

2015, la lucha contra la historia: ¿reformar para crecer?

México lucha contra su historia, por lo menos en lo que corresponde a una parte de su historia económica. Durante el 2015 las reformas estructurales deberán probar que son capaces de transformar la realidad estructural de un país que cuenta con el potencial de convertirse en uno desarrollado, pero que nunca ha sido capaz de implementar y consolidar un modelo económico capaz de lograrlo.

Por su orden de aprobación, lo primero a revisar es lo correspondiente a la reforma laboral. Ampliamente conocido es que el mercado laboral es informal, la mayor parte de la población ocupada no tiene acceso a las prestaciones que por ley le corresponden, lamentablemente el problema es que no existe una etapa histórica en la que eso haya sido distinto.

La precarización del empleo permite entender la actual situación de inequidad en la distribución de la riqueza. El análisis de los últimos 60 años pone en claro que el progreso alcanzado se perdió durante las últimas tres décadas, hoy la inequidad, medida por el coeficiente de Gini, es básicamente igual a la de 1950. La razón fundamental es que el empleo en México adolece de las condiciones básicas que conducen a una economía de bienestar.

Durante el periodo del conocido como el “Desarrollo Estabilizador” se buscó generar un modelo de crecimiento económico basado en la producción interna, privilegiando la sustitución de importaciones. Básicamente se intentó que las empresas nacionales y las extranjeras establecidas en México fueran capaces de

proveer de insumos intermedios y bienes de capital a la industria. Dicho objetivo no se alcanzó.

La insuficiencia de capital humano, un progreso tecnológico insuficiente, desarrollo regional desequilibrado y una escasa productividad solo fueron algunos de los aspectos que limitaron la posibilidad de que el país pudiera lograr los encadenamientos productivos suficientes para tener un sector productivo sólido, uno capaz de satisfacer las necesidades de consumo e inversión de una población que crecía aceleradamente.

Hoy, a pesar de que existe una menor tasa de natalidad, el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita crece marginalmente. La economía nacional sigue adoleciendo de baja productividad y competitividad, la apertura comercial y financiera fueron mecanismos que no propiciaron la modernización del aparato productivo en todo el país. Solo algunas regiones y sectores han logrado avanzar, las que se han vinculado al mercado de Estados Unidos.

Lo anterior es un mal crónico, desde la época del Porfiriato se vio al capital extranjero, y a su tecnología, como la fuente de crecimiento para México. Hoy se sigue apelando al mismo argumento, sin embargo las cifras de capital por trabajador indican que es la inversión privada nacional la que genera la mayor parte de la construcción y compra de maquinaria y equipo con la que se produce y genera empleo.

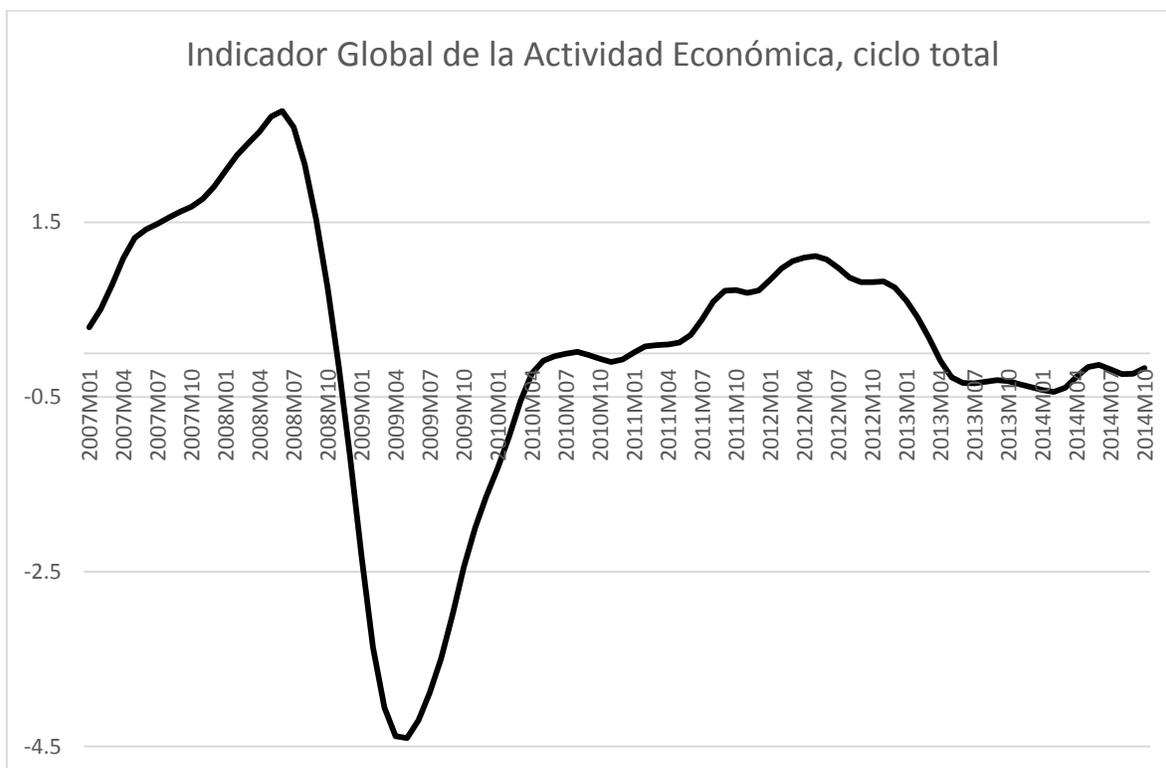
La inversión extranjera es relevante, pero se requiere de una estrategia históricamente diferente para lograr que su participación genere crecimiento económico sustentable y vinculado con el mercado interno, no solamente con el externo.

Para ello se debe transformar la base productiva, mientras se tengan pequeñas y medianas empresas con una expectativa de vida de un año difícilmente se podrá avanzar. En la organización industrial de México prevalece la presencia de grandes empresas, las que generan la mayor parte de la riqueza. Lograr una mayor

participación de las Pymes en el PIB es deseable, para aumentar el crecimiento y mejorar la distribución de la riqueza.

La cuestión es que no se cambia la historia por decreto, debe generarse un proceso para fortalecer la capacidad innovadora de las Pymes, dotarlas de una mayor capacidad productiva de insumos intermedios y bienes de capital, justamente el pendiente que se tiene desde la época de la sustitución de importaciones. Para ello se requiere de una gestión pública eficaz, algo no alcanzado en la historia del país.

