

FORO INTERNACIONAL POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO

Retos macroeconómicos de México

José Luis Machinea
Secretario Ejecutivo de la CEPAL

Notas para la presentación

7 de febrero de 2007

Introducción

En los últimos quince años América Latina y el Caribe ha conseguido importantes avances en el control de la inflación y en la corrección de desequilibrios de las finanzas públicas. Sin embargo, su crecimiento económico ha sido insuficiente para generar los empleos que requiere la población y para reducir la pobreza y la desigualdad. El ritmo de expansión ha sido lento, volátil y propenso a crisis financieras y de balance de pagos que han afectado muy adversamente a la población pobre.

En México la reducción y estabilización de la inflación, el ajuste del déficit fiscal, la consolidación de un sector exportador dinámico y un aparato productivo que atrae importantes flujos de inversión foránea son resultados palpables del esfuerzo realizado. Sin embargo, el crecimiento económico ha sido moderado, volátil y por debajo de las tasas de expansión acordes con las necesidades de generación de empleo, lo que incide en una creciente subocupación, precariedad contractual y migración hacia Estados Unidos, así como en un lento avance de la reducción de la pobreza, de la vulnerabilidad y de la desprotección social.

Conseguir un elevado y sostenido crecimiento *per se* no garantiza la rápida reducción de la pobreza ni el pronto abatimiento de la desigualdad. Sin duda. Pero es igualmente cierto que si México no logra pronto insertarse en una senda de alto crecimiento de largo plazo se agudizarán la pobreza, la precariedad laboral, y la vulnerabilidad social que sufre una amplia proporción de la población. Corregir estos rezagos exige dar un salto cualitativo en las políticas públicas. El inicio de una nueva administración presidencial abre una oportunidad invaluable para enfrentar este desafío, para fortalecer los aciertos y corregir los yerros e inercias desafortunadas en el diseño e instrumentación de políticas públicas a fin de eliminar algunos de los obstáculos fundamentales que bloquean el desarrollo.

Reconociendo que no hay una mezcla única de políticas económicas y aplicable a todos los países para garantizar su desarrollo, la CEPAL ha insistido en la necesidad de un cambio cualitativo en las políticas públicas a fin de que se reconozca que, así como la elevada inflación y los desequilibrios financieros tienen costos, la inestabilidad en el crecimiento económico y en el empleo provocan impactos tanto o más adversos sobre la población, en especial sobre los pobres. Si bien hay una mejora en los últimos años, la inestabilidad del crecimiento en México ha sido mayor que la inestabilidad de la región durante las últimas dos décadas, la que a su vez ha sido más de tres veces superior a la inestabilidad global.

El desarrollo de México enfrenta grandes desafíos. Unos son comunes a los que enfrentan otros países de la región; otros parecen tener su origen más bien en la geografía y desarrollo institucional del país; muchos de estos desafíos son añejos y podríamos resumirlos en la propuesta de la CEPAL: crecimiento y empleo y es urgente enfrentarlos hoy. Se derivan de la falta de inversión, del carácter dual o polarizado de su estructura productiva y social, del escaso valor agregado y contenido tecnológico de sus exportaciones manufactureras, de la vulnerabilidad fiscal respecto del petróleo y de la desigualdad y extendida pobreza, que son a la vez efecto y causa del escaso crecimiento económico.

La CEPAL ha caracterizado al periodo reciente de dinamismo económico en América Latina “Optimismo con cautela.” Cifras preliminares indican que el PIB real por habitante en la región creció 3.8% en 2006 y se espera un 3,2% para 2007. De esa manera se lograría –por primera vez en más de dos décadas- cinco años seguidos de expansión. Su alza en el

quinquenio (15%) sería superior a la que experimentó en 1990-2002. En el periodo 2000-2006 el aumento del producto por habitante en México fue de 6,9%, mientras que en el resto de la región registró 12,1%.

El actual ciclo expansivo ha estado impulsado por las exportaciones y la inversión. Además, se ha acompañado de un superávit en la cuenta corriente del balance de pagos, concentrado en América del Sur, y de un aumento en las reservas internacionales, relacionado con la mejora de términos de intercambio provocada por el impulso de la economía mundial, y en particular China, India y otros países asiáticos. En esta coyuntura se ha observado asimismo una mejora de las cuentas públicas. Además, en varios países los excedentes del balance primario se están utilizando para reducir el endeudamiento público, sobre todo de corto plazo.

