

EL LENTO ANDAR DE LA ECONOMÍA MEXICANA: ALGUNAS IDEAS PARA UN CAMBIO DE RUMBO

CARLOS CABRERA ESPINOSA

FEBRERO DE 2020



Carlos Cabrera Espinosa¹

Febrero de 2020

INTRODUCCIÓN

La economía mexicana se encuentra atascada desde hace 30 años. En las últimas dos décadas, el país ha tenido tasas de crecimiento promedio de alrededor del 2.5% anual, pero de menos del 0.5% per cápita.² Estas tasas de crecimiento son, a todas luces, insuficientes para disminuir la pobreza, crear suficientes empleos de altos salarios y aumentar los recursos disponibles del gobierno para mejorar y ampliar los servicios públicos. El bajo nivel de recaudación y gasto del Estado mexicano limita su capacidad para proveer de servicios sociales básicos de calidad (educación, salud, seguridad) y realizar las inversiones productivas necesarias para detonar el potencial económico de la nación (infraestructura, innovación, formación técnica, financiamiento productivo).

La economía mexicana es de las más grandes del mundo (lugar 15) con un PIB de 1.24 billones de dólares (2018), pero si tomamos como referencia el PIB per cápita (\$9,860 USD PPP), el país se ubica en la posición número 71 (Alemania: \$47,790 USD, Chile: \$15,780 USD, Corea del Sur: \$31,940 USD); bajo este criterio, México es una nación de renta media.³ También es un país con grandes desigualdades: el Gini antes de impuestos es de 0.47, y después de impuestos de 0.45 (promedio OCDE: 0.31), lo que implica que el sistema tributario tiene un impacto prácticamente nulo sobre la desigualdad. Sin embargo, algunos estudios recientes estiman valores para el Gini de México de hasta 0.70, que es aún más alto que el de Sudáfrica. El 1% más rico del país tiene el mismo ingreso que el 60% más pobre, y las fortunas de las cuatro personas más ricas pasaron de representar alrededor del 2% del PIB en 2002 a más del 8% en 2015,⁴ lo cual muestra una creciente concentración de la riqueza.

Por su parte, los salarios mexicanos son los más bajos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y están entre los más bajos de América Latina. De 2005 a 2017 el salario promedio real

aumentó únicamente en 6.5% y en 2019 se ubicó en \$6,307 pesos mensuales (\$330.8 USD) con un salario mínimo de \$102.6 pesos diarios o \$5.38 USD.⁵

Otro de los grandes problemas de la economía mexicana es la informalidad: el 57.9% de los trabajadores en México están en el sector informal (que está creciendo ligeramente desde 2009). Estos trabajadores generan el 23.3% del PIB, mientras que el restante 42.1% produce el 76.4% del PIB.⁶ Dicha condición es particularmente grave entre los jóvenes de entre 15 y 18 años, pues el 75% se encuentra en la informalidad. Estos datos explican en gran medida la razón por la que no observamos avances significativos en el bienestar de gran parte de la población, y los niveles de pobreza por ingresos han aumentado en términos absolutos desde 2008, pasando de 49.5 millones de personas (44.4% de la población) a 52.4 millones en 2018 (41.9% de la población).⁷

México tiene tres grandes retos desde el punto de vista económico: (1) transitar hacia una economía dinámica, de alto valor agregado y basada en conocimiento que permita reducir drásticamente los niveles de pobreza; (2) construir un Estado robusto y eficiente que atenúe las fuertes desigualdades del país mediante un sistema tributario justo y progresivo que brinde servicios públicos de calidad que promuevan la movilidad social, que regule los mercados de una manera inteligente y que realice las inversiones necesarias para detonar el crecimiento, y (3) reorientar el modelo de producción y consumo hacia una economía baja en carbono que no represente una amenaza para el medio ambiente. Todo esto manteniendo finanzas públicas equilibradas (déficit y deuda) y niveles de inflación estables.

¹ Carlos Cabrera Espinosa es maestro en Economía por la Universidad Humboldt de Berlín y es el coordinador de Diálogo Económico e Internacional de la Fundación Friedrich Ebert México. Este trabajo contó con el valioso apoyo de Markus Schreiber y Leonie Grunau, practicantes de la Fundación Friedrich Ebert en México.

² Campos Vázquez y Hernández Trillo (2018), p. 48.

³ Fondo Monetario Internacional (2019b).

⁴ Esquivel Hernández (2015), pp. 15 y 17.

⁵ Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2018).

⁶ Schatan (2018), p. 9.

⁷ Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019).

Avances y oportunidades

La economía mexicana es una economía relativamente industrializada en comparación con otros países latinoamericanos. Su posición geográfica la coloca en una situación de privilegio para acceder al mercado más importante del mundo. Desde la apertura comercial a partir de 1992 (fecha en que se firma el Tratado de Libre Comercio de América del Norte), el aparato productivo mexicano inició un proceso de integración a las cadenas globales de valor. Con base en esto, observamos un cambio en los sectores con mayor crecimiento; pasamos de sectores más tradicionales como la industria del hierro y el acero, los textiles, los zapatos y los muebles, a sectores más dinámicos como el automotriz, el aeroespacial, las autopartes, la electrónica, las telecomunicaciones y la industria hotelera. En el sector agropecuario observamos cambios importantes dado que hemos incrementado considerablemente la importación de granos básicos (maíz, frijol, arroz, trigo), cuyo déficit comercial pasó de 661 a 4,427 millones de dólares entre 1994 y 2018; por otro lado, han aumentado las exportaciones a Estados Unidos (EE.UU.) de productos como el aguacate, el jitomate, la miel y las berries, cuyo superávit pasó de 233 a 7,473 millones de dólares en el mismo período,⁸ lo que contribuyó a que en 2018 México ingresara al top 10 de exportadores agroalimentarios⁹ y en 2019 alcanzara exportaciones agropecuarias de 18.11 mil millones de dólares.¹⁰

Lamentablemente, como en la mayoría de los países del mundo, estos cambios estructurales no fueron acompañados por una estrategia para compensar a los perdedores de este proceso: los pequeños productores de granos básicos.

