

El Pacto por México después de cinco años: ¿Cómo le ha ido?

Por Mark Weisbrot, Lara Merling, Rebecca Watts
y Jake Johnston*

Junio de 2018

Center for Economic and Policy Research
1611 Connecticut Ave. NW
Suite 400
Washington, DC 20009

tel: 202-293-5380
fax: 202-588-1356
<http://cepr.net>

* Mark Weisbrot es el codirector del Centro de Investigación en Economía y Política (CEPR). Lara Merling es investigadora asociada, Rebecca Watts es asociada del programa y Jake Johnston es investigador asociado.

Contenido

Resumen ejecutivo	3
Introducción	7
El Pacto por México: Promesas y resultados.....	9
Política económica en la era del Pacto.....	13
Conclusión	21
Bibliografía.....	23

Acknowledgements

Los autores agradecen a Dan Beeton, Kevin Cashman, Alexander Main y Joseph Sammut. También agradecen a Francesca Emanuele por la traducción.

Resumen ejecutivo

En diciembre de 2012, líderes de los partidos políticos más importantes de México acordaron el “Pacto por México” en el castillo de Chapultepec en la Ciudad de México. Fue anunciado como una nueva ruta para México y su economía, y fue firmado por los principales partidos políticos en esa fecha: el presidente Enrique Peña Nieto del Partido Revolucionario Institucional (PRI); Jesús Zambrano Grijalva, presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD); María Cristina Díaz Salazar, presidenta del comité ejecutivo del (PRI); y Gustavo Madero Muñoz, presidente nacional del Partido Nacional del Partido Acción Nacional (PAN).¹

Este documento examina brevemente si se ha avanzado hacia los objetivos del Pacto desde que fue firmado; y si alguna de las medidas tomadas desde entonces -incluidas las políticas económicas actuales- puedan ayudar a México a salir de su larga recesión económica. En el siglo XXI, México ocupa el puesto número 18 de 20 países latinoamericanos en el crecimiento de sus ingresos por persona.

De los datos disponibles se desprende que hay poco o ningún progreso de cara a alcanzar los objetivos establecidos en el Pacto. Por ejemplo:

- El Pacto prometió aumentar el crecimiento a más del 5% anual. El crecimiento real del PIB promedió sólo el 2.4% anual, y no parece estar avanzando hacia la meta del 5%. Durante el mismo período, el crecimiento real del PIB per cápita promedió sólo 1.4% anual.
- El Pacto prometió aumentar la inversión por encima del 25% del PIB. La formación bruta de capital fijo cayó del 22.3% del PIB en 2012 al 20.5% en 2017.
- El Pacto también prometió reducir la desigualdad: los hogares en el 10% por ciento superior de la distribución del ingreso vieron aumentar su participación en el ingreso nacional del 34.9% en 2012 al 36.3% en 2016. Mientras tanto, la porción de ingresos recibidos por el 10% más pobre se mantuvo igual con tan solo el 1.8%.

¹ El único de los principales partidos que no está asociado con el Pacto es Morena, formado oficialmente como partido en 2014. Andrés Manuel López Obrador, el candidato presidencial de 2018 del partido Morena, ha criticado al pacto y ha promovido la implementación de un programa económico más desarrollista, uno que incluya algunas políticas industriales y una red de seguridad social más amplia.

- El Pacto prometió reducir la pobreza: La tasa de pobreza nacional ha disminuido levemente entre 2012 y 2016, del 45.5% (de la población) al 43.6%. Sin embargo, esto no fue suficiente para reducir el número absoluto de personas que viven en la pobreza, que aumentó ligeramente a 53.4 millones en 2016, cuando ya llegaba a 53.3 millones en 2012.
- La inversión pública en la compañía estatal de petróleo Pemex fue de aproximadamente 2.0% del PIB (312 mil millones de pesos) en 2012, y cayó a 0.9% del PIB (191 mil millones de pesos) en 2017.
- Los ingresos petroleros del Gobierno colapsaron, cayendo de 1386 mil millones de pesos en 2012 a solo 827 mil millones de pesos en 2017, una caída del 8.8% de PIB al 3.8% del PIB. Este es un *shock* fiscal negativo muy grande.
- En lo positivo, la subocupación ha bajado ligeramente del 8.4% en 2013 (anual) al 6.8% en el primer trimestre de 2018. (En las estadísticas mexicanas, la subocupación es una mejor medida del estado del mercado laboral que el desempleo, ver más abajo). Sin embargo, el reciente crecimiento que ha mejorado el mercado laboral ha sido impulsado principalmente por el consumo, que representó un promedio del 76.9% del crecimiento del PIB desde 2013 a 2017.

Hay una serie de razones para creer que el hecho de que no se haya logrado un avance significativo hacia los objetivos del Pacto en los primeros cinco años no se deba simplemente a la falta de tiempo, sino a la aplicación continua de un conjunto erróneo de decisiones políticas. Entre las razones:

- El Gobierno llevó a cabo un plan de consolidación fiscal en el que el gasto disminuyó del 24.8% del PIB en 2014 al 20.1% del PIB (proyectado para 2018). Este es una caída muy grande en el gasto gubernamental, algo que no se vio, por ejemplo, en los últimos 70 años en Estados Unidos.
- El saldo fiscal primario cíclicamente ajustado, que intenta ajustarse al ciclo económico, se redujo en 2.6 puntos porcentuales durante este tiempo.
- El compromiso del Gobierno con una mayor consolidación fiscal hace que sea muy difícil para el Gobierno realizar las inversiones públicas que puede necesitar en infraestructura, educación, investigación y desarrollo, a fin de cumplir las promesas del Pacto de aumentar el

crecimiento o reducir la desigualdad o la pobreza. Todos estos niveles de inversión pública son actualmente bastante bajos.

- A partir de diciembre de 2015, el Banco Central de México incrementó las tasas de interés de manera bastante agresiva, elevando a más del doble la tasa del 3% de diciembre de 2015 para llegar al 7.5% en febrero de 2018. Existe evidencia (ver más abajo) de que esto pudo haber sido un ajuste monetario mucho más grande del que se necesitaba.
- La hiperliberalización de los mercados financieros mexicanos ha hecho a su economía particularmente vulnerable al contagio y a los impactos económicos de la economía mundial, y especialmente de Estados Unidos, país del que también depende el 80% de sus exportaciones.

México fue alguna vez una economía en desarrollo de rápido crecimiento, donde su ingreso por persona casi se duplicó entre 1960-1980. A partir de entonces entró en una larga crisis y nunca estuvo cerca de recuperar sus tasas anteriores de crecimiento y desarrollo. Este informe plantea que las decisiones políticas de vital importancia han sido responsables de este fracaso de largo plazo.

Actualmente, México enfrenta serios riesgos a la baja producto de la economía mundial, ya que la Reserva Federal está en camino de subir las tasas de interés cuatro veces este año y más en 2019. El alza de las tasas de interés de la Reserva Federal puede tener un impacto severo en la economía mexicana si aleja suficientes flujos de capital. Esto se vio en la crisis del peso de 1994-95, en la que México perdió el 9.5% del PIB en una recesión que fue desencadenada por el ciclo de alzas de las tasas de interés de la Reserva Federal en aquel momento; y en 2013, cuando la hiper-liberalización de los mercados financieros del país también lo hizo vulnerable a la reducción de la flexibilización cuantitativa de la Reserva Federal en 2013. Estos mercados financieros hiper-liberales hacen que México sea más vulnerable a las turbulencias en los mercados financieros internacionales, la que ya podría estar comenzando con este ciclo de ajuste de la Reserva Federal.