Gráfica 1



Fuente: INEGI

En resumen, los ciclos económicos muestran un estancamiento que se debe revertir (gráfica 1), la sociedad lo requiere. Lo que se enfrenta es un cierre de 2014 con un escenario macroeconómico debilitado y con la expectativa de que las reformas estructurales serán las que resarcirán las fallas del modelo económico y con ello generar el crecimiento que necesita el país. No obstante, ya en septiembre de 2014 se dio el primer reconocimiento de que éstas no serán suficientes al reducir el

pronóstico oficial del 4.7% al 3.7%. Si las reformas estructurales no son implementadas de manera adecuada y no se logra solucionar el problema estructural de la dependencia del petróleo, tendremos que retomar la reflexión de Gabriel Zaid: “El cielo que nos tiene prometido el progreso, no acaba de llegar”

La ineficacia del gasto de gobierno

El gasto público es el reflejo de la política económica y sus resultados muestran la eficacia de la misma. No obstante, gastar más no necesariamente implica gastar mejor. El tener presupuestos millonarios no es la solución cuando lo que se requiere es de la ejecución eficaz. Por lo que más importante que el tamaño del gasto, son las implicaciones que genera su ejecución.

El contexto económico y social que ha caracterizado a México entre 1982-2013: escaso o casi nulo crecimiento económico, crisis recurrentes (1982, 1987, 1995, 2001, 2009), unas más profundas que otras, el aumento desmedido de la informalidad, la pobreza, la precariedad laboral y de la migración, reclama la necesidad de evaluar los programas y proyectos sobre los cuales se ejerce el presupuesto y a partir de los cuales se puede incidir directamente sobre el bienestar de la población.

Un hecho fundamental es que la política de gasto de gobierno no ha logrado superar su improductividad característica, su dependencia petrolera y su naturaleza creciente sin resultados concretos.

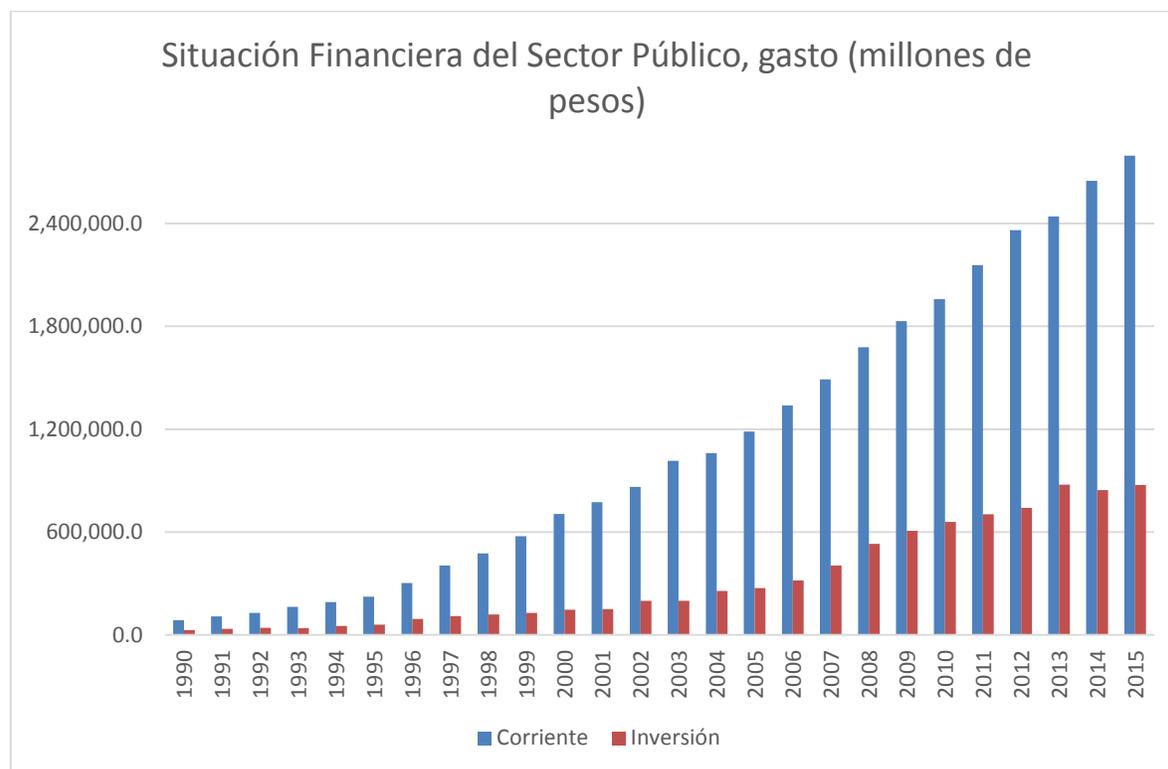
Por una parte, el crecimiento anual del gasto de gobierno ha generado un entorno fiscal poco propicio para el desarrollo económico: aumento en los impuestos, tanto los relacionados con el consumo (Impuesto al Valor Agregado -IVA-) como a los vinculados con el ingreso (Impuesto sobre la Renta -ISR-). Lo anterior en principio debería facilitar la operación financiera del gobierno, sin embargo ello no necesariamente ha implicado que se tenga un gasto público más eficaz, las estadísticas así lo señalan.

En este sentido, el problema para el gobierno no ha sido la falta de dinero. Ya que aunado a los mayores requerimientos fiscales, los ingresos petroleros también han sido crecientes. Por ejemplo, el precio promedio del barril del petróleo en 2006 fue de 53.1 dólares, en tanto que a partir del 2011 la media superó los 100 dólares. Además, se ha contado con recursos adicionales por el alza al precio de los

combustibles: 33% más en 2011 que en 2006. Pero además al mismo tiempo, el sector público ha incurrido en la necesidad de incrementar su deuda: de 1.8 billones a 4.7 billones de pesos¹, pero ¿quién pagará dichos saldos?

¿Cuál es el costo para que puedan plantearse objetivos de crecimiento más ambiciosos para la economía? Para el 2015 los Criterios Generales de Política Económica y el correspondiente presupuesto de egresos plantean que el balance público, una vez que se contempla la inversión que realizará el gobierno, cerrará con un déficit de 3.5% del PIB. Una cifra similar a la que se contabilizará en el presente año. Lo anterior representa mayor deuda pública para 2014: en total más de 1.1 billones de pesos respecto a diciembre de 2012, a lo cual debe sumarse otros 600 mil millones de pesos más al finalizar el 2015. Situación que se presenta un entorno de escaso crecimiento y menores expectativas sobre el mismo, lo cual requiere que en el mediano plazo exista una transformación de fondo en la gestión pública.

Gráfica 2



¹ Cifras a noviembre de 2011.

