



Noviembre 2009

# Propuestas de Cambio

## Actualidad económica de México y perspectivas programáticas

Buscando formas de resolver el rezago estructural por medio de atender los retos coyunturales

**Rodrigo Centeno Caballero**

### Resumen

El presente documento pretende ofrecer una perspectiva concreta relativa a que los problemas coyunturales de la economía mexicana son resultado de una serie de retos no superados en materia estructural. Se pretende llamar la atención a que una política pública avocada a resolver la coyuntura no será eficiente en tanto no busque al mismo tiempo solventar los rezagos estructurales del país. Asimismo, ante la realidad política resultado de las elecciones intermedias de este año que implica la pérdida de impacto de las actividades del Ejecutivo, el documento ofrece un punto de vista independiente que busca promover acciones concretas que puedan ser instrumentadas directamente por el poder ejecutivo, sin que eso signifique pasar por el Congreso.

- I. México ante las elecciones intermedias, coyuntura vs. estructura
- II. Factores clave en la reestructuración institucional de México
- III. Acciones y programas prioritarios para impulsar la economía

### I.- México ante las elecciones intermedias, coyuntura vs. estructura

No cabe duda de que México enfrenta grandes retos en materia económica, muchos de ellos implican acciones inaplazables y que requieren del consenso de gran cantidad de actores para llevarse a cabo. En este escenario, complementado con unas elecciones intermedias que ya pasaron y que dieron como resultado una Presidencia que perdió mucho peso y capacidad de negociación, el reto del cambio económico que el país necesita más que suavizarse se profundiza.

Sobre el autor:

**Rodrigo Centeno Caballero** es economista por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y cuenta con diplomados en Administración y Mercadotecnia por el Tecnológico de Monterrey (ITESM). Se incorporó al Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) en 2008. Sus áreas de responsabilidad son la competitividad y el desarrollo regional así como el análisis económico. Previa a su incorporación a CIDAC, Rodrigo trabajó en empresas como JWT y Nissan Mexicana. Con más de 10 años de experiencia en Marketing, Rodrigo se ha desempeñado como: investigador de mercados; consultor en áreas de inteligencia de negocios y CRM; y como gerente de Marketing a cargo de desarrollo de producto, comunicación relacional e interactiva, medios y publicidad.

Las preguntas de fondo siguen siendo las mismas: ¿qué acciones deben tomarse en el corto plazo para resolver la coyuntura de la crisis? y ¿qué se puede hacer para superar las deficiencias estructurales que enfrenta México? Muchos de los cambios urgentes implicarán ajustes en el marco jurídico actual; pero muchos de ellos no requieren obligatoriamente de un nuevo marco regulatorio para ser superados.

La profundidad de la problemática económica tiene que ver con al menos tres grandes rubros: estabilidad macroeconómica, apertura comercial e institucionalización. La primera se posiciona como la mayor ventaja estructural del país, principalmente como resultado de la estabilización del tipo de cambio y la convergencia de la inflación y tasas de interés.

Sin embargo, cuando se analizan los otros dos componentes se encuentran claras áreas de oportunidad que podrían coadyuvar para suavizar el impacto de crisis globales.

1. **Apertura comercial:** México es uno de los países más abiertos del mundo pues cuenta con acuerdos comerciales con 42 naciones. Esto no es suficiente, el reto real se encuentra en fijar las condiciones para que los productos mexicanos puedan competir internacionalmente.
2. **Institucionalización:** Más profundos aún son los problemas estructurales de la economía mexicana que le impiden potencializar e integrar su mercado interno. En México gran parte de los procesos básicos de mercado carecen de una adecuada alineación de incentivos, lo que encarece los costos económicos, limita la competitividad y frena el desarrollo de la productividad.

La contramedida para solventar esta etapa no será trivial pues requiere al menos un plan en 3 fases:

1. **Balancear la ecuación (muy corto plazo):** Dar fuerza al gasto público como elemento compensatorio ante la caída de la inversión privada y el déficit de la balanza comercial.
2. **Reestructurar la estrategia comercial (corto plazo):** Acercar a los productores mexicanos a otros mercados, principalmente utilizando al sector manufacturero como motor de cambio utilizando la ventaja del capital humano acumulado en la producción

(por ejemplo en sector automotriz y de auto partes).