Por lo tanto, bajo el actual régimen de política a largo plazo descrito anteriormente, México se ha comprometido a pagar la deuda pública cuando el crecimiento repunte aunque sea levemente; y cuando hay nubes de tormenta en el horizonte (que también incluyen la turbulencia de las relaciones actuales con Estados Unidos y la incertidumbre de la renegociación del TLCAN), las políticas fiscal y monetaria se vuelven aún más en un lastre para el crecimiento económico. Por lo tanto, México está atrapado en una trampa de baja inversión y bajo crecimiento, sin realizar las inversiones públicas necesarias en infraestructura, investigación y desarrollo o educación. Sin dicha inversión, no puede

mantener su competitividad internacional (incluso en los mercados estadounidenses con respecto a China), impulsar el crecimiento de la productividad a largo plazo o incluso mantener los ingresos fiscales necesarios de Pemex, sin mencionar la reducción de la pobreza o la desigualdad.

Introducción

México ha sufrido un fracaso económico de largo plazo que comenzó en 1980 y nunca se ha acercado a recuperar su tasa previa de crecimiento o de desarrollo económico. Entre 1960 y 1980, los niveles de vida aumentaron rápidamente y el ingreso por persona casi se duplicó. Sin embargo, en las dos décadas que siguieron sólo aumentó en un 9%.² En el siglo XXI, el desempeño económico de México mejoró un poco, pero aún se quedó rezagado con respecto a la mayoría de América Latina, dejándolo en el décimo octavo puesto de 20 países en crecimiento económico desde 2000, con solo Belice y Venezuela en peores puestos.³

Muchos de los problemas actuales que tiene México, incluido el incremento de poder de los cárteles de la droga y las decenas de miles de asesinatos y desapariciones, la profunda corrupción del Estado y el consiguiente descontento político se deben, al menos en parte, a este fracaso económico de largo plazo. Hoy en día los salarios reales apenas superan el nivel que tenían en 1980. La pobreza ha sido generalizada y persistente. Si la medimos desde el comienzo del TLCAN, que supuestamente impulsó a la economía mexicana, en realidad, la tasa de pobreza nacional mexicana fue más alta en 2014⁴ que cuando se implementó el TLCAN en 1994. Esto se traduce en que 20.5 millones de mexicanos más vivían en la pobreza en 2014, en comparación con 1994.⁵

Son múltiples las causas de este prolongado fracaso económico, incluido el TLCAN, el que ayudó a amarrar un conjunto de políticas económicas inapropiadas que comenzaron en la década de 1980, y agregó otras nuevas. Alrededor de 5 millones de familias de campesinos mexicanos fueron desplazados de la agricultura entre 1991 y 2007.⁶ México también tuvo la desgracia de vincular su economía a la de EE.UU., justo cuando Estados Unidos estaba a punto de embarcarse en la construcción de las dos mayores burbujas de activos en la historia mundial: la burbuja bursátil a fines de los años 90 y la burbuja inmobiliaria después de 2002, seguida de la Gran Recesión.

La incorporación de China a la OMC en 2000 puso a México en competencia directa por el mercado estadounidense con un país que tenía una fuerte política industrial, incluyendo el control sobre su tasa de cambio -a diferencia de la política de control de la inflación de México-, de mucho mayor gasto en investigación y desarrollo y control del Gobierno sobre su sistema financiero. La hiper-liberalización del sistema financiero mexicano también presentó nuevas inestabilidades: como el Fondo Monetario

2 Weisbrot et al. (2017).

3 Promedio per cápita PIB crecimiento entre 2000 y 2017. FMI (2018a).

4 La serie cronológica sobre la pobreza fue discontinuada por CONEVAL y los valores basados en esta metodología sólo están disponibles hasta 2014, mientras que los cálculos basados en la nueva metodología sólo comienzan en 2012.

5 CONEVAL (2014) y Cordero y Campos, coords. (2016, p. 98).

6 Scott (2009, p. 25).

Internacional (FMI) apuntó “las divisas en líquido y en activos de México, y los mercados de valores internos y los mercados de bonos soberanos, pueden servir como una puerta de entrada para la llamada de los inversores globales en los episodios de turbulencia financiera y, por lo tanto, son susceptibles a los riesgos de contagio”.⁷ Esto se hizo evidente en mayo de 2013, cuando la Reserva Federal de EE.UU. anunció que iba a “estrechar” su flexibilización cuantitativa, provocando escenas que recordaban a la crisis del peso en 1994 (que también fue causada por un endurecimiento de la política monetaria de la Reserva Federal). En 2013, el crecimiento de México cayó a solo el 1.4%, como resultado de esta “rabieta de estrechez”.

En diciembre de 2012, líderes de los partidos políticos más importantes de México acordaron el “Pacto por México” en el castillo de Chapultepec en la Ciudad de México. Fue anunciado como una nueva ruta para México y su economía, y fue firmado por los principales partidos políticos en esa fecha: el presidente Enrique Peña Nieto del Partido Revolucionario Institucional (PRI); Jesús Zambrano Grijalva, presidente nacional del Partido de la Revolución Democrática (PRD); María Cristina Díaz Salazar, presidenta del comité ejecutivo del PRI; y Gustavo Madero Muñoz, presidente nacional del Partido Nacional del Partido Acción Nacional (PAN). El único líder de un partido político importante que no firmó el Pacto fue Andrés Manuel López Obrador, del partido Morena, quien actualmente es el favorito para ganar las elecciones presidenciales de julio. El partido Morena aún no estaba formado en el momento del pacto; sin embargo, López Obrador posteriormente denunció lo acordado.⁸ Por su parte, él ha dicho que apoyaría un programa económico más desarrollista, uno que incluya algunas políticas industriales y una red de seguridad social más amplia.

El Pacto se comprometió a establecer políticas que marcarían el comienzo de una nueva era de crecimiento y prosperidad para México, a través de la implementación de una serie de reformas estructurales. El cronograma para la implementación de las reformas propuestas se extendió al segundo semestre de 2018.

El propósito de este informe es examinar si se ha avanzado en dirección a los objetivos del Pacto desde que fue firmado; y si las medidas tomadas desde entonces -incluidas las políticas económicas actuales- podrán ayudar a México a salir de su larga recesión económica y forjar un camino diferente hacia el progreso económico y social.

7 FMI (2013).

8 Notimex (2013).

El Pacto por México: Promesas y resultados

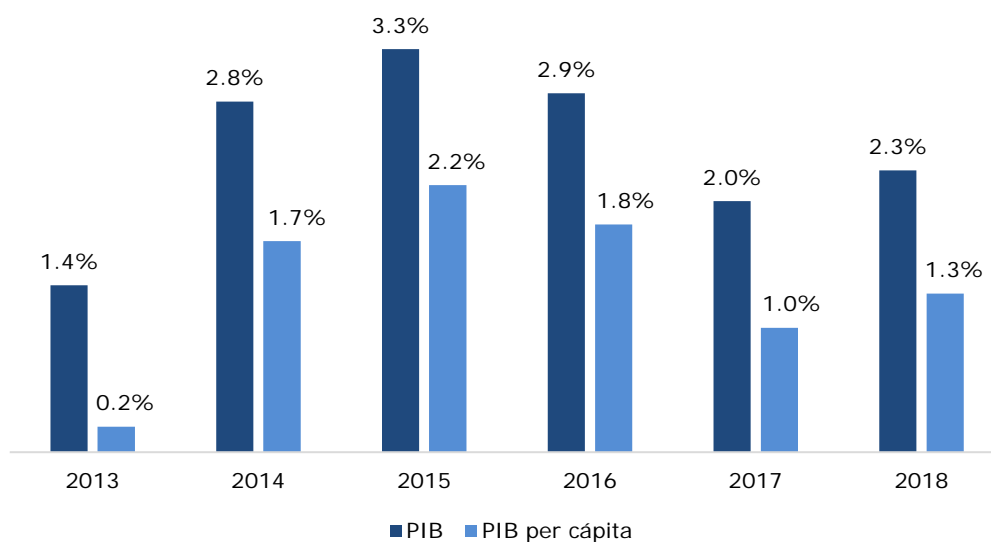
El Pacto por México sostiene que:

... pretende sentar las bases de un nuevo acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento económico que genere los empleos de calidad que demandan los mexicanos y construir una sociedad de derechos que ponga fin a las prácticas clientelares, ampliando los derechos y las libertades con transversalidad y perspectiva de género, así como materializando los que ya están consagrados en la Constitución para generar bienestar para toda la población, disminuir la pobreza y la desigualdad social.⁹

En particular, prometió aumentar el crecimiento a más del 5% anual y aumentar la inversión por encima 25% del PIB.