El comercio exterior ha cobrado una mayor importancia para la economía mexicana y ha sido uno de los principales motores del crecimiento desde hace más de tres décadas. En 2017, las exportaciones de bienes representaron 409.5 mil millones de dólares (35.5% del PIB), y las importaciones 420.4 mil millones de dólares

(36.5% del PIB).¹¹ En 2019, las exportaciones subieron a 435.13 mil millones de dólares, y las importaciones a 455.3 mil millones de dólares.¹² En el año 2000 la cifra era de 166.1 mil millones de dólares en exportaciones y 174.5 mil millones de dólares en importaciones. En 2017 México fue el 13.º exportador e importador a nivel global. La economía mexicana se ha insertado de lleno en el proceso de la globalización integrándose en las cadenas globales de valor, específicamente en la región de América del Norte. Un reflejo de esto es que más del 80% de las exportaciones mexicanas se dirige a EE.UU.; en un lejano segundo lugar se encuentra Canadá con el 2.79% de las exportaciones, después China, Japón y Alemania con 1.45%, 1.06% y 1.01% respectivamente.¹³ Esta concentración excesiva de las exportaciones mexicanas hacia EE.UU. coloca al país en una situación de riesgo ante potenciales cambios en las condiciones de libre comercio con dicha nación. Es cada vez más evidente la necesidad de diversificar el comercio internacional hacia regiones como la Unión Europea (UE), América Latina o Asia, lo cual ha sido reconocido como una de las principales estrategias de la Secretaría de Economía de la actual administración (diversificación, innovación e inclusión).

Sectores importantes de la economía mexicana

El sector de alimentos (producción, abastecimiento y preparación) representa el 14% del PIB, la construcción (infraestructura e inmuebles) el 19.5%. Estos dos sectores representan el 33.5% del PIB total. El sector de recursos naturales y energía representa el 12.6% del PIB (con una disminución desde 13.3% en 1990); en éste destaca la minería con un significativo incremento en los últimos años, por ejemplo: la producción de oro pasó de 14.6 toneladas en 1994 a 126 en 2017, la de plata de 2,334 toneladas a 5,815, y la de cobre de 305,487 a 742,246. Con respecto al petróleo, pasamos de una producción diaria de 2.7 millones de barriles en 1994 a 1.9 millones en 2017, alcanzando un pico en

⁸ Ruiz Durán (2019), pp. 7-10.

⁹ Morales (05/08/2019).

¹⁰ INEGI (10/02/2020a).

¹¹ Banco de México (2018), p. 369.

¹² INEGI (10/02/2020a).

¹³ Mora (2018), pp. 1, 13.

Cuadro 1. Recomposición de la economía en el período 1990-2016
(composición porcentual respecto al PIB a precios del 2013)

Sectores	1990 a 1994	1995 a 2016	Variación del período 1995-2016 respecto al período 1990-1994
Agroalimentario	14.3	14.1	-0.3
Construcción e inmobiliario	20.0	19.5	-0.6
Explotación de recursos naturales	13.3	12.6	-0.7
Industrias ligadas a cadenas de valor	13.2	14.3	1.1
Apoyos a los negocios	20.8	2.3	2.2
Bienestar social	10.3	9.8	-0.5
Otros	8.1	6.7	-1.3
TOTAL GENERAL	100	100	-

Fuente: Ruiz Durán (2019), p. 11.

2003 con 3.3 millones diarios. Esto explica en parte el problema al que se enfrentan actualmente las finanzas públicas del país. El sector industrial vinculado a las cadenas de valor representa el 14% del PIB, mientras que los servicios vinculados a las actividades comerciales representan el 23%. Los servicios relacionados con el bienestar social (educación, salud y transporte público) han mantenido un nivel estable de alrededor del 10% en los últimos años.¹⁴ (Ver Cuadro 1).

A partir del proceso de apertura comercial se han desarrollado sectores clave orientados a la exportación, entre los que destacan: (1) vehículos terrestres y sus partes (101,739.5 millones de dólares); (2) máquinas y material eléctrico (81,640.9 millones de dólares); (3) aparatos mecánicos, calderas, partes (65,889.3 millones de dólares), y (4) combustibles minerales y sus productos (22,710.9 millones de dólares), los cuales, en conjunto, representaron dos tercios de las exportaciones de México en 2017.¹⁵ En estos sectores se emplearon 4 millones de personas (de un total de 38 millones) y recibieron el 24.17% de la inversión extranjera directa (IED) en 2017.¹⁶ Sin duda, el sector con mejor desempeño en el ámbito de las exportaciones ha sido el de la fabricación de vehículos: en los últimos años ha aumentado la presencia de plantas armadoras de todo el mundo para abastecer al mercado norteamericano y México ya ocupa la séptima posición a nivel mundial. Sin embargo, el impacto potencial que esta industria podría tener en el aparato productivo nacional aún es limitado, pues las cadenas de suministro nacionales

no se han desarrollado exitosamente, el contenido nacional es muy bajo y se agrega poco valor en las líneas de producción del país.

En los últimos años también hemos observado un avance importante en el sector agropecuario, que representa el 3.35% del PIB¹⁷ y el 5.38% de las exportaciones, y es impulsado principalmente por las exportaciones a EE.UU. de productos como el aguacate, el jitomate y las berries. Otro sector destacado es el del turismo, que en 2016 tuvo ganancias de 166,000 millones de dólares (16% del PIB), genera 8.7 millones de empleos directos e indirectos (17% del total de empleos en el país) y ha crecido al 2.9% en los últimos 10 años.

