

Diagnóstico económico de México

ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS

¿Cuándo habrá una recuperación económica? Después de cinco años de producir un vigoroso crecimiento económico, el clima financiero se empezó a deteriorar a finales de 2000, como respuesta a una fuerte desaceleración en la economía de Estados Unidos.

Los planes de inversión fueron rápidos para responder a la debilidad de la demanda externa; el crecimiento del empleo cayó durante 2001; y con este retroceso flaqueó la confianza de los consumidores.

La gran incertidumbre que siguió a los ataques terroristas del 11 de septiembre en Estados Unidos exacerbó estas tendencias.

En consecuencia, el pnb cayó ligeramente en 2001.

Incluso así, es importante reconocer que esta caída, a diferencia de las previas, no está asociada con la inestabilidad macroeconómica o con una crisis de confianza, sino que más bien afectó la creciente integración de México al tlcán y a la sincronía resultante entre los ciclos económicos de México y de Estados Unidos.

Las proyecciones de la ocde son favorables a la recuperación de la economía mexicana a partir de más o menos la mitad de 2002, impulsada por una recuperación en las exportaciones.

Esperando que las tasas de interés permanezcan bajas y estables, es probable que los inversores respondan rápido a una elevación de la demanda.

Se prevé que la inflación en el precio para el consumidor va a continuar cayendo, posibilitando que los ingresos reales se expandan; y la creciente falta de demanda en el mercado laboral de los meses pasados sugiere que no escaseará la mano de obra especializada cuando la actividad se recupere.

Entonces es probable que el gasto doméstico se fortalezca.

Sobre todo se prevé que el pib crecerá 1.5% en 2002, y que cobrará un impulso significativo en 2003, aunque esto dependerá del ritmo y de la intensidad del rebote que se prevé en Estados Unidos.

¿Cómo fue la crisis de confianza que se evitó en 2001?

Para cuidar el estatus del mercado emergente de la economía mexicana, los realizadores de las políticas en los años recientes han tenido que llevar la política macroeconómica a la

prudencia fiscal y a la postura de no ajustar la moneda.

Se ha ganado credibilidad y la confianza de los inversores se ha fortalecido, se ha obtenido un buen récord en las negociaciones presupuestarias a corto plazo y en el control de la inflación.

El año 2001 no ha sido una excepción.

El nuevo gobierno anunció que el déficit del sector público sería más bajo que el del año anterior, independientemente del panorama económico menos boyante.

Las autoridades monetarias mantuvieron una postura rígida casi todo el año, y la aflojaron sólo después de que las expectativas de inflación parecieran descender dentro del camino previsto.

Esta mezcla de políticas ha tenido éxito en mantener la confianza y en hacer descender la inflación, y ha ayudado a aumentar el desacoplamiento con otros mercados emergentes en las percepciones de riesgo de mercado.

¿Hay espacio de maniobra en las macropolíticas? El objetivo de las autoridades monetarias es reducir la inflación gradualmente, 4.4% al año hasta finales del 2001, para converger con la de los mayores socios económicos de México ñconsiderada por el Banco de México como un índice de inflación cpi de 3%ñ más o menos en el 2003.

Los éxitos recientes en la reducción de la inflación no son satisfactorios.

La experiencia de otros países de la ocde muestra que la reducción de la inflación se hace cada vez más difícil cuando se va llegando a la estabilidad de precios.

Hubo una inercia considerable en el valor irrisorio de los salarios durante la mayor parte de 2001, que quizá refleje, en parte, el lento ajuste de las expectativas de los agentes a las perspectivas oficiales sobre la inflación.

Algunos de los factores que están detrás del buen desempeño inflacionario de 2001 ñun peso fuerte combinado con una economía débilñ han probado ser pasajeros.

A comienzos de 2002, para prevenir una segunda vuelta de efectos de los ajustes ascendentes en los precios del sector público, el Banco de México endureció la postura de la política monetaria.

Se necesita un cuidado continuo por parte de las autoridades monetarias para lograr su objetivo a mediano plazo, además de apoyo para su política fiscal.

La cuestión que surge es qué tan bueno es después de todo ejercer una política monetaria.

