

Los retos de la política económica

The economic policy challenges

Journal of Economic Literature (JEL):

E61, F43, O1, P16

Palabras clave:

Objetivos de política económica
Crecimiento económico
Desarrollo económico
Economía política del capitalismo

Keywords:

Policy Objectives,
Economic Growth,
Economic Development,
Political Economy of Capitalism

Fecha de recepción:

27 de julio de 2018

Fecha de aceptación:

5 de noviembre de 2018

Resumen

Este artículo analiza los retos de la política económica del nuevo gobierno, poniendo énfasis en el imperativo de acelerar el crecimiento económico como precondition para revertir las tendencias adversas en la distribución del ingreso, la pobreza y la movilidad social. Se analiza como un mayor crecimiento contribuiría a generar los recursos para ello y se discuten los cambios en la política monetaria, cambiaria y fiscal necesarios para detonar a corto plazo un mayor crecimiento.

Abstract

This paper examines the economic policy challenges facing Mexico's new government, emphasizing the imperative of accelerating economic growth as a precondition to counteract adverse trends in income distribution, poverty and social mobility. The paper examines how faster economic growth would contribute to generate resources for that purpose and discusses the monetary, exchange rate and fiscal policy changes necessary to ignite faster growth in the short run.

La política económica del nuevo gobierno enfrenta el legado de un sexenio fallido marcado por resultados muy pobres comparados con los ambiciosos objetivos que la administración saliente se fijó hace seis años. Ello involucra enfrentar varios retos de política económica como mantener la estabilidad macroeconómica, reducir la informalidad, o combatir la pobreza y la desigualdad. Creo que ninguno de estos retos tiene tanta importancia y requiere de una prioridad tan inmediata como el de acelerar el crecimiento económico, reto magnificado por el gran fracaso de la administración anterior en este ámbito. Un mayor crecimiento, a tasas de cuando menos 4% al año, es un verdadero imperativo porque afecta crucialmente la consecución de otros objetivos de la política económica como los que acabamos de mencionar (incluyendo, por cierto, la estabilidad macroeconómica). La falta de crecimiento no es el origen de todos los males pero tiene que ver en menor o mayor medida con buena parte de ellos.



16

¿Por qué es un imperativo recuperar un crecimiento más alto del que hemos tenido en las últimas tres décadas y sobretodo mayor al muy pobre desempeño del sexenio que está terminando? Prolongar el semi-estancamiento en el que hemos vivido implica continuar con las tendencias adversas, en especial en la distribución del ingreso, que caracterizan a la economía mexicana. Implica, más precisamente, mantener:

- 1) El estancamiento o incluso declive de la productividad informal de los sectores formales de la economía, al ser incapaces de absorber el aumento de la oferta de trabajo y reducir las grandes reservas de empleo informal con que cuenta la economía.
- 2) La tendencia de los salarios formales reales a la baja (salvo en los últimos tres años) como producto del estancamiento/declive de la productividad informal y de los ingresos informales que constituyen un ancla para los salarios formales del trabajo de baja calificación.
- 3) La concentración del ingreso en favor del capital como consecuencia de la decreciente participación de los ingresos del trabajo, resultado de salarios reales a la baja a largo plazo y crecimiento modesto de la productividad formal.
- 4) La creciente desigualdad en la distribución del ingreso personal como consecuencia de la tendencia anterior en la distribución funcional, que implica un aumento de la participación en el ingreso del factor más desigualmente distribuido (a lo que se añade, por cierto, una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos del capital que contribuye a la concentración brutal del ingreso en el tope de la distribución).
- 5) Altas tasas de pobreza que no muestran tendencia a caer a pesar de los programas sociales de combate a la pobreza. La tasa de pobreza en la actualidad es del orden de la de hace 30 años como resultado de un crecimiento mediocre y una desigualdad creciente.
- 6) La insuficiencia de recursos públicos para financiar la provisión de bienes públicos, incluyendo los más básicos como la provisión de seguridad (lo que se refleja en tasas de criminalidad y violencia descontroladas), y la de servicios de salud y educación de calidad para la población, especialmente la más pobre. Esto último contribuye a una muy baja movilidad económica y social intergeneracional que ha sido ampliamente documentada: de acuerdo con Vélez (2018), en México 70% de los que nacieron en los dos quintiles más pobres de la distribución se quedan en esos quintiles.¹

