

PERSPECTIVAS QUE EXISTEN PARA INCENTIVAR EL GASTO PRIVADO*

Alejandro NADAL EGEA **

Muchas gracias por la invitación para estar aquí con ustedes. Con el fin de levantar interés sobre el tema que estamos analizando, voy a argumentar un poco a contracorriente de lo que parece ser la orientación de todo este Seminario. Subyace en la filosofía de este seminario la idea de que los incentivos fiscales para la investigación y el desarrollo experimental son positivos, son eficaces, que conducen a incrementos de la competitividad internacional de una economía; que aceleran el ritmo de innovación, difusión de innovaciones en una economía, que mejoran la productividad y que, en general, consideran al bienestar de la población en esta economía. Puede ser que sea así, voy a argumentar no que los incentivos fiscales sean malos o que sean contraproducentes, lo que voy a comentar es que hay cosas mucho más importantes que los incentivos fiscales, que en realidad éstos constituyen un elemento marginal en el intento por detonar el esfuerzo científico y tecnológico, y por incrementar el proceso de cambio técnico. La incorporación de cambio técnico de difusión de innovación de economía, esto es mucho más importante que los incentivos fiscales y voy a tratar de demostrar esta idea. Estoy corriendo el riesgo de que me etiqueten de alguien que siempre habla negativamente de los incentivos fiscales, no es algo negativo, está bien que existan, pero por sí solos no van a cambiar las cosas, no van a hacer una gran diferencia.

El Conacyt en los últimos años ha estado proponiendo la tesis de que el gasto privado en ciencia y tecnología en investigación y desarrollo experimental más precisamente, ha ido incrementándose poco a poco. A principios de los noventa, se presentaron datos de un incremento real-

* Documento obtenido de la versión grabada durante la sesión.

** Profesor e investigador del Centro de Estudios Económicos de El Colegio de México.

mente espectacular en el gasto privado en investigación y desarrollo, datos que fueron matizados y ajustados a la base en la segunda mitad de los años noventa. Hoy en día, más o menos nos dicen que el 21% del gasto total en investigación y desarrollo experimental proviene del gasto privado. De todas maneras, el gasto total de investigación y desarrollo experimental, el porcentaje del PIB es bajísimo en gastos generales en ciencia y tecnología, el gasto total de ciencia y tecnología que incluye educación superior y servicios tecnológicos es del 0.4% del PIB, y el gasto de investigación y desarrollo experimental más o menos el 55 o 60% de ese total. Estamos realmente en un nivel bajísimo. Ahora, hay un 21% de ese gasto en desarrollo experimental que proviene de fuentes privadas, hemos dicho que es bajísimo pero que ha aumentado en los últimos 10 años.

Yo tengo elementos para pensar que está sobrestimado lo que se nos dicen que es el gasto privado nacional en ciencia y tecnología. Voy a mencionar algunos elementos, quisiera primero preguntarles ¿por qué hay esta sobreestimación, a quién le podría interesar argumentar que el gasto privado en ciencia y tecnología ha aumentado en los últimos años? Pero si alguien tiene fe en el modelo económico que hoy se aplica en México, que se aplica desde hace 14 o 15 años, un modelo neoliberal, un modelo de economía abierta, muy radical, la gente que tiene fe en este modelo de economía abierta puede pensar que la apertura de la economía, la desregulación del sistema financiero y bancario, y la desreglamentación en general de la vida económica, ha llegado a incrementar la competencia en el sector privado entre todo tipo de empresas y esto ha propiciado (es un poco la ideología de este argumento) un incremento del esfuerzo de ciencia y tecnología o desarrollo tecnológico de las empresas privadas; por lo tanto, no es fácil que aumente el gasto privado en investigación y desarrollo experimental.

