa o indirectamente, para prestar los servicios o producir, comercializar o entregar los bienes que amparan tales comprobantes.

1 Véase Semo (2023) para una revisión histórica de las grandes transformaciones de México y el significado de la 4T.

2 Véase Vercelly (2017) para un interesante análisis de la ideología neoliberal.

Adicionalmente, se planteó terminar con prácticas que desvían recursos públicos de sus propósitos originales y combatir el sobreprecio de los bienes y servicios que el sector privado abastece al gobierno, *i.e.*, frenar la corrupción. El propósito del combate a la corrupción es liberar recursos fiscales para ser canalizados a programas sociales y a la inversión pública; sin una reforma fiscal distributiva, para no abrir otra confrontación con el gran capital privado.

La “austeridad republicana” fue la tercera propuesta de la 4t, cuyo propósito fue reordenar el gasto público. Sus principales directrices han sido imponer topes a los sueldos y salarios y prestaciones de altos funcionarios públicos, empezando por el presidente, cuyo ingreso debía operar como límite para el resto de la burocracia pública, con el objetivo de acabar con la llamada “burocracia dorada”.⁷ Adicionalmente, se planteó reorganizar el gasto público y concentrar el gasto corriente en transferencias a los más pobres, con un gasto de capital (inversión pública) que debería concentrarse en obras que detonen crecimiento y actúe como arrastre del gasto privado de la inversión en las zonas más pobres o garantice insumos básicos para abaratrar la producción y el costo de vida de los trabajadores.

El ideario de este postulado es canalizar el gasto público al crecimiento con equidad, buscando desplegar la “socialización de la inversión” (Keynes, 1936) en infraestructura para garantizar el pleno empleo y ampliar el mercado interno, otorgando capacidad de compra a los excluidos (pobres rurales y asalariados urbanos).

Finalmente, la propuesta de operar con equilibrio fiscal y estabilidad financiera fue evitar déficit fiscales y la acumulación de deuda externa, mantener estable el tipo de cambio, y controlar la inflación. Esta política cuestionó la solución “keynesiana” (Hicks, 1937)

⁷ Funcionarios públicos con sueldos equiparables a las grandes empresas del sector privado.

de incrementar el déficit fiscal para generar crecimiento, independientemente de la composición del gasto público y sus beneficiarios. En este contexto, se planteó garantizar el aumento de la demanda a la par que la oferta, sin incurrir en nueva deuda, reconociéndose los problemas políticos del pleno empleo.

El propio Keynes (1936) planteó que la inversión productiva, es el elemento más dinámico del crecimiento económico y es el gasto que garantiza el pleno empleo. Este gasto puede ser financiado por déficit fiscales y endeudamiento, lo cual no generaría problemas si la tasa de crecimiento económico es mayor que la tasa de interés (Lerner, 1943). Keynes, añadió que ello no es bien visto por la clase capitalista.

En el informe Beveridge, Keynes (1943) señaló que, aunque la propuesta de Lerner es factible, aunque genera una deficiencia crónica de la capacidad de compra, no provoca un incremento infinito de la deuda, porque los intereses de la deuda se renegocian a lo largo del tiempo, bajo la forma de nueva deuda. Sin embargo, Keynes concluyó “Sus argumentos son impecables, pero esperamos que el cielo no lo permita y nadie se atreva hacer esta propuesta a los hombres sencillos” (Keynes 1943, reimpresso en Moggridge, 1990, p. 320). Esta discusión indica que, aunque es plausible operar con déficit y endeudarse, no es políticamente aceptable.

Kalecki (1943, pp. 2-3) también se refirió de manera más extensa a los problemas políticos del pleno empleo. Este autor argumentó que no hay límites financieros al crecimiento con pleno empleo, inclusive si es generado de manera “artificial” por el gobierno, siempre y cuando existan suficientes insumos domésticos o disponibilidad de liquidez en unidades de cuenta internacional para importarlos.

Sin embargo, según Kalecki, la clase capitalista se opone al gasto público por tres razo-

nes. Primero, hay disgusto por la interferencia gubernamental en el problema del pleno empleo segundo, hay oposición a la dirección del gasto público (inversión pública y subsidio del consumo), y tercero, disgusto por los cambios sociales y políticos derivados del pleno empleo.

Las razones para tal oposición son respectivamente, (i) afecta el estado de confianza del sector privado, lo cual, reduce el gasto de inversión privada (ii) puede generar competencia con el sector privado, especialmente si el gasto público tiene lugar bajo la forma de inversión productiva, y (iii) el despido de trabajadores dejará de tener la función de disciplinar a los trabajadores cuando la economía se acerca al pleno empleo.

Finalmente, el compromiso de operar con finanzas sanas y estabilidad financiera, donde destaca el combate a la inflación, la estabilidad del tipo de cambio, y la autonomía del banco central ha estado sujeto a una gran controversia por parte de los sectores más liberales. El Banco México siguió desplegando una política monetaria comprometida con el combate a la inflación, vía la determinación de una tasa objetivo, con el propósito de estabilizar el tipo de cambio, lo cual resultó en una sobrevaluación del tipo de cambio, vía movimientos de la tasa de interés y operaciones de mercado abierto. Estas dos condiciones (tasa de interés por encima de la tasa internacional y un tipo de cambio poco competitivo) dificulta la sustitución de importaciones por producción nacional y limita las fronteras del crecimiento económico.

Sin embargo, la economía mexicana y latinoamericana no cumplen los supuestos teóricos de un crecimiento equilibrado y es limitado el despliegue de una política monetaria autónoma, porque no existen condiciones productivas para sustituir importaciones con producción nacional (Mántey, 2011). Por consiguiente, la segunda mejor opción es que el banco central opere con tasas de interés altas

para atraer flujos financieros externos y estabilizar el tipo de cambio, estas condiciones deberían cambiar a medida que se despliegan condiciones para la sustitución de importaciones.

Se advierte que, en los países con desequilibrios productivos, la combinación tasas de interés domésticas por encima de las internacionales y políticas de estabilidad del tipo de cambio, contribuye a reducir la inflación e incrementar el estado de confianza para los grandes inversionistas nacionales e internacionales. Específicamente, abarata el costo de los insumos importados y por esa vía contiene la inflación, lo cual, es significativo en economías con alto contenido importado en la producción doméstica, particularmente en las exportaciones. Por otro lado, abarata el costo de los compromisos de pagos externos y garantiza alta disponibilidad de flujos financieros en unidades de cuentas internacionales. Los efectos adversos de esta política son altos costos financieros en moneda nacionales.

A partir de la discusión anterior se puede argumentar que los postulados del mandato de AMLO descansan sobre un intervencionismo estatal para ampliar la capacidad productiva, con prioridad en la infraestructura y la producción doméstica de insumos básicos para la producción (energía, gasolina, medicinas, alimentos, entre otros). La novedad del gobierno de AMLO fue incrementar el ingreso de los estratos más pobres, para ampliar el mercado interno y, por esa vía, distribuir más equitativamente las ganancias.⁸ La estabilidad financiera y la reducción de la nueva deuda externa tienen el objetivo de disminuir las presiones políticas del gran capital nacional y extranjero, y contribuye a la creación de expectativas

⁸ Kaldor (1959) en una dura crítica al proceso de industrialización por sustitución de importaciones chilena planteó que el gobierno debía reducir el gasto público por beneficiar más que proporcionalmente a las ganancias, lo cual impedía crear un mercado interno robusto.

positivas sobre el futuro. En este contexto se argumenta que AMLO toma en cuenta los problemas políticos del pleno empleo y limita la controversia con el capital internacional. El cual tiene la capacidad de incrementar el riesgo país y generar fugas masivas de capital.