Cabe agregar que ante la presión que sobre el gasto público ejercerán las prioridades desatendidas, un mayor crecimiento es el mejor antídoto para evitar

¹ Véase también sobre el tema Vélez y Monroy Gómez-Franco (2017).

Ante la presión que sobre el gasto público ejercerán las prioridades desatendidas, un mayor crecimiento es el mejor antídoto para evitar el sobreendeudamiento del sector público y por ello para preservar la estabilidad macroeconómica

el sobreendeudamiento del sector público y por ello para preservar la estabilidad macroeconómica. Y esta última observación se vincula con una razón adicional para la aceleración del crecimiento como la prioridad mayor. Tras decenios de dinámica claramente insuficiente y de tendencias económicas y sociales adversas, la aceleración del crecimiento económico aparece como un imperativo además y sobretodo si se considera inoportuno realizar una reforma fiscal o recurrir a un mayor endeudamiento con el fin allegarse más recursos públicos para atender las prioridades nacionales. Ello deja como únicas formas de liberar recursos para nuevos programas: 1) la de reestructurar el gasto público y 2) los nuevos recursos que genera el propio crecimiento. Pero debe tenerse en cuenta que la mera reestructuración del gasto público genera un flujo constante de recursos a precios constantes, pero decreciente como porcentaje del PIB a lo largo del tiempo. Resultaría, además, claramente insuficiente para atender las prioridades nacionales en materia de infraestructura y reforma de los sistemas de salud y pensiones, para mencionar sólo dos de los mayores desafíos. Tómese en cuenta que simplemente elevar la inversión pública a los niveles de hace 10 años como porcentaje del PIB significa 3 puntos porcentuales adicionales del PIB, más que todos los recursos que se espera liberar con la reestructuración del gasto público para 2019.

Veamos con mayor detalle. En el supuesto de que la reestructuración del gasto público en 2019 generará recursos invertibles en nuevos programas sociales y de infraestructura por 2.5% del PIB de 2018, ello equivale a alrededor de 555,000 millones de pesos a precios de 2017. Estos recursos se mantienen en el tiempo y representan un flujo permanente, independiente del ritmo de crecimiento económico. Este flujo es constante como porcentaje del PIB de 2018 pero, desde luego, por el crecimiento del PIB en el tiempo, es un flujo decreciente respecto del PIB de cada año sucesivo. Considérese a este como el escenario base con una trayectoria de crecimiento real de 2% anual.

Comparemos ahora este escenario base con dos escenarios alternativos de crecimiento del PIB, con tasas de 4 y 6% anual respectivamente, a partir de 2019. El mayor crecimiento en estos dos escenarios genera recursos públicos adicionales con respecto al escenario base que se calculan con el supuesto de que no hay cambios en el nivel y composición de los impuestos. Más precisamente, se calculan suponiendo que los ingresos presupuestales no petroleros (18.9% del PIB en 2017) se mantienen constantes como proporción del PIB, pero al crecer éste más rápido que en el escenario base, el crecimiento genera recursos adicionales que se agregan a los fondos invertibles en infraestructura física y social.

El impacto de una aceleración del crecimiento es notable (véase Tabla 1). Para su tercer año, el gobierno dispondría de recursos invertibles 50% superiores a los del escenario base en el escenario con crecimiento anual

de 4 y 100% superiores en el escenario con crecimiento de 6%. Para fines de sexenio, el gobierno podría invertir dos veces más que en el escenario base con crecimiento de 4% y por encima de tres veces más con crecimiento de 6%. Todo esto, sin modificar un solo impuesto.