Esto puede ser. Es como la decisión que se hace en los libros de texto: la apertura aumenta la competencia. Uno de los canales de competencia es el desarrollo tecnológico y, en consecuencia, simplemente aumenta el gasto privado, pero recuerden que es sólo uno de los múltiples canales de competencia en las diferentes ramas de la producción. Por ejemplo, en la industria manufacturera los canales de competencia son muchos y variados, si ustedes quieren competir en la industria tabacalera, el desarrollo tecnológico no es lo más importante como canal de competencia, sí es importante, pero no es ni de lejos el más importante, el

canal de competencia número uno son los gastos de publicidad. La barrera de entrada, si se quiere competir con Marlboro o con Camel, no va a ser que se tenga un nuevo filtro en un cigarrillo, va a ser el gasto astronómico en publicidad, a nivel mundial. De la misma manera en otras industrias, el costo, el canal de competencia dominante puede ser el costo de la mano de obra o puede ser el acceso a los insumos o puede ser la red de comercialización. Son muchas y muy variadas las modalidades que opta la competencia intercapitalista en diferentes ramas de la producción, probablemente el cambio técnico sea importante en muchos de ellas, en algunos de ellas es dominante, sabemos que hay ramas en donde la inversión en investigación y desarrollo experimental es muy fuerte, con cualquier unidad que quieran tomar, por unidad de producto o por ventas, pero eso no es característico de toda la industria y en todo caso, para el caso de México, por ejemplo, si uno ve el peso que tienen en la industria los sectores en las ramas que hacen investigación tecnológica eso no va a significar el aumento en el gasto privado para el desarrollo experimental.

¿Cuáles son las fuentes para conocer cuánto gasta el sector privado en desarrollo experimental? Tenemos dos fuentes que menciona el Conacyt, la primera es la encuesta nacional de empleo, salario, tecnología y capacitación que hicieron el INEGI y la Secretaría de Trabajo, con la participación del Conacyt, y la otra es la encuesta del gasto en investigación y desarrollo experimental, que ya llevan tres encuestas en el Conacyt organizadas por el INEGI. No voy a entrar en detalles pues sería un poco aburrido, pero les voy a describir muy rápidamente en qué consiste, voy a listar el tipo de problemas que se presentan con estas dos encuestas.

El primer problema que se presenta es la muestra. El marco muestral que hemos utilizado en las encuestas no es representativo de la industria mexicana, del sector privado; pues no nada más está la industria, sino que está el sector servicios también; o sea, la muestra no es representativa del sector privado. Por ejemplo, en la encuesta sobre gasto en investigación y desarrollo experimental se excluyen todas las empresas menores de 50 empleados, ustedes dirán que quizá ellas no hagan investigación, puede ser, pero de entrada hay un sesgo y hay una fractura en la manera como se diseña el marco muestral para esta encuesta y los resultados a los que se quiere llegar, es un despropósito hacer una encuesta que de entrada sabemos que tiene un marco muestral que no es representativo.

Otro problema que tienen es que hay sectores que están sobrerrepresentados en la muestra al ponderar el peso de ciertos sectores y se cometen errores importantes que conducen a una sobrestimación del gasto privado en investigación y desarrollo tecnológico.

Así por el estilo hay otros errores. Hay otro problema serio que es el grado de control que tienen el Conacyt y el INEGI sobre las respuestas. Las preguntas clave sobre el gasto privado —cuánto gasta la empresa en investigación y desarrollo experimental— en vez de preguntar cuánto gasta su empresa, cuánto canaliza la empresa anualmente en el último ejercicio a esta lista de actividades las definimos de una manera especial, muy específica, debe preguntarse directamente cuál es el monto, cuál es el porcentaje de los ingresos de la empresa que se destinan a investigación y desarrollo experimental, pues ya de entrada hay otro problema muy fuerte, pues no se sabe muy bien cuántas visitas hubo. Las encuestas de la Fundación Nacional Norteamericana sobre gasto privado en ciencia y tecnología incluyen normalmente una serie de visitas y de controles, no nada más por los encuestadores sino también por ingenieros y técnicos especializados que van a la empresa y que saben perfectamente que no les están tomando el pelo, por que si se hace una encuesta y le preguntan a un empresario si su empresa innova, va a decir que sí, por supuesto. ¿A qué se refiere con innovación? Y empieza uno a desentrañar y se encuentra que en realidad parte de investigación es control de calidad, parte es mantenimiento, parte es solución de problemas específicos, pero no son investigación —que son valiosos, por cierto, pues son el núcleo de una capacidad de aprendizaje y de asimilación de tecnología— ni desarrollo experimental.