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

El mayor ingreso, en principio, debió dotar al gobierno de recursos suficiente para alcanzar mejores resultados, algo que lamentablemente no ha pasado. La revisión del gasto público permite afirmar que su crecimiento exponencial es atribuible al incremento derivado de las erogaciones corrientes (gráfica 2). En este sentido, se configura una estructura de gasto con una escasa incidencia sobre el desarrollo económico y social del país. Si bien la inversión física también se ha elevado, es evidente que su variación ha sido menor, debido justamente a los gastos improductivos de operación y de las desmesuradas remuneraciones a los funcionarios públicos. Por tanto, cuando el gobierno sacrifica la inversión pública, reduce las capacidades productivas del país, por lo que no es de extrañar que en la actualidad México siga sufriendo de una sistemática merma de competitividad en el escenario internacional.

En un México sin petróleo, el país debería ser capaz de sostener su gasto con cerca del 30% menos del actual, por ejemplo, eso significaría 1,198,660.6 millones de pesos menos en 2015, lo cual se acerca a la suma del presupuesto asignado Gobernación, Educación pública, Salud, Desarrollo social, Conacyt, el IMSS y el ISSSTE. Lo cual implicaría mermas importantes hacia rubros que buscan generar estabilidad, crecimiento y bienestar social.

Presupuesto 2015 (millones de pesos)	
Educación Pública	305,057.1
Salud	134,847.60
Desarrollo Social	114,504.0
IMSS	497,695.3
ISSSTE	208,758.6
Suma	1,260,862.6

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Pero ¿Cuál es la eficacia de los gastos antes mencionados? La relevancia de la pregunta previa es que en un inicio podría indicarse que parte de los salarios se destinan a aspectos como la educación, la seguridad nacional y el sistema de salud. Efectivamente una proporción considerable de dichas erogaciones va enfocada a

tales rubros, sin embargo la evidencia estadística no confirma que tenga una incidencia significativa.

El análisis del gasto de gobierno plantea la necesidad de realizar una reorientación del mismo, de suprimir una parte sustancial de los recursos destinados al aparato burocrático, a los gastos de operación y a garantizar que el dinero destinado a la inversión pública genere resultados en términos de desarrollo económico. De otra manera, los impuestos que paga la sociedad y el uso del ahorro petrolero solamente constituyen un paliativo coyuntural a los requerimientos que México tiene en aspectos relevantes como la lucha contra la pobreza, la inseguridad, la desocupación y la mortandad de empresas.

De acuerdo al INEGI “durante 2013 el valor agregado bruto del Sector Público aumentó en términos reales 0.4% respecto al de un año antes. A su interior, el del Gobierno General creció 0.8%, en tanto que el de las Empresas Públicas permaneció sin cambio en el mismo año”. Ello significa que a pesar de que en ese momento se ejerció un presupuesto histórico, los beneficios económicos siguen siendo marginales.

A nivel federal, en el 2013 se programó un presupuesto de egresos de la federación de 3,060,776 millones de pesos, 136 mil millones adicionales a lo planificado en 2012. El problema es que la administración pública no los ejecuta eficazmente, por lo que sus resultados, en términos de valor agregado, son cuestionables: La variación anual en el Gobierno Federal, Órganos y Fideicomisos fue de (-) 0.4%. En el caso de las entidades federativas el incremento del valor agregado en 2013 fue de solamente 0.6%. Para el caso del Distrito Federal de 0.7%. Por parte de los municipios el aumento fue de 1.3%.

Como puede apreciarse, salvo en el caso de los municipios, el aumento del valor agregado del sector público fue inferior al que alcanzó el sector privado. Para el 2013 la participación del sector público en la generación de valor agregado total

pasó de 20% a 19.4% (gráfica 3), situación que refleja un problema estructural: la baja productividad que tienen los programas de gobierno.

Las cifras son contundentes, entre el 2004 y el 2013 el incremento promedio anual del valor agregado para los diversos componentes del sector público fue marginal (cuadro 1).

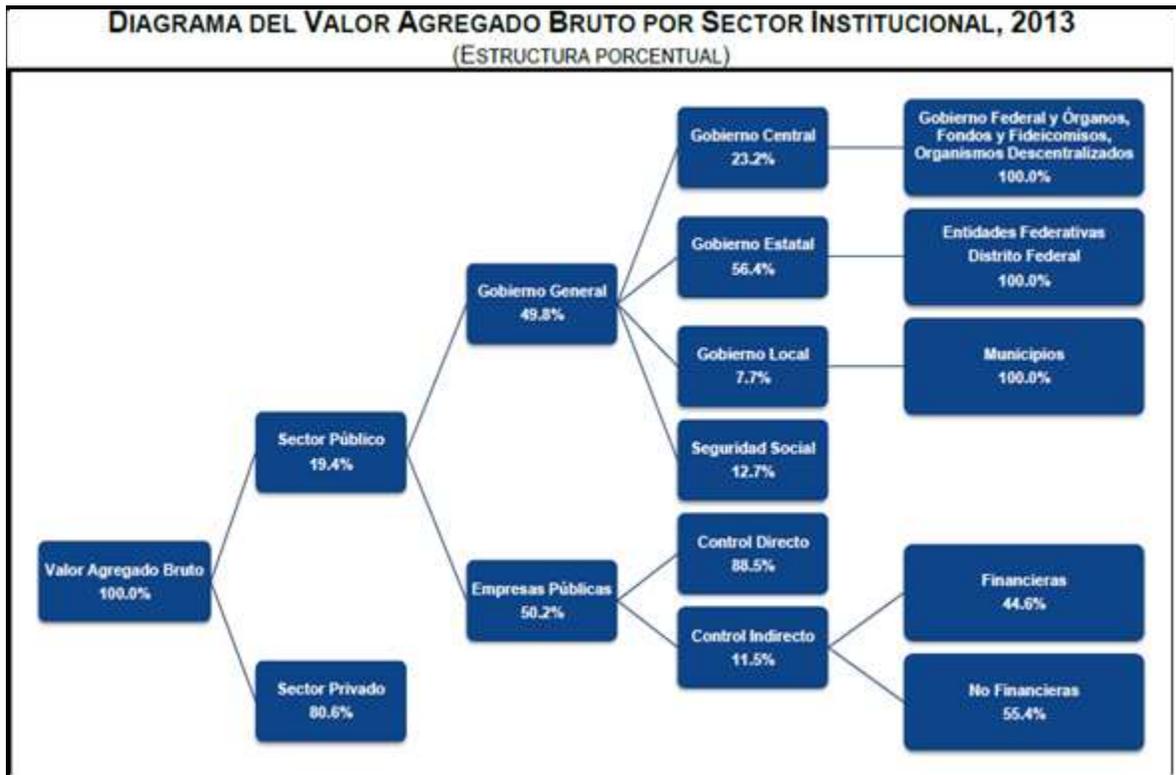
Cuadro 1

Variación promedio del valor agregado del sector público

	Gobierno Federal, órganos y fideicomisos	Organismos descentralizados	Entidades Federativas	Distrito Federal	Municipios	Seguridad Social
Promedio 2004-2013	2.3	1.2	1.0	1.1	1.5	2.5

Fuente: elaboración propia a partir de información del INEGI.