Tabla 1
Recursos invertibles por restructuración del gasto público
bajo distintos escenarios de crecimiento

	2019	2010	2021	2022	2023	2024
Escenario de 2% anual						
Mmp 2017	555	555	555	555	555	555
% / PIB 2018	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5	2.5
Escenario de 4% anual						
Mmp 2017	639	727	822	922	1,027	1,133
% / PIB 2018	2.9	3.3	3.7	4.1	4.6	5.1
Relación con escenario base	1.15	1.31	1.48	1.66	1.85	2.04
Escenario de 6% anual						
Mmp 2017	723	904	1,100	1,311	1,537	1,776
% / PIB 2018	3.3	4.1	2.45	5.0	6.9	8.0
Relación con escenario base	1.30	1.63	1.98	2.36	2.77	3.20

Mmp 2017: Miles de millones de pesos a precios constantes de 2017

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI.

El problema, claro está, es si resulta viable acelerar el crecimiento sin, al mismo tiempo, realizar una reforma fiscal. Una respuesta optimista a este problema pondría el énfasis en un favorable entorno externo (o al menos más favorable que en el pasado inmediato) como resultado de dos elementos:

- 1) el que el precio actual del petróleo y su nivel probable en 2019 es muy superior al previsto en el presupuesto (75 dólares por barril en lugar de 50 aproximadamente), es decir un aumento del orden de 50% en el precio del petróleo. Este choque es favorable a la economía mexicana porque tiende a fortalecer los ingresos públicos (siempre y cuando no se neutralice el aumento del precio del petróleo con un mayor subsidio o menores impuestos a la gasolina) y además, en las actuales condiciones, deteriora la balanza comercial de petróleo y petrolíferos (que en la actualidad es deficitaria) lo que contrarresta el efecto de apreciación del tipo de cambio real que pudiera tener el aumento de los ingresos por exportación de petróleo;
- 2) una profundización probable de la guerra comercial entre Estados Unidos y China, que representa un choque positivo para la economía mexicana, al igual que acceso de China a la Organización Mundial de Comercio a principios de la década del 2000 y el ascenso vertiginoso de la participación

de las exportaciones chinas en el mercado norteamericano representó un choque negativo, en la medida en que esa creciente participación ocupó un espacio que podrían haber ocupado las exportaciones mexicanas.

Con lo poco que se pueda elevar la recaudación impositiva y usar el endeudamiento, la prioridad debe ser invertir esos recursos para detonar el crecimiento... este tendería a generar los recursos públicos necesarios para ir construyendo un estado social digno de ese nombre

Una respuesta pesimista y, me parece, más realista, toma en cuenta que los recursos liberados por la restructuración del gasto público son claramente insuficientes para acelerar el crecimiento. Los 2.5 puntos porcentuales del PIB que se piensa liberar serán asignados a una variedad de programas (entre ellos los de pensiones para adultos mayores y de becas para los jóvenes), lo que dejaría alrededor de 1 punto porcentual para proyectos de infraestructura, que aunque acertadamente asignados al desarrollo del sur del país, difícilmente podrán detonar un significativamente mayor ritmo de crecimiento en el conjunto de la economía. Tómese en cuenta, como ya lo mencioné, que se necesita invertir 3 puntos del PIB simplemente para restablecer la fracción del PIB destinada a inversión pública de hace 10 años.

Todo lo anterior tiene en mi opinión dos implicaciones. La primera es que si debido a las restricciones fiscales hay que escoger a corto plazo entre tener un estado inversor (promotor del crecimiento) o tener un estado social (con un sistema de bienestar desarrollado), el énfasis a corto plazo debería ser puesto en el estado inversor más que en la creación de nuevos programas sociales (aunque haya mucho por reordenar y racionalizar en el área del gasto social). Es por eso que con lo poco que se pueda elevar la recaudación impositiva y usar el endeudamiento, la prioridad debe ser invertir esos recursos para detonar el crecimiento. Una vez echado a andar el crecimiento, este tendería a generar los recursos públicos necesarios para ir construyendo un estado social digno de ese nombre.

