

Plan Anticíclico

Beneficio para los municipios

Por Centro de Estudios Económicos del Sector Privado.
www.ceesp.org.mx
ceesp.consulta@cee.org.mx

El Plan Anticíclico –anunciado por el gobierno hace un par de meses– tiene como fin tratar de atenuar el efecto negativo sobre el ciclo económico de corto plazo que, se supone, tendría en nuestro país la menor demanda externa por parte de Estados Unidos. Constituye un conjunto de medidas de impacto a la demanda agregada dirigidas básicamente a impulsar la inversión y el empleo.

Aun cuando todo el plan en su conjunto ocasionó un serio debate por implicar un monto considerable de recursos en forma de gasto público –no solamente por las consecuencias que este tipo de políticas tiene aparejadas, sino además por las presiones inflacionarias que se han presentado en nuestro país desde el año pasado–, uno de los puntos que más llamó la atención fue el referente al desarrollo de centros productivos en zonas de alta marginación.

Lo anterior debido a que en específico la propuesta no involucra una inyección neta de recursos del gobierno, sino simplemente un conjunto de estímulos fiscales y créditos, que además trata de tener un impacto social en beneficio de las comunidades pobres.

Aunque en principio la propuesta parece atractiva, el esquema planteado por el gobierno presenta algunos aspectos relacionados con su diseño que podrían repercutir tanto en la factibilidad de ejecución como en los resultados obtenidos.

Probablemente, los factores que ocasionan un mayor interés en este momento son los referentes al destino que tendrán estos recursos, los criterios de asignación y las personas que se verán beneficiadas a través de ellos.

Esquema propuesto y municipios beneficiados

El esquema propuesto por el gobierno federal contempla el impulso al desarrollo de centros productivos en zonas de al-

ta marginación, otorgando facilidades fiscales y créditos a las empresas que se instalen en cualquiera de los mil municipios más pobres del país, además de exentar el pago de las cuotas del IMSS y el Infonavit a los empresarios que decidan ubicarse en estos lugares durante el primer año y medio de operaciones. Se calcula que este paquete de estímulos podría conseguir una disminución aproximada del 22% en los costos de instalación.

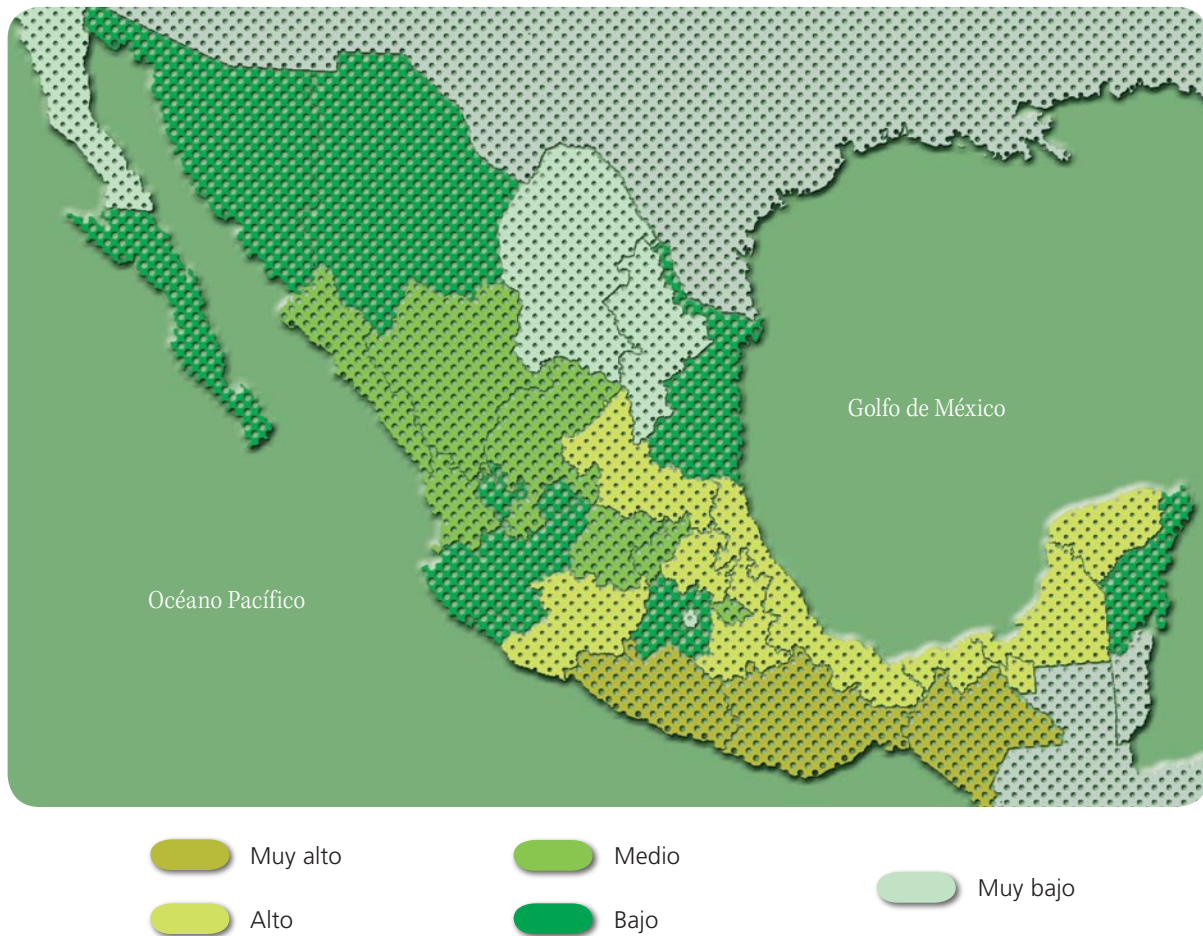
Esto busca claramente lograr una mayor actividad productiva que, de manera simultánea, consiga tener un impacto social y beneficiar a los grupos más pobres del país. La principal ventaja es que el gasto derivado del aumento en el ingreso disponible de los empresarios, a través de estos estímulos fiscales, será ejercido directo por agentes privados, proceso que por lo general conlleva una mayor eficiencia del que resultaría si el que gastara fuera el gobierno.