3. **Recomposición institucional (mediano plazo):** Rediseño de las reglas de juego en México por medio de la alineación de incentivos, regulación adecuada e incluyente y reducción de la preeminencia del rentismo e informalidad como mecanismos de movilidad social.

## II.- Factores clave en la reestructuración Institucional de México

La recomposición institucional de México es ya una necesidad ineludible; es primordial para el país que las reglas del juego se aclaren, que se reduzca el peso político y económico de grupos específicos (tanto del sector público como del privado), y que se pongan las bases para el tránsito hacia una modernidad real basada en la competitividad y la productividad.

Entre los problemas estructurales del país se identifican al menos 10 que suponen acciones urgentes:

1. **Educación:** Es el pilar de la sustentabilidad nacional en el largo plazo. No será posible competir globalmente en tanto el capital humano mexicano no pueda competir de igual a igual con aquel de países desarrollados, e incluso de otros países emergentes como Corea e Irlanda. Evidencia de esto se puede encontrar en el resultado de México en las pruebas PISA organizadas por la OCDE.
2. **Régimen de competencia:** La competencia como área prioritaria de políticas públicas en México se describe como esencial para el desarrollo económico. Se traduce en la necesidad de fortalecer los organismos de gestión y supervisión anti-monopolios, así como promover una cultura de competencia entre la población. El argumento fundamental en este sentido es que la falta de competencia en México genera costos en bienestar social e incentiva la búsqueda de rentas y de beneficios extra-normales vía colusiones tácitas
3. **Operación del Gobierno:** Es esta un área de alta prioridad. Contrario a lo que se piensa el reto primario no estriba en el

tamaño y costo del aparato burocrático; sino a la eficiencia de su operación. La falta de resultados concretos derivados de la administración pública federal obedece principalmente a tres factores: (i) excesiva burocracia y poca orientación a trabajo por resultados, (ii) la falta de coordinación entre dependencias oficiales que generan duplicación de actividades, y (iii) que los funcionarios públicos se encuentran limitados en el ejercicio de sus actividades.

4. **Rigideces laborales:** En materia laboral el rubro susceptible de reforma tiene que ver con que el sistema de seguridad social para los trabajadores es ex - post (a cargo del patrón), cuando debería ser ex - ante (respaldado por el gobierno). Es decir, la Ley Federal del Trabajo permite al mercado operar, lo que la hace onerosa es el régimen de seguridad social.
5. **Regulación:** Ante la disyuntiva de "tanto mercado como sea posible, pero tanto gobierno como sea necesario", el problema de determinar niveles óptimos de regulación se presenta como uno de los retos más complejos en materia económica en tanto implica modificar la forma como tradicionalmente se hacen las cosas en México; un ejemplo claro es el corporativismo que encuentra cada vez más espacios para operar ante una estructura regulatoria ineficiente.
6. **Política fiscal:** El debate fiscal actual es limitado o incompleto en la medida de que la discusión se centra alrededor de la aplicación de impuestos indirectos generalizados (tal es el caso del IVA). Esta perspectiva deja al menos dos puntos fundamentales fuera: (i) la eliminación de regímenes fiscales especiales, y (ii) el combate a la informalidad. Ninguno de los cuales fue abordado con seriedad en durante e proceso de aprobación del paquete económico 2010.
7. **Productividad:** El proceso de generación de valor fundado en la productividad de los factores de producción es condición ex - ante para el desarrollo económico. Es decir, la productividad es consecuencia y no causa del rezago institucional. Realizar los ajustes estructurales que el país necesita tendrá como resultado el impulso de la productividad de manera natural.

8. **Propiedad intelectual:** Una de las razones por las que la inversión en México se encuentra rezagada es la falta de mecanismos que aseguren la internalización de las ganancias en materia de investigación y desarrollo. Esto es resultado de que en México no hay claridad en relación al enforcement de los derechos de propiedad; es decir, el marco legal y las estructuras de procuración de justicia no proveen certeza al inversionista.
9. **Innovación:** Íntimamente relacionado con la problemática de los derechos de propiedad, el reto de la innovación en México tiene dos componentes adicionales a los de la propiedad intelectual: la falta de inversión privada, y una limitada capacidad de adopción de nuevas tecnologías.
10. **Política de subsidios:** Un dilema falso. La Constitución es enfática en determinar los subsidios deben ser aplicados solamente a actividades "prioritarias", de manera temporal y siempre que no afecten a las finanzas del país (artículo 28). En esta materia lo único que se necesita es aplicar cabalmente la Carta Magna.