La segunda implicación es que si quiere avanzar en esta dirección es necesario superar un obstáculo mayor: la camisa de fuerza que representa la política macroeconómica de los últimos treinta años. Aunque son varios los factores que dificultan un mayor crecimiento económico –tales como el bajo nivel de intermediación financiera y crédito bancario para la producción y la inversión, o la política de salarios mínimos que deprime el crecimiento del consumo privado y frena la expansión del mercado interno (véase Ros, 2015a)– la corrección de varios de ellos será necesariamente gradual. Este no es el caso en un factor decisivo que por ello puede hacer mucho para detonar el crecimiento. Me refiero al continuo alineamiento de la política macroeconómica con el consenso macroeconómico internacional *previo* a la Gran Recesión de 2008-2009. El paradigma que dominó el manejo de la política macroeconómica en ese periodo enfatiza las propiedades estabilizadoras del sistema económico, limita la acción macroeconómica del Estado al mantenimiento de la estabilidad estrechamente definida como estabilidad de precios, y relega –en el mejor

de los casos a segundo plano– el uso de la política fiscal como instrumento de estabilización poniendo el énfasis en reglas sencillas. En su actual encarnación en México –y a diferencia del abandono, o por lo menos cuestionamiento, de ese consenso en buena parte de los países desarrollados después de la crisis de 2008-2009– esa política consiste de un “trípode macroeconómico” compuesto por un objetivo de política fiscal de superávit primario (para el balance fiscal global), un régimen de metas de inflación para la política monetaria, y un tipo de cambio flexible. Como lo he discutido en otros trabajos (véase en particular Ros, 2015a y 2015b), los problemas centrales a los que se ha enfrentado este esquema de política macroeconómica son tres:

- 1) Una política fiscal muy conservadora en el gasto de inversión pública, el principal mecanismo de ajuste en las finanzas públicas, que en años recientes no ha logrado ir más allá de compensar, con la reforma tributaria de 2013, la caída en los ingresos petroleros y ha continuado sacrificando los niveles de inversión pública con consecuencias nefastas en términos de agravar el déficit de infraestructura del país y de sus efectos negativos en la producción petrolera;
- 2) La persistencia de altas tasas de interés real (con la consecuencia de dificultar el ajuste de las finanzas públicas por su efecto sobre el servicio de la deuda pública) –asociada a la debilidad de los mecanismos de transmisión de la política monetaria sobre la demanda agregada interna– y, vinculado a ello, la tendencia a la apreciación del tipo de cambio real –consecuencia de la respuesta asimétrica de la política de tasas de interés ante apreciaciones y depreciaciones del tipo de cambio y, en el pasado, a un fuerte efecto de traspaso del tipo de cambio a precios–; y
- 3) Un lento ritmo de crecimiento económico –consecuencia en parte de los dos problemas anteriores–. Como su nombre lo indica, esta combinación de políticas es un verdadero tripié, “un aparato que permite estabilizar un objeto y evitar el movimiento propio de este” (en la definición de Wikipedia).

Detonar el crecimiento requiere abandonar esta política macroeconómica y adoptar políticas monetaria y fiscal distintas

Detonar el crecimiento requiere abandonar esta política macroeconómica y adoptar políticas monetaria y fiscal distintas. Afortunadamente, por el lado de la política monetaria, la principal tarea –que implica una depreciación competitiva del peso– ha ocurrido por sí sola, a pesar de los esfuerzos en contrario de la autoridad monetaria, como resultado de la caída del precio del petróleo y otras vicisitudes en años recientes. Ha tenido además los resultados esperados: el alto tipo de cambio real ha funcionado como un contrapeso a los efectos depresivos de la contracción de la inversión pública (y como lo ha dicho repetidamente el Fondo Monetario Internacional (FMI) en sus informes sobre México ha funcionado en su papel de estabilizador del nivel de actividad económica).