Así, la presente fase de expansión se da con una reducción de la vulnerabilidad de la región frente a choques externos, lo que da pie al optimismo. La cautela es obligada ante la incierta evolución de la economía internacional en 2007, aunque también tiene raíces en el escaso progreso que se ha dado en la remoción de ciertos obstáculos estructurales que han impedido el desarrollo económico en el largo plazo. Entre ellos destaca la falta de inversión – en capital físico y humano-, la escasa capacidad de arrastre de las exportaciones al resto de la economía, y el insuficiente énfasis que han puesto las políticas públicas, en general, en promover la transformación productiva que haga factible el crecimiento en el mediano y largo plazo.

¿En qué medida el Optimismo con Cautela es aplicable al panorama actual de la economía mexicana? Desde una perspectiva de mediano plazo cabe el optimismo, pues la economía mexicana tiene potencial para recuperar su dinamismo. Sin embargo, su evolución en el reciente ciclo de expansión 2003-2006 revela ciertas diferencias que apuntan a una mayor dosis de cautela. Estas diferencias, en última instancia, sugieren que algunos de los desafíos principales que enfrenta México en su desarrollo son más complicados e indican que el salto cualitativo en sus políticas públicas es quizás más urgente.

En efecto, en contraste con el patrón que siguió la región en conjunto, en 2003-2006 el crecimiento económico de México ha sido más moderado. Por otra parte, y al igual que en otros países de la región con abundantes recursos minerales o remesas familiares, en México se ha registrado una apreciación persistente del tipo de cambio real. A menos que se instrumenten políticas de desarrollo productivo para compensar sus efectos adversos sobre la competitividad, dicha apreciación tiende a desincentivar la inversión en actividades comerciables internacionalmente, a dificultar la diversificación de su estructura productiva y, en síntesis, a mermar la competitividad de las exportaciones.

Finalmente, aunque México, desde hace más de una década mantiene un déficit fiscal reducido que ha permitido una reducción de la deuda pública, sus finanzas públicas dependen en más de una tercera parte de los ingresos petroleros, y los ingresos tributarios son demasiado bajos como proporción del PIB (11%).

México: Desafíos fundamentales y cómo enfrentarlos

Volatilidad del crecimiento. La volatilidad de la economía de México esta básicamente asociada al comportamiento de la economía de Estados Unidos y al precio del petróleo. A su vez el bajo crecimiento y la volatilidad conspiran contra la inversión y crecimiento.

Como reducir entonces esa volatilidad?

Más allá de los que se haga en el plano de las políticas públicas, que es discutido en otro documento, y, en particular respecto a como reducir la dependencia comercial del mercado de Estados Unidos, creemos que la política macroeconómica tiene un papel que cumplir para reducir la volatilidad y sentar las bases para un crecimiento sostenido.

En primer lugar, dado que poco y nada puede hacerse para reducir la volatilidad externa asociada a los dos factores previamente enunciados, cabe reflexionar respecto de cómo reducir los impactos de la volatilidad externa implementando políticas contracíclicas, que discutimos a continuación.

1. Políticas contracíclicas.

a. Balance estructural de las cuentas públicas. La política fiscal en México presenta tres debilidades fundamentales: i) la baja carga tributaria, que abre una amplia brecha entre las demandas sociales y la capacidad del Estado de satisfacerlas, ii) el carácter procíclico de la política fiscal, y iii) la dependencia de los ingresos gubernamentales respecto del petróleo. Ampliar la carga tributaria y reducir su dependencia del petróleo obliga a abatir la evasión fiscal y reducir las excepciones y tratamientos impositivos preferenciales que dan pie a una elusión significativa, además de distorsionar la asignación de recursos.

Por otra parte, debe subrayarse que la regla de cero déficit fiscal –al estilo de la que aplica México- introduce un elemento procíclico en el ejercicio del gasto público, que agudiza las fluctuaciones de la economía nacional, en vez de suavizarlas. Así, en épocas de expansión económica se da un alza de ingresos públicos que, dada esta regla, se traduce en un alza del gasto. Igualmente, en las fases de desaceleración, la reducción de ingresos fiscales obliga a recortar el gasto público, y acentúa el comportamiento recesivo. Además de profundizar la volatilidad de la economía, con esta regla se corre el riesgo de restar transparencia al gasto público al introducir “innovaciones contables” que permiten cumplir *de jure* la regla de déficit cero, aunque *de facto* se violente.