GRÁFICO 1

Crecimiento real del PIB



Fuente: FMI (2018a).

El **Gráfico 1** muestra el crecimiento anual real del PIB desde 2013, el primer año posterior a la firma del Pacto, que fue en diciembre de 2012. Promedió solo 2.4% anual, y no parece estar avanzando hacia la meta de más del 5%. Durante el mismo período, el crecimiento real del PIB per cápita promedió solo 1.4% anual.

⁹ Peña Nieto et al. (2012).

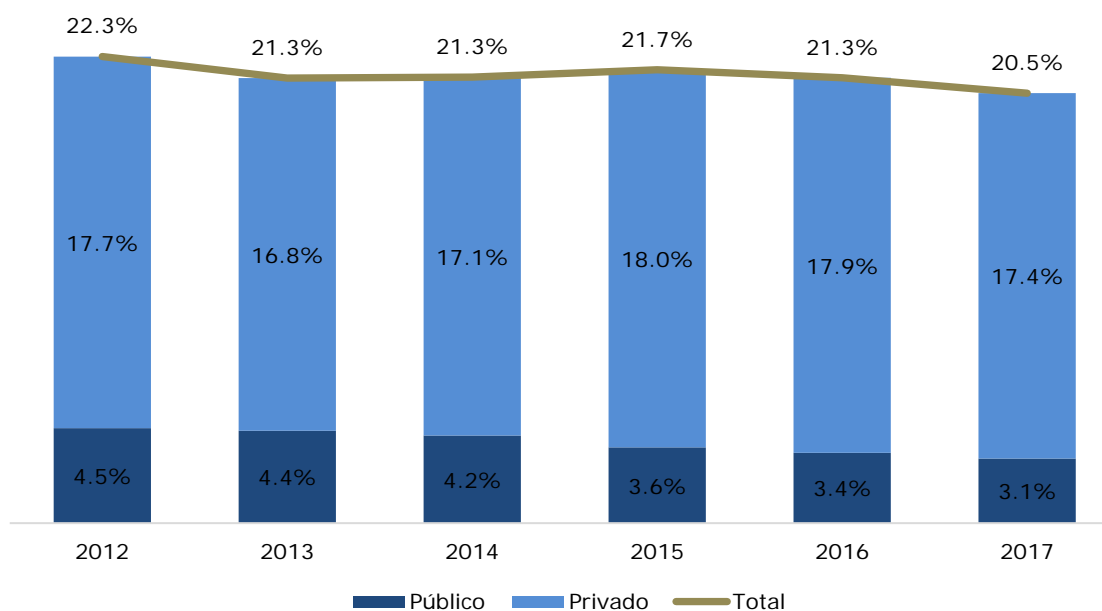
Por supuesto, el PIB per cápita mide el nivel de vida promedio, pero no nos dice qué sucedió con los diferentes sectores de la población. Para eso, podemos ver los datos de ingresos por decil. Aquí podemos ver que los hogares en el 10% superior de la distribución del ingreso vieron aumentar su participación en el ingreso nacional del 34.9% en 2012 (ya una gran parte del ingreso nacional al compararlo con la mayoría del mundo) al 36.3% en 2016. Mientras tanto, la porción del ingreso recibido por el 10% más pobre se mantuvo igual con solo el 1.8%.¹⁰ Claramente, no se ha avanzado hacia el objetivo declarado del pacto de reducir la grave desigualdad de ingresos en México.

Para los años 2012–2016, los salarios medios reales aumentaron en 2.9% o sólo 0.7% anual.¹¹

La tasa de pobreza nacional ha disminuido levemente entre 2012 y 2016,¹² del 45.5% (de la población) al 43.6%. Sin embargo, esto no fue suficiente para reducir el número absoluto de personas que viven en la pobreza, que aumentó ligeramente a 53.4 millones en 2016, cuando ya llegaba a 53.3 millones en 2012.¹³

GRÁFICO 2

Formación bruta del capital fijo como porcentaje del PIB



Fuente: INEGI (2018).

10 INEGI (2018).

11 CEPAL (2018).

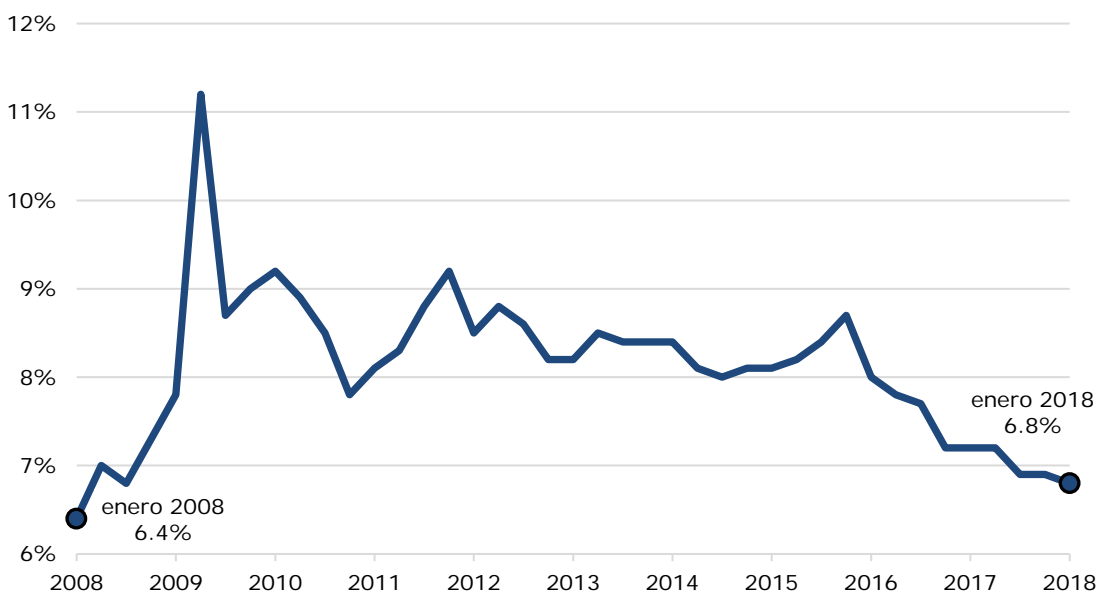
12 Este descenso es de acuerdo con una nueva metodología introducida en 2014 por CONEVAL, que solo se calcula desde 2012. Los datos disponibles hasta 2014, basados en la metodología anterior, realmente muestran un aumento en la pobreza entre 2012 y 2014, donde el 55.1% de la población vivió en la pobreza en 2014. Para más detalles vea Cordera Campos y Provencio Durazo coords. (2016).

