

2018: Las definiciones por realizar

La renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), la potencial aprobación del acuerdo conocido como TPP-11 y la confrontación geoeconómica entre Estados Unidos y China representan los elementos básicos de un entorno externo que afectará a México.

Una vez que se ha cimbrado la arquitectura del TLCAN falta por observar si los tres gobiernos son capaces de elaborar una nueva propuesta que permita mantener con vida al acuerdo legal que dio base a la integración manufacturera y maquiladora en América del Norte. El TLCAN no logró la integración productiva de la región y por el contrario fue permisivo con la importación de insumos intermedios elaborados en otras regiones del mundo, un factor que favoreció los intereses de las grandes empresas trasnacionales de Estados Unidos pero que después de 25 años provocó la reacción en contra de su presidente. La reacción de Trump en contra del TLCAN y el TPP representó un cisma para la política económica de México y Canadá, naciones que se habían acomodado a la ausencia de una política industrial. De manera particular México aplicó una apertura comercial que lo convirtió en una enorme plataforma maquiladora que hoy enfrenta la incertidumbre sobre cuál será el nuevo marco legal bajo el que Estados Unidos comerciará.

La contradicción entre el futuro del TLCAN y lo que se aprobó en el TPP-11 pone en evidencia la volatilidad que se vive: mientras que Donald Trump impulsa un aumento en el contenido regional y nacional para América del Norte, el TPP-11 tiene anexos en donde se abre la puerta a los insumos intermedios fabricados en el Este de Asia. ¿Cómo enfrentará el próximo gobierno mexicano dicha divergencia,

particularmente en un momento en donde se incrementan las fricciones comerciales entre China y Estados Unidos? Ello porque las naciones asiáticas que conforman el TPP-11 tienen a China como uno de sus principales proveedores de insumos y bienes de capital que utilizan para enviar sus productos a América del Norte.

México deberá tener claro que para Estados Unidos terminó la época en donde el comercio se regía por las reglas de la OMC, por ello impuso sanciones a China saltándose cualquier intermediación de dicho organismo. Por su parte China respondió de una manera política, sanciones a productos norteamericanos no estratégicos y que representan un monto económicamente poco significativo. Sin embargo, ello solo constituye el inicio de una guerra comercial en la que México deberá tomar una decisión:

- Seguir creyendo que el modelo de libre comercio subsiste como se diseñó hace 30 años o darse cuenta de que las principales potencias del orbe determinarán una nueva arquitectura para proteger sus propios intereses.
- **Por ello es evidente que el primer objetivo, el más alcanzable es el Fortalecimiento Productivo y Globalmente Competitivo del Mercado Interno. Se debe tener claridad de que la estabilidad y el crecimiento de la economía mexicana dependerán de tener sólidos pilares internos.** El crecimiento prometido basado en las exportaciones no llegó para México aun cuando la OMC tenía mayor capacidad de influencia. Hoy China y Estados Unidos la están vulnerando, por lo que es momento de implementar un nuevo modelo económico basado en el fortalecimiento interno.

Además, se tiene la complejidad endógena de bajo crecimiento y restricciones fiscales, el resultado del modelo de estancamiento estabilizador vigente en los últimos 30 años.

1. Un escenario inercial. Las expectativas oficiales de crecimiento económico presentadas hace unos días en los conocidos como Pre-Criterios de Política Económica 2019 son contundentes: México se mantendrá atrapado en la inercia del 2.5%. Para el presente año el rango estimado es 2.0% y 3.0%. Para el siguiente entre 2.5% y 3.5%. ¿Qué implicación tiene lo anterior? Básicamente que el país se mantendrá en el modesto desempeño de los últimos 25 años.

La apertura económica iniciada hace 32 años y las reformas estructurales aprobadas al inicio del sexenio no tendrán el efecto prometido sobre el crecimiento económico de México.

- **Por ello, la segunda definición que deberá realizarse es sobre cómo alcanzar un mejor desempeño productivo. El modelo del “estancamiento estabilizador” no es suficiente, se requieren nuevas estrategias de política económica para acelerar el crecimiento del país. Sin creación de riqueza no se puede aspirar a generar mayor bienestar social.**
2. Además, es evidente que el 2017 envió un mensaje claro: se ha roto el supuesto de que México gozaba de estabilidad macroeconómica. Los tres preceptos que la conforman, de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI), no son parte de la economía nacional. El control del endeudamiento, de la inflación y el pleno empleo no conforman parte de los logros económicos actuales.