Gráfica 3



Fuente: INEGI

Bajo dicha evidencia se puede afirmar que, sin una transformación de la administración pública, en donde se privilegie la eficacia y la orientación

productiva, difícilmente se podrán obtener mejores resultados económicos, a pesar de que se aumente el ya de por sí millonario gasto de gobierno.

La evidencia más delicada es para las empresas del sector público: en 2013 y para el periodo 2004-2013 el incremento de su valor agregado fue del 0%. De hecho si no fuera por el aporte de las empresas públicas financieras la contribución de esta parte del sector público sería netamente negativa (cuadro 2).

Cuadro 2

Variación promedio del valor agregado de las empresas del sector público

	Control Indirecto					
	Total	Control directo	Total	Financieras	No financieras	Sector Privado
2013	0.0	-0.7	6.4	13.4	-0.2	1.7

Elaboración propia con datos del INEGI.

Cuadro 2a

Variación promedio del valor agregado de las empresas del sector público

	Control Indirecto					
	Total	Control directo	Total	Financieras	No financieras	Sector Privado
Promedio 2004-2013	0.0	-0.4	4.6	9.7	1.5	3.2

Elaboración propia con datos del INEGI.

El gobierno general también tiene una ejecución de gasto por sector precaria, en términos de valor agregado, aún sectores estratégicos como la educación exhiben resultados modestos. Y aún más delicado, construcción y empresas energéticas tienen variaciones negativas (cuadro 3).

Cuadro 3

Valor agregado bruto, por sector SCIAN: Gobierno general y empresas públicas

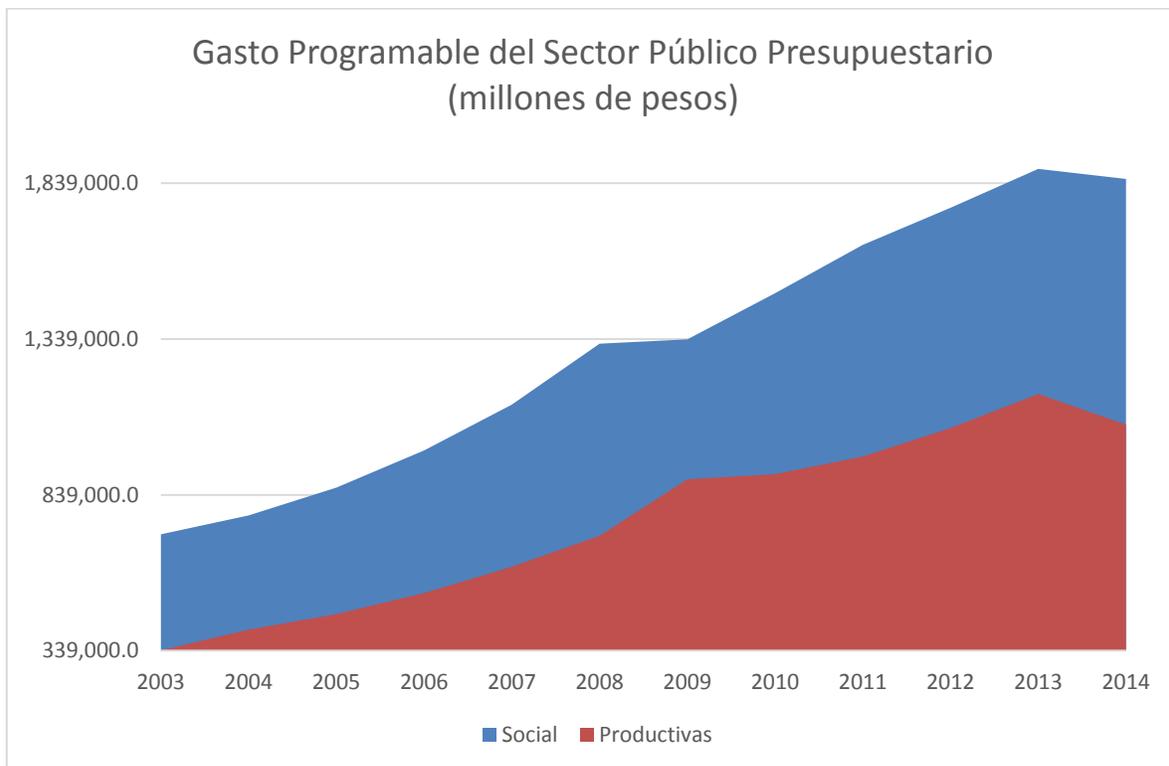
	2013	Promedio 2004-2013
Educación	0.6	1.3
Total	0.8	1.5
Construcción	-1.9	-1.0

Manufacturas	-7.6	-0.6
Medios	-5.3	4.4
Servicios Inmobiliarios	-4.0	-1.2
Servicios Profesionales	13.2	1.1
Salud	3.0	2.4
Esparcimiento	6.9	2.1
Actividades de gobierno	-0.1	1.4
Empresas energéticas	-0.7	-0.6
Empresas no energéticas	4.4	4.7

Elaboración propia con datos del INEGI.

Adicionalmente, la mayor erogación destinada hacia las funciones de desarrollo social y productivo no tuvo los efectos esperados durante la última década, el crecimiento del presupuesto no fue factor que determine un cambio en la situación, sobre todo cuando se observa que no solo no mejoraron las condiciones sino que en términos de empleo y pobreza sus problemas se exacerbaron y el crecimiento económico ha sido magro.