13 CONEVAL (2017).

No hay señales de que la promesa del Pacto con respecto a la inversión se esté materializando. El **Gráfico 2** muestra la formación bruta de capital fijo como porcentaje del PIB. Se redujo del 22.3% del PIB en 2012 al 20.5% en 2017. La mayor parte de la caída fue en la inversión pública, que ya era baja en 4.5% del PIB. Pero, en cualquier caso, es difícil imaginar que México eleve su tasa de crecimiento económico, mucho menos que logre los otros objetivos del Pacto, sin un aumento sostenido de la tasa de inversión.

GRÁFICO 3

Tasa de subocupación



Fuente: INEGI (2018).

Desde una perspectiva positiva, la subocupación (que es una medida mucho mejor del estado del mercado laboral que el desempleo)¹⁴ ha bajado ligeramente del 8.4% en 2013 (anual) al 6.8% en el primer trimestre de 2018. Esto se puede ver en el **Gráfico 3**.

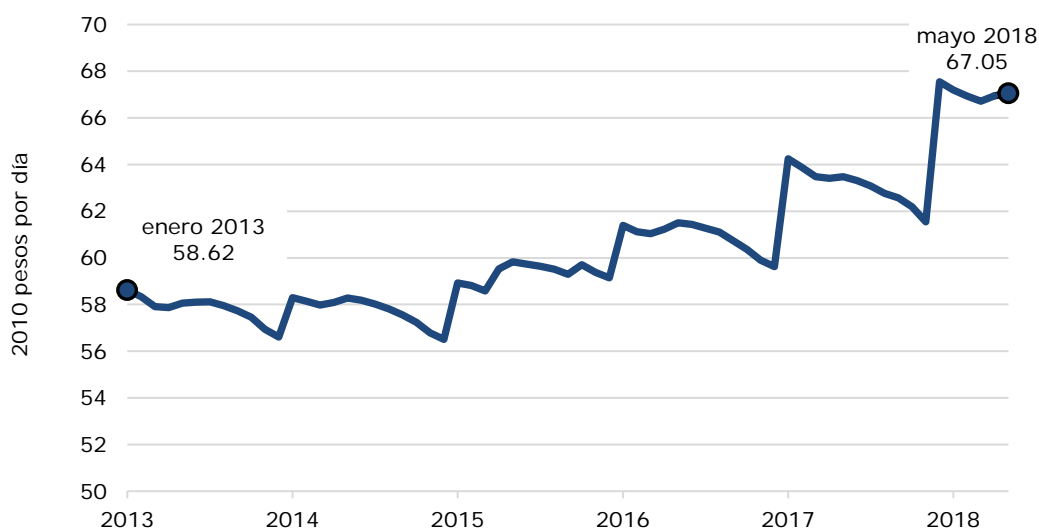
Sin embargo, el reciente crecimiento que ha mejorado el mercado laboral ha sido impulsado principalmente por el consumo. En los años de 2013 a 2017, el consumo representó un promedio del 76.9% del crecimiento del PIB.¹⁵ También contribuyó significativamente a este reciente crecimiento

14 Dado el gran sector informal de México, la tasa oficial de desocupación no refleja la magnitud de la desocupación. Para que se cuente como desocupado, un trabajador no debe haber trabajado ni siquiera una hora en el período de referencia. Dada la falta de una red de seguridad adecuada, la mayoría de los desocupados realizan al menos algún trabajo informal. Para obtener más detalles e información sobre la desocupación en México, véase Salinas (2013).

15 Cálculos de los autores, INEGI (2018).

un aumento considerable de las remesas, las que crecieron en un 28% de \$22.4 mil millones en 2012 a \$28.8 mil millones en 2017.

GRÁFICO 4
Salario mínimo real



Fuente: Banco de México (2018a).

También desde un punto de vista positivo, el salario mínimo real ha aumentado en términos reales en alrededor del 14% desde 2013, con aumentos nominales considerables en el período previo a las elecciones presidenciales de este año. Esto se puede ver en el **Gráfico 4**. Si los legisladores continúan esta tendencia, se debería hacer mella entonces en la tasa de pobreza y tener algún impacto en la reducción de la desigualdad. Sin embargo, hasta ahora no hay ninguna indicación de que continúe.

La inversión pública en la compañía estatal de petróleo Pemex fue de aproximadamente 2% del PIB (312 mil millones de pesos) en 2012, 2% del PIB (329 mil millones de pesos) en 2013 y cayó a 0.9% del PIB (191 mil millones de pesos) en 2017.¹⁶

Junto con la disminución de la inversión, la producción se redujo drásticamente. Esta caída se puede ver en la **Tabla 1**.

¹⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018).

TABLA 1

Producción de derivados del petróleo

Producción	Unidades	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cambio %
Hidrocarburos líquidos	Mbd	2913.1	2881.7	2788.1	2591.0	2458.3	2226.8	-23.6%
Gas natural	MMpcd	6384.7	6370.3	6531.9	6401.0	5792.5	5068.0	-20.6%
Petrolíferos y gas licuado	Mbd	1404.8	1456.7	1385.0	1267.3	1119.2	915.1	-34.9%
Petroquímicos	Mt	10694.1	11477.7	11318.2	9939.4	8968.9	7425.1	-30.6%
Naftas	Mt	2807.5	2834.9	2963.8	2676.0	2402.5	2006.3	-28.5%
Proceso de crudo	Mbd	1199.3	1224.1	1155.1	1064.5	933.1	767.0	-36.0%

Fuente: Pemex (2018).

La caída en la producción, que también coincidió con una caída (y solo una recuperación parcial) de los precios del petróleo, colapsó los ingresos petroleros del Gobierno, cayendo de 1,386 mil millones de pesos en 2012 a solo 827 mil millones de pesos en 2017, una caída del 8.8% de PIB al 3.8% del PIB.¹⁷ Este es un *shock* fiscal negativo muy grande. El FMI ha apuntado que “las mejoras constantes en la rentabilidad y la eficiencia de Pemex” son “esenciales para las perspectivas fiscales”.¹⁸ Sin embargo, es difícil lograr esas mejoras con la disminución de la inversión pública.

Una de las principales reformas del Pacto por México fue permitir la inversión privada y extranjera en el sector petrolero. Sin embargo, a fines de 2017, México solo había logrado asegurar \$3 mil millones en inversiones en el sector energético.¹⁹

Política económica en la era del Pacto

El Pacto por México presentó algunos objetivos para la economía y la sociedad mexicana que líderes de los partidos políticos más importantes, con la excepción de López Obrador de Morena, estuvieron dispuestos a firmar. Como hemos visto, ha habido poco o ningún progreso apreciable de cara a alcanzar esos objetivos en los cinco años y medio desde que se firmó el Pacto. Sin embargo, podría argumentarse que no ha habido el tiempo suficiente y que el Gobierno actual ha comenzado a sentar las bases para estas nuevas políticas y metas para el futuro.

Para evaluar esta posibilidad, debemos considerar las prioridades generales de política económica del Gobierno, incluida la política macroeconómica (en particular, la política fiscal y monetaria), los objetivos declarados de esas políticas y los argumentos a su favor. Una de las mejores fuentes de esta información –completa y con datos– se puede encontrar en una publicación periódica del FMI,

¹⁷ Pemex (2018), INEGI (2018) y cálculos de los autores.

¹⁸ FMI (2017a, p. 27).