El ejemplo más delicado es el endeudamiento. El incremento de la deuda pública que se registró entre el 2009 y el 2018 representa la señal más visible pero no es la única.

- De acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Saldo de la Deuda del Sector Público Federal pasó de 2.6 billones de pesos (192 mil millones de dólares) en diciembre del 2009 a 9.9 billones de pesos (530 mil millones de dólares) en febrero del presente año. Una variación, en pesos, de 450%.

Ante el incremento insostenible del endeudamiento público, se aplicó el mismo mecanismo de política fiscal utilizado desde la década de los años ochenta: restricción en inversión pública para presentar un superávit primario. El resultado de ello es ampliamente conocido: estados contables aparentemente saludables que se logran en función del sacrificio del crecimiento económico pero que no logran subsanar el desequilibrio de fondo: la administración pública no ha realizado las reformas adecuadas para aumentar la eficacia de su gestión al mismo tiempo que lo hace con menores recursos. Por ello se endeuda sin que eso implique un mayor crecimiento económico. No obstante, la relevancia de lo anterior hay un problema estructural más grande: los pasivos contingentes.

El endeudamiento del sector público es delicado pero el desequilibrio de finanzas públicas es sensiblemente superior cuando se contabilizan los denominados como pasivos contingentes: deuda no reconocida pero que tendrá que ser saldada con recursos públicos (como las pensiones). En su momento los Pidiregas y otros mecanismos de ingeniería financiera utilizados desde 1995 no fueron reconocidos como deuda, esencialmente porque se suponía serían canalizados a proyectos de inversión productiva que por su efecto económico serían autosustentables. Ello no ocurrió y por eso hoy forman parte de la presión no observable al analizar la deuda del sector público.

Lo descrito no es una sorpresa, la falta de Viabilidad (sostenibilidad) de la Política Fiscal era conocida al inicio de la administración de Vicente Fox. En 2001 se comenzaron a presentar diversos estudios que estimaron en 120% como proporción

del PIB el monto de deuda reconocida y los pasivos contingentes.¹ El resultado fue lapidario: los ingresos del sector público no alcanzaban para hacer frente a TODOS sus compromisos financieros.

En 2006 el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados realizó un ejercicio similar, las cifras fueron más comprometedoras: la suma de la deuda y los pasivos contingentes superaba el 150% del PIB. Evidentemente que el resultado del análisis volvió a señalar la falta de viabilidad de la política fiscal.

- Hay un mensaje claro: a pesar de que se realizó el cambio legal en los sistemas de pensiones de los trabajadores afiliados al IMSS e ISSSTE para, en teoría, aliviar la carga financiera que provocaban ello simplemente no ocurrió. La insostenibilidad de la política fiscal va en aumento y además se está gestando un problema económico y social futuro para todos aquellos que no ahorren lo suficiente en sus AFORES para vivir decorosamente en su etapa de retiro, algo que lamentablemente ocurrirá porque la informalidad prevalece en el mercado laboral y los empleos que se generan son de bajos salarios.

Adicionalmente se debe agregar que en 2013 la investigación académica mostró un resultado similar: la insostenibilidad de la política fiscal.²

Por tanto, la insostenibilidad fiscal provocada por el endeudamiento y los pasivos contingentes permite cuestionar si en algún momento fue correcto afirmar que México disfrutaba de estabilidad macroeconómica: el primero de los requisitos es tener una posición de deuda controlada, algo que no se ha cumplido en los últimos 20 años.

¹ Ver Santaella, J. (2000) La viabilidad de la política fiscal: 2000-2025 en Una Agenda para las Finanzas Públicas en México.

² Catalán, H. (2013) Función de reacción fiscal en México: un análisis de cambio estructural. Investigación Económica, UNAM.

En la actual coyuntura la evolución del costo financiero hace todavía más evidente lo anterior: el incremento de los recursos que deben canalizarse al pago de intereses y de intermediación financiera muestra una preocupante tendencia al alza que consume recursos financieros que deberían destinarse al crecimiento económico:

- En 2008 el costo financiero fue de 227 mil millones de pesos, el 61% de lo destinado a la inversión física.
- Para el 2017 el costo financiero fue de 533 mil millones de pesos, el 94% de la inversión física.
- Para el 2018 se han presupuestado más de 663 mil millones de pesos para cubrir el costo financiero, una cifra que supera a los 625 mil millones destinados a inversión física.