No sólo no estoy seguro de encontrar en estas encuestas las respuestas, sino que inclusive no me extenderé más sobre esto; sólo les diré que hay una correlación en el caso de la encuesta sobre el gasto en investigación y desarrollo experimental, el gasto que realizan 370 empresas en investigación y desarrollo experimental, ese promedio se extrapola a una parte de la muestra que responde a haber hecho gastos en investigación pero que no especifica el monto, que son alrededor de 600 empresas. Esta extrapolación permite llegar a estimaciones sobre gastos del sector privado que consisten en una sobreestimación, hay que hacer un análisis un poco más detallado para saber cuál es el grado de sobreestimación y ajustar de manera adecuada las cifras que hoy por hoy nos presenta el Conacyt.

Hay otras maneras también de ver la importancia que tiene la inversión en investigación y desarrollo experimental en el sector privado que tiene que ver con el desempeño de las empresas en diferente ramas en materia de productividad, en materia de competitividad internacional, en materia de exportación de bienes de alta tecnología. Existen bases para todo eso, estamos realizando un estudio auspiciado por la Academia Mexicana de Ciencias y la idea es llegar a tener una estimación precisa del gasto, pero también a tener una estimación o una idea más rigurosa de cuáles son los determinantes del gasto privado en ciencia y tecnología, porque no nada más importa tener una cifra muy precisa del gasto privado y dar una cifra para tal año con tal cantidad. Les puedo decir la cantidad que el Conacyt reportó en 1997. Estamos hablando que el gasto en investigación y desarrollo experimental en 1997 fue de 2,895 millones de pesos para todo el sector privado —eso incluye servicios, incluye cosas como hoteles y restaurantes, comunicación, intermediación financiera, bienes raíces, que sumó 289 millones de pesos— en investigación y desarrollo experimental, según el Conacyt. Entonces, hay una serie de rubros que hay que quitar, limpiar los datos y ajustarlos con el fin de tener una estimación clara de cuál es el gasto; pero más importante es ¿para qué se quiere tener la distribución de gastos? Y la respuesta es: para tener un análisis más riguroso de cuáles son los determinantes de la inversión en investigación y desarrollo experimental.

Hay elementos en las encuestas del Conacyt que son importantes para la discusión de la política fiscal, que les voy a mencionar muy puntualmente; después hablaré de cuáles son los efectos determinantes del gasto en investigación y desarrollo experimental. Hay un movimiento central en la encuesta que nos dice lo siguiente: si se toma el gasto que hace una empresa en innovación tecnológica, resulta que solamente el 18% de ese gasto proviene de la investigación y el desarrollo experimental.

Ya de entrada se plantea una pregunta para la política fiscal sobre investigación y desarrollo experimental y los datos que nos presentaron en la mesa anterior me parecen sumamente interesantes la forma en que operan en ese sentido. Están impactando sólo el 18% de todo el gasto que se hace en actividad de innovación de una empresa, estos datos provienen de las encuestas del Conacyt y hay que verlos con cuidado, por ejemplo, en otros rubros, adquisición de maquinaria y equipo para la innovación es del 58%; gastos en el diseño y arranque de las fuentes del proceso de innovación, puede ser maquinaria o problemas de procesos

discretos o continuos, es del 9%; la adquisición de tecnología externa 6%; gastos de lanzamiento 5%; gastos de capacitación 4%; investigación y desarrollo experimental intramuros 12%; investigación y desarrollo experimental extramuros 6%; y esto es lo que está impactando cualquier posición que tengamos sobre incentivos fiscales para investigación y desarrollo experimental.