¹⁹ FMI (2017b, p. 5).

llamada informe de “Consulta del Artículo IV”. La Consulta del Artículo IV implica una visita de un equipo del FMI al país para reunirse con el Gobierno (en particular, el Ministerio de Finanzas y el Banco Central) y algunas investigaciones e intercambio de ideas, después de lo cual el FMI publica un informe.²⁰ Así, el análisis de políticas y las prescripciones en este informe generalmente representan un consenso elitista entre el FMI y el Gobierno (incluido el Banco Central) sobre el estado de la economía y qué medidas son apropiadas para el futuro. Esto no son meras opiniones del personal o la Junta Directiva del FMI. Por lo tanto, el informe puede arrojar mucha luz sobre las políticas del Gobierno y las decisiones económicas más importantes que se están barajando dentro de una amplia gama.

El informe más reciente del Artículo IV para México se publicó en octubre del año pasado. Pone un fuerte énfasis en la consolidación fiscal, es decir, la reducción la deuda pública como porcentaje del PIB a través de un ajuste presupuestario. El informe señala que el Gobierno, “consecuente con asesoramiento anterior del FMI”, “se ha adherido a su compromiso con la consolidación fiscal hasta el año 2018” y que “el plan de consolidación fiscal anunciado por las autoridades [el Gobierno mexicano] en 2014 está casi terminado”.²¹

TABLA 2

Indicadores fiscales

Indicador	2014	2015	2016	2017	2018
Saldo primario ajustado en función del ciclo	-1.5	-1.2	-0.7	1.5	1.1
Saldo general del Gobierno	-4.5	-4	-2.8	-1.1	-2.5
Gasto primario general del gobierno	24.8	24.2	22.7	20.8	20.1
Ingreso general del gobierno	23.4	23.5	24.6	24.8	22.1
Gasto general del gobierno	28	27.5	27.4	25.9	24.6
Deuda pública bruta	48.9	52.9	56.8	54.2	53.5

Fuente y notas: FMI (2017c), FMI (2017a), 2018 son estimaciones.

Esta consolidación fiscal puede verse en la **Tabla 2**. Según lo medido por el gasto primario (sin intereses), el gasto público ha caído del 24.8% del PIB en 2014 al 20.1% (proyectado para 2018).²² Este es un declive muy grande en el gasto gubernamental, algo que no se vio, por ejemplo, en los últimos 70 años en Estados Unidos.²³

Algunos gastos del Gobierno varían según el ciclo económico (por ejemplo, el gasto en políticas del bienestar para residentes de bajos ingresos es mayor cuando la economía se está desacelerando o está en recesión); además, con respecto al impacto del ajuste fiscal en la economía, no son solo los cambios

20 FMI (2018b).

21 IMF (2017a, p.17).

22 Ibid., p. 42.

23 BEA (2018).

en el gasto, sino también son los ingresos fiscales los que afectan el crecimiento de la economía. Por lo tanto, podemos ver una estimación del saldo fiscal primario cíclicamente ajustado que también se muestra en la Tabla 2. Esta medida intenta ajustar tanto los gastos como los ingresos para el ciclo económico, y también excluye los pagos de intereses. Se estima que se redujo de -1.5% en 2014 a 1.1% en 2018, o 2.6 puntos porcentuales.

Este es un ajuste fiscal considerable. En un estudio aparte, el FMI estimó que restaría 0.5% anual del crecimiento del PIB anual para los años 2015–2020.²⁴ Sin embargo, el FMI señala que su estimación del multiplicador para este ajuste debe interpretarse como un límite inferior y, por varias razones, el impacto podría ser mayor.²⁵

La consolidación fiscal tuvo éxito en reducir la relación entre la deuda y el PIB de 56.8% en 2016 a 53.5% en 2018. Sin embargo, el Artículo IV pide un mayor ajuste fiscal. El Gobierno y el FMI están de acuerdo en que “la política fiscal debería continuar apuntando a mantener la relación deuda pública/PIB en una trayectoria descendente”. Para lograr esto, el FMI estima que el Gobierno necesitaría realizar un superávit presupuestario primario “ligeramente por encima del nivel de estabilización de la deuda del 0.9% del PIB”.

El FMI recomienda “reforzar aún más el marco fiscal” para asegurarse de que esto ocurra. Esto significa reducir la “excesiva discreción” que el Gobierno tiene para invocar “circunstancias excepcionales” “en términos de cuándo y cuánto puede deteriorarse la postura fiscal y cómo puede volver al equilibrio”. Y además:

Sería deseable tener un vínculo más estrecho entre el nivel deseado de deuda pública y los objetivos de RPSP (Requerimientos de préstamos del sector público), limitar las cláusulas de circunstancias excepcionales a casos de grandes shocks de producción o de precios del petróleo, y tener una orientación explícita sobre la ruta de retorno después de invocar dicha cláusula. Las transferencias puntuales del Banco de México al presupuesto deberían utilizarse en su totalidad para reducir el RPSP y la deuda pública.

¿Qué significa todo esto en la práctica? Significa que la reducción de la deuda pública debe tener una prioridad incluso mayor que ahora, en comparación con otros objetivos sociales o económicas. Esto haría que para el Gobierno sea muy difícil hacer las inversiones públicas que podría necesitar en

24 IMF (2015, p9).

25 Además, como se señaló anteriormente, la estimación del PIB potencial del FMI para México es cuestionable; y en la medida en que estén subestimando la brecha entre el PIB potencial y el real, también subestimarán el multiplicador.

infraestructura, educación, investigación y desarrollo, a fin de cumplir las promesas del Pacto de aumentar el crecimiento o reducir la desigualdad o la pobreza. Todos estos niveles de inversión pública son actualmente bastante bajos.

Por ejemplo, menos de un tercio de los mexicanos se gradúan de la escuela secundaria. Es difícil imaginar cómo el Gobierno podría elevar sustancialmente los niveles educativos bajo el tipo de “camisa de fuerza fiscal” que se describe aquí.

El énfasis excesivo en el ajuste fiscal también implica una tendencia hacia un crecimiento económico más lento en general. Además, no está claro por qué el objetivo de impulsar la deuda por debajo del nivel del 50% del PIB es tan importante. Los pagos de intereses sobre la deuda —una mejor medida de la carga real de la deuda— actualmente son del 2.8% del PIB, lo que no es excesivo.²⁶ Solo alrededor del 34% de la deuda pública está denominada en moneda extranjera.²⁷ Como resultado, el interés anual de la deuda pública que se paga en dólares es de unos \$13 mil millones o alrededor del 3.2% de los ingresos de exportación²⁸. Este es un nivel muy bajo del servicio de la pública externa; lo que significa que es poco probable que la deuda pública contribuya a los problemas de balanza de pagos, que es el riesgo más grave de endeudamiento público, en caso llegara a ser excesivo.

Otro sesgo perjudicial que está relacionado y se hace evidente en el documento del FMI puede verse en la definición de la producción potencial. El Artículo IV muestra que México estaba operando a su potencial de producción en 2017. Sin embargo, esto se contradice claramente con la medida de subocupación del Gobierno —que realmente mide a millones de personas que luchan por hacer algo para trabajar, a veces logrando tan poco como una hora por semana— y por lo tanto no se tiene en cuenta la tasa de desempleo oficial.²⁹ Al definir la producción potencial y el desempleo de esta manera, el FMI y las autoridades mexicanas están definiendo el problema del desempleo de forma superficial y, por lo tanto, también contribuyen al prolongado estancamiento de los salarios que México ha sufrido, así como a la persistente desigualdad.