Por último, una fuente importante de divisas e ingresos para un sector amplio de la población son las remesas, que representaron el 2.7% del PIB en 2017 y tuvieron una tasa de crecimiento del 9% en 2016 y del 6% en 2017. Las remesas son un motor importante del gasto y del mercado interno.

Mercado laboral, productividad y capital humano

Como se mencionó anteriormente, los salarios mexicanos son los más bajos de la OCDE y están entre los más bajos de América Latina. De 2005 a 2017 el salario promedio real aumentó únicamente en 6.5%, y en 2019 se ubicó en \$6,307 pesos mensuales (\$330.8 USD).¹⁸ Hay varios

¹⁴ Ruiz Durán (2019), p. 10.

¹⁵ Ibid., p. 15.

¹⁶ Mora (2018), p. 19.

¹⁷ Banco Mundial (2019a).

¹⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2019), p. 25.

factores que explican esta situación: por un lado, se ha instrumentado una política para mantener los salarios bajos (el salario mínimo actual es de \$123.22 pesos diarios o \$6.62 USD), entendiendo como uno de los pilares de la competitividad nacional la disponibilidad de mano de obra barata. Además, siguiendo las tendencias internacionales hemos observado una degradación gradual del poder de negociación de los trabajadores; por una parte ha disminuido la tasa de sindicalización del país y, por otra, el marco regulatorio nacional permite prácticas antidemocráticas y poco transparentes que no ponen los intereses de los trabajadores en primer lugar (contratos de protección patronal, sindicatos blancos y altos niveles de corrupción).¹⁹ Estos factores provocan que las ganancias de la productividad (cuando las hay) no se vean reflejadas directamente en un alza de los salarios.

En términos generales existe un consenso respecto a que no ha habido avances significativos en los niveles de productividad desde los años ochenta y a que combatir esta tendencia es uno de los retos más grandes para México. Mientras que el PIB del país creció 2.1% en promedio anual desde 2000 hasta 2017, la productividad tuvo una caída del 0.64% en el mismo período de tiempo.²⁰ La economía mexicana está lejos de lograr avances importantes en este rubro si la comparamos con países como Corea del Sur, Vietnam, China o la India.

La tasa de desempleo abierto en México es relativamente baja (3.1%); sin embargo, cuando observamos la brecha laboral que incluye la tasa de desempleo abierto, el desempleo encubierto y el subempleo, llegamos a una tasa del 19.1% con un desempleo encubierto del 9.7%, una tasa de subempleo del 6.3% y una tasa de desempleo abierto del 3.1%. Esto implica que 1 de cada 5 mexicanos no está empleado a su máxima capacidad.²¹

Otro problema importante es el tamaño de la economía informal (que ocupa a 6 de cada 10 trabajadores). Las empresas del sector informal son, en su mayoría, pequeñas, poco productivas y presentan altas tasas de mortalidad. Además, tienen altas tasas de rotación de personal, lo cual evita que los empleados tengan la posibilidad de acumular experiencia relevante para su desarrollo profesional y avanzar en escalafones salariales y de mayor responsabilidad. La preponderancia del sector informal no genera los incentivos para que los jóvenes concentren sus esfuerzos en el desarrollo de las habilidades y competencias necesarias para cumplir con las exigencias del mercado laboral del futuro — independientemente de si existe o no la oferta pública institucional para adquirirlas—.

Con respecto a la formación de capital humano observamos fuertes deficiencias. Los resultados de las pruebas internacionales muestran que el sistema educativo mexicano está formando generaciones enteras con marcadas debilidades en todas las áreas (de lectoescritura, matemáticas y científicas), y los escasos recursos en materia educativa con los que se cuenta se utilizan de manera ineficiente, pues todo señala que no se están formando los perfiles que el mercado laboral demanda. Por un lado, el 30.9% de las empresas reporta tener dificultades para encontrar candidatos aptos para los puestos que tiene disponibles, y, por otra parte, el 45% de los jóvenes profesionistas de entre 25 y 29 años con un empleo trabaja en ocupaciones no profesionales y sólo el 26% de los egresados de las escuelas del Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (Conalep) opina que su carrera le ayudó a conseguir un trabajo satisfactorio.²² Esto nos muestra que los programas y sistemas de formación de jóvenes del país están desarticulados de lo que demanda el mercado laboral actual y, con gran certeza, de lo que requerirán los trabajos del futuro.

¹⁹ Munguía Corella (2019), p. 6.

²⁰ Schatan (2018), pp. 9-10.

²¹ *Ibid.*, pp. 7-8.

²² Cabrera Espinosa (28/11/2018).

Finanzas públicas

La carga fiscal en México ha sido históricamente baja, los ingresos tributarios (13% en 2019, sin contar los ingresos petroleros) están por debajo de los países de la OCDE y de muchas naciones latinoamericanas. Las consecuencias de esta baja carga impositiva son la poca capacidad del gobierno para ofrecer servicios públicos de calidad y los bajos niveles de inversión pública, especialmente en infraestructura.