Se pueden decir dos cosas, no sé si son excluyentes o no. Una, quizá los incentivos fiscales justamente son muy necesarios, y dos, que si hay incentivos fiscales aumentaría esta inversión en investigación y desarrollo experimental. Podría ser, pero hay que tener cuidado con esto. Voy a decir que el sacrificio fiscal sería bajo, los ingresos tributarios que se van a dejar de recibir o recaudar por la Secretaría de Hacienda son relativamente modestos, entonces puede valer la pena hacer esta inversión, asumir este sacrificio fiscal. Pero igual puede querer decir que no va a hacer gran diferencia porque estamos concentrando las baterías sobre una parte pequeña del problema; la verdad esto requiere de un análisis más cuidadoso y a mí me gustaría pensar un poco cuál es el entorno económico al interior del que se toman las decisiones de estas empresas, algunas de las cuales van a tratar de incentivar fiscalmente para que aumente su gasto en investigación y desarrollo experimental.

Soy un crítico radical del modelo, de la estrategia económica que se trata de aplicar en México, y creo que tengo razón y de esto he discutido con economistas y voceros del gobierno actual, así como de los gobiernos anteriores, y me he dado cuenta que no tienen elementos para discutir frente a un análisis más riguroso, de lo que es el desempeño de la economía mexicana y las contradicciones internas del modelo económico que hoy se aplica en México, creo que esas contradicciones internas y ese mal desempeño de la economía mexicana o del modelo que se aplica hoy en día, es el responsable de que tengamos problemas en materia de creación de empleos, en materia de distorsiones sectoriales, en materia de distorsiones regionales, en materia de pobreza y desigualdad social, en materia de poca capacidad de financiar nuestra capacidad de importación a través de nuestras exportaciones, es decir, que tenemos un modelo económico que está desempeñándose mal y que ese mal desempeño, el entorno macroeconómico que marca este modelo económico, es probablemente el determinante principal del éxito o del fracaso de una empresa privada en México hoy en día.

Cuando se arranca este modelo económico en México, cuando se implanta este modelo económico en México hace 14 años, los objetivos de la nueva estrategia económica eran muy fáciles de enunciar. México iba a alcanzar un ritmo de crecimiento sustentable elevado, pero sobre todo de manera sustentable, de manera continua, sin demasiadas fracturas en el ritmo de crecimiento, iba a ser estable esta tasa de crecimiento. Este crecimiento además se iba a dar con equilibrio en las cuentas externas. Una de las grandes críticas al modelo de sustitución de importaciones era que se había agotado su potencial porque cuando crecía tenía un déficit en la balanza comercial, en la cuenta corriente y eso implicaba necesariamente hacer ajustes y frenar el crecimiento. Ya no podía crecer sin generar un desequilibrio externo. El nuevo modelo de crecimiento permitiría crecer con equilibrio en las cuentas externas.

El nuevo modelo también permitiría tener equilibrio en las variables macroeconómicas internas. Íbamos a poder crecer sin inflación, íbamos a poder crecer sin desequilibrios en las finanzas públicas —por tomar dos variables macro fundamentales— y desde luego esta tasa de crecimiento sustentable iba a generar empleos, iba a generar bienestar de manera suficiente para las necesidades del país.

Si ustedes analizan los últimos 13 años, el desempeño de la economía mexicana, en todos y cada uno de estos rubros o puntos, tenemos o un fracaso o un éxito artificial que se logra a costa de un sacrificio en el desempeño en otras partes de la economía, o con un gran costo social. Crecimiento sustentable no hemos tenido, hemos tenido más bien estancamiento sustentable, como yo le llamo, eso sí hemos tenido, y aún más con grandes distorsiones. Antes se decía que cuando la economía mexicana necesitaba generar un millón de empleos, bastaba con crecer a un 5% o 5.5% el PIB anual y el año pasado creció 7% y apenas se generaron 700 mil empleos.