26 Basado en proyecciones del FMI para 2018. FMI (2017a, p. 41, Tabla 2).

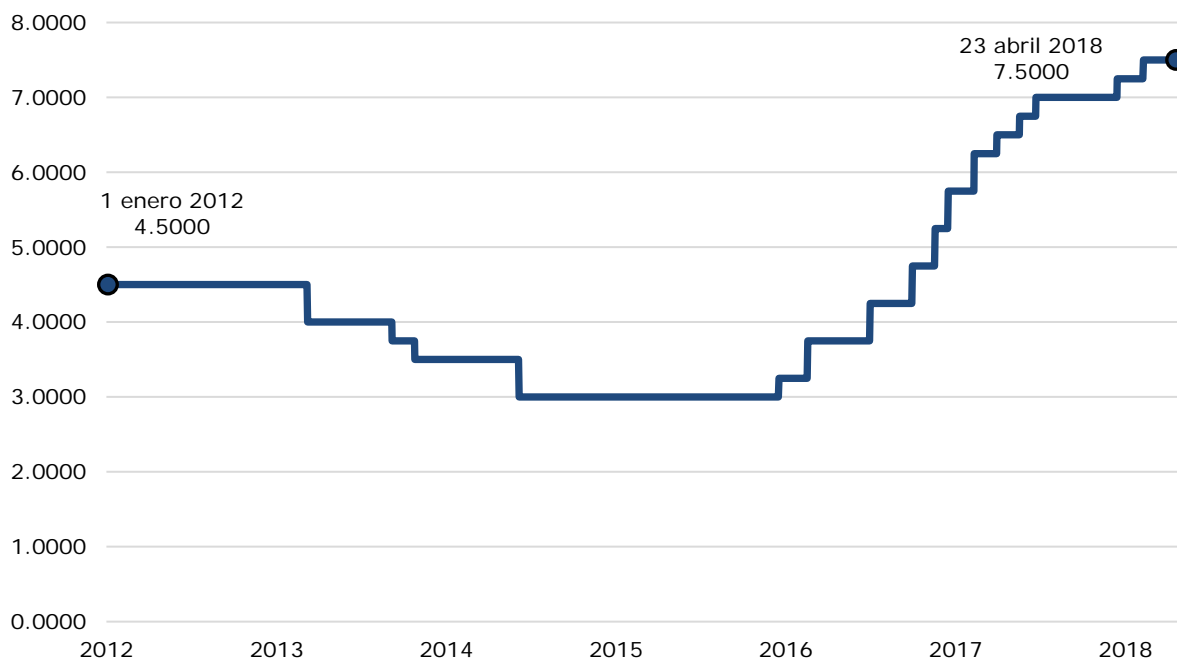
27 Basado en proyecciones del FMI para 2018. FMI (2017a, p. 55).

28 Cálculos de los autores. Banco de México (2018b).

29 Salas (2013) y Weisbrot et al. (2017).

GRÁFICO 5

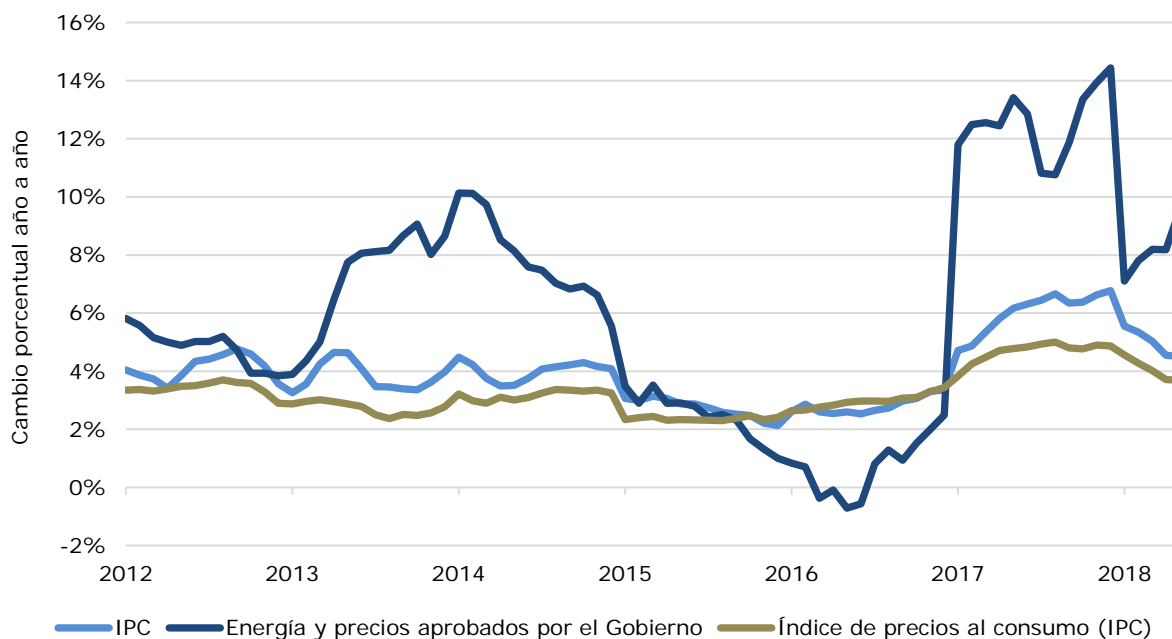
Tasa de interés de política



Fuente: Banco de México (2018c).

Lo mismo puede decirse de la política monetaria de México, la cual ha sido demasiado estricta. El Banco Central de México elevó las tasas de interés de forma bastante agresiva, elevando a más del doble la tasa del 3% de diciembre de 2015 para llegar al 7.5% en febrero de 2018. Esto se puede ver en el **Gráfico 5**. Es cierto que estaban lidiando con un aumento de la inflación, que se disparó del 2.1% en diciembre de 2015 a un máximo del 6.8% en diciembre de 2017, antes de retroceder al 4.5% en mayo de 2018, como se puede ver en el **Gráfico 6**.

GRÁFICO 6
Tasa de inflación



Fuente: Banco de México (2018d).

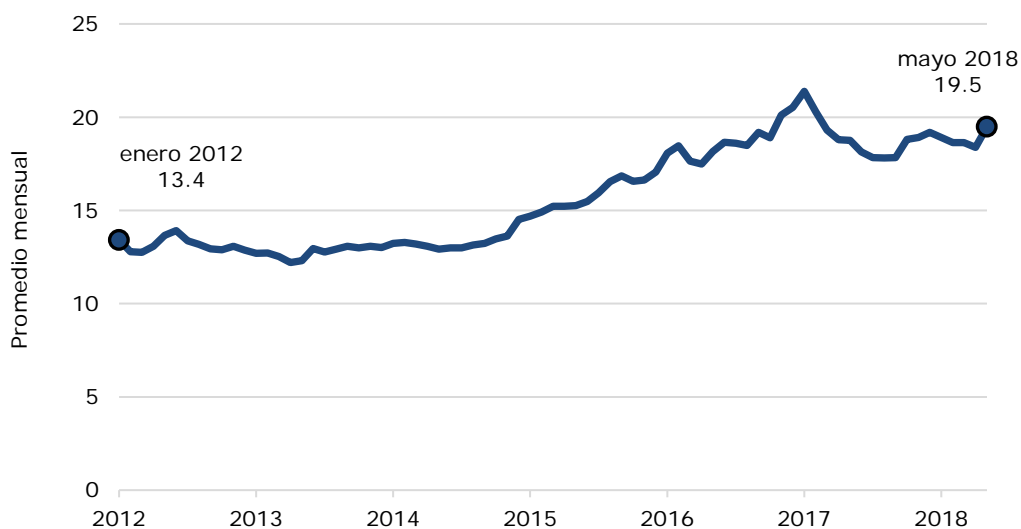
Sin embargo, el estallido de la inflación entre 2017 y 2018 no fue el resultado de una economía sobrecalentada que operaba por encima de su producción potencial o donde los salarios aumentaban más rápido que la productividad. Por el contrario, fue principalmente el resultado de dos choques negativos: primero, y lo más importante, la liberalización de los precios de la energía. El 1 de enero de 2017 el Gobierno dejó oficialmente de regular los precios de la gasolina, lo que provocó un gran incremento en los precios.³⁰ La contribución de este aumento en los precios de la energía se puede ver en el Gráfico 6. La inflación de los precios de la energía creció del 2.5% en diciembre de 2016 al 14.4% en diciembre de 2017, antes de caer al 8.2% en abril de 2018.