El Banco Central se ha ido hacia un régimen enfocado explícitamente en la inflación, como es ahora el caso de varios países miembros de la ocde.

En la medida en que baje la inflación tendrán que precisarse qué modalidades se necesitarán monitorear para determinar si se requieren cambios en el marco operacional para mejorar su eficacia.

La disciplina fiscal se ejerció durante 2001 en un ambiente difícil.

Como los vientos renovadores del boyante año de 2000 fueron gastados o utilizados para reducir la deuda y crear el Fondo Petrolero Estable, el gobierno no tuvo espacio para consolidar una postura fiscal.

Como consecuencia, la actividad probó ser más débil de lo previsto y el ingreso petrolero más bajo.

Sin embargo, el déficit de 2001 resultó, al contrario, más bajo aunque era claro que la economía se estaba desacelerando.

El gobierno respondió con un ajuste en la reducción del gasto público que se necesitaba para alcanzar las metas presupuestales.

La aplicación del presupuesto requirió entonces de una reducción significativa.

La deuda pública ñde cerca de 40% del pnb, que incluye la deuda relacionada con el paquete de rescate de la Banca después de la crisis del peso de 1995ñ no es alta para los estándares de la ocde, lo que sugiere que hay espacio para un enfoque menos riguroso de la política fiscal.

Sin embargo, hay otras presiones sobre las finanzas públicas que se necesitan tomar en cuenta, por ejemplo, deudas contingentes relacionadas con la construcción de infraestructura pública y con el sistema de pensiones de los empleados públicos.

Aunque el déficit presupuestal es tomado entre 0 y 1.25% del pnb desde la crisis del peso, el sector público más amplio tiene necesidad de préstamos, que incluyen el servicio de deudas contingentes que ascendían a 3.8% del pnb en 2001 (exceptuando los ingresos no recurrentes).

La postura fiscal subyacente sigue siendo entonces frágil y se requiere de una política de reducción continua.

El presupuesto de 2002, que se ha mantenido con un déficit inmutable de 0.65 del pnb y que arrojó pese a todo un lento crecimiento de la economía, es consistente con ésta.

Independientemente de las frágiles finanzas públicas subyacentes, y de ser un caso fuerte de alto gasto público para cumplir objetivos sociales y económicos, el compromiso del gobierno con la disciplina fiscal, y el registro de ésta, ha alentado mucho la credibilidad en su resolución para resolver las fuertes prioridades económicas.

Aunque una de las consecuencias ha sido que el gasto tiende a ser volátil y el financiamiento de programas fundamentales es errático.

El financiamiento mediante préstamos se ha excluido pues afectaría negativamente la confianza de los inversionistas, pues valen más los beneficios inmediatos del gasto.

Además, el fortalecimiento de las finanzas públicas tendría que mantenerse como un objetivo a corto plazo.

Éste podría ser alcanzado más fácilmente si las reformas hacendarias tienen éxito en fortalecer la renovación de la base de ingresos, y se reduce la dependencia de los ingresos volátiles del petróleo.

Una vez que se alcance una estructura presupuestaria más fuerte, se podrá tener mayor confianza en los estabilizadores automáticos; y colocar la política fiscal dentro de un marco a mediano plazo que se actualice regularmente puede entonces ayudar a afianzar las expectativas del sector privado y a que haya una mayor confianza de los mercados.

El marco deberá incluir una serie de objetivos de gastos multianuales y una estrategia para la reforma estructural.

Hay una serie de cuestiones fiscales de largo plazo que tendrán que discutirse, y será necesario tomar en cuenta las responsabilidades explícitas e implícitas.

Al integrarse los diversos retos que enfrenta la política fiscal, debe haber un objetivo razonable a mediano plazo que conduzca a un balance del presupuesto y a mantenerlo allí todo el tiempo.

¿La reforma fiscal ha ido lo suficientemente lejos?

Dada su importancia para consolidar el presupuesto e incrementar más el gasto en áreas esenciales, una reforma fiscal que fortalezca el ingreso fiscal y que a la vez reduzca las distorsiones fiscales ha sido la prioridad por algún tiempo.