Una mejor opción para la conducción de la política fiscal es adoptar una regla de balance estructural. Esta regla permite ejercer un efecto contracíclico que tiende a suavizar las fluctuaciones de la economía y, a la vez, preservar un equilibrio fiscal de largo plazo. A manera de ilustración cabe mencionar que en Chile se adoptó como regla básica un manejo de la política fiscal que, en el caso de que el producto real coincidiese con el producto potencial, se obtiene un superávit fiscal equivalente al 1% del PIB. Más allá del valor que se adopte como balance estructural de largo plazo, que depende crucialmente del nivel de deuda inicial y de cual sea el objetivo de largo plazo en este ámbito, lo importante de esta regla es evitar que la política macroeconómica sea procíclica, acentuando la volatilidad del crecimiento.

Además de las ventajas desde el punto de vista económico, la adopción de una regla de características estructurales tiene claras ventajas desde la economía política del proceso. En

efecto, la adopción de una regla de estas características tiende a moderar las demandas en períodos de abundancia fiscal e, inversamente, permite incurrir en déficit en períodos recesivos sin que haya reacciones negativas de los mercados y sin que los organismos financieros internacionales pongan énfasis en reducir los desequilibrios fiscales de corto plazo. Desde luego, poder aplicar esta regla requiere de un nivel de deuda que no ponga dudas sobre la solvencia fiscal del país en el largo plazo.

b. Políticas contracíclicas vinculadas al precio del petróleo.

- i. Tener pasivos vinculados al precio del petróleo y al PBI. Esta estrategia atiende la principal fuente de volatilidad. La dificultad para su implementación es el escaso desarrollo de estos instrumentos. Los organismos internacionales de crédito debieran ayudar a los países a crear estos mercados
- ii. Vender a futuro. Esto permitiría suavizar las oscilaciones del precio del petróleo. La dificultad es doble. Por un lado, la falta de mercados de largo plazo; por el otro, la vulnerabilidad política de los gobernantes cuando el precio termina siendo superior al del contrato de futuro.
- iii. Acceder a los mercados financieros en las épocas malas para compensar el impacto sobre las cuentas fiscales y la economía en general. Esta es una alternativa cada vez más disponible en México, dada la mejora en las cuentas públicas y la reducción de la deuda. Sin embargo, cabe mencionar que el costo del endeudamiento externo suele estar asociado de forma inversa al precio del principal producto de exportación, de manera tal que los mercados financieros no siempre están disponibles en las épocas malas.
- iv. Autoseguro. El papel de los fondos de estabilización. La creación de los fondos de estabilización es una alternativa menos eficiente que las anteriores pero que, por las dificultades previamente enunciadas, se ha convertido en una posibilidad que utilizan varios países en el mundo. La idea del fondo debiera ser la de ahorrar los recursos excedentes del precio de equilibrio de largo plazo. Los ingresos permanentes pueden así gastarse y los transitorios ahorrarse en el fondo de estabilización. Estos fondos deben invertirse en el exterior, de manera de contribuir a evitar una excesiva apreciación cambiaria. La idea es que los recursos del fondo deben fluctuar con una relación directa con el precio internacional. Subiendo en períodos de aumento del precio de petróleo y bajando cuando el precio cae. Un último comentario. Es necesario ponerle un techo máximo a la reserva acumulada en el fondo. Más allá de cierto monto que proteja contra el ciclo, no es adecuado teniendo en cuenta las necesidades sociales de nuestras economías.

¿Cuáles son los problemas para la creación de un fondo con estas características en México?. La más importante es, sin duda, la baja recaudación tributaria. Si los impuestos son sólo un 11% del PBI, es imposible pensar que una parte importante del fondo puede ser ahorrado considerando las necesidades asociadas a la pobreza e inequidad. Por lo tanto, lo más importante para pensar en un fondo de estabilización es aumentar la presión tributaria, de manera de liberar parte de los recursos petroleros para la conformación de un fondo.

En cualquier caso, la posibilidad de realizar políticas fiscales contracíclicas, o al menos no procíclicas, descansa en el aumento de la presión tributaria. En este sentido, la estructura y monto de la carga tributaria, y de la inversión pública –cuya alza es tan necesaria para México- son decisiones políticas de fondo que marcan la vida nacional. Para que tengan viabilidad y legitimidad deben ser parte de un consenso social amplio en torno a cuáles son

las funciones, las responsabilidades del Estado en el ámbito de la economía y cuáles son las fuentes de financiamiento para cumplirlas. Este "pacto fiscal" exige asimismo que la sociedad tenga un acuerdo fundamental en torno a cuáles son sus responsabilidades y derechos –y los del Estado- en materia de ingresos, gastos y finanzas públicas

2. Tipo de cambio competitivo.

Un desafío central es lograr que el dinamismo de las exportaciones se transmita al resto del aparato productivo, lo que requiere que el sector exportador se integre más y mejor con los productores locales de insumos, materias primas y servicios. Si bien estas exportaciones pueden ser una base para la transformación productiva, como lo ha sido en otras economías asiáticas, la realidad es que ha habido escasos avances para lograr que a partir de esas exportaciones se desarrollen ventajas competitivas basadas en la incorporación tecnológica, conocimiento y una mano de obra crecientemente calificada.