Gráfica 4

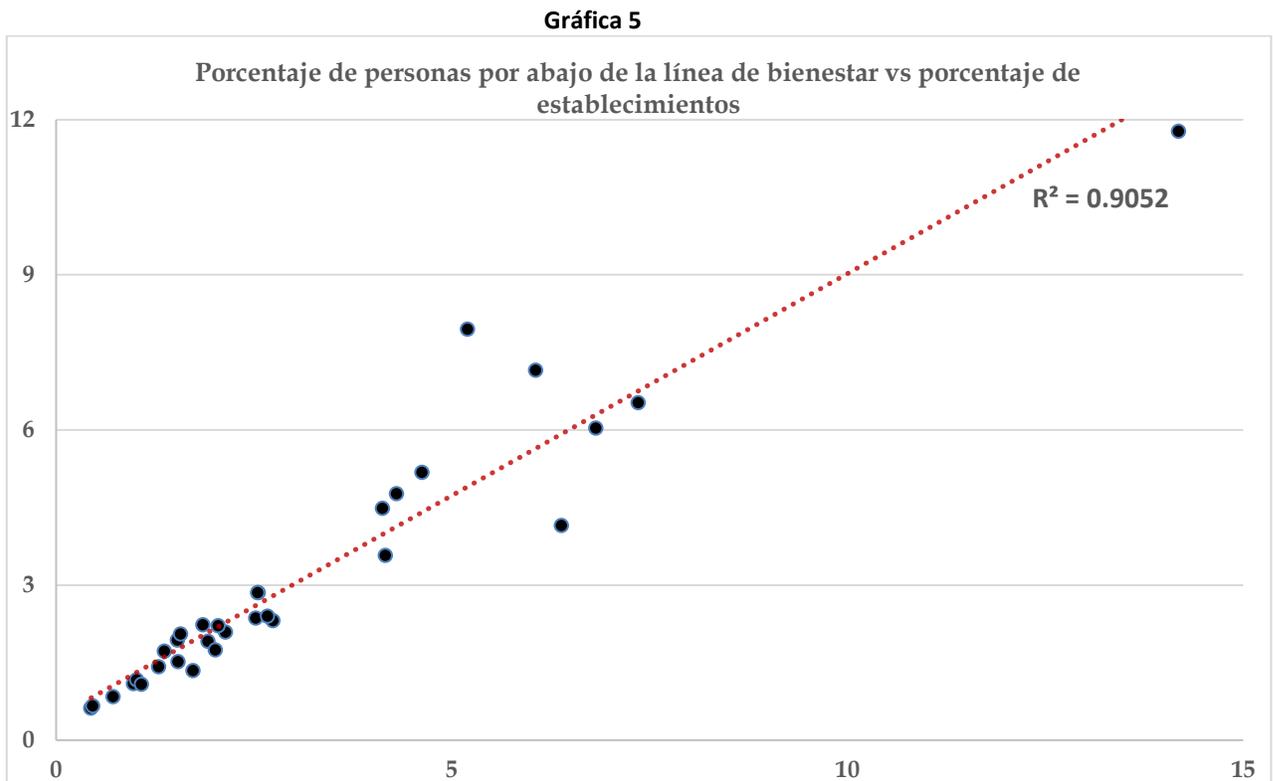


Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Lo anterior es evidencia de la inercia de los últimos años: bajo valor agregado y gasto público creciente, lo cual limita los efectos esperados de obtener un incremento en el crecimiento económico y el valor agregado con el mayor gasto de gobierno. Sin un cambio en la forma de operar las instituciones es difícil que ello ocurra.

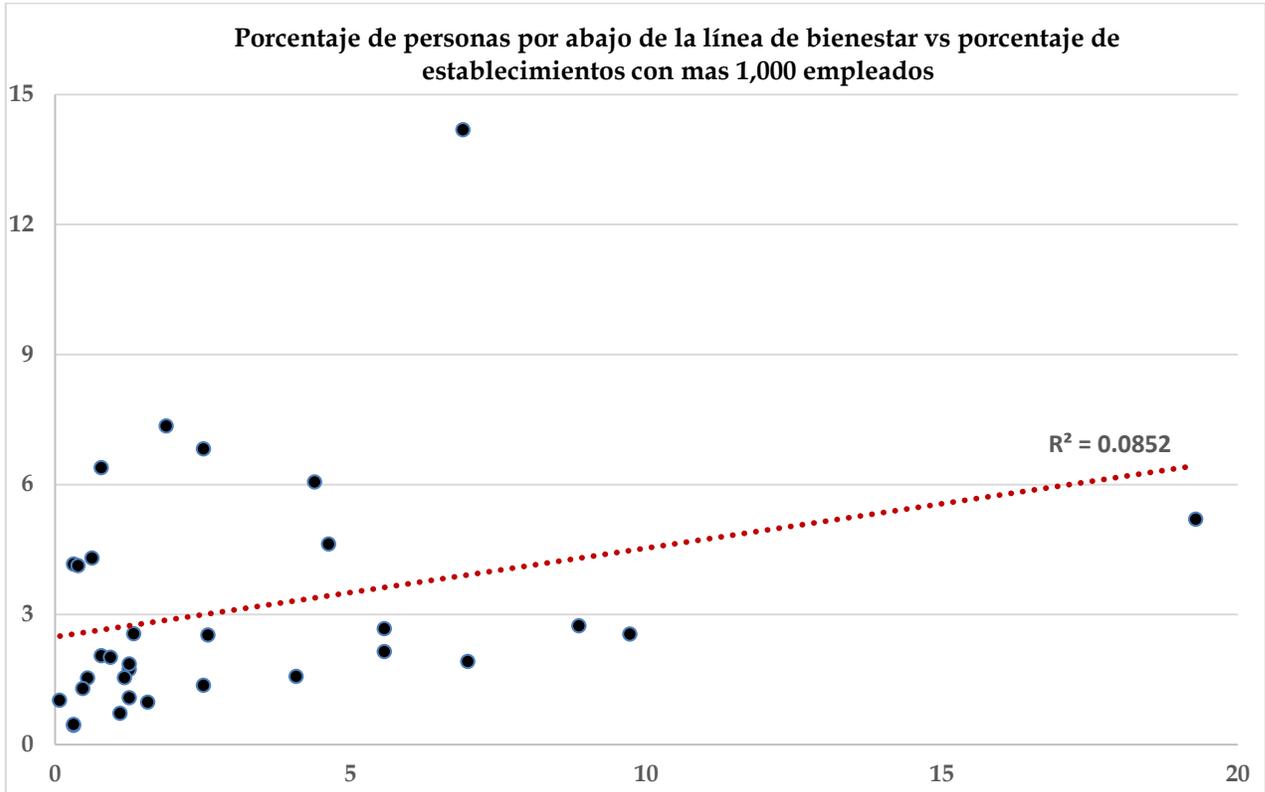
Lo que debe transformarse en el sector productivo

Debe observarse que las entidades federativas en donde operan las empresas más grandes hay una menor proporción de personas en marginación. En la gráfica 5 se tiene la relación entre la proporción de establecimientos y la del número de personas por debajo de la línea de bienestar de cada entidad federativa, la evidencia señala que la correlación positiva (0.89 y 0.68) más fuerte se da entre los establecimientos que generan menor ocupación (hasta dos empleados y entre 3 y 5 empleados), en tanto que la correlación respecto a los establecimientos con más personas ocupadas (más de 1,000 empleados) tienen una correlación de solo 0.09. En general, la evidencia muestra que conforme aumenta el número de personas ocupadas por establecimiento su correlación positiva con las personas que tienen ingresos por debajo de la línea de bienestar disminuye.