Como se muestra en el Gráfico 6, la inflación básica, que excluye energía y alimentos, aumentó de 2.4% a 4.9% durante el mismo período, antes de caer a 3.7% en mayo de 2018. Por lo tanto, es cuestionable si era necesaria tal medida -o tanta atención- para contrarrestar un choque temporal a los precios, el que podía disiparse y, en efecto, lo hizo.

³⁰ Agren (2017).

GRÁFICO 7

Tasa de cambio peso dólar

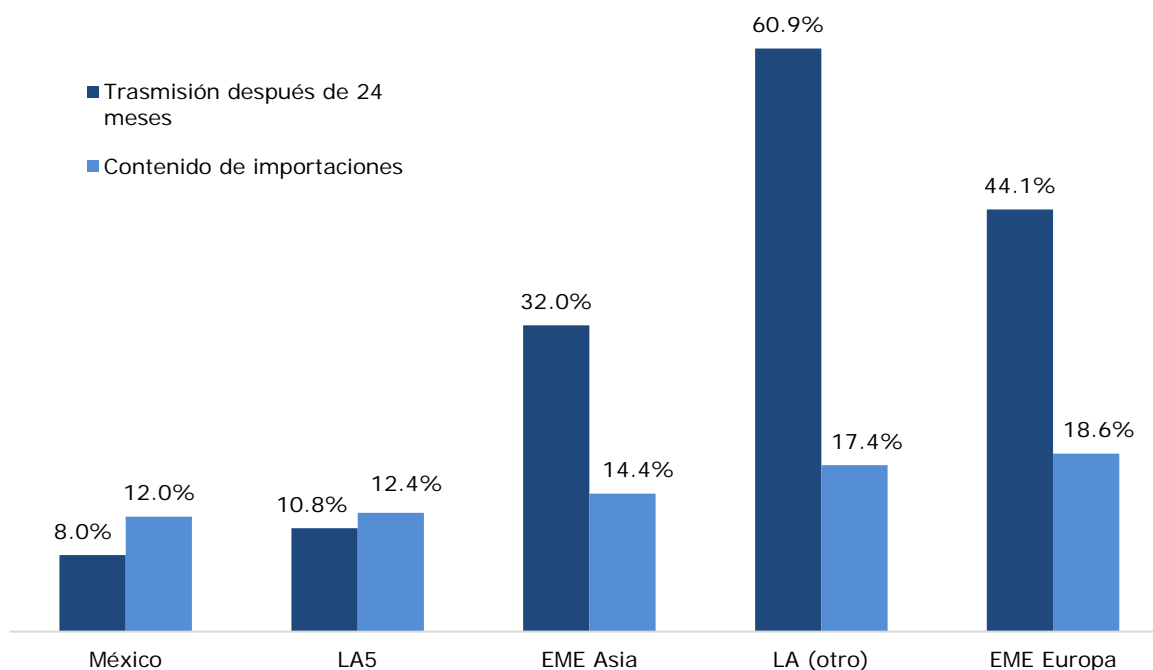


Fuente: Banco de México (2018e).

Lo mismo puede decirse de la depreciación del peso, que cayó de 12.9 pesos por dólar en mayo de 2014 a 21.4 en enero de 2017, antes de recuperarse un poco (**Gráfico 7**). También se esperaba que el impacto de este choque se disipara. México también tiene una muy baja capacidad de pasar de la depreciación del tipo de cambio nominal a los precios al consumidor. El FMI calculó la transmisión acumulado de dos años de México a sólo 8%, que es muy inferior al de otros países en desarrollo, como se muestra en el **Gráfico 8**.

GRÁFICO 8

Trasmisión del tipo de cambio y contenido de importaciones



Fuente y nota: Modificado de Carrière-Swallow et al. (2016).

LA5 se refiere a Brasil, Chile, Colombia, México y Perú. EME Asia incluye China, India, Indonesia, Malasia, Pakistán, Filipinas y Tailandia. LA (otro) es Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Uruguay. EME Europe incluye Bulgaria, Hungría, Polonia, Rumania, Rusia, Turquía y Ucrania.

Por estas razones, parece que la política monetaria de México, al igual que su política fiscal, puede ralentizar innecesariamente el crecimiento económico y el empleo, y desalentar la inversión a largo plazo.

Otro problema que enfrenta México, cuya solución también está limitada por su empeño de reducir el gasto público, es su bajo nivel de inversión en investigación y desarrollo. Desde 2013, esto se ha mantenido sin cambios en alrededor del 0.5% del PIB (para comparar, China gasta más del 2% de su PIB en investigación y desarrollo).³¹ El Pacto también pidió una mayor inversión en ciencia y tecnología. Sin embargo, las cifras del Gobierno para la inversión física pública en ciencia, tecnología, innovación y educación se ha reducido a la mitad desde 2013, desde un nivel ya muy bajo de 0.18% del PIB a solo 0.08% del PIB.³²

31 OCDE (2018).

32 Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018) y cálculos de los autores.

Conclusión

A cinco años del Pacto por México está claro -de acuerdo a los datos disponibles- que no han siquiera empezado a materializarse las promesas del Pacto de llevar a cabo una nueva era con progreso económico y social. Y el problema parece ser mucho más profundo que cualquier obstáculo administrativo o político. Por el contrario, parece que el lento crecimiento, la pobreza y la desigualdad persistentes del país están arraigados en un conjunto de decisiones importantes de política económica que se han llevado a cabo sistemáticamente durante mucho tiempo. Y como se puede ver en la Consulta del Artículo IV del FMI y otras declaraciones públicas y acciones de los funcionarios, las autoridades políticas y económicas actuales se han comprometido a continuar con este programa económico.

Después de décadas de bajo rendimiento económico que dejaron a México en el lugar número 18 entre 20 países latinoamericanos en términos de crecimiento de la renta per cápita para el siglo XXI, el país enfrenta graves riesgos a la baja en los próximos años. Algo muy importante es que la Reserva Federal de EE.UU. está camino a aumentar las tasas de interés a corto plazo cuatro veces este año, con más aumentos en 2019. En EE.UU. todas las recesiones en la era posterior a la Segunda Guerra Mundial fueron provocadas por la Reserva Federal, con la excepción de las dos últimas que fueron causadas por el estallido de burbujas de activos (en el mercado de valores en 2000 y en el mercado de la vivienda en 2007).

La dependencia de México de la economía de EE.UU. en aproximadamente el 80% de sus exportaciones significa que es bastante vulnerable a una recesión en Estados Unidos;³³ pero incluso sin una recesión en EE.UU., los aumentos en las tasas de interés de la Reserva Federal pueden tener un impacto severo en la economía mexicana si aleja suficientes flujos de capital. Esto se vio en la crisis del peso de 1994–95, donde México perdió el 9.5% del PIB en una desaceleración provocada por el ciclo de alzas de las tasas de interés de la Reserva Federal en ese momento. Y como se señaló anteriormente, la hiper-liberalización de los mercados financieros del país también lo ha hecho vulnerable a la reducción de la flexibilización cuantitativa de la Reserva Federal en 2013. Estos mercados financieros hiperliberales siguen siendo una fuente de vulnerabilidad y hacen que México sea más vulnerable a la turbulencia en los mercados financieros internacionales, la que ya podría estar comenzando con este ciclo de ajuste de la Reserva Federal.