El *boom* petrolero que comenzó en 2003 permitió la expansión sostenida del gasto público (que actualmente se encuentra alrededor del 25% del PIB) durante más de una década a pesar de no haber habido incrementos significativos en los ingresos tributarios. Sin embargo, a partir de 2016 hemos observado una contracción del gasto de alrededor del 3% del PIB que ha tenido fuertes impactos en rubros importantes. De 2013 a 2019 el gasto en salud pasó de 2.7% a 2.3% del PIB, en educación de 3.6% a 2.9%, y en infraestructura de 3.3% a 2%. Por otro lado, el gasto que representan las pensiones pasó de 2.8% a 3.9% del PIB.²³ Aunque se observan ligeros aumentos en el gasto para la salud (2.4% del PIB) y educación (3.0% del PIB) en el Presupuesto de 2020, esto no es suficiente para alcanzar niveles deseables.²⁴ Estas tendencias son preocupantes y los efectos en la calidad de los servicios públicos ya son notorios. Ante este panorama, la necesidad de una reforma que incremente los ingresos tributarios y la capacidad de gasto del gobierno es cada vez más un consenso entre los expertos en la materia. Aun si México lograra generar los acuerdos para implementar una reforma que aumente el espacio fiscal, las presiones de gasto son enormes, por lo que se tendría que decidir si se apuesta por la construcción de un Estado social con fuertes inversiones en salud, educación y pensiones al estilo de las sociedades europeas occidentales o, alternativamente, si se implementa un programa muy agresivo de inversión pública para generar crecimiento económico al estilo de varios países asiáticos.²⁵

Inversión pública, privada y extranjera directa

En 2017, la tasa de inversión fija como porcentaje del PIB en México fue de 23.10%. Si se compara con los niveles de inversión de países con procesos dinámicos de crecimiento como China, India o Corea del Sur, observamos que estos niveles son bastante bajos. En India, la tasa de inversión fija como porcentaje del PIB es de 31.46%, sustancialmente más alta que la de México, y en China es del 44.41%. Además, observamos una tendencia a la baja en este indicador desde la década de los ochenta (1980: 30.85%) hasta el año 2002 (20.71%). Desde entonces, la tasa de inversión fija se encuentra estancada entre 20% y 24% del PIB.²⁶ Probablemente el cambio más destacado en este rubro es el de la caída de la inversión pública, que en 1982 era de 12% del PIB y en 2019 apenas alcanzó un nivel ligeramente superior al 3% del PIB.²⁷ Muchos especialistas coinciden en que éste es uno de los factores más importantes que han frenado el crecimiento en los últimos 30 años, pues la inversión pública tiene el potencial de detonar y complementar a la inversión privada. Esto se puede explicar en parte por el cambio que ha habido desde los años ochenta respecto a la concepción del papel del Estado en la economía, bajo la cual las inversiones públicas empezaron a ser percibidas como fuente de distorsiones y desplazamiento de la inversión privada.

Lo anterior ha tenido como consecuencia que México se encuentre en el lugar número 49 de 140 naciones en el ranking del Índice de Competitividad de Infraestructura 2019.²⁸ Bajo este marco hubo un cambio muy importante en la composición de la inversión en el país; en el período 1970-2015 la inversión pública cayó de 7.7% a 4.6%, mientras que la inversión privada pasó de 11.8% del PIB a 17.1%.²⁹

²³ Villarreal Páez (2019), p. 4.

²⁴ Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2020).

²⁵ Villarreal Páez (2019), p. 15.

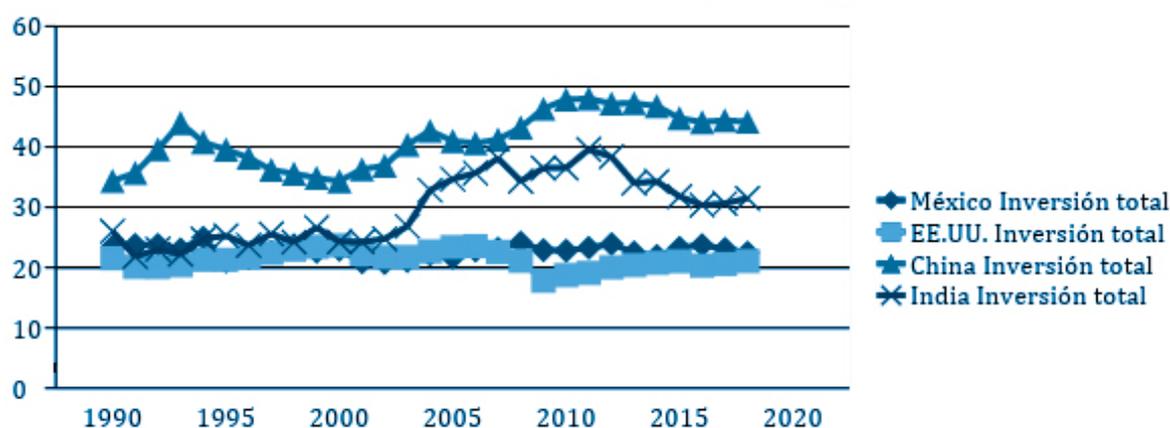
²⁶ Banco Mundial (2019b).

²⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019).

²⁸ Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (2019).

²⁹ Moreno-Brid (2017).

Cuadro 2. Inversión Total (% del PIB)



Fuente: Datos del Banco Mundial (2019)²

Por su parte, la IED tiene un papel cada vez más importante. En 2017, México estuvo en el décimo lugar entre los principales países receptores de IED (2015: 34.9 miles de millones de USD; 2017: 29.7 miles de millones de USD), detrás de Alemania (2017: 29.9 miles de millones de USD) y con EE.UU. en el primer lugar (2017: 286.9 miles de millones de USD). La IED ha crecido de forma sostenida desde hace casi cuatro décadas, pues ha pasado de 2.09 mil millones de USD en 1980 a 29.7 mil millones de USD en 2017. De los 29.7 mil millones de USD, 38.2% fueron nuevas inversiones, 31.7% reinversiones y 30.1% inversiones de cuenta. En 2017, la mayor parte de la IED vino de EE.UU. (45.9%), seguida de España (10.5%), Canadá (8.9%), Alemania (7.5%) y Japón (5.5%).³⁰ En 2019, México captó 32,921 millones de dólares, cifra 4.2% mayor a la de 2018 y la más elevada en los últimos seis años, según datos preliminares de la Secretaría de Economía.³¹