Tabla 2
Divergencia y convergencia entre el sur y el resto del país

	PIB per cápita 2017 Nacional = 100	Crecimiento anual PIB 2000-2017 %
Sur estancado ^{1/}	74.1 (54.3) ^{3/}	0.3
Resto del país	107.5	2.5
Nacional	100	2.1
Nacional con convergencia del sur ^{2/}	140.6 ^{4/}	2.8

1/ El sur estancado incluye los estados de menor crecimiento del PIB en el sur y sureste del país: Campeche, Oaxaca, Guerrero, Chiapas, Tabasco, Veracruz, Morelos y Tlaxcala (ordenados de menor a mayor crecimiento en 1993-2017).

2/ Corresponde a la tasa de crecimiento del país si el Sur hubiera crecido un punto porcentual más que el resto del país (a 3.5% anual) en 2000-2017.

3/ La cifra entre paréntesis excluye a Campeche y Tabasco cuyo alto PIB per cápita está dominado por la presencia de la minería petrolera.

4/ Corresponde al PIB per cápita en 2017 de haber crecido la economía en el periodo 2000-2017 al 2.8% en lugar de 2.1%.

Fuente: Basado en INEGI.

Lo que falta por corregir para prender el chispazo detonador es un cambio en la política fiscal: el establecimiento de un nuevo trato con el sur. Por ello entiendo la implementación de un programa masivo de inversiones en infraestructura (públicas y privadas inducidas) en los estados rezagados del sur y sureste que inaugure una reversión de su estancamiento, promueva su convergencia con el nivel de ingreso medio y medio-alto del resto del país, y libere el potencial de crecimiento del conjunto de la economía (véase Ros, 2015a, cap. 1). Un programa de este tipo cumple a la vez objetivos distributivos y de crecimiento. Distributivos porque el sur y sureste es la región más pobre del país,² precisamente como resultado de su estancamiento y el proceso de divergencia que ha operado en contra de esta región: entre 2000 y 2017, el sur estancado³ creció a una tasa de 0.3% anual, muy por debajo de la tasa del resto del país (2.5%, véase Tabla 2). Y cumple objetivos de crecimiento también: iniciar un proceso de convergencia entre el sur y el resto del país, alcanzando una tasa de crecimiento del sur estancado de un punto porcentual mayor que la del resto del país, llevaría el crecimiento de la economía en su conjunto de 2.1% anual en 2000-2017 a 2.8% (véase Tabla 2). Este es un aumento de casi un punto porcentual en la tasa de crecimiento nacional sin considerar los efectos y sinergias que desencadenaría la aceleración del crecimiento en el sur en el dinamismo del resto del país.

2 Excluyendo Campeche y Tabasco, el Sur estancado (véase tabla 2, nota 1) tiene un PIB per cápita en 2017 aproximadamente igual a la mitad del resto del país (ver tabla 2).

3 Ver nota 1 de la tabla 2 para la definición del sur estancado.

Referencias

- Ros, J. (2015a), *¿Cómo salir de la trampa del lento crecimiento y alta desigualdad?*, El Colegio de México-UNAM, México.
- Ros, J. (2015b), Central Bank policies in Mexico: targets, instruments, and performance, *Comparative Economic Studies*, vol. 57, núm. 3, Septiembre.
- Vélez, R. (2018), Presentación en el Seminario de Política Hacendaria, 22 de octubre de 2018, PUED-Facultad de Economía, UNAM.
- Vélez, R. y L. Monroy Gómez-Franco (2017), Movilidad social en México: hallazgos y pendientes, *Revista de Economía Mexicana, Anuario UNAM*, núm. 2.