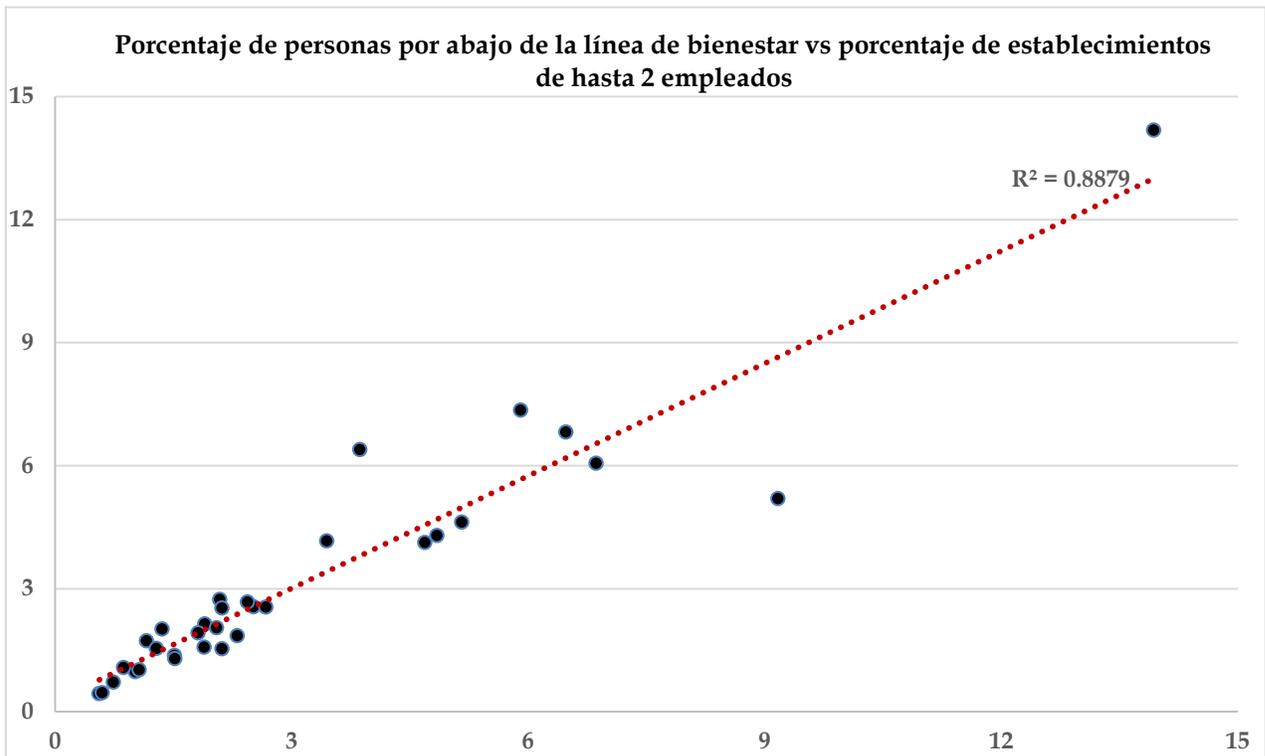
Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval

Gráfica 6

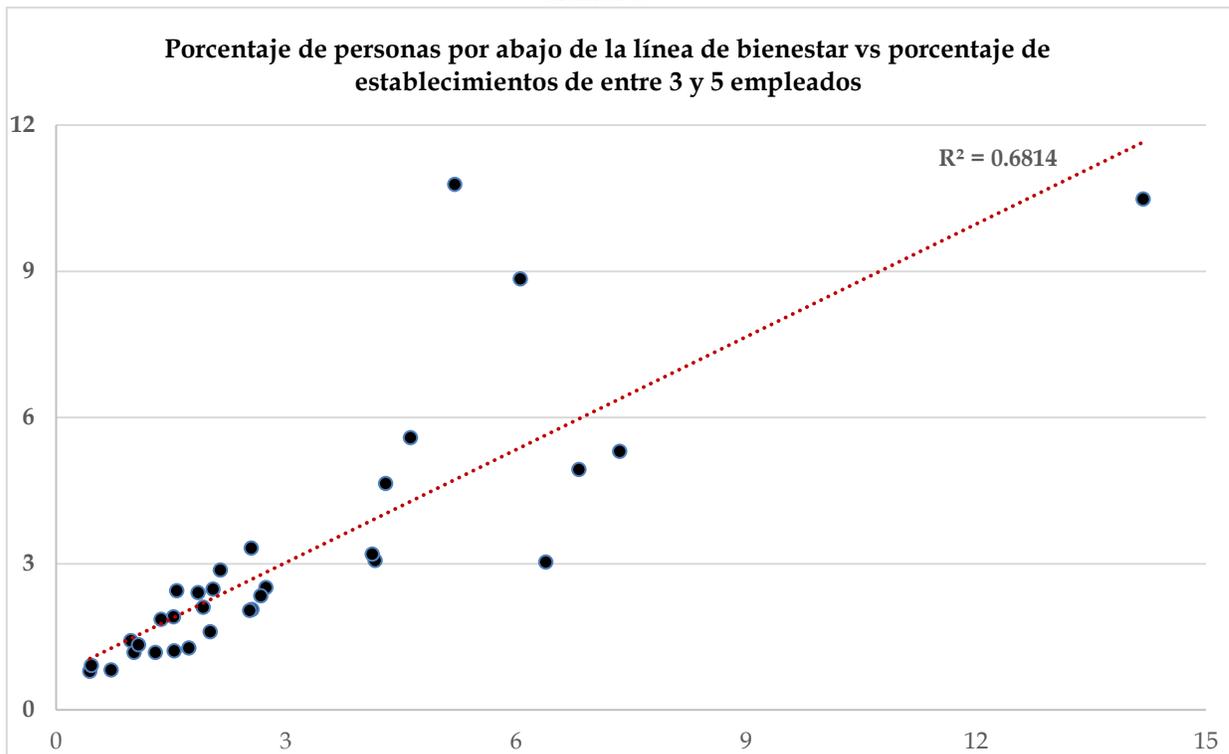


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval

Gráfica 7



Gráfica 8

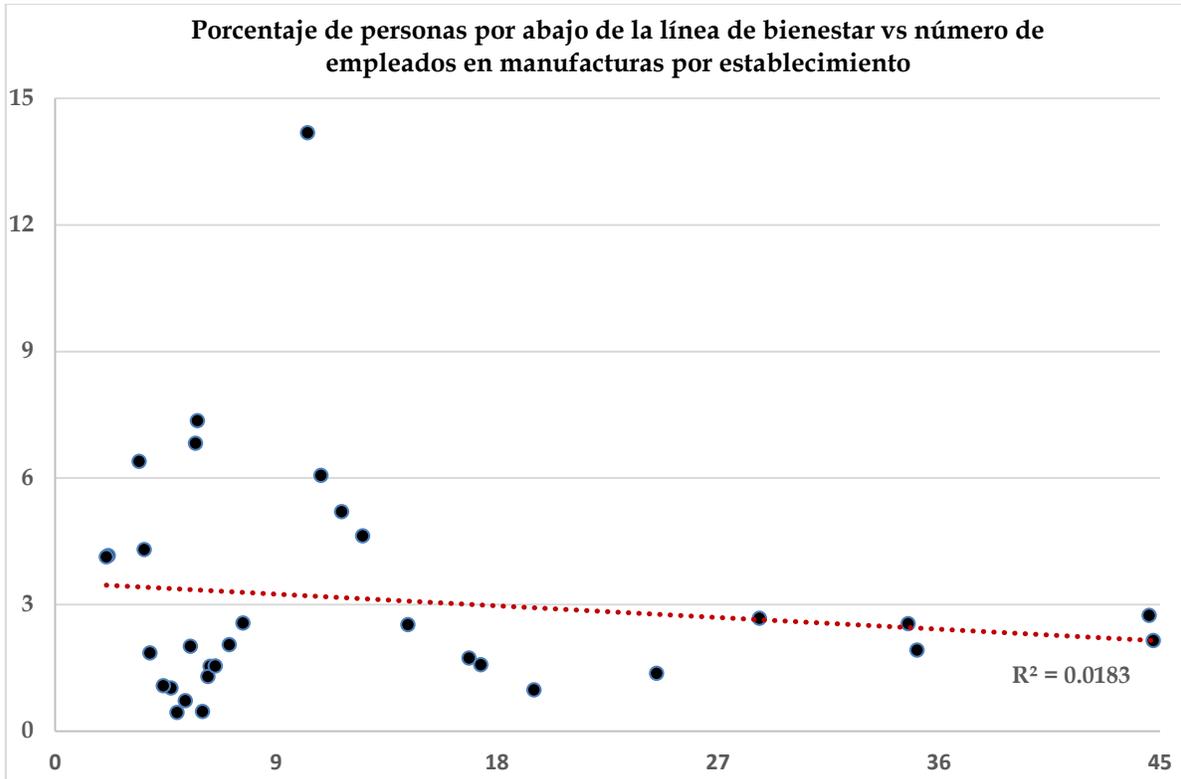


Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval

Por tanto si bien los objetivos de fomentar el desarrollo de las Pymes en México son loables parece claro que no se puede realizar bajo las condiciones que hasta el momento han imperado, el perfil productivo de la mayoría de un menor valor agregado que el prevaleciente en las empresas de mayor tamaño. Una situación similar se desprende del análisis por sector económico, las empresas y dedicadas al comercio de menor dimensión generan poco valor agregado y tienen un vínculo más estrecho con la informalidad.

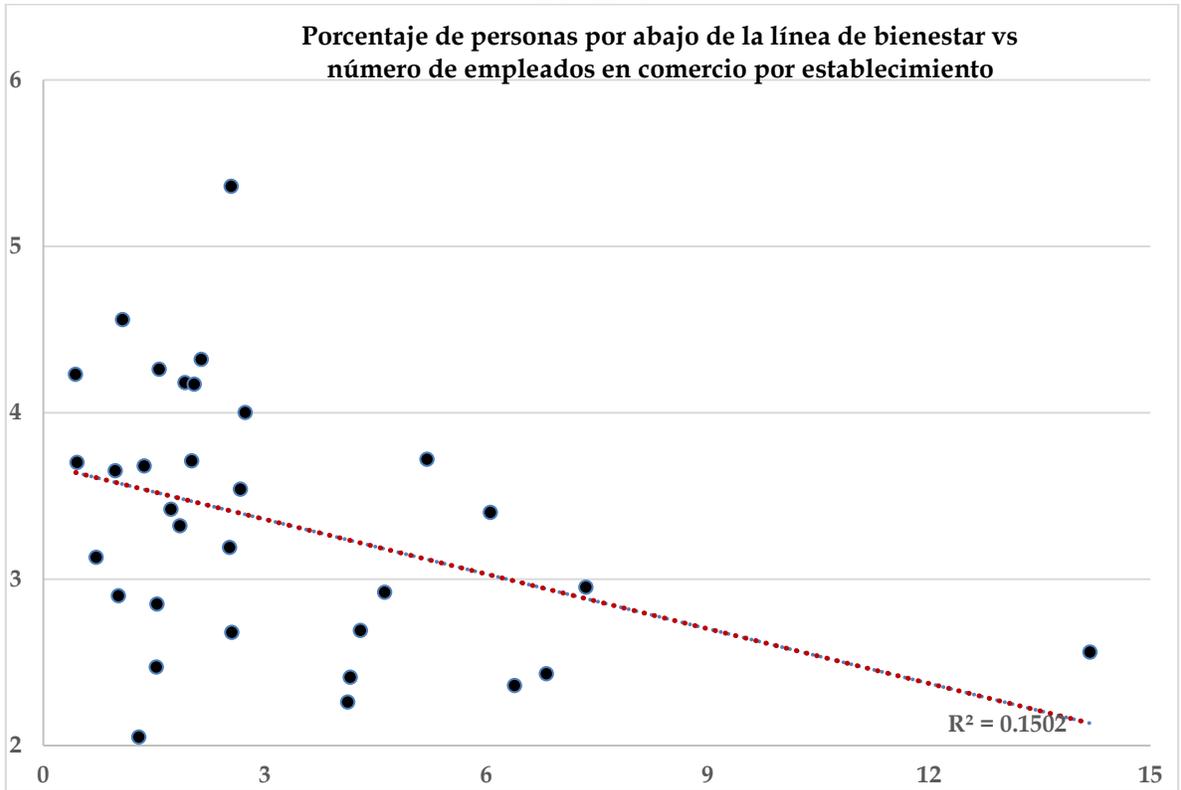
Las gráficas 9 y 10 proporcionan evidencia significativa al respecto: entre más personas ocupadas tienen los establecimientos hay mayor relación inversa respecto a las empresas que tienen un ingreso inferior a la línea de bienestar. Además, la evidencia de los Censos Económicos 2014 del Inegi también señala que entre mayor sea el tiempo de vida de los establecimientos también es superior su nivel de ingresos y gastos. Básicamente todo ello se encuentra vinculado con las empresas de mayor tamaño. Como se mencionó anteriormente el problema de los pequeños y micro negocios en México es que surgen como una respuesta de emergencia ante la precarización y pérdida de empleo, no como empresas innovadoras y creadoras de valor agregado.