Innovación e infraestructura

La debilidad fiscal del país también afecta la capacidad de gasto en dos temas fundamentales, como lo son el gasto en innovación e infraestructura, probablemente dos de los motores más importantes para impulsar la modernización del aparato productivo, el aumento de la productividad y la calidad y cantidad de empleos. México gasta apenas 0.5% del PIB en innovación y desarrollo (I&D) en comparación con un promedio dentro de la OCDE de 2.3%. Por su parte, el sector privado gasta apenas 0.1% de su ingreso en I&D (comparado con un promedio en la OCDE de 1%). Además, el país tiene la menor tasa relativa de

investigadores en el sector privado (0.77 investigadores por 1,000 empleos) y en términos del gasto innovador per cápita solamente gasta un décimo del promedio de la OCDE.³² Las consecuencias de esta política se ven reflejadas en el registro de patentes en la nación: en 15 años se registraron 300,000 patentes en México, mientras que en Corea del Sur se registraron en el mismo período casi 3 millones. Asimismo, en México la mayoría de las solicitudes las realizan no residentes (solamente el 7% de las solicitudes son de residentes mexicanos, según datos de la World Intellectual Property Organization [WIPO]). Para hacerlo más dramático, el presupuesto del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) fue recortado un 23% en 2017. Aunque hubo un aumento del 3.8% en el presupuesto de 2020 en relación con el año anterior, el monto sigue sin igualar las cifras que alcanzó en 2016.³³

Para el tema de infraestructura los datos tampoco son alentadores. Según un reporte del Global Infrastructure Hub (2018), entre enero y noviembre de 2017 el gasto público para creación y mantenimiento de infraestructura cayó 34% (a 633,124 MDP desde los 903,722 del año anterior). El reporte recomienda mantener el gasto en infraestructura en el período 2018-2030 arriba del 3% del PIB; sin embargo, actualmente se encuentra en 1.5% del PIB. El informe señala que las inversiones actuales no son suficientes en áreas como transporte aéreo, marítimo y férreo, pero identifica la mayor deficiencia en la falta de inversiones en carreteras (brecha de inversión de más de 450,000 millones de dólares).

³⁰ Secretaría de Economía (2018), pp. 10, 15.

³¹ Usla (19/02/2020).

³² OECD (2016).

³³ Poy Solano (27/10/2019).

Estado de derecho, corrupción e impunidad

La corrupción, la debilidad institucional y la impunidad son tres grandes obstáculos para que México pueda construir una sociedad justa, próspera, segura y moderna. El país se encuentra en el lugar 130 de 180 en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional (2019).³⁴ Ubicándose en el grupo de las naciones con tendencias a la baja y ocupando el cuarto lugar en el Índice Global de Impunidad, México encabeza la lista de los países latinoamericanos. Asimismo, la inseguridad es una amenaza cada vez mayor para toda la sociedad; en los últimos 15 años el crecimiento y fortalecimiento de las organizaciones criminales han multiplicado las amenazas a la seguridad, lo cual tiene, además, un impacto negativo sobre la economía y la inversión. La construcción de un Estado fuerte, eficiente y transparente es probablemente el primer y más importante paso para retomar cualquier camino virtuoso de desarrollo. Sin la legitimidad que esto otorgaría a cualquier gobierno es prácticamente imposible pensar en una reforma fiscal que aumente la recaudación y permita hacer las inversiones estratégicas que el país necesita (infraestructura, formación de capital humano, innovación, seguridad y salud).

Temas coyunturales y el nuevo gobierno

El nuevo gobierno de Andrés Manuel López Obrador (AMLO) entró en funciones con un fuerte apoyo y legitimidad, lo que lo coloca en una excelente posición para impulsar políticas y hacer reformas estructurales de fondo. Un año después de su entrada en funciones disponía de una aprobación del 71%.³⁵ AMLO se ha definido claramente en contra de las políticas neoliberales y ha colocado el combate a la corrupción como una de sus principales prioridades; sin embargo, aún no es posible identificar una serie de políticas coherentes y articuladas. Algunas tendencias importantes que se pueden apreciar

al momento son la intención de volver a construir un Estado fuerte e intervencionista con empresas estatales robustas (principalmente Pemex y la CFE), una fuerte apuesta por políticas sociales (especialmente nuevos programas que involucran transferencias directas), una política de recuperación salarial, disciplina fiscal (austeridad republicana) y la importancia que tendrá el petróleo como palanca de desarrollo del país.

Los **programas sociales** bien dirigidos tienen el potencial de impactar el ingreso de la población más vulnerable, disminuir los niveles de pobreza y fortalecer el mercado interno. No obstante, existen límites con respecto a su sostenibilidad en el tiempo y a su capacidad para cambiar las causas estructurales de esta situación (bajos niveles de inversión y productividad, debilidad del mercado laboral y altos niveles de informalidad, entre otros). En lo que se refiere a esta estrategia han surgido críticas acerca del censo que se realizó para identificar a los beneficiarios, pues no se cuenta con información sobre la metodología, las personas que lo llevaron a cabo (voluntarios) y el potencial uso de los datos personales con fines clientelares —el alcance de estos programas y la tradición clientelar de la política mexicana aumentan el riesgo de que se utilicen con ese fin—.

Probablemente uno de los avances importantes en los primeros seis meses fue en el ámbito laboral. Se aprobó una **reforma laboral** muy esperada por los actores progresistas y se impulsó una política de recuperación de los salarios. Algunos impactos de estas políticas ya son visibles: durante los primeros cinco meses de 2019 el salario promedio nominal de cotización al IMSS aumentó en un 6.8% anual (2.4% real), alcanzando un salario promedio de \$396.2 pesos mexicanos en enero de 2020. Esto es en parte resultado de un incremento del 20% al salario mínimo en 2020, cuyo monto fijo será de \$123.22 pesos diarios,³⁶ y un aumento anterior de 16.2% al salario mínimo desde inicios de 2019, lo cual no ha tenido efectos importantes sobre la inflación (3.24% anual en 2019),³⁷ pero sí un impacto positivo sobre el consumo interno.