Aun así, en este punto se presenta una contradicción a la reforma fiscal, ya que la medida supone una serie de descuentos y subsidios que reducirían la recaudación proyectada por el gobierno, la cual a su vez es una de las condiciones necesarias para el desarrollo exitoso del Plan Nacional de Infraestructura (PNI) 2006-2012.

En relación con la parte social de esta medida y los municipios que serían beneficiados a través de ella, resulta conveniente pensar primero en el criterio de selección utilizado, para después analizar los incentivos que este último genera. Al momento, no se ha publicado una lista oficial con los nombres de los municipios que están considerados dentro de los beneficios de este plan, lo único que se ha señalado es que se dará prioridad a los proyectos contemplados dentro del PNI.

Pese a que no contamos con una lista de nombres, podemos utilizar el criterio de focalización hacia los mil municipios más pobres para tener una idea más clara acerca de la selección que este plan contempla. De acuerdo con la última clasificación proporcionada por el Consejo Nacional de Población (Conapo), en el 2005 existía un total de 2 mil 454 municipios en el país, por lo cual los mil más pobres representarían el 40.7% de este total.

México: Grado de marginación por entidad federativa, 2005



Fuente: Estimaciones de Conapo con base en los resultados del II Censo de Población y Vivienda 2005 y Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005, IV trimestre.

A nivel estatal, la mayoría de ellos se concentra en unos cuantos estados. De los mil municipios que presentan los índices de marginación más altos, 404 se encuentran localizados en Oaxaca, 111 en Veracruz, 101 en Chiapas, 65 en Guerrero y 56 en Hidalgo. Esto significa que solamente cinco estados concentran el 73.7% de estos mil municipios, en tanto que los 263 restantes se encuentran repartidos en los otros 27 estados de la República.

Considerando que todos, o al menos una buena parte de estos municipios, están concentrados en los estados con mayor atraso económico del país, en los cuales se presentan diversas desventajas que van desde problemas de tipo geográfico que imponen dificultades para tener acceso a estas comunidades hasta la ausencia de servicios e infraestructura básica, además de que la inversión que tiene que hacerse en este tipo de lugares es mucho mayor, es lógico

pensar que esto genera incentivos para que los empresarios sólo aprovechen los beneficios en los municipios más cercanos al límite superior de los mil contemplados dentro del programa.