33 Banco de México (2018f).

Por lo tanto, México, bajo el actual régimen de política a largo plazo descrito anteriormente, se compromete a pagar la deuda pública cuando el crecimiento repunte aunque sea levemente; y cuando hay nubes de tormenta en el horizonte (que también incluyen la turbulencia de las relaciones actuales con Estados Unidos y la incertidumbre de la renegociación del TLCAN), la política fiscal y monetaria se vuelven aún más un lastre para el crecimiento económico. Así, México está atrapado en una trampa de baja inversión y bajo crecimiento, sin realizar las inversiones públicas necesarias en infraestructura, investigación y desarrollo o educación. Sin dicha inversión, no puede mantener su competitividad internacional (incluso en los mercados estadounidenses con respecto a China), impulsar el crecimiento de la productividad a largo plazo o incluso mantener los ingresos fiscales necesarios de Pemex, sin mencionar la reducción de la pobreza o la desigualdad. Parece claro que se debe considerar un nuevo régimen de políticas.

Bibliografía

- Agren, David. 2017. “Mexicans are outraged over a big hike in gas prices on Jan. 1.” Washington Post, 1 de enero.
<https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2017/01/01/mexicans-are-outraged-over-a-big-hike-in-gas-prices-on-jan-1/>
- Banco de México. 2018a. “(CL279) – Salarios Mínimos.” Ciudad de México, México: Banco de México.
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=10&idCuadro=CL279&accion=consultarCuadro&locale=es>
- _____. 2018b. “Cuenta corriente.” Ciudad de México, México: Banco de México.
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA409&locale=es>
- _____. 2018c. “TASAS DE INTERES REPRESENTATIVAS.” Ciudad de México, México: Banco de México.
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=18&idCuadro=CA51&accion=consultarCuadroAnalitico&locale=es>
- _____. 2018d. “Índice Nacional de Precios al Consumidor y sus Componentes.” Ciudad de México, México: Banco de México.
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=8&idCuadro=CA55&accion=consultarCuadroAnalitico&locale=es>
- _____. 2018e. “(CF102) - Tipos de cambio diarios.” Ciudad de México, México: Banco de México.
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=6&accion=consultarCuadro&idCuadro=CF102&locale=es>
- _____. 2018f. “Exportaciones de Mercancías por Países.” Ciudad de México, México: Banco de México.
<http://www.banxico.org.mx/SieInternet/consultarDirectorioInternetAction.do?sector=1&accion=consultarCuadroAnalitico&idCuadro=CA7&locale=es>
- Bureau of Economic Analysis (BEA). 2018. “National Economic Accounts.” Suitland, MD: BEA.
<https://www.bea.gov/national/>
- Carrière-Swallow, Yan, Bertrand Gruss, Nicolás E. Magud y Fabián Valencia. 2016. “Monetary Policy Credibility and Exchange Rate Pass-Through.” IMF Working Paper, WP/16/240.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp16240.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2018. “PANORAMA REGIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.” Santiago, Chile: CEPAL.
<http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/portada.html?idioma=spanish>

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). 2014. “Evolución de pobreza por la dimensión de ingreso en Mexico 1992–2012.” Ciudad de México, México: CONEVAL.
http://www.coneval.gob.mx/Informes/Pobreza/Estatal2012/Evolucion_dimensiones_pobreza_1990-2012/AE_Indicadores_Pobreza_1990-2012.zip
- _____. 2017. “CONEVAL informa la evolución de la pobreza 2010–2016.” Ciudad de México, México: CONEVAL.
<https://www.coneval.org.mx/SalaPrensa/Comunicadosprensa/Documents/Comunicado-09-medicion-pobreza-2016.pdf>
- Cordera Campos, Rolando y Enrique Provencio Durazo, coords. 2016. “Informe del Desarrollo en México 2015.” Ciudad de México, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
http://www.pued.unam.mx/publicaciones/26/Informe_Desarrollo_2015.pdf
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2013. “Mexico: Staff Report for the 2013 Article IV Consultation.” IMF Country Report No. 13/334. noviembre.
<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=41070.0>
- _____. 2015. “MEXICO, SELECTED ISSUES.” IMF Country Report No. 15/314. noviembre.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2015/cr15314.pdf>
- _____. 2017a. “Mexico : 2017 Article IV Consultation-Press Release; and Staff Report.” IMF Country Report No. 17/346. noviembre.
<https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Mexico-2017-Article-IV-Consultation-Press-Release-and-Staff-Report-45398>.
- _____. 2017b. “Mexico : Selected Issues and Analytical Notes.” Country Report No. 17/347. noviembre. <https://www.imf.org/en/Publications/CR/Issues/2017/11/10/Mexico-Selected-Issues-and-Analytical-Notes-45399>
- _____. 2017c. “IMF Fiscal Monitor: Tackling Inequality, October 2017.” Washington, DC: FMI.
<http://www.imf.org/en/publications/fm/issues/2017/10/05/fiscal-monitor-october-2017>
- _____. 2018a. “World Economic Outlook Database.” Washington, DC: FMI.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>
- _____. 2018b. “Surveillance.” Washington, DC: FMI.
<https://www.imf.org/external/about/econsurv.htm>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). 2018. “Banco de Información Económica.” Aguascalientes, Aguascalientes, México: INEGI.
<http://www.inegi.org.mx/sistemas/bie/?idserPadre=10200130#D10200130>
- Notimex. 2013. “AMLO: Me pidieron firmar Pacto por México a cambio de incluir mis propuestas de campaña y reconocer a EPN.” Notimex, 26 de enero.
<https://www.sdpnoticias.com/nacional/2013/01/26/amlo-me-pidieron-firmar-pacto-por-mexico-a-cambio-de-incluir-mis-propuestas-de-campana-y-reconocer-a-epn>

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2018. “Gross domestic spending on R&D.” Paris, Francia: OCDE. <https://data.oecd.org/rd/gross-domestic-spending-on-r-d.htm>.
- Pemex. 2018. “Base de Datos Institucional.” Ciudad de México: México: Pemex. <http://ebdi.pemex.com/bdi/bdiController.do?action=temas>
- Peña Nieto, Enrique, Jesús Zambrano Grijalva, María Cristina Díaz Salazar y Gustavo Madero Muñoz. 2012. “Pacto por México.” Ciudad de México, México. diciembre <https://web.archive.org/web/20130123193712/http://pactopormexico.org:80/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>
- Salas, Carlos. 2013. “Labour, Income and Social Programmes in Contemporary Mexico,” en *Social Protection, Growth and Employment: Evidence from India, Kenya, Malawi, Mexico and Tajikistan*. New York, NY: United Nations Development Program. 201–234. mayo.
- Scott, John. 2009. “The Incidence of Agricultural Subsidies in Mexico.” Centro de Investigación y Docencia Económicas Documento de Trabajo 473. diciembre. <http://cide.edu/repec/economia/pdf/DTE473.pdf>.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 2018. “Datos.” Ciudad de México, México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. datos.gob.mx
- Weisbrot, Mark, Lara Merling, Vitor Mello, Stephan Lefebvre y Joseph Sammut. 2017. “¿El TLCAN ayudó a México? Una actualización 23 años después.” Washington, DC: Center for Economic and Policy Research. <http://cepr.net/images/stories/reports/nafta-mexico-update-2017-03-spn.pdf?v=2>