³⁴ Transparency International (2019).

³⁵ Moreno (04/02/2020).

³⁶ Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2019).

³⁷ INEGI (2020).

Las **políticas de austeridad** han presentado ya muchas dificultades dado que la situación inicial de las finanzas y dependencias públicas es bastante complicada. Aumentar el gasto en un programa implica forzosamente reducir el gasto en otro, y la posibilidad de una reforma fiscal se ha planteado solamente hasta el 2021. Como parte de esta estrategia se han llevado a cabo recortes muy agresivos en rubros importantes como Educación, Salud, Comunicaciones y Transportes, Economía y Turismo, y se han realizado numerosos despidos en la administración pública. Además, se han cancelado programas como el de las Estancias Infantiles y Prospera (el programa de transferencias condicionadas más importante del país que será sustituido por el programa Becas para el Bienestar Benito Juárez), lo cual ha generado muchas críticas. Los recursos liberados están siendo canalizados principalmente hacia los nuevos programas sociales, los proyectos prioritarios de infraestructura y, de manera muy importante, hacia Pemex; al parecer, la máxima es dirigir la mayoría de los recursos hacia la paraestatal.

El jefe del Ejecutivo ha declarado que el **petróleo** será la palanca de desarrollo del país, y así lo indica la orientación de sus proyectos y prioridades presupuestarias. Sin embargo, esta estrategia muestra importantes dificultades y detractores: por un lado, va en contra de la tendencia global hacia la transición energética y del potencial de las energías renovables en el país; por otro, el proyecto para la construcción de la refinería de Dos Bocas en Tabasco (uno de los proyectos insignia del sexenio) ya se ha encontrado con significativos obstáculos y críticas. En primer lugar, se cuestionan los bajos márgenes de utilidad que tiene este tipo de proyectos, el impacto ambiental de su construcción y la viabilidad de ésta en términos presupuestarios y de plazos. Cada vez más analistas se preguntan si no tendría más sentido invertir ese dinero en exploración, que es donde se encuentran los márgenes más elevados. Además, la licitación para este proyecto, que se llevó a cabo a través de una invitación restringida a cuatro de las empresas con mayor experiencia en el mundo, se declaró desierta, ya que las propuestas no cumplían con los requisitos establecidos (concluir el proyecto en tres años y tener un presupuesto de 8,000 millones de dólares). Ante esta situación se tomó la decisión de que el proyecto sea realizado por la Secretaría de Energía y por Pemex, y que sea encabezado por la secretaria Rocío Nahle.

Otros de los grandes problemas a los que se enfrenta esta estrategia son las profundas dificultades financieras de Pemex. En 2019, Fitch Ratings bajó la calificación de la deuda de la empresa petrolera en dos niveles (pasó de BB+ a BBB-), y en junio del mismo año volvió a bajarla en un nivel hasta BB+, por debajo del grado de inversión o al nivel de "bonos basura". Su perfil crediticio asilado (SCP, por sus siglas en inglés) de "CCC" significa que el incumplimiento de cubrir créditos es una posibilidad real.³⁸ Los argumentos para esta decisión tienen que ver con la baja capacidad de inversión de la paraestatal para aumentar su producción debido a la alta carga fiscal que le impone el gobierno y a sus altos niveles de deuda en 2019 (99,6 mil millones de dólares). La estrategia del sexenio anterior para atender este déficit era permitir la inversión del sector privado en exploración, cosa que se ha detenido por el momento. Fitch Ratings estima una disminución de la producción de Pemex de 5% para los próximos años. También en junio de 2019 redujo en un nivel el grado de inversión de la deuda soberana de México, de BBB+ a BBB, aunque no descarta una reducción este año. Además de la petrolera, el bajo desempeño sostenido de la nación, la carga de la deuda y el debilitamiento del marco político son los principales riesgos en la nota crediticia de México. Si bien la ratificación del T-MEC ha dado cierto alivio a la incertidumbre en el país, los inversionistas locales aún se mantienen cautelosos ante la falta de claridad en la política interna.³⁹

En 2019, Moody's modificó la perspectiva de la deuda soberana de México de estable a negativa, aunque manteniéndola al mismo nivel. La motivación detrás de esta fijación por el petróleo aún no es clara: si forma parte realmente de una estrategia integral de desarrollo económico, si se trata de una decisión que permitirá continuar con los mecanismos de extracción de rentas o si es parte de negociaciones políticas y de asignación de espacios a los simpatizantes de la coalición en el poder es algo que aún está por verse.

Los otros dos proyectos de **infraestructura**, la construcción del Tren Maya y del aeropuerto de Santa Lucía, también han sido polémicos, por una parte porque el segundo implicó la cancelación del proyecto

³⁸ Fitch Ratings (22/01/2020).

³⁹ Valdelamar (13/12/2019).

del aeropuerto internacional en Texcoco (la obra de infraestructura más importante del sexenio anterior), lo que generó importantes pérdidas económicas y tuvo un impacto negativo en la confianza de los inversionistas nacionales e internacionales, y, por otro lado, porque aún no hay claridad acerca de la viabilidad, rentabilidad e impactos medioambientales de esos nuevos proyectos.