2. Evaluación económica del gobierno de AMLO

La evaluación económica de los primeros cinco años del gobierno de AMLO debe tomar en cuenta la crisis económica generada por el virus Sars-Cov2 en el segundo año de gobierno (2020) que paralizó por tres meses la economía mundial, incluida la mexicana, deteniéndose la demanda y la oferta, seguido de una inflación mundial, con fuertes conflictos geopolíticos y estallamientos bélicos en Europa y la ocupación militar de Israel en Gaza. A ello se debe añadir los altos costos para enfrentar la pandemia sanitaria en materia de salud y subsistencia de la población durante el periodo de confinamiento.

El gobierno de AMLO, a diferencia de los países del resto del continente, enfrentó la crisis económica de 2020 sin desplegar rescates financieros a la gran empresa ni diferir impuestos;⁹ de hecho, la economía mexicana enfrentó la pandemia con reducido gasto público respecto al PIB, y muy bajo endeudamiento externo. A pesar de ello se repuso rápidamente de la fuerte contracción de la actividad económica de 2020, con efectos reducidos sobre la distribución del ingreso y el empleo, en comparación a América Latina, véase Levy (2020) y Levy (2021).

⁹ Los empresarios a través de sus organizaciones exigían que el gobierno desplegara un déficit público de 5% del producto, con la promesa de mantener el empleo, <https://cce.org.mx/2020/03/19/medidas-urgentes-para-preservar-el-empleo/>

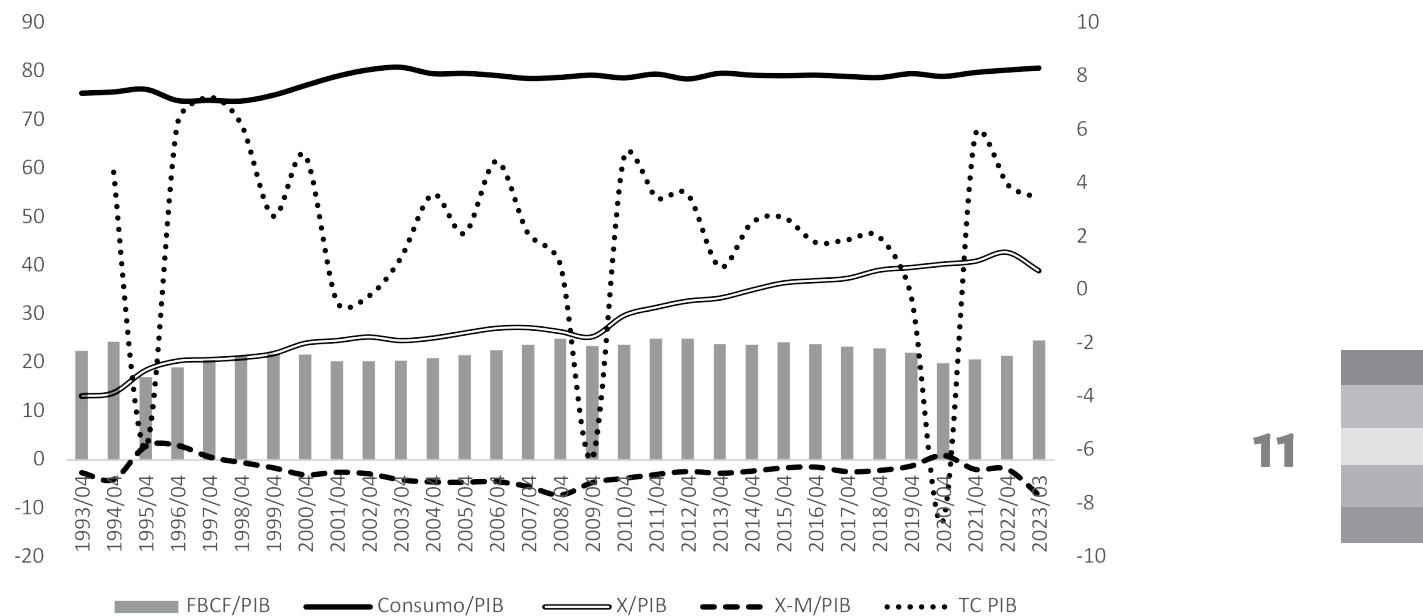
El desempeño económico del periodo de AMLO (2019/ 2023.3)¹⁰ fue mejor a las predicciones planteadas por los organismos internacionales y las instituciones financieras, pese a la caída de 8.6% de la tasa de crecimiento económico en 2020 (véase Gráfica 1). En 2021, 2022 y 2023.3 las tasas de crecimiento económico fueron 5.7, 3.9 y 3.4%, respectivamente, por encima de las tasas de crecimiento de la segunda década del siglo XXI, véase Grafica 1.

Los pilares del crecimiento económico siguieron siendo el coeficiente de las exportaciones, durante el mandato de AMLO, en el contexto de las operaciones de las empresas trasnacionales en México, con un balance comercial negativo, véase Gráfica 1. La participación del consumo total en el Producto Interno Bruto (PIB) se repuso después de la crisis de 2020, alcanzando máximos en 2020.3, y fue revertida la tendencia descendente de la razón FBKF/PIB, iniciada en 2014.

Las tres crisis de las últimas décadas (1994, 2008 y 2020) se distinguieron por drásticas caídas de la tasa de crecimiento del consumo privado, véase Gráfica 2a, con la particularidad que después de la crisis de 2020 el consumo privado creció fuertemente, impidiendo el descenso de la razón consumo total a PIB en el gobierno de AMLO, véase Grafica 1. Por su parte la tasa de crecimiento de la formación bruta de capital se explica a partir de fuertes vaivenes del gasto privado y público, con una tendencia alcista del gasto público después de la crisis de 1994 que, a partir de 2009, se desploma. En el periodo de AMLO, pese al reposicionamiento del Estado en la dirección de la economía, la inversión pública empezó a crecer sólo a partir de 2023, con un aumento considerable del gasto de inversión privado, véase Grafica 2b.

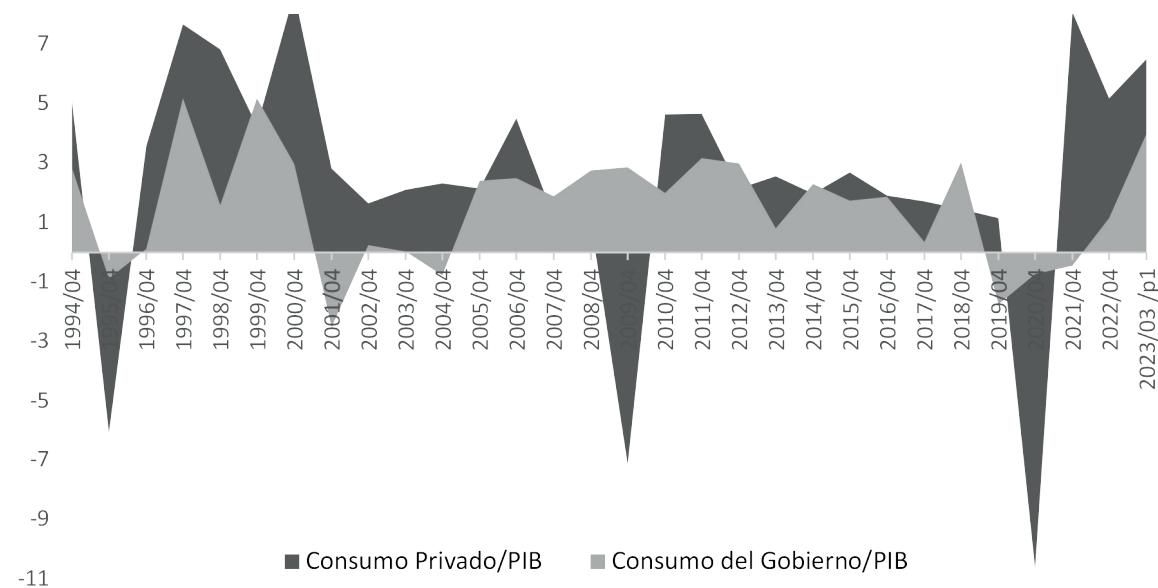
¹⁰ Cuando se escribe este trabajo se tiene información hasta el tercer trimestre de 2023.