Una reforma adecuada impulsaría la capacidad del sistema fiscal de generar ingresos, ampliando la base de recaudación y mejorando la vigilancia y el cumplimiento.

En diciembre de 2001, el Congreso aprobó una gran reforma fiscal que difería en muchos aspectos importantes de la que fue enviada por el Ejecutivo.

Ésta conservaba muchas de las características fundamentales que se contemplaban para la simplificación del sistema, y la eliminación de regímenes especiales y distorsiones, particularmente las referentes a los impuestos directos.

Por otro lado, la ley tal como pasó no contemplaba la necesidad de ampliar el valor de la tasa impositiva.

Pese a todo, las autoridades estimaron que las reformas incrementarían los ingresos en

cerca de 1% del pnb en el 2002.

Se necesitará hacer más para lograr los objetivos de una consolidación fiscal duradera, y proporcionar los recursos suficientes para costear el financiamiento de los bienes públicos y de los servicios.

Con un nivel razonable de recursos se podrían alcanzar ingresos de alrededor de un 2% adicional al pnb.

¿Cuáles son las prioridades para un desarrollo a largo plazo?

México ha sido capaz de beneficiarse de la expansión en Norteamérica, en gran medida como resultado del proceso de reformas y de los profundos cambios estructurales durante la pasada década.

La economía nacional ha financiado una fuerte inversión con sólo un deterioro limitado de la cuenta corriente.

La creación de empleos en el sector formal ha sido fuerte y los salarios reales se han ido recuperando después del drástico ajuste que siguió a la crisis del peso.

Hasta recientemente las ganancias en la producción han sostenido los costos comprobables de las unidades de trabajo.

La estructura mexicana de exportación ha adquirido una base más amplia que incluye un fuerte aumento en bienes de alta y mediana tecnología, y esto ha posibilitado un desempeño favorable en la exportación.

Sin embargo persisten numerosas debilidades estructurales.

Un gran sector de empleo informal coexiste con el formal.

La pobreza se ha extendido y la pobreza aguda es todavía significativa, particularmente en el sur.

La infraestructura básica, como son los caminos, el tratamiento de aguas residuales y el abasto de electricidad, es frecuentemente inadecuada.

El sector productivo continúa caracterizado por una estructura dual, con un sector exportador dinámico compuesto de grandes empresas competitivas, que tienen acceso a financiamiento incluso del exterior, y un sector menos eficiente orientado al mercado local.

Este último está integrado por las empresas medianas y las muy pequeñas que sufren de limitaciones de financiamiento, exacerbadas desde la crisis de la Banca, y de escaso apoyo estructural.

Se requiere de un fuerte crecimiento sostenido sobre bases más amplias que absorban el veloz y continuo aumento de la fuerza de trabajo y que se logren además mayores avances

para alcanzar metas sociales en las áreas de la educación, la salud y el alivio a la pobreza.

La nueva administración ha hecho énfasis en la importancia de continuar las acciones políticas en un amplio frente para fomentar la inversión privada y las oportunidades de empleo productivo, con una especial preocupación en integrar mejor los grupos y las regiones en desventaja en el proceso de desarrollo.

Para fortalecer la reforma estructural se requiere de una estrategia amplia que se concentre en las siguientes prioridades: a) mayor desarrollo del capital humano y una revisión de los contratos y regulaciones del mercado laboral institucional; b) quitarle barreras a los empresarios y facilitar el acceso de las empresas más pequeñas al crédito en términos comerciales; c) profundizar la liberalización de las redes de trabajo de las industrias (donde el proceso de reformas se ha atascado), creando el marco regulatorio apropiado y activando el fortalecimiento de las reglas de competencia.

¿Cómo la fuerza de trabajo se vuelve más productiva?

Enfocando sus acciones en las familias más pobres, a través de Progresá, el programa integral de educación, de salud y de nutrición ha ampliado su horizonte.

Esto es bienvenido, pues ha probado ser eficaz en los objetivos para los que fue diseñado.

El principal avance se ha logrado en el aumento de los años de permanencia en la escuela, proporcionando cuidados de salud básicos y aumentando la protección social en general.