Las 10 áreas de políticas públicas hasta aquí presentadas no son las únicas en las que México tiene que trabajar para concretar un proyecto de reestructuración institucional, pero sí son los rubros con mayor probabilidad de impacto en el desempeño económico del país.

### **III.- Acciones y programas prioritarios para impulsar la economía.**

Una vez analizadas las prioridades en cuanto a áreas de políticas públicas susceptibles de reestructura, vale la pena tomar una visión menos conceptual y más programática de la realidad económica mexicana. Es decir, ante el poco éxito del poder ejecutivo en la negociación y aprobación de reformas estructurales, ¿existen espacios para que el Ejecutivo pueda operar y mejorar su desempeño? La respuesta, afortunadamente, es que sí.

En particular la Presidencia de la República puede tomar seis acciones de manera inmediata cuyo impacto económico es alto y cuyo nivel de dificultad para llevarse a cabo es bajo. Las acciones que el Ejecutivo puede ver como prioritarias y que competen estrictamente a su área de competencia (esto es, no necesitan de la intervención del Legislativo) tienen principalmente que ver con dos sectores: infraestructura y telecomunicaciones. Respecto de infraestructura las sugerencias relevantes son:

1. **Dotar a Banobras de capacidades de prestatario de última instancia**, tal que su función de garante de la liquidez necesaria para el desarrollo de proyectos de un paso delante de manera que el banco de desarrollo pueda facilitar el financiamiento directo de proyectos. Esto ayudará a destrabar una gran cantidad de proyectos de infraestructura detenidos por falta de liquidez y colaterales.
2. **Crear una comisión de evaluación de proyectos ex – ante**, cuyo papel sea el de crear consensos entre los funcionarios públicos que ejercerán el gasto en el proyecto de infraestructura, y aquellos funcionarios representantes de la Secretaría de la Función Pública (SFP) o del Instituto Nacional de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales (INDAABIN). De manera que se resuelvan las trabas burocráticas más frecuentes (como la valuación de derechos de vía) antes de que inicie el proyecto.

En materia de telecomunicaciones:

1. **Licitación de la fibra oscura** existente en la red de distribución eléctrica de la Comisión Federal de Electricidad (CFE). Este es un proyecto que ya fue anunciado y se encuentra en proceso de licitación. Se trata de un parte-aguas en materia de competencia y de telecomunicaciones.
2. **Agilizar los trámites de concesiones para explotación de espectro radioeléctrico**; en particular, explotar la figura de permisionarios en lugar de concesionarios en el caso de bandas de uso local. Esta medida facilitará y agilizará los procesos de adjudicación a nivel regional, lo que impulsará la competencia en el sector.

Adicionalmente, se identifican otras dos acciones o programas relevantes en el corto plazo:

1. **Dotar de mayores capacidades de supervisión y sanción a las autoridades en materia financiera** de manera que se promueva la competencia real en el sector, que impulse a la banca de desarrollo como un jugador de mayor relevancia, y que fije objetivos claros en términos de tiempos y alcance para lograr que el sistema financiero mexicano sea competitivo a nivel internacional.
2. **Facilitar el acceso al crédito a asociaciones de productores agrícolas** de manera que se resuelva el problema de la falta de colateral que garantice el financiamiento. Para este efecto se sugiere desarrollar un sistema basado en las mejores prácticas de las micro-financieras que desde el sector privado están atacando este mercado.

Conclusiones

Estas son acciones concretas que sin duda coadyuvarán a que los programas anti-cíclicos presentados desde 2008 normalicen su operación; al tiempo que fijarán bases para una mejora a nivel institucional en México. Lo mejor es que no necesariamente requerirán de la negociación con el Congreso para hacerlas realidad; es decir, el Ejecutivo puede y debe operarlas por su cuenta.

El reto real para los próximos tres años se encuentra en la capacidad e imaginación del poder ejecutivo para identificar y promover este tipo de acciones; pequeños ajustes que sin lugar a dudas pondrán las bases para el cambio real que México requiere.