Gráfica 1. Tasa de crecimiento y componentes del PIB



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, BIE. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>

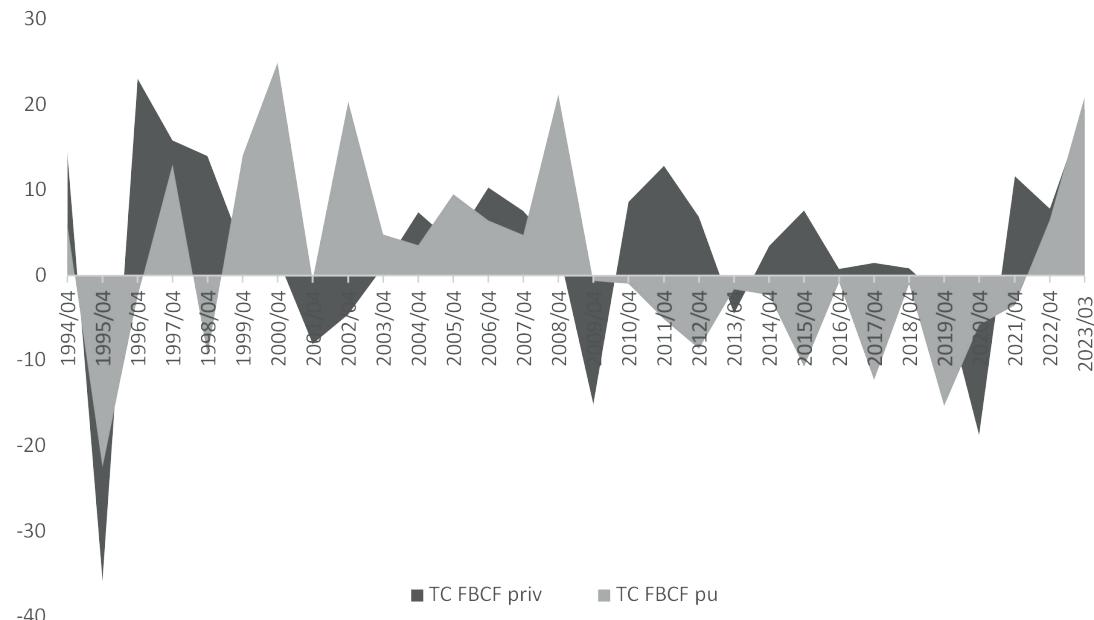
Gráfica 2a. Tasa de crecimiento del consumo privado y de gobierno.



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, BIE. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>

12

Gráfica 2b. Tasa de crecimiento de formación bruta de capital fijo privada y de gobierno



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, BIE. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>

A partir de lo anterior, puede argumentarse que aparecen indicios de un nuevo modelo de producción, con base en el gasto del consumo, destacadamente el privado, con una inversión con mayor participación del gasto público, la cual, sin embargo, todavía es muy débil. Si el siguiente gobierno mantiene la política de transferencias con creciente inversión productiva, se podrían sentar las bases de un crecimiento más robusto con mayor contenido endógeno.

3. Mecanismos para promover el crecimiento con equidad y estabilidad financiera

En general, pueden distinguirse tres herramientas para generar crecimiento económico con equidad y estabilidad financiera. La participación del ingreso y gasto público, y el balance presupuestario, la política salarial en

términos de ingreso y calidad del empleo, y su impacto sobre la pobreza.

4. Ingreso y gasto público y el balance presupuestario

En primer término, se analiza la tendencia y los componentes del gasto público. Una primera observación es que el gasto corriente tiene una tendencia ascendente entre 2000-2009 de 4 puntos porcentuales respecto al PIB. Se estabiliza alrededor de 14 y 15% respecto al PIB entre 2010-2015, que fue la era de cuantiosos influjos de liquidez internacional asociados a la flexibilidad monetaria estadounidense, seguido por una contracción del gasto corriente entre 2015-2018 que corresponde al periodo de normalización monetaria e incrementos de la tasa de interés estadounidense. En el perio-

do de AMLO el promedio del gasto corriente respecto al PIB incrementó, fue levemente más alto (14.7%), respecto a los anteriores períodos presidenciales, por arriba del sexenio de Peña Nieto (14.3%).

El gasto de capital respecto al PIB presenta una mayor volatilidad. Entre 2000/2008 se duplicó, aunque su valor fue muy reducido; en el primer quinquenio de la segunda década del siglo XXI se mantuvo constante (oscila entre 4 y 5% del PIB), cayó entre 2017-2019, y se recupera entre 2020-2022, sin alcanzar el nivel máximo que fue 5.7% respecto del PIB, logrado en 2016. En el periodo de AMLO el gasto de capital respecto al PIB fue de 3.7%, contra 4.5% del periodo de Peña Nieto, 4.3% del sexenio de Calderón; y 2.7% con Fox. Y, el gasto no programable se mantuvo relativamente constante entre 2000/2015 e incrementó en el periodo de normalización monetaria y durante el gobierno de AMLO. En términos generales el gasto corriente respecto al PIB en el periodo se expandió moderadamente, así como el gasto no programable, este último explicado por el incremento de las tasas de interés en 2021 y 2022. El gasto de capital sigue débil y debe reforzarse para garantizar el crecimiento con reparto social, véase Gráfica 3^a.

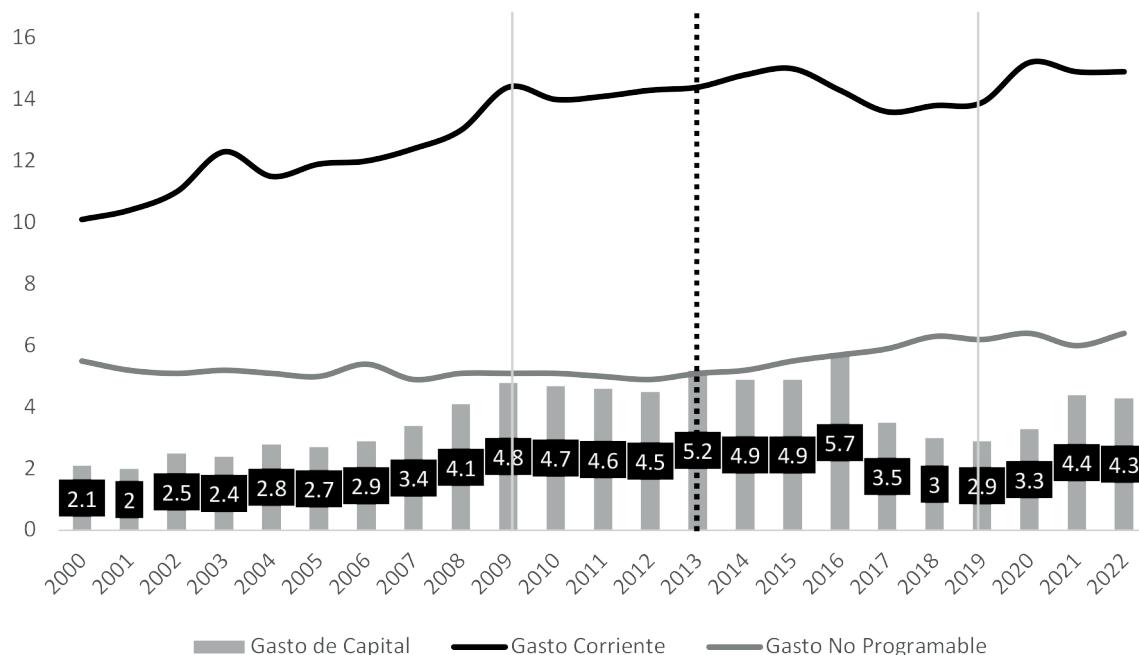
La contraparte del gasto público es el ingreso presupuestal, véase Grafica 3b. Éste muestra una tendencia alcista en la primera década de 2000, se mantiene relativamente estable en el primer quinquenio de 2010, y cae entre 2016-2018. Se destaca que recobra los niveles máximos en pleno periodo de crisis sanitaria, cuando se toma la decisión política de cobrar impuestos. En términos de los diferentes sexenios, en el periodo de AMLO y Peña Nieto el ingreso presupuestal con respecto al PIB alcanzó un promedio de 22.1% contra 21.4% y 18.8% en el sexenio de Calderón y Fox, respectivamente.

