

Análisis del Presupuesto 2016

Introducción

En Los Límites de la Estabilización William Easterly y Luis Servén describieron uno de los principales errores que cometieron los países de América Latina al realizar el doloroso ajuste estructural que debieron implementar para intentar salir de la crisis de la deuda:

- Lograron un equilibrio fiscal de corto plazo reduciendo su gasto en inversión pública. El problema es que con ello se sacrificó el crecimiento económico de largo plazo a cambio de la consecución de un equilibrio contable de corto plazo.

La principal limitante de dicha estrategia radica en que se sacrificaron proyectos productivos que tenían una rentabilidad mayor en términos de crecimiento y desarrollo económico. A partir de ello se restringió la capacidad potencial de dichas naciones y con ello los ingresos tributarios del sector público.

Adicionalmente se falló en impulsar el desarrollo del sector privado. Las empresas no fueron un sustituto perfecto de la inversión pública, algo que es fácil de entender.

En primera instancia no tenían el mismo perfil productivo. En segundo término se debe recordar que no existían los mecanismos de financiamiento adecuados. En tercer término se aplicaron medidas fiscales que restringieron la inversión privada. Además se debe recordar que el propio sector privado enfrentaba una crisis, la caída

del PIB había restringido el desarrollo del mercado interno, afectando con ello la viabilidad y rentabilidad de las empresas locales. No puede obviarse que muchas empresas se vieron desplazadas por el acelerado y poco planeado proceso de apertura comercial que se tomó como salida a la profunda recesión de la “Década Perdida”. Finalmente se debe mencionar que la elevada inflación y tasas de interés constituyeron un dique difícil de sortear para la mayor parte del sector privado, particularmente de las pequeñas y medianas empresas.

Como resultado de ello se tuvo a una década de nulo o bajo crecimiento, que además gestó un nuevo periodo de crisis, aquella que se registró durante la segunda parte de los años noventa. Y que provocó un nuevo proceso de ajuste fiscal. El manejo contable de las finanzas públicas y el control de la inflación terminaron por consumir la mayor parte de los esfuerzos del sector público de América Latina.

El costo económico y social fue elevado, un rezago en materia de infraestructura y telecomunicaciones impidió que la región estuviera en capacidad de competir con el avance que se estaba suscitando en las naciones asiáticas, particularmente en las denominadas como los “Tigres Asiáticos”.

La diferencia fue sustancial, en tanto América Latina se debatía en ajustar su gasto público, y con ello limitaba el avance de la economía, los países asiáticos se encontraban en un profundo proceso de inversión público-privada en materia de desarrollo tecnológico e innovación.

El resultado final es hoy palpable. América Latina es un exportador de commodities, materias primas y maquila en tanto que es importador de bienes de capital, insumos intermedios de mayor valor agregado y de recursos financieros. La región no cuenta con una industria propia que pueda competir de manera integrada frente a China, Corea del Sur, Singapur, Japón o Vietnam. En el mejor de los casos se ha vuelto proveedora de bienes y servicios básicos, así como de mano de obra barata.

La mayor parte de empresas tecnológicas de nueva generación se ha gestado en el pacífico asiático, Europa y Estados Unidos. América Latina se ha quedado como receptora de empresas automotrices, de electrónica, computación, maquinaria y equipo eléctrico y electrónico, en el mejor de los casos. Salvo algunos casos aislados, la mayor parte del proceso de innovación y desarrollo tecnológico global se gesta fuera de la región.

Esa es una lección que la historia económica ha dejado, la cual debe considerarse detenidamente cuando se inicia un proceso de ajuste al gasto público.

A mitad del camino

Casi tres años de gobierno, cuando los resultados deben comenzar a ser evidentes para la sociedad. A estas alturas ciudadanos y empresas deberían tener en claro el rumbo y la magnitud de las acciones emprendidas.

Hoy, en México, no es necesariamente lo que está pasando. Más allá del decálogo del Tercer Informe se tendría que dar continuidad a los esfuerzos institucionales que el propio gobierno ha emprendido. Durante la primera etapa de la administración se aprobó la Ley para el Incremento Sostenido de la Productividad y la Competitividad de la Economía Nacional.

En la arquitectura de dicha ley falta un paso por dar, y es el programa especial que ahí se describe. Sin dicho eslabón falta la política pública que permita implementar la nueva legislación.

El cambio planteado no es menor, ahí se reconoce a la política industrial, el fomento económico, el desarrollo regional y sectorial como parte esencial de la estrategia que se debe impulsar para alcanzar un mayor crecimiento económico, ese que durante tres décadas le ha faltado a México.

Sin el programa especial que debe elaborarse la nueva ley debe adoptar lo que no ha funcionado, es decir a toda la serie de políticas públicas que no están diseñadas para propiciar bienestar y desarrollo empresarial nacional.