Con respecto al **fortalecimiento de las instituciones** y a los contrapesos se observan más retrocesos que avances. Por un lado, la política de austeridad ha causado un gran número de despidos de la administración pública y recortes en muchas dependencias, y por otro, este gobierno no ha mostrado un compromiso por garantizar la independencia de los órganos autónomos y de competencia. Se ha dado inicio a una estrategia para tomar el control de los dos órganos reguladores más importantes del sector energético, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), se ha frenado la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se desapareció el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) y han aumentado las presiones para el Instituto Nacional Electoral (INE) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En lo que se refiere a las tendencias generales de la economía, el Banco Mundial prevé que se confirme un estancamiento del 0% para 2019. Los pronósticos de crecimiento para el 2020 se han ido ajustando a la baja desde un 2% hacia 1.2%.⁴¹ La cifra está muy por debajo de la expectativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que tiene una previsión de crecimiento de entre 1.5% y 2.5% para este 2020. En 2019 se observó una desaceleración generalizada en todos los sectores, pero destacan la minería, la extracción de petróleo y la construcción. El **sector agropecuario** se había mantenido con ligeros ritmos de crecimiento, pero las cifras de marzo y abril muestran signos ligeramente negativos; la **industria manufacturera** se mantuvo con signos positivos, impulsada sobre todo por el sector exportador; y el **sector terciario** se mantuvo estable.

A lo largo del año, las altas laborales ante el IMSS cayeron 48.2% (a 342,077 plazas), con lo que el 2019 se convirtió en el año más débil en cuanto a generación de empleos desde el 2009. En cifras redondas, el año pasado se generaron casi 319,000 empleos menos que los creados en 2018, y casi 460,000 menos que los observados en 2017. Los datos sobre el empleo indican una desaceleración en la creación de trabajos, pero un aumento en los salarios promedio nominales. Aunque observamos una desaceleración de la economía y del gasto público durante los últimos meses, esto suele ser común en el primer año de las nuevas administraciones, por lo que aún no hay razones para que estos datos generen alarmas.

Finalmente, existen **factores externos** que complican las perspectivas para el país, como la desaceleración de la economía global, una posible recesión y el probable escalamiento de la guerra comercial que ya ha iniciado entre China y EE.UU., así como los conflictos entre este último e Irán, los cuales se ven reflejados en el precio del petróleo. La fuerte dependencia de la economía mexicana al comercio internacional, específicamente a la economía estadounidense, aumenta su vulnerabilidad ante estos fenómenos.

41 Forbes Staff (08/01/2020).

EN RESUMEN

A pesar del gran potencial que tiene la economía mexicana, existen varios factores que la detienen, empezando por la debilidad institucional y los altos niveles de corrupción que no brindan seguridad ni certeza jurídica para un desarrollo dinámico de las actividades económicas. Aunado a esto, observamos bajos niveles de inversión (pública y privada) con una tendencia decreciente. La debilidad de las finanzas públicas limita las inversiones necesarias en innovación, infraestructura, formación de capital humano y seguridad (dejando de lado por un momento a la salud, la seguridad social y las pensiones). Además, es fundamental fortalecer las normas y capacidades para promover la competencia y el acceso al crédito (público y privado). También resulta necesario implementar una política coordinada de desarrollo productivo que defina sectores estratégicos, brinde certidumbre a los actores clave y articule programas, incentivos y presupuestos de todas las secretarías involucradas a nivel federal y estatal.

Sin duda, el punto de partida clave e imprescindible es el fortalecimiento de las instituciones y del Estado de derecho (disminuyendo drásticamente la corrupción), aumentar la recaudación al menos en un 6% del PIB (condicionado a transparentar y hacer más eficiente el gasto público), incrementar la inversión pública en infraestructura e innovación, transformar el sistema educativo, empezando por uno de educación temprana de primer nivel, educación básica con técnicas pedagógicas modernas que garanticen el desarrollo de habilidades y competencias para el siglo XXI, y un sistema de formación profesional dual que ofrezca oportunidades laborales de calidad a la población que no puede o no quiere acceder al sistema de educación superior y que aumente la competitividad de la economía mexicana. Asimismo, es necesario fortalecer los mecanismos que promueven la competencia para avanzar de una economía rentista a una orientada hacia la innovación. Para esto, es necesario que una coalición política adopte un compromiso real para impulsar una agenda de este tipo y que sea capaz de negociar, formar amplias coaliciones y alinear incentivos con el sector empresarial, los sindicatos, las organizaciones de la sociedad civil y la academia. Si esto no ocurre, difícilmente abandonaremos la tendencia que hemos observado durante los últimos 30 años: altos niveles de pobreza y desigualdad, bajos salarios, informalidad, bajos niveles de productividad, baja recaudación, baja cobertura y calidad de los servicios públicos y de la seguridad social, y más recientemente, niveles alarmantes de inseguridad.