La gran diferencia del comportamiento del ingreso presupuestal reside en la despetrolización de la cuenta pública, reduciendo significativamente los ingresos provenientes del sector petrolero (Pemex) e incrementando el ingreso no petrolero, particularmente el ingreso tributario, véase Grafica 3b. El cambio de composición permitirá fortalecer a la industria petrolera y sentar las bases de la autonomía energética, fundamental para expandir la producción, sin inflación y, en el futuro generar ingresos para la industrialización. Recordamos que, en México el excedente petrolero históricamente tuvo como destino la cuenta pública y sirvió para financiar la cuenta corriente, con el objetivo secundario de no depender de impuestos para equilibrar la cuenta pública.

14

Gráfica 3a.

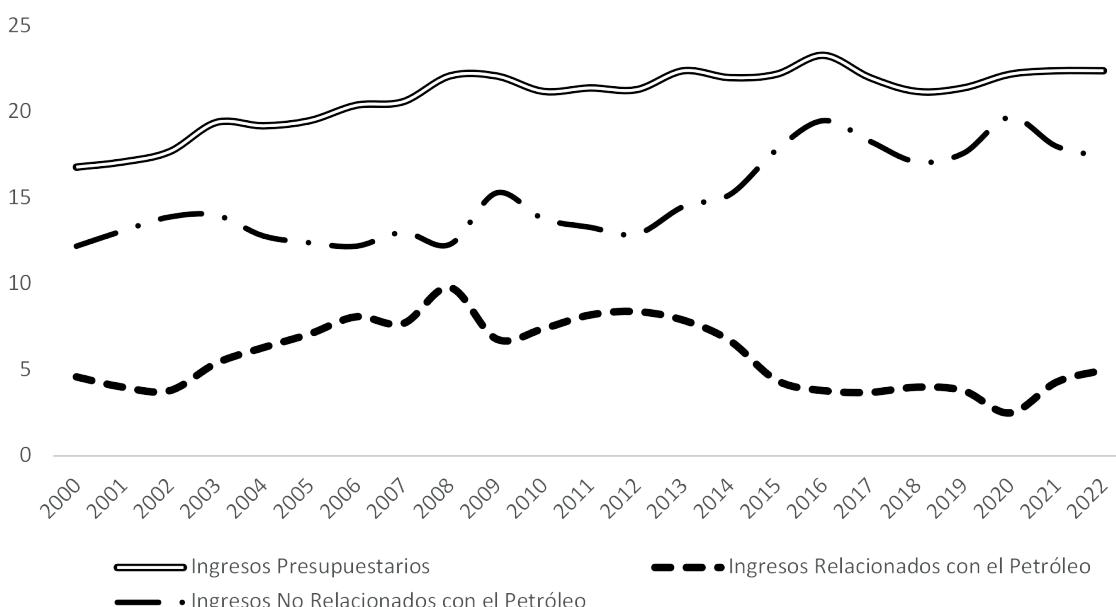
Tendencia y principales componentes del gasto con respecto al PIB.



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>.
<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>

Gráfica 3b.

Tendencia y principales componentes del ingreso público con respecto al PIB.

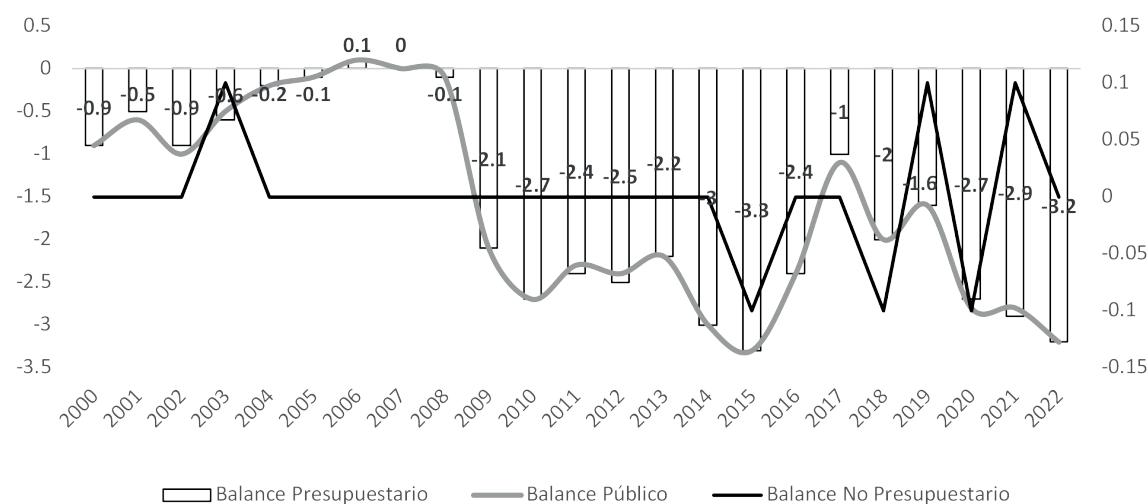


Fuente: elaboración propia con base en SHCP. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>.
<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>

Por su parte, el balance presupuestario fue muy cercano a cero entre 2000-2008. A raíz de la crisis, tiene lugar un déficit presupuestal que se ubicó en alrededor de 2.7% entre 2010-2020, con excepción de 2015 que fue de 2.4%. En la crisis de 2020 aumentó en un punto porcentual, lo cual impidió que se ampliara el déficit presupuestal, el cual fue cercano a 3% en 2021 y 2022, véase Grafica 3c. Las cifras preliminares del déficit presupuestal para 2023 y el pronosticado para 2024 aumentaron (4.3 y 5.3%, respectivamente¹¹⁾) con el objetivo de terminar de financiar los proyectos públicos del periodo; es decir, no se destinaron para cubrir el gasto corriente.

Una mirada más cercana a la composición del gasto público indica que la participación del gasto social en el gasto corriente tiene una tendencia ascendente entre 2007/2015 (promedio 75.6%), cae levemente entre 2016/18 y, en el periodo de AMLO tiene un aumento considerable (77.6%). Entonces, una primera aproximación es que la participación del gasto social aumenta su participación en el gasto corriente, véase Grafica 4.a.

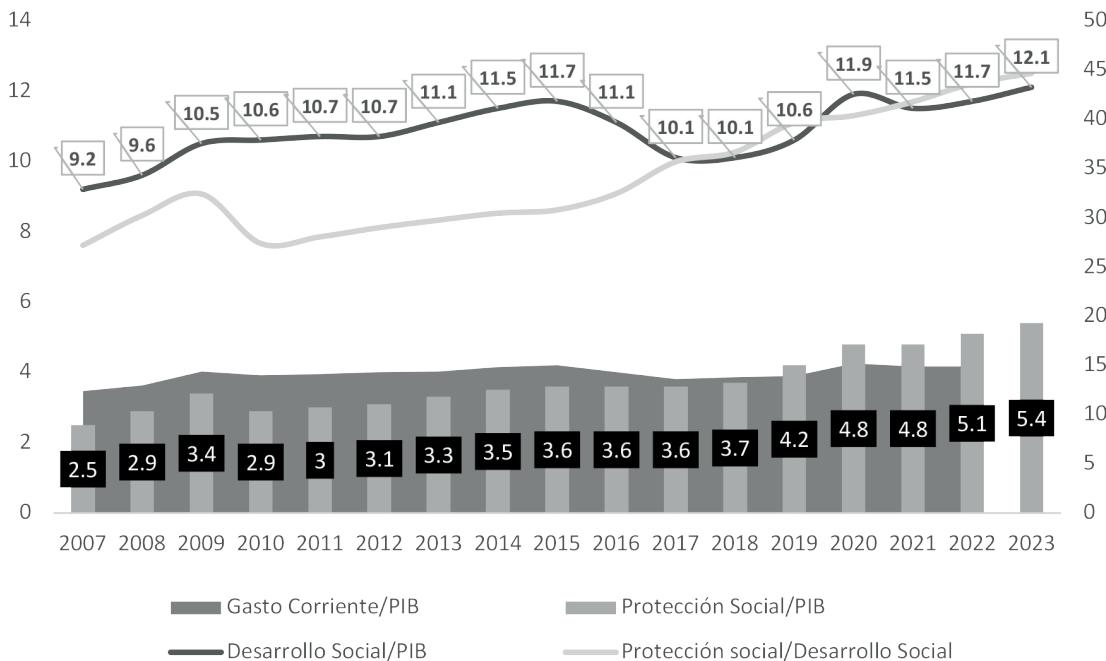
Gráfica 3c. Tendencia y componentes del balance público de México.