Se debe ser claro y objetivo, el crecimiento económico de los primeros dos años y medio del actual gobierno solamente alcanzo dos por ciento en promedio anual. Si bien es superior al de los dos gobiernos previos no alcanza a superar al de Ernesto Zedillo, cuando ya se había suscitado la peor crisis en 60 años.

México ha intentado generar mayor crecimiento económico bajo las reglas de la OMC, el TLCAN, la OCDE y los tratados con la Unión Europea y Japón. En los hechos tiene acuerdos comerciales con las naciones más poderosas del planeta, el llamado G-7, y eso no ha sido suficiente para enfrentar el entorno competitivo que la economía global le impone.

No ha existido transferencia de tecnología, generación de innovación propia, encadenamientos productivos que permitan pasar de la maquila a la manufactura de valor agregado con alto contenido nacional. De hecho nuestro sistema educativo sigue desvinculado de las necesidades del sector productivo. Los micro negocios y pequeñas empresas no tienen un sesgo productivo, la abrumadora mayoría son de subsistencia, nacieron para enfrentar a la desocupación y tienen un perfil informal.

México se integró a las cadenas globales de valor pero se desintegró hacia el interior. Chiapas, Guerrero, Oaxaca, Michoacán y Zacatecas son ejemplo de pobreza y marginación, es más fácil que las exportaciones de automóviles, computadoras y pantallas planas se dirijan a otros países que a las zonas pobres del país. No hay mercado para ello. Evidentemente que los negocios establecidos en dicho lugar tampoco pueden exportar o siquiera llevar sus productos a otras ciudades del mismo país.

México no puede seguir operando bajo la misma lógica, por eso es importante construir políticas públicas que vayan más allá, el fomento productivo es necesario. Debe corregirse la ausencia del programa especial para impulsar la productividad y en el Tercer Informe.

El gobierno mexicano tiene la oportunidad de cambiar de fondo la realidad productiva de la nación, para ello debe implementar una política integral orientada al desarrollo industrial.

La puesta en marcha de las Zonas Económicas Especiales es algo esencial, pero requiere un marco legal adecuado, ahí entra el programa especial antes citado. Le debe dar orientación industrial y garantizar que la banca de desarrollo retome el papel que le corresponde en el fomento económico y productivo de México.

Intentar obtener mejores resultados con los mismos esquemas de ayer no funciona, los últimos treinta años son la mejor muestra de ello. El país debe pasar de administrar la austeridad y crisis al de generar crecimiento y desarrollo.

Presupuesto 2016

Iniciativa de Ley de Ingresos. El análisis de la misma permite asegurar que existe un escenario de relativo optimismo en el gobierno federal. Básicamente se estima un incremento en los ingresos:

LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN			
Concepto (Millones de pesos nominales)	2015	2016	Diferencia
TOTAL	4,694,677.4	4,746,945.7	52,268.3
Ingresos del gobierno federal	2,904,011.8	3,093,148.1	189,136.3
Impuestos	1,978,980.6	2,421,426.7	442,446.1
Ingresos del organismos y empresas	1,118,070.6	1,044,556.9	-73,513.7
Ingresos derivados de financiamientos	672,595.0	609,240.7	-63,354.3

Fuente: Ley de Ingresos de la Federación 2015 e Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación 2016.

En este sentido es muy claro que si bien se plantea un contexto restrictivo para la economía, en términos de ingresos del sector público federal la situación no lo es tanto.

¿Qué hará el gobierno con dichos recursos?

Básicamente existen los siguientes elementos:

- Un aumento en el costo el costo financiero de los pasivos del gobierno: 474 mil millones de pesos en 2016 versus 402 mil millones de 2015. Con ello es claro que parte de los recursos adicionales serán para cumplir con los compromisos por deuda contraídos en los años previos.
- Hay una disminución en el gasto programable por 107 mil millones de pesos. Desafortunadamente la mayor parte de la reducción se genera la inversión: una caída de 162 mil millones de pesos.

Evidentemente que esto permite plantear que difícilmente se puede alcanzar una meta de crecimiento económico demasiado ambiciosa y que la austeridad se aplicará, principalmente en el gasto productivo es decir en la inversión.

- Una vez descontadas las pensiones, el gasto corriente programable disminuye en poco más de 13 mil millones de pesos.
- No obstante debe destacarse que el ajuste no se da en servicios personales, estos aumentan en 12.9 mil millones de pesos. La disminución se generó en la parte operativa.

Por tanto es muy claro las dificultades que el gobierno tuvo para detener la inercia del gasto público programable en su parte menos productiva, es decir en el gasto corriente.

En el sentido contrario, al igual que en otras ocasiones la mayor proporción del ajuste se dará en la parte de inversión, particularmente en lo correspondiente a Pemex, CFE y Comunicaciones y Transportes:

- Se verán afectados con 103 mil millones de pesos (64% del total)
- Lo anterior es similar al recorte total del gasto total programable antes citado.