Ahora que el acceso a la educación ha mejorado, los esfuerzos deberían enfocarse en elevar más la calidad de la educación pública, incluyendo además ramas tecnológicas y entrenamiento vocacional para asegurar una transición exitosa de la escuela al trabajo.

En este contexto, también se necesitan fortalecer los servicios públicos de capacitación para ayudar al proceso de modernización y reestructuración de la economía.

Fomentar el tránsito de los trabajadores del sector informal al formal es una prioridad.

Esto se facilitaría con medidas que regularan el empleo, incluyendo en ellas esas formas "atípicas" de trabajo, y aquellas que fortalecen los vínculos entre el pago de impuestos y las contribuciones que otorgan derechos a beneficios, entonces se harían las actividades formales más atractivas para los trabajadores.

Favorecer la creación y la sobrevivencia de las pequeñas empresas es prioritario para la agenda del nuevo gobierno.

Ayudar a impulsar el crecimiento y la productividad de este sector es visto como una forma de alcanzar objetivos sociales, la ampliación de esas pequeñas empresas puede favorecer la estabilidad del ingreso, el crecimiento y el empleo para grupos y regiones en desventaja.

La intención es hacer a las empresas del sector formal más atractivas y menos costosas mejorando el ambiente regulatorio y atravesar la línea roja ayudando a la capacitación

laboral, manteniendo el avance tecnológico y desarrollando acceso al crédito (incluyendo microfinanciamientos).

Pero vislumbrar e implementar las políticas adecuadas en esta área no es algo sencillo.

Es improbable que la intervención directa a gran escala pruebe ser efectiva.

La experiencia de otros países de la ocde muestra que las pruebas piloto y la continua evaluación son fundamentales.

En el caso mexicano uno de los problemas que se encontró es que muchos programas federales diseñados específicamente para este sector de empresas alcanzan sólo a algunas de ellas, y normalmente no a las más pequeñas.

Las prioridades deberían incluir una mejor coordinación y racionalización, participación del sector privado en el diseño del programa y la evaluación de la eficacia de éste.

¿Que tan fuerte es la "cultura de competencia" en México?

Aunque la ley de competencia en México es formalmente cercana a las mejores prácticas en los países de la ocde su aplicación ha enfrentado resistencias, y en el sector privado todavía está por establecerse en forma sólida una "cultura de competencia".

En los años recientes, en las áreas más sujetas a la política pública, la competencia de los productos en el mercado se ha agudizado con la apertura a la participación privada y a regulaciones orientadas al mercado de servicios públicos claves en transporte y comunicaciones.

Pero en ciertas áreas, como las telecomunicaciones, el vínculo entre la privatización y la política de competencia tiene todavía que establecerse firmemente, y deben ser fortalecidas la autoridad y la independencia de las comisiones regulatorias.

En otras, sobre todo en el sector eléctrico, el proceso de reforma está estancado.

Una reforma fundamental en este sector es de vital importancia para el crecimiento potencial de México, pues la capacidad instalada es insuficiente para dar cabida al crecimiento esperado de la demanda de energía.

La generación ha sido abierta a la inversión privada, pero la participación de la producción independiente es insignificante; además la gran compañía estatal que la posee, la cfe, y una más pequeña local para la ciudad de México han mantenido su monopolio sobre la transmisión y la distribución.

En 1999 fue enviada una propuesta de reforma a profundidad de este sector pero ésta no fue aprobada.

El éxito de una reforma fundamental de este sector dependerá en realidad del establecimiento de un régimen de regulación transparente, separando la posesión de los

segmentos competitivos (por ejemplo, la generación) de la propiedad de los no competitivos (por ejemplo, las redes de transmisión y distribución) y estableciendo tarifas adecuadas para promover un consumo racional de la energía y hacer posible un regreso de la inversión.

Dada la complejidad técnica de las regulaciones en esta área, deben examinarse cuidadosamente las mejores posibilidades.

¿El sector financiero está en buenas condiciones?

La mayor operación gubernamental de rescate que siguió a la crisis de la banca de 1994-95 tuvo éxito al evitar una crisis sistémica: el ajuste en el momento de concurrencia del sistema financiero con la aprobación de un paquete de gran reforma financiera en 1998-99.