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>

11 Véase Gobierno de AMLO cierra 2023 con déficit fiscal mayor al esperado (bloomberglinea.com)

16

Gráfica 3d.**Gasto en protección social con respecto al PIB y respecto al gasto en desarrollo social**

Fuente: elaboración propia con base en SHCP. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>.
<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>

Específicamente, el gasto de protección social respecto al PIB (que contiene los programas de apoyo a los adultos mayores y la población vulnerable) tiene una tendencia similar a la participación del gasto social respecto al PIB: aumenta entre 2007/2015, disminuye entre 2016/2018, y vuelve a crecer en el periodo 2019/2023, véase Grafica 3d. En 2023, la tasa de crecimiento del gasto del desarrollo y de protección social fue de 5.8 y 8.6% respectivamente y, en términos del PIB, fue de 12.1 y 5.4%, respectivamente, las más altas desde 2011. En términos de los diferentes sexenios, la tasa de crecimiento del gasto en protección social durante el gobierno de AMLO (2019/2023) fue de 8.7%, contra 8.3 y 6.3% del sexenio de Peña Nieto (2013-2018) y de Calderón (2007-2012) –donde se contabilizan sólo 5 años–).

El creciente gasto en protección social amplió significativamente el número de beneficiarios que, en 2019, ascendieron a 39.6 millones de personas; con un promedio de 37 millones entre 2019-2022, contra 13 millones en 2000; 26 millones en 2010; y 28 millones en 2018.¹²

Respecto al gasto de capital, aunque no subió de manera significativa, los recursos públicos canalizados a la inversión productiva tuvieron un gran impacto social, destacándose las obras en el sureste de México, una de las regiones más pobres del país, donde se construyó el Tren Maya, Corredor Transístmico, la refinería de Dos bocas, añadiéndose el ae-

12 Fuente estadística <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sexta-informe-de-gobierno>, <https://datos.gob.mx/busca/dataset/sexta-informe-de-gobierno/resource/d689675d-b626-44b6-ba61-312d541a0976>

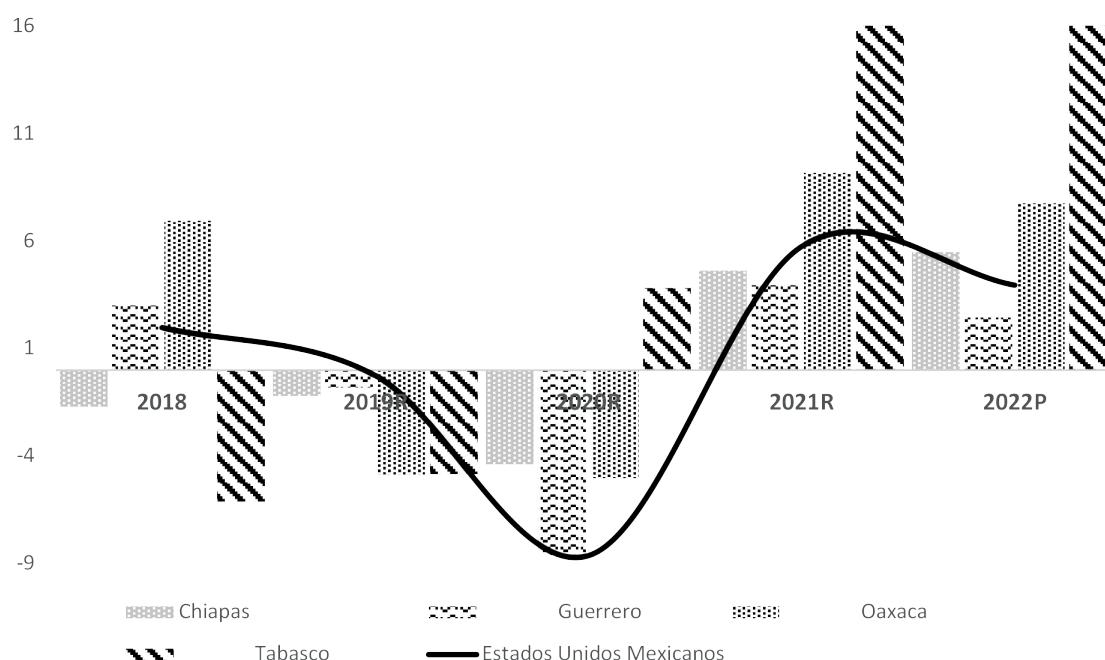
ropuerto de Tulum y, en el centro del país se construyó el aeropuerto internacional Felipe Ángeles (AIFA); acompañado de un programa de construcción de caminos vecinales a nivel nacional en las zonas más pobres, construidos por los lugareños. El objetivo de la obra pública fue dinamizar la actividad económica en las zonas más pobres, incrementar la infraestructura para dinamizar la inversión privada, y ampliar la oferta de insumos básicos para la producción (autonomía energética).

El impacto del gasto público fue significativo en las regiones más pobres, destacadamente en Oaxaca, Chiapas, así como en Tabasco donde se construye la refinería Dos Bocas, con tasa de crecimiento por encima de la media nacional, véase Grafica 3e, llamando la atención que la deuda con los estados pobres está lejos de ser saldada, particularmente, en Guerrero, uno de los estados más pobres del país.

Gráfica 3e.

Tasa de crecimiento del PIB de las actividades económicas por entidad federativa.

17



Fuente: elaboración propia con base en INEGI, BIE. <https://www.inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0>

5. Política salarial y calidad de empleo

La política salarial del gobierno de AMLO fue muy agresiva. Se logró un aumento acumulado del salario mínimo entre 2018-2024 de 181.72%, con una tasa media de crecimiento anual de 18.8%; y, en 2019 se decretó el salario mínimo de la zona libre de la frontera norte, el cual tuvo un aumento acumulado de 112%, entre 2019-2014, con una tasa de crecimiento medio anual de 16.2%.