En este sentido es claro que el presupuesto para el 2016 no conserva la misma lógica de los primeros tres años de gobierno, cuando se buscó fomentar la inversión en energía, comunicaciones y transportes, tres aspectos esenciales para elevar la productividad y competitividad de la economía nacional. Por tanto habrá que observar que estrategias particulares se aplican para garantizar la continuidad en el incremento de la productividad y evidentemente de la reforma energética.

De inicio la reducción al gasto ha tocado fibras sensibles:

- Desarrollo Social (-) 5,232 millones de pesos.
- Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (-) 15,426 millones de pesos.
- Comunicaciones y Transportes (-) 28,663 millones de pesos
- Educación Pública (-) 5,697 millones de pesos.
- Salud 5,181 millones de pesos.
- Medio Ambiente y Recursos Naturales (-) 10,486 millones de pesos.
- Desarrollo Social (-) 5,232 millones de pesos.

Bajo dicho contexto, es fundamental que se asegure la eficacia del gasto que se ejercerá, particularmente porque en algunos estos rubros los resultados no han sido los esperados, por ejemplo en la parte de pobreza.

Escenario Macroeconómico

Un desafío para el presupuesto será la macroeconomía:

- La estimación oficial es de que el país crecerá entre 2.6 y 3.6%. Por tanto no se cumplirá el escenario de las reformas estructurales que planteaba un crecimiento mayor al 4.5% durante el 2016.
- En este sentido la disminución del presupuesto público debe compensarse con un aumento de inversión privada productiva. Dado que los flujos

financieros netos que llegan al país han disminuido es relevante que el fomento se dirija hacia el sector privado nacional.

- Si bien se anunciaron algunas medidas para la pequeña y mediana empresa es fundamental que también se considere a la gran empresa. La razón reside en que si bien las Pymes generan la mayor cantidad del empleo es la gran empresa la encargada de propiciar el crecimiento económico y el valor agregado.

Marco Macroeconómico, 2016	
CGPE 2016	
Producto Interno Bruto (%)	2.6 - 3.6
Petróleo	
Precio (dls. / barril)	50
Plataforma de producción (mbd)	2,247
Tipo de cambio nominal (fin de periodo)	15.9
Balance fiscal sin inversión (% del PIB)	-0.5

Fuente: CGPE 2016.

- Además, el tipo de cambio es otro factor preocupante: ¿De qué tamaño deberá ser la entrada de capitales para apreciar el peso de 17.20 por dólar que actualmente tiene a 15.90 para fines del 2016?
- El precio del barril de petróleo se calcula en 50 dólares, el promedio del mismo durante los primeros 7 meses del año fue ligeramente inferior, de 49.5 dólares por barril. El gobierno contrató coberturas a 49 dólares para 212 millones de barriles. Por tanto, en el caso de que el precio del petróleo sea inferior a lo presupuestado, hay un factor de riesgo para las finanzas públicas en la parte que no tiene la cobertura.
- Al considerar a la inversión, el balance público registrará un déficit de 3% como proporción del PIB, Por tanto la deuda seguirá incrementándose aunque a un ritmo menor. El balance económico del 2015 será de (-) 641,510 millones de pesos y de (-) 577,192 millones para el 2016.
- ¿Cuánto debe crecer el país para generar los recursos tributarios suficientes que lleven el nivel de deuda a un nivel similar al de 2012?

- El pago de deuda pública representa un problema: se estima una erogación de 370 mil millones de pesos en 2016 en donde 363 mil millones son exclusivamente para intereses.

El último punto redundante en un incremento del Saldo Histórico de los Requerimientos Financieros del Sector Público, los cuales sumarán un 47.8% del PIB para fines del próximo año.

Reflexión final

Con la presentación del paquete económico para el 2016 se ha iniciado el proceso del segundo tramo de la administración del Presidente Enrique Peña Nieto. A diferencia de hace tres años se presenta un programa de austeridad en la inversión productiva y de moderación en el gasto corriente.

El gran desafío es el de alcanzar mejores resultados gastando menos. Además debe atenderse que reducir la inversión pública no ha sido un mecanismo exitoso en otros ajustes similares. En este sentido el gobierno deberá cuidar la eficacia del gasto, un reto mayúsculo para un sector público mexicano que desde el 2001 aprendió a gastar más pero no mejor.

Desde la administración de Vicente Fox el sector público mexicano recibió 2.3 billones de pesos por excedentes presupuestales, y no encontró el camino para hacer que el país creciera más de 2.5% en promedio anual.

Hoy México se enfrenta a un nuevo ajuste financiero. La incógnita radica en sí en esta ocasión podrá obtener mejores resultados con menos recursos.



Instituto para el Desarrollo Industrial y el Crecimiento Económico A.C.

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

Dr. José Luis de la Cruz Gallegos

Director General

Móvil: 044 55 273 217 95

E-mail: joseluisdelacruz@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.