Que se requiere para ello? Desde ya que el peso de la estrategia en este campo escapa a la política macroeconómica y se incluye en otro documento de la CEPAL para este Foro. Sin embargo, un elemento central de la política macro es evitar excesivas oscilaciones del tipo de cambio real. La elevada incertidumbre asociada a la variabilidad del tipo de cambio reduce los incentivos para invertir en actividades productoras de bienes comercializables internacionalmente, ya sea de forma directa o de manera indirecta como insumos para las grandes cadenas globales.

Para ello es necesario que el manejo de la política monetaria tenga como “segundo objetivo” el evitar una apreciación significativa y persistente del tipo de cambio real. Si bien el elevado flujo de remesas complica esta tarea, el hecho de que las divisas por concepto de exportaciones petroleras se concentren en PEMEX, una empresa pública, la facilita. Claro está que ello implica, como se mencionó previamente, depositar gran parte de esos excedentes en el exterior, para lo que, teniendo en cuenta la realidad fiscal de México, se requiere avanzar en una reforma fiscal que incremente sustancialmente los ingresos tributarios y deje margen para una política fiscal contracíclica.

En caso de que persista una apreciación real cambiaria, y a fin de robustecer la competitividad de las exportaciones, es necesaria más que nunca una política de desarrollo productivo que, como se menciona en el otro documento al que me he referido, facilite la inversión tanto en maquinaria, equipo e infraestructura como en capital humano, capacitando más y mejor a la mano de obra y promoviendo la innovación, adaptación y progreso técnico.

3. Inversión.

Si bien la inversión ha aumentado considerablemente durante los últimos años, todavía es insuficiente para permitir un crecimiento sostenido. Para lograrlo, además de reducir la volatilidad macroeconómica y mejorar el ambiente de negocios, temas que se discutieron en la presentación inaugural, es indispensable incrementar la inversión en infraestructura. Ello debe lograrse a través de una combinación de asociación público-privada y, en muchos casos, mediante la inversión pública. Esta inversión inducirá mayor inversión privada y directamente fortalecerá la competitividad de las empresas mexicanas. Para ello se refiere la reforma fiscal a que hemos hecho referencia.

Más allá de lo que puede discutirse respecto de los incentivos para la inversión privada, hay un elemento que es crucial para el desarrollo del sector productivo y, muy especialmente, para las empresas pequeñas y medianas, y ello es el acceso al crédito en condiciones razonables.

A pesar de varias reformas del sistema financiero es evidente que el monto del crédito al sector privado es uno de los más bajos del mundo y ello repercute especialmente en el acceso de las pequeñas y medianas empresas. Mas competencia, estímulos para prestar a empresas pequeñas y medianas, nuevos instrumentos financieros, tanto de la banca comercial como la de desarrollo (BANCOMEXT-NAFINSA) deberán ser sin duda parte de las medidas tendientes a favorecer un mayor acceso al crédito que hoy es muy limitado

Conclusión

El reto de México es el mismo de América Latina y el Caribe: conseguir un crecimiento económico alto de largo plazo, con generación de empleos de calidad y protección social. La CEPAL considera que las estrategias y políticas para alcanzarlo no son necesariamente las mismas para cada país de la región, ni deben ser meras profundizaciones de las que en el pasado reciente se intentaron sin éxito. Corresponde a cada país identificar los obstáculos principales que frenan su desarrollo económico y, en consecuencia, las políticas públicas para removerlos.

Aumentar la tasa de crecimiento económico de largo plazo requiere de medidas en distintos ámbitos. La política macroeconómica no puede estar ausente de este desafío. Mantener un tipo de cambio real más estable evitando excesivas apreciaciones, desarrollar políticas que permitan un mayor acceso al crédito y, muy especialmente, mantener una política fiscal contracíclica, deben ser las preocupaciones de los hacedoras de políticas públicas en el ámbito macroeconómico. Para ello, aumentar la recaudación tributaria reduciendo la dependencia del petróleo es esencial. Lograr ese objetivo requiere un pacto fiscal de alcance nacional compatible con las necesidades de desarrollo del país. Este es probablemente el reto de corto plazo más importante de México