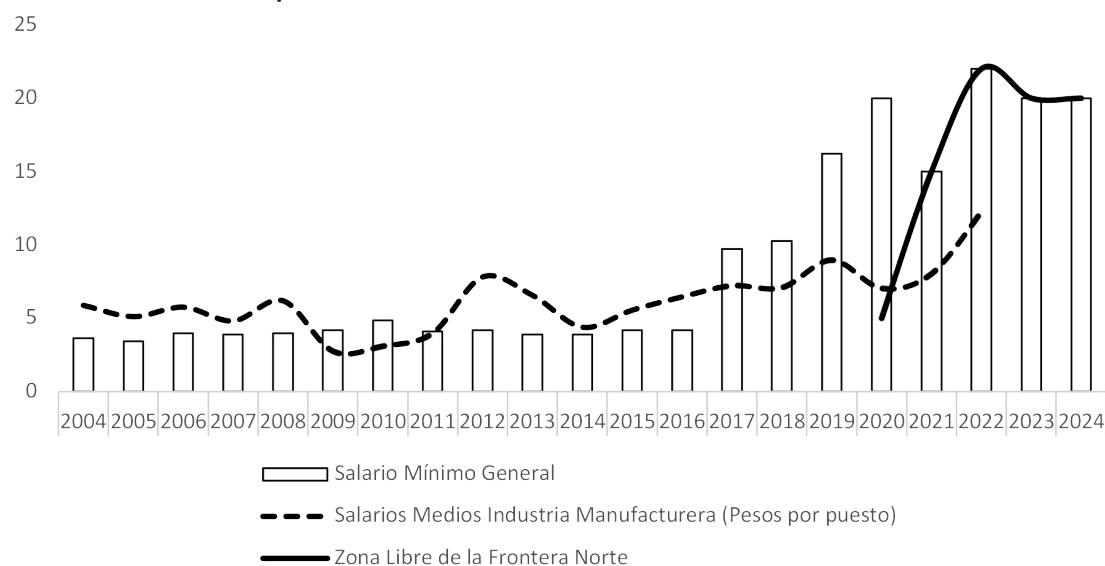
El incremento del salario mínimo afectó positivamente al salario medio de la industria de la manufactura, con un acumulado de

41.4% entre 2018-2023 y una tasa de crecimiento media anual de 9%, véase Grafica 4^a.

Adicionalmente, en 2021, se prohibió la subcontratación en la industria de la manufactura. Entre 2018-2020 el promedio de trabajadores subcontratados fue de 737 mil trabajadores, en 2021 cayó a 465 mil y, en 2022 y 2023 fue de 110 mil y 84 mil, respectivamente. Entonces, funcionaron las negociaciones con el sector patronal para incrementar el ingreso de los trabajadores y la calidad del empleo.

18

Gráfica 4a. Tasa de crecimiento del salario mínimo y salarios promedios en la industria manufacturera



Fuente: elaboración propia con base en CONASAMI. <https://www.gob.mx/conasami/documentos/tabla-de-salarios-minimos-generales-y-profesionales-por-areas-geograficas>

6. Pobreza total y extrema, laboral y por estados pobres

El resultado de la política pública en términos de pobreza ha sido importante, pese a la crisis de 2020, aunque no suficiente, porque en 2022 casi 30% de la población mexicana se encontraba en pobreza y alrededor de 6% en pobreza extrema. A partir del 2000, se observa un avance significativo en el combate a la pobreza, que se detiene a raíz de la crisis de 2008. Este indicador volvió a incrementar entre 2008/2014 a niveles cercanos al 45%. Una nueva reducción de la pobreza tiene lugar en 2016-2019 que, en 2018 alcanzó casi 36% y, en la crisis 2020 subió en casi dos puntos por-

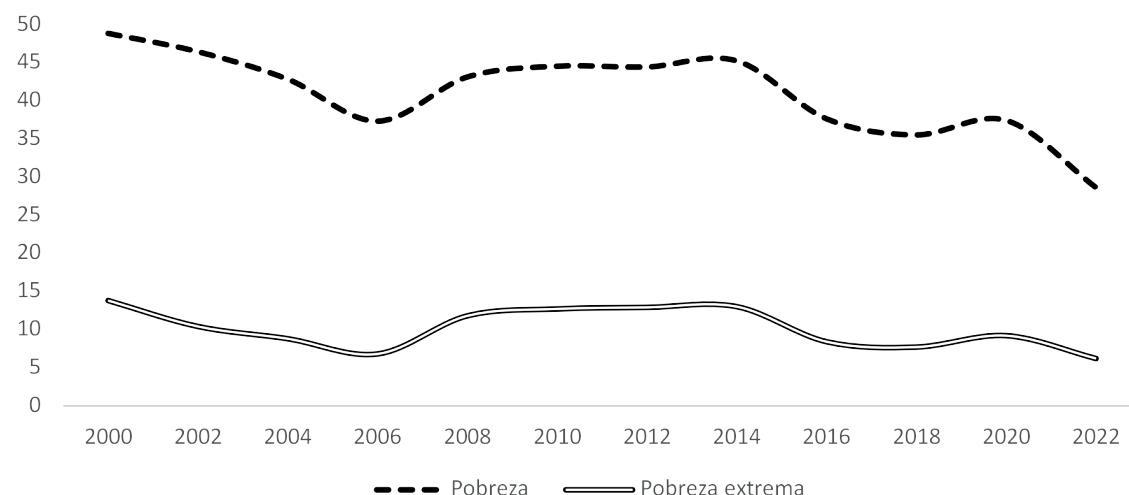
centuales. Se destaca en ese análisis que, en la crisis de 2008, la pobreza y la pobreza extrema incrementaron casi 6 y 4 puntos porcentuales, respectivamente; mientras en 2020 el incremento fue de 2 puntos porcentuales respectivamente, con fuertes caídas en 2021 y 2022, (9 y 3 puntos porcentuales, respectivamente), véase Grafica 4.b.

En términos de pobreza laboral rural y urbana, la primera es notoriamente más alta. La pobreza urbana se mueve casi a la par que la nacional, reduciéndose la brecha entre la rural y la nacional. Véase Grafica 4c.

19

Gráfica 4b.

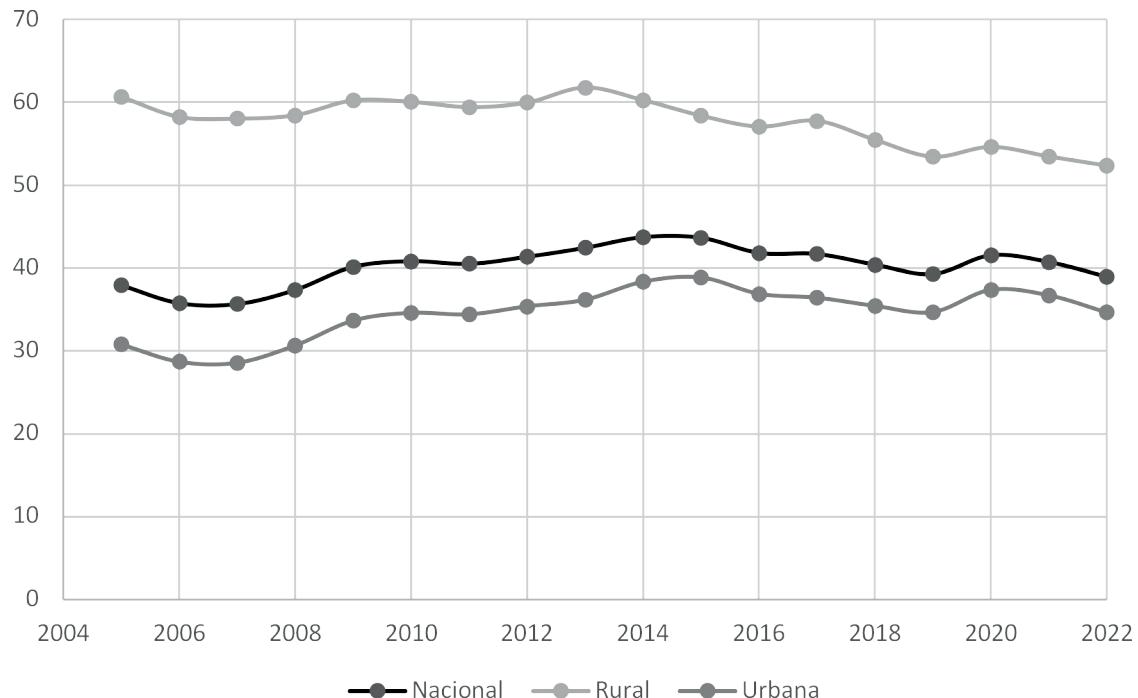
Indicadores de pobreza y pobreza extrema



Fuente: elaboración propia con base en CEPAL. <https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es>