Gráfica 9



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval

Gráfica 10



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI y Coneval

Reflexión final

El proceso de reformas estructurales abrió un fuerte debate en México, uno en donde las posturas versaron respecto a si las mismas generarán crecimiento económico y mayor bienestar social. El marco institucional definido, de acuerdo a las estimaciones oficiales, no será suficiente para alcanzar el pronóstico inicial de crecimiento del 4.7% en su primer año de resultados, su expectativa ha sido mermada al 3.7% para 2015. Se debe destacar que este ajuste fue realizado durante septiembre de 2014, es decir incluso previo al actual entorno de volatilidad en el tipo de cambio, caída en los precios del petróleo y el alza inflacionaria. Si bien parece ser una cifra alcanzable, la expectativa se genera de una economía que está incurriendo en un mayor débito y en donde el principal impulso de su crecimiento radica de la reactivación económica de Estados Unidos.

A este marco, se le debe añadir el anuncio del probable recorte en el gasto de gobierno, derivado del contexto económico descrito.

La burbuja del precio del petróleo de la década del 70 no dejó una lección clara para el sector público: los excedentes generados por un precio del barril de petróleo por encima del presupuestado no significaron una orientación hacia el crecimiento y por lo tanto una mejor administración de los recursos, por el contrario evidenció la ineficacia en su ejecución.

El aumento del gasto de gobierno desdeñó la disciplina fiscal y con la caída de los precios del petróleo, el país vio una de sus peores crisis económicas.

La aplicación del nuevo modelo económico, para resarcir la crisis en la que estaba inmerso el país, no ha sido suficiente para alcanzar tasas de crecimiento que sustente el tamaño de la economía, ni para alcanzar los objetivos que se propusieron con el mismo.

El actual entorno de incertidumbre, escaso crecimiento, así como de nueva cuenta la caída en los precios del petróleo, obliga a revisar nuevamente las estrategias

aplicadas, en torno a las definiciones de los ingresos y gastos del gobierno, pero sobretodo en cuanto a la eficacia en cuanto a la obtención y ejecución del mismo.

Las consecuencias sociales de un modelo económico ineficaz, como la exacerbación de la pobreza y la inseguridad, reclaman de una evaluación objetiva y una visión estratégica de mediano y largo plazo, que por un lado permita resolver los problemas urgentes, pero que no pierda de vista el futuro deseable de país.

La contracción de los precios de petróleo reclama una reestructuración de la hacienda pública para el 2016, la abundancia de recursos excedentes aplicados de manera improductiva durante los periodos anteriores obliga a rehacer su administración.

El endeudamiento de los dos años previos no facilitará las cosas, la contratación de deuda se hizo pensando que durante el 2015, gracias a las reformas estructurales, el PIB potencial crecería casi 5%, algo que no ocurrirá, nuevamente ¿Cómo se pagará?

En este escenario se debe tener presente que el gasto público se había contemplado como el motor del crecimiento económico de México. El incremento de la inversión y gasto corriente públicos sustentaron las modificaciones realizadas con la reforma fiscal y el incremento de la deuda pública. El débito se elevó 7 puntos como proporción del PIB en los primeros dos años del sexenio.

Los resultados en materia de crecimiento económico permiten plantear dudas razonables sobre la eficacia de las medidas adoptadas. Las variaciones fiscales frenaron la demanda agregada en 2014, particularmente de la parte más productiva pero, como se advirtió oportunamente, el gasto público no fue el factor de crecimiento que se esperaba, simplemente porque no tiene el mismo perfil productivo que la inversión privada, no va a los mismos sectores ni tiene una incidencia directa en la generación de empleo.

En una economía como la mexicana, el endeudamiento solamente es justificable cuando genera rendimientos en términos de crecimiento económico, de otra forma se convertirá en una carga financiera que hipotecará el futuro del país.

El bono petrolero fue desperdiciado, durante los 10 años previos existieron ingresos excedentes que superaron los 100 mil millones de dólares, los cuales no fueron direccionados a proyectos productivos. Lo que ocurrió fue paradójico, se tuvieron ingresos adicionales y al mismo tiempo aumentó la deuda pública pero la economía no creció vigorosamente, solamente lo hizo la pobreza.

La evolución del gasto de gobierno es creciente y mayor sobretodo en el gasto improductivo. La estrategia de gobierno del presupuesto para el presente año vislumbra un incremento en gasto corriente mayor que el gasto en capital, es decir en las erogaciones que no generan crecimiento económico y que van encaminadas en el pago de salarios y prestaciones de un sector público poco efectivo.

El mensaje de la crisis de los ochenta no se entendió. Durante veinte años se recortó el gasto productivo pero no el corriente. No se impulsó la producción interna generadora de valor agregado y empleo. Los ajustes por realizar deberán evitar ir en el mismo sentido, es necesario que México retome la senda de desarrollo, sin importar los ajustes que se realizaran en 2015 y 2016. La estabilidad del país lo impone.

México requiere más que momentos y expectativas, el escenario para los siguientes años precisa de nuevas estrategias, las derivadas del pensamiento económico prevaleciente hace tres décadas ya han caducado.



Dr. José Luis de la Cruz Gallegos

Director General

Tel. +52 (55) 6729 9331

Móvil: 044 55 273 217 95

E-mail: joseluisdelacruz@idic.mx

<http://www.idic.mx/>



La Voz de la Industria

<https://www.facebook.com/VozIndustria>



@VozIndustria

<http://www.twitter.com/VozIndustria>

D.R. © ® 2015 INSTITUTO PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO A.C.

IDIC - MÉXICO

SE PERMITE EL USO, DISTRIBUCIÓN Y DIFUSIÓN DEL CONTENIDO TODA VEZ QUE SE CITE LA FUENTE, SE VINCULE AL ARTÍCULO EN EL SITIO WEB Y SE MANTENGA LA INTENCIÓN DEL CONTENIDO. EN CASO DE QUE NO SEA DE AUTORÍA DEL IDIC A.C., SE DEBERÁ CONSULTAR CON EL AUTOR ORIGINAL.