La eliminación de las incertidumbres políticas relacionadas con todo lo referente al servicio de rescate de la deuda posibilitó un reemplazo gradual de la vieja deuda sin liquidez por nuevas seguridades comerciales; las barreras que se mantenían a la propiedad extranjera fueron flexibilizadas, y el programa de apoyo a los deudores Punto Final ha conducido a una disminución en las deudas no subsanadas.

Además, el peligro de riesgo moratorio ha sido reducido al reemplazar la amplia cobertura a los depósitos bancarios por un esquema de garantía limitado para éstos.

Como resultado, el sector financiero ha experimentado un aumento en la eficiencia y en los beneficios, un amplio sistema de recapitalización y una limpieza a fondo de sus hojas de balance.

Las instituciones han estado entonces en una mejor posición para enfrentar una supervisión más rigurosa y un marco regulatorio que contempla un ascenso en la capitalización y en los requerimientos de seguridad.

Actualmente el sistema bancario mexicano es cada vez más sólido y rentable, como en el resto de sus contrapartes de la ocde; y sus marcos de regulación y supervisión están cerca de los mejores.

Sin embargo, el sistema bancario califica pobremente en ciertos indicadores.

La productividad laboral es relativamente baja y se necesitan mayores acciones normativas para facilitar la recolección de los malos empréstitos.

Aunque se han hecho avances en el mejoramiento del marco regulatorio, los nuevos procedimientos de quiebra están todavía a prueba y el ejercicio de las garantías de crédito todavía enfrenta altos costos legales, procesos lentos y poco refuerzo a nivel local.

Las autoridades deberían incrementar los recursos disponibles para las autoridades judiciales y considerar la opción de crear cortes comerciales separadas a las que se les asignaran las disputas concernientes al sector financiero.

Los préstamos directos de la banca de desarrollo a sectores privados no bancarios deberán eliminarse progresivamente.

Ante todo, su papel de mediadores financieros debe permanecer circunscrito.

Las propuestas del nuevo gobierno de reenfocar las instituciones existentes son bienvenidas y deberán ser utilizadas como una oportunidad de ordenar la operación de todos los mediadores financieros del Estado, incluyendo los fondos de los fideicomisos.

En este contexto es importante reconocer que si no se comprueban claramente los bienes de naturaleza pública o los casos de fallos mercantiles, no habría ninguna justificación para la existencia de las instituciones financieras públicas.

Las dependencias gubernamentales, y no los bancos, podrían jugar un papel en el desarrollo sin crear distorsiones en el sistema financiero.

Finalmente, la coordinación entre las diferentes dependencias reguladoras responsables del sector financiero deberá mejorarse, y hay que reforzar su autonomía mediante una fuente segura de financiamiento y tener a las dependencias del gobierno designadas para ello por un tiempo determinado.

¿Están los bancos listos para prestar más al sector privado? Una preocupación importante es el bajo nivel de crédito del sector privado.

Esto es más que un problema para las pequeñas y medianas empresas, dado que las grandes compañías pueden frecuentemente tener acceso a préstamos externos.

Cierta asimetría en el acceso al crédito entre las compañías más grandes y las más pequeñas es inevitable, pero las autoridades deberán seguir esforzándose en eliminar las barreras de efectos asimétricos en los préstamos.

Pueden contemplarse políticas no distorsionantes que ayudan a las empresas más pequeñas, entre las que se incluye una mayor actividad para desarrollar los mercados de abastecimiento secundarios que permita la entrada y la salida fácil y a menos costo de los inversores que se arriesgan.

El bajo nivel de crédito agregado al sector privado se exagera por la salida masiva de préstamos del sector público al privado, para lo que se necesita que la consolidación fiscal continúe.

La actual revisión de las reglas de inversión de los fondos de pensión del gobierno deberá facilitar la continua diversificación de los instrumentos gubernamentales.

Estas medidas deben ser vistas como un complemento del también impresionante cuerpo de reformas implementadas en los tres años pasados, cuyo efecto completo se sentirá a mediano plazo, cuando el ajuste de las instituciones financieras y la estabilidad macroeconómica se arraiguen más.

Traducción: Alicia García Bergua.