20

Gráfica 4c. Pobreza laboral urbana y rural

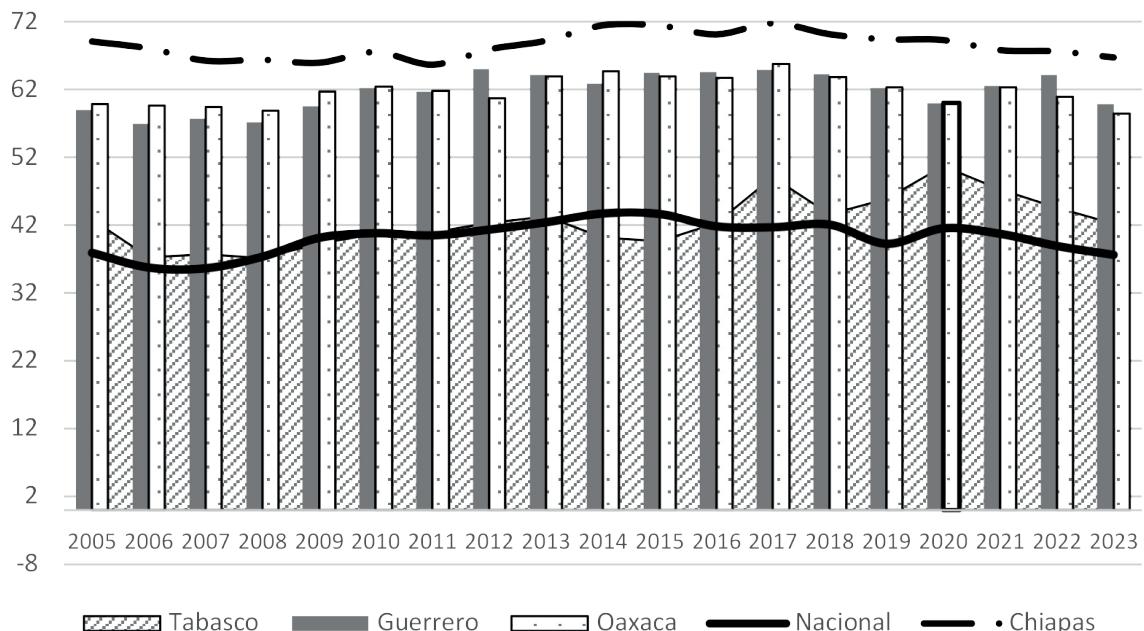


Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx?k=pobreza%202023#k=pobreza%202023#s=31>

Este resultado es significativo porque el gobierno de AMLO, en el contexto de la pandemia, no desplegó programas sociales especiales para combatir la pobreza, aunque debe subrayarse que la pobreza es aún muy alta en los estados de la república más rezagados: Chiapas es el

que está más alejado de la media, Guerrero y Oaxaca tienen un movimiento muy similar, por encima de la media, mientras Tabasco rebasó la media entre 2017/2023, véase Grafica 4.d. Ello indica que es necesario invertir más en esos estados para poder salir de la pobreza.

Gráfica 4d. Pobreza laboral urbana y rural



Fuente: elaboración propia con base en CONEVAL. <https://www.coneval.org.mx/Paginas/busqueda.aspx?k=pobreza%202023#k=pobreza%202023#s=31>

7. Deuda pública interna y externa, pública y privada

En términos generales, la deuda responde a dos elementos centrales, primero, el movimiento de la tasa de interés y al endeudamiento generado por la disponibilidad de liquidez internacional en períodos de bajas tasas de interés internacionales y, en América Latina, se añaden los términos de intercambio que, cuando son positivos, atrae grandes flujos (1975-1980 y 2003-2007) y, cuando éstos se revierten, hay salidas de capital que deprecian el tipo de cambio (2015/2018) y crean condiciones de impago de deudas y crisis financieras.

En México, en el periodo 2000-2022 la deuda total ha tenido diversas fases. La primera tuvo lugar entre 2003-2008, con una deuda total relativamente baja y descendente (véase

Gráfica 5 y Cuadro 1), la cual, correspondió a un periodo de tasas de interés internacionales bajas y términos de intercambio altamente positivos, con alta demanda mundial por bienes mexicanos. En este periodo la deuda externa total correspondió a casi la mitad de la deuda total (47.4%), y la deuda externa pública representó un promedio de 54% del total deuda externa total; siendo mayoritaria la deuda pública interna con respecto a la deuda pública total.

La crisis de 2008 incrementó el monto de la deuda, con períodos muy acelerados a partir del anuncio de la normalización de la política monetaria de Estados Unidos (2013), esto pese a la caída de la tasa de interés estadounidense a niveles cercanos a cero, con in-

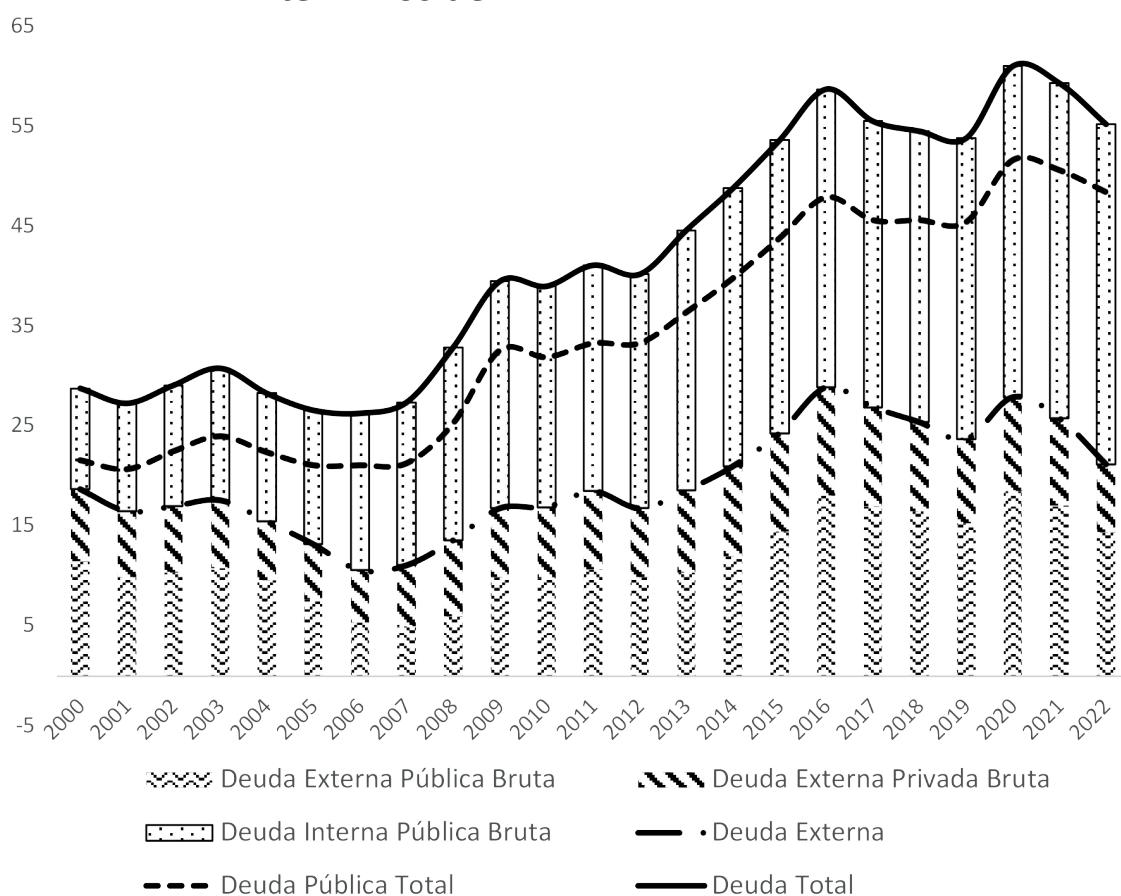
flujos significativos de capital externo. Entre 2009-2016, el promedio de la deuda externa pública creció en alrededor de diecisiete puntos porcentuales, alcanzó un monto total con respecto al PIB de 45.7%, con una caída de la participación de la deuda externa en la deuda total, con un aumento de la deuda pública externa y una reducción de la deuda privada. Por su parte la deuda pública con respecto a la deuda total creció significativamente (diez puntos), dominando la deuda pública, incluso con una caída de la deuda externa pública en la deuda pública total, véase cuadro 1.