REFERENCIAS

- Banco de México (2018):** Compilación de informes trimestrales correspondientes al año 2017, en línea: <http://www.anterior.banxico.org.mx/publicaciones-y-discursos/publicaciones/informes-periodicos/anual/%7B998FE539-09B9-5BDE-A512-5D4BCB5E967B%7D.pdf>
- Banco Mundial (2019a):** Agricultura, valor agregado (% del PIB) - México, en línea: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NV.AGR.TOTL.ZS?locations=MX>
- Banco Mundial (2019b):** Total Investment (% of GDP), en línea: https://tcd360.worldbank.org/indicadores/inv.all.pct?country=MEX&indicator=345&countries=CHN,IND,DEU,USA&viz=line_chart&years=1980,2023
- Cabrera Espinosa, Carlos:** “Perspectivas para la formación profesional en México y el mercado laboral. Dudas razonables”, en Nexos (28/11/2018), en línea: <https://educacion.nexos.com.mx/?p=1582>
- Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción (2019):** Ranking Mundial de Competitividad en Infraestructura 2018-2019 (World Economic Forum), en línea: <https://www.cmic.org.mx/cmico/ceesco/2018/RANKING%20MUNDIAL%20DE%20COMPETITIVIDAD%204.0%20EN%20INFRAESTRUCTURA%202018-2019.pdf>
- Campos Vázquez, Raymundo M. y Fausto Hernández Trillo (2018):** Buen diagnóstico, buena solución. Los retos de la economía mexicana, México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Investigación Económica y Presupuestaria (2020):** Conoce el Paquete Económico a través del tiempo (2013-2020), en línea: <https://paqueteeconomico.ciep.mx/>
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2019):** Medición de la pobreza. Pobreza en México, en línea: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/Pobrezalncio.aspx>
- Esquivel Hernández, Gerardo (2015):** Desigualdad extrema en México. Concentración del poder económico y político, México: Oxfam México, en línea: https://www.oxfamMexico.org/sites/default/files/desigualdadextrema_informe.pdf
- Fitch Ratings (22/01/2020):** Fitch Rates PEMEX's Proposed Debt Issuance, en línea: <https://www.fitchratings.com/site/pr/10108477>
- Fondo Monetario Internacional (2019a):** GDP, Current Prices. Billions of U.S. dollars, en línea: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD>
- Fondo Monetario Internacional (2019b):** GDP per capita, Current Prices. U.S. dollars per capita, en línea: <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPDPC@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOORLD/MEX>
- Forbes Staff:** Banco Mundial recorta previsión de crecimiento para México en 2020, en Forbes México (08/01/2020), en línea: <https://www.forbes.com.mx/banco-mundial-recorta-prevision-de-crecimiento-para-mexico-en-2020-1-2/>
- INEGI (10/02/2020a):** Exportaciones no petroleras, en línea: <https://www.inegi.org.mx/app/tabulados/default.html?nc=550>
- INEGI (10/02/2020b):** Indicador Mensual de la Inversión Fija Bruta. Cifras durante noviembre de 2019, en línea: <https://www.inegi.org.mx/app/saladeprensa/noticia.html?id=5541>
- INEGI (2020):** Índice Nacional de Precios al Consumidor, en línea: <https://www.inegi.org.mx/app/indicesdeprecios/CalculadorInflacion.aspx>
- Mora, Luz María de la (2018):** Perspectivas para la integración de la economía mexicana en el mundo, México: Fundación Friedrich Ebert, en línea: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15495.pdf>
- Morales, Roberto:** “México ingresa al top 10 de exportadores agroalimentarios”, en El Economista (05/08/2019), en línea: <https://www.economista.com.mx/empresas/Mexico-ingresa-al-top-10-de-exportadores-agroalimentarios-20190805-0122.html>
- Moreno, Alejandro:** “Inicia AMLO 2020 con respaldo de 71%”, en El Financiero (04/02/2020), en línea: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/inicia-amlo-2020-con-respaldo-de-71>
- Moreno-Brid, Juan Carlos (2017):** Inversión, cambio estructural y crecimiento, en línea: https://www.cepal.org/sites/default/files/document/files/juan_carlos_moreno_brid.pdf

Munguía Corella, Luis F. (2019): Productividad, salarios y trabajo digno en México, México: Fundación Friedrich Ebert, en línea: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15508.pdf>

OECD (2016): OECD Science, Technology and Innovation Outlook 2016, París: OECD Publishing, en línea: http://dx.doi.org/10.1787/sti_in_outlook-2016-en

Poy Solano, Laura: “Mayor presupuesto al Conacyt, señal en favor de la ciencia: Álvarez-Buylla”, en La Jornada (27/10/2019), en línea: <https://www.jornada.com.mx/2019/10/27/politica/008n1pol>

Ruiz Durán, Clemente (2019): México: Perfil económico-productivo nacional y sectores estratégicos, México: Fundación Friedrich Ebert (en prensa).

Santiago, Judith: “Pemex colocó deuda por 5,000 millones de dólares”, en El Economista (21/01/2020), en línea: <https://www.economista.com.mx/mercados/Pemex-coloco-deuda-por-5000-millones-de-dolares-20200121-0110.html>

Schatan, Claudia (2018): Transformación productiva, empleos y retos para la formación de capital humano en México, México: Fundación Friedrich Ebert, en línea: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15311.pdf>

Secretaría de Economía (2018): Inversión extranjera directa en México y en el mundo. Carpeta de información estadística, en línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/332558/Carpeta_IED.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2019): Transparencia presupuestaria. Observatorio del gasto, en línea: https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos

Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (2018): Salarios mínimos, en línea: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/426395/2019_Salarios_Minimos.pdf

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2019): Con aumento de 20% al salario mínimo para 2020, México tiene las bases para crecer, afirma presidente López Obrador. Boletín Número 219/2019, en línea: <https://www.gob.mx/stps/prensa/con-aumento-de-20-al-salario-minimo-para-2020-mexico-tiene-las-bases-para-crecer-afirma-presidente-lopez-obrador-230226>

Secretaría del Trabajo y Previsión Social (2020): México, información laboral, octubre 2020, en línea: <http://www.stps.gob.mx/gobmx/estadisticas/pdf/perfiles/perfil%20nacional.pdf>

Transparency International (2019): Corruption Perceptions Index 2019, en línea: <https://www.transparency.org/cpi2019?news/feature/cpi-2019>

Usla, Héctor: “México capta más inversión en 2019 pese a incertidumbre”, en El Financiero (19/02/2020).

Valdelamar, Jassiel: “Fitch mantiene calificación ‘BBB’ de México con perspectiva estable”, en El Financiero (13/12/2019), en línea: <https://elfinanciero.com.mx/economia/fitch-mantiene-calificacion-bbb-de-mexico-con-perspectiva-estable>

Villarreal Páez, Héctor Juan (2019): Pensando una reforma integral al sistema fiscal mexicano, México: Fundación Friedrich Ebert, en línea: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/15608.pdf>