Por lo tanto, este plan podría cumplir con la función de generar una mayor inversión, pero encontramos poco probable que ésta de verdad se destine a los municipios con mayor marginación del país y que se genere a su vez el impacto social que se espera. Además, tomando en cuenta que el país cuenta con un total de 2 mil 454 municipios, es claro que la diferencia en el desarrollo que presentan las comunidades peor clasificadas en comparación con las que se encuentran cerca del lugar mil es muy amplia y, por su puesto, el efecto multiplicador que puede tener el mismo peso invertido en una zona o en otra difiere considerablemente.▶▶

Ante ello, una de las recomendaciones propuestas para que el programa efectivamente tenga impacto en las comunidades de mayor marginación sería reducir el margen de municipios. Esta medida permitiría focalizar las inversiones a estas zonas, pero al mismo tiempo haría menos atractiva la propuesta. Por ello es tan importante definir cuál es el objetivo principal, para establecer las medidas de operación adecuadas.

Problemas asociados

Otra de las dificultades relacionadas con la medida propuesta es la referente a los tiempos de ejecución, ya que mientras la propuesta es de carácter temporal, los efectos que toma en cuenta un individuo, o en este caso los empresarios, al momento de tomar la decisión de aprovechar las ventajas que ofrece este esquema, son de carácter permanente.

Aunado a lo anterior, cabe pensar que los inversionistas están conscientes de que el déficit fiscal en el que incurre el gobierno para otorgar estos financiamientos y estímulos se pagará en años futuros, cuando la economía se recupere y retome su ciclo.

Debido a esto, cuando se lleva a cabo cualquier ejercicio simple para calcular los flujos netos de algún proyecto de este tipo a lo largo del tiempo, tiene que considerarse que el subsidio o las facilidades que otorga el gobierno solamente son válidas al momento de hacer la inversión, y que existe una probabilidad significativa de que la carga fiscal pueda incrementarse en periodos futuros para financiar el déficit fiscal en el que se ha incurrido.

Es por esto que, tomando en cuenta lo anterior, y además considerando que el efecto que tiene el lugar de ubicación del proyecto en los flujos futuros también incide de manera importante en el retorno esperado de la inversión, no resulta tan claro que el solo beneficio otorgado por el gobierno al inicio de la instalación sea determinante para que la elección se incline hacia municipios con alta marginación.

Para que el programa tenga impacto en las comunidades de mayor marginación, es necesario reducir el margen de municipios y así focalizar las inversiones, aunque esto haría menos atractiva la propuesta y el cumplimiento del objetivo principal.

Con esto no queremos decir que la elección de zonas de alta marginación no pueda generar un flujo neto mayor que en otros puntos del país. De hecho, podría pensarse que al ser sitios con poca capacidad instalada y con mayores necesidades de acceso a servicios, las oportunidades de ganancia serían mayores.

Pros y contras

Sin embargo, factores como el mercado potencial de estas zonas –caracterizado por personas de bajo ingreso y poco poder adquisitivo–, aunado a su poca industrialización, y la carencia no solamente de obras de infraestructura básica, sino además de acceso a servicios básicos, hacen más probable que el retorno de la inversión sea más alto en zonas de menor marginación.

Ahora bien, puntualicemos que el argumento anterior es válido considerando que la propuesta se refiere a la instalación de centros productivos, entendidos en general como empresas. Sin embargo, la situación es diametralmente opuesta en el caso de realizar proyectos de infraestructura, debido a que en las comunidades ésta es prácticamente nula y, por lo tanto, este tipo de construcciones puede generar tanto un alto beneficio para el inversionista como un gran impacto social para las comunidades.

No obstante, dado que las especificaciones en el diseño del programa hasta el momento no son claras en este sentido, esto dificulta hacer un pronóstico de los resultados esperados. Pese a esto, los aspectos que hemos mencionado son de gran ayuda para entender los factores que tienen peso para que el programa efectivamente impacte a los municipios que tiene como objetivo.

La conclusión es que la propuesta carece de un diseño claro que brinde certidumbre acerca de sus resultados y permita hacer un análisis completo de las ventajas y desventajas que presenta el plan. Esto es un problema recurrente en muchos de los esquemas presentados por el gobierno y ocasiona que muchas de las metas planteadas puedan no alcanzarse por una falta de planeación y mecanismos de operación claros. ❀