Entre 2016/2017 cuando se aceleró el aumento de la tasa de interés estadounidense provocando un retorno de los flujos internacionales hacia los centros internacionales (vuelo hacia la seguridad), generó importantes depreciaciones del peso mexicano, lo cual volvió a incrementar la deuda total (55% respecto al PIB), nuevamente acelerándose la participación de la deuda externa, particularmente la pública. La participación de la deuda pública en la deuda externa volvió a incrementar, así como la participación de la deuda pública en la total, particularmente el componente interno.

22

Gráfica 5

Tendencia de la deuda y sus componentes en términos del PIB



Fuente: elaboración propia con base en SHCP. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>.
<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>

Cuadro 1.

	2003/2008	2009/20016	2017/2018	2019/2022
Deuda Total/PIB	28.7	45.7	55.0	57.3
Deuda Externa Total/Deuda Total	47.4	44.3	47.5	43.0
Deuda Pública/Deuda Externa Total	54.5	58.9	64.1	66.2
Deuda Privada/Deuda Externa Total	45.5	41.1	35.9	33.8
Deuda Pública Total/Deuda Total	78.4	81.8	82.9	85.5
Deuda Pública Externa Bruta/Deuda Pública Total	33.0	31.9	36.7	33.3
Deuda Pública Interna Bruta/Deuda Pública Total	67.2	68.2	63.3	66.6

Fuente: elaboración propia con base en SHCP.

<http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp>. <http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/Layout.jsp>

23

En el periodo de AMLO subió apenas dos puntos porcentuales la deuda (contra 17 puntos después de la crisis de 2008). El componente de la deuda externa en la deuda total cayó, con un aumento de dos puntos porcentuales de la deuda pública externa. La deuda pública con respecto a la total se amplió, particularmente el componente interno.

La discusión anterior indica que los niveles de deuda mexicana no son explosivos, su componente externo se ha reducido, lo cual, las vuelve más manejables y, pesar de la fuerte recesión económica esta incrementó en menor magnitud en comparación con la crisis de 2008.

Conclusiones

El gobierno de AMLO no sólo logró administrar con buenos resultados una de las peores crisis del México moderno, sino que también mejoró el bienestar de la población, incluidos los grupos de la tercera edad y los sectores más vulnerables, se redujo la pobreza, particularmente la pobreza extrema y la rural. Ello se logró reordenando el gasto público, sin grandes movimientos del tipo de cambio ni pre-

siones inflacionarias, dejando a sus oponentes sin banderas políticas para derribar las bases de este “nuevo” modelo económico.

Los principales instrumentos de política pública fueron la reordenación del gasto público, en favor del gasto social y particularmente de los programas sociales. Ello se realizó a través de la reorganización del gasto corriente, reducción de la corrupción y la liberación del ingreso público de los altos salarios de la administración pública, limitando la llamada “burocracia dorada”; se acabaron los fideicomisos que favorecieron a ese grupo.

El programa económico del gobierno de AMLO no siguió los lineamientos de la literatura heterodoxa, ni las políticas públicas de los procesos de anteriores procesos de industrialización, porque eran otras las condiciones económicas dominantes de la economía mexicana. Uno de los objetivos centrales de este gobierno fue fortalecer el mercado interno para lo cual desplegó políticas económicas y sociales que tuvieron como objetivo incrementar el poder de compra de los más pobres. El gobierno de AMLO se situó al lado de los pobres sin poner en jaque al resto de la eco-

nomía, mantuvo abierta la cuenta de capital de la balanza de pagos y las operaciones de las grandes empresas multinacionales.

En este contexto el costo de la crisis de 2020 no fue asumida por los pobres de México y, por consiguiente, a diferencia de crisis anteriores, la gran empresa no fue rescatada, ni fueron perdonados el pago de impuestos del gran capital. Ello permitió transitar por esa crisis sin grandes déficit públicos; no hubo explosiones en la deuda interna o externa.

Este gobierno está muy consciente de los problemas políticos del pleno empleo o del desarrollo económico. En este contexto, la estabilidad financiera y el equilibrio de las cuentas públicas son instrumentos importantes para neutralizar la oposición interna y externa a este gobierno. No hay duda de que más gasto público y crecientes déficit públicos pueden acelerar el crecimiento económico, especialmente en periodos de crisis, pero si el gobierno de AMLO hubiera accedido a esas políticas, hubieran incrementado las presiones de los ricos para ser rescatados. Incluso su propuesta de una reforma impositiva redistributiva tuvo que ser retirada para reducir la presión del gran capital a sus reformas.

De hecho, AMLO logró el apoyo del gran capital doméstico e internacional a los proyectos de inversión de su gobierno, quienes intervinieron en diversas fases de la construcción del Tren Maya, Corredor Transístmico y la construcción de la refinería de Dos Bocas.

El gobierno de AMLO también logró que el sector privado incrementara los salarios mínimos y aceptara el salario especial de la zona norte, los cuales, presionaron al alza al salario medio industrial. Y, ello fue posible por la gran alianza de clases que este gobierno logró con los desposeídos.

Para que este modelo económico se consolide no hay duda de que se requiere creciente gasto público en capital, para lo cual se debe instrumentar una reforma impositiva, la cual garantizaría un crecimiento con igualdad, o sea la inclusión de las clases populares y los pobres en reparto de las ganancias del crecimiento. El despliegue de una reforma impositiva no está relacionado con necesidades de financiamiento, su objetivo es reducir la desigualdad del ingreso y la riqueza.

Concluimos este trabajo señalando que sí se quiere seguir este modelo económico, la única vía es garantizar la autonomía alimentaria y energética, se deben mantener las industrias básicas en poder del estado y, con esas bases desplegar un proceso de industrialización más agresivo, a partir de empresas medianas y pequeñas en alianza con el gran capital. Adicionalmente, se debe negociar con el gran capital extranjero para transferir tecnología para incrementar la productividad, con políticas sociales que garanticen la distribución del ingreso. El Estado y la política pública son garantes de la industrialización y la distribución del ingreso. ☩

Referencias

- Camdesus, M. (2015). "Drawing Lessons From the Mexican Crisis: Preventing and Resolving Financial Crisis -the Role of the IMF". *YPFS Documents Yale University* 5/22/1995, <https://elischolar.library.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1468&context=ypfs-documents> <https://www.cambridge.org/core/terms>. <https://doi.org/10.1017/UPO9781139524216>.
- Lerner, A. (1943). Functional Finance and the federal debt. *Social Research*, Vol. 10, No. 1, February.
- Levy, N. (2020). "La Intervención Gubernamental en la crisis: para quién y cómo se financiará". *Economía Informa*, 422, mayo - junio, 4-21.
- Levy, N. (2021). La crisis 2020 en México, los ricos y la pandemia. En Cámara, S., L., Fusaro y A. Mariña Flores (compiladores), *Coronavirus, depresión mundial y crisis económica* (pp. 61-76). UAM.
- Mántey, M. G. (2011). La política de tasa de interés interbancaria y la inflación en México. *Investigación Económica*, Vol. LXX, <http://dx.doi.org/10.22201/fe.01851667p.2011.277.37320>
- Marini, R. M. (1968). *Subdesarrollo y Revolución en América Latina*. La Habana, Cuba. Tricontinental.
- Semo, E. (2023). La Cuarta Transformación, una causa abierta. En Semo, E. (coord.), *Ideas para continuar la 4T* (pp. 65-102). México: Itaca.
- Vercelli, A. (2017). *Crisis and Sustainability. The delusion of free market*. Palgrave Macmillan, London, UK.