Por ello:

- **La tercera definición que deberá realizarse es si México puede seguir destinando más recursos financieros al pago de pasivos o debe incrementar lo que se destina a la inversión pública, la que tiene más posibilidades de impulsar el crecimiento económico de México.**
3. La relevancia del último punto radica en que México requiere crecer y cuenta con los recursos públicos para lograrlo, pero ¿Qué se hace con los excedentes financieros? La política fiscal al respecto decidió utilizar parte de los ingresos excedentes para adelantar el pago de deuda en lugar de invertir en infraestructura pública. Ello va en contra de toda lógica económica: si bien las tasas de interés se han incrementado, en principio el rendimiento de los proyectos productivos asociados al sector energético, infraestructura de transporte, de telecomunicaciones e hidráulica, así como de vivienda, tiene rendimientos más elevados.

Al igual que en la década de los años ochenta de siglo XX, se prefiere cancelar inversión. ¿Cuál es el costo? Básicamente, se transfieren recursos productivos a una partida de baja productividad. ¿Cuál es la razón? Probablemente la presión que se ejerció cuando el endeudamiento alcanzado hasta el 2016 provocó el amago de una baja en la perspectiva de calificación de la deuda pública. Se prefirió satisfacer a las calificadoras financieras.

Los excedentes del sector público habrían alcanzado para cubrir en su totalidad las obras de infraestructura como el nuevo aeropuerto que se construye en Texcoco: tan solo entre el 2016 y el 2017 los ingresos superaron los 1.2 billones de pesos, se habría podido duplicar la inversión física. Los ingresos excedentes acumulados entre el 2013 y el 2017 superaron los 1.8 billones de pesos.

Por tanto:

- **Existe una cuarta definición que se debe realizar ¿Puede México seguir canalizando recursos financieros a fines improductivos o debe preocuparse por canalizarlos a inversión productiva que genere crecimiento?**

En este punto hay una reflexión adicional: el problema del sector público mexicano no ha sido la falta de dinero: los recursos excedentes con los que ha contado son significativos, más de 3.8 billones de pesos desde el 2002. El error es el uso improductivo de los recursos.

- La trampa del endeudamiento absorbe recursos que deberían destinarse al crecimiento de México.

4. El primer afectado por el bajo crecimiento económico es el sector público: el modesto desempeño productivo implica una baja recaudación fiscal. ¿Cuánto deja de recibir el gobierno federal por crecer solamente 2.5%?

Sin lugar a dudas que la recaudación tributaria sería mayor si el PIB aumentara 5% en lugar del 2.5% promediado durante las últimas tres décadas. Los programas de ajuste fiscal restrictivo tienen a las finanzas públicas como uno de sus principales daños colaterales.

- Las limitantes de recaudación fiscal tienen su origen en la ausencia de una política industrial, la que hoy ha colocado a las naciones del pacífico asiático a la cabeza del crecimiento económico.
5. Informalidad. La existencia de mercados informales complica aún más el entorno económico. Con el 57% de la población ocupada vinculada con la informalidad y el 23% del PIB generado por dicha actividad, México se encuentra atrapado por la baja productividad que ello implica y al mismo tiempo por el impacto negativo que tiene sobre las finanzas públicas. En consecuencia, persiste un efecto social adverso para los trabajadores vinculados con la informalidad por el nulo acceso que tienen a los sistemas de seguridad social y de un sistema de pensiones que los proteja en su vejez.
- La informalidad implica un sacrificio del bienestar social al mismo tiempo que lacera la sostenibilidad de las finanzas públicas. **Aquí se tiene la quinta definición a realizar en 2018 ¿Cómo se subsanará el rezago económico y social que representa la informalidad?**



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



LA VOZ DE LA
INDUSTRIA

Dr. José Luis de la Cruz Gallegos

Director General

Tel. +52 (55) 4124 0738

Móvil: 044 55 27 3217 95

E-mail: joseluisdelacruz@idic.mx

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



La Voz de la Industria

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



@IDICmx

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

D.R. © ® 2018 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.