Este año vamos a crecer a la mitad o quizá menos de la mitad del 7%, el año pasado tuvimos un déficit en la cuenta corriente que se pudo financiar más o menos holgadamente. Este año vamos a crecer a la mitad de lo que crecimos el año pasado, y el déficit en la cuenta corriente va a ser más o menos igual o ligeramente superior quizá, al del año pasado, o sea que tenemos unas cuentas externas y una relación con respecto al PIB completamente distorsionadas.

Tenemos logros en materia de control de la inflación por supuesto, pero ustedes saben, igual que yo, cómo se logra controlar la inflación,

y esencialmente se logra a través de una política monetaria restrictiva que controla la demanda y que provoca tasas de intereses muy elevadas; se logra a través de una paridad cambiaria sobrevaluada que afecta de manera desastrosa a toda la planta industrial y a las cuentas externas, por eso es que tuvimos el problema del déficit en la balanza comercial tan agudo en el primer semestre de 2001.

Así, que el logro de la inflación se hace a costillas de cosas que están pasando en otros departamentos de la economía y también se logra a través de un control del salario real, la idea es contener la demanda agregada; ésta se controla con una política monetaria restrictiva, un control del salario real y con la paridad sobrevaluada. Tres maneras muy costosas de controlar una inflación con una obsesión de lograr niveles de inflación análogos al de la economía norteamericana.

Tampoco tenemos equilibrio en las cuentas internas en lo que concierne a inflación. Las tasas de interés tampoco han bajado, ahora dicen muchos que ya comenzaron a bajar, pero la tasa nominal no es la que es interesante, la tasa real sigue siendo mucho muy elevada. Descubrimos este año lo que más o menos veíamos que existía; pero que el gobierno no había confesado: que también tenemos un desequilibrio fiscal astronómico, el gobierno reconoció que en este año (2001) el déficit, el balance público, es decir incluyendo el servicio de la deuda, era siete veces mayor que el déficit que le dijo al Congreso General, en noviembre, cuando le envió el proyecto de presupuesto y el proyecto de Ley de Ingreso para 2001, y solicitó la autorización de un déficit del 0.5% del PIB. Luego llegaron con todos los diputados y se empujó la idea de incrementar el déficit, y se autorizó un déficit de 0.65% del PIB. Pero en marzo, la Secretaría de Hacienda nos dice que no, que en realidad el déficit verdadero, que está en la página de internet, que los requerimientos financieros nuevos, reales, del sector público son 3.5% del PIB. ¿Qué incluye ahí? Pues los intereses del IPAB, del Fobaproa, que no se nos había dicho qué iban a hacer con ellos, porque en el sexenio pasado se dijo que se iba a pagar la parte real, y el compromiso inflacionario todo el mundo se preguntó cómo se iba a hacer eso. No hubo respuesta, por supuesto, porque están apuntados en los bancos, eso hay que pagarlos algún día, y eso está incluido ahora sí en el déficit. No los aburro más con esto, simplemente que descubrimos que la tesis de que la estabilidad macroeconómica no trae inflación es un logro frágil y muy vulnerable, como vimos en 1994, el día que hay un ajuste cam-

biario, la inflación se dispara y se disparan las tasas de interés y todo se hace en un ambiente de caos de volatilidad. En fin, el modelo mismo tiene una serie de contradicciones.

Entonces el modelo tiene a mi juicio un récord de mal desempeño bastante claro, que a mí me conduce a pensar que lo que se necesita en este país son cambios importantes a nivel de la concepción de la política monetaria y de la política fiscal y de la relación entre estas dos órdenes de política macroeconómica. Necesitamos definitivamente proceder a algún tipo de regulación de la cuenta de capital en la balanza de pagos, estas son palabras mayores en términos de política macroeconómica. ¿Por qué digo esto? Porque es la única manera de asegurar o de tener una política monetaria que responda a las necesidades de la economía mexicana y que permita realmente bajar las tasas de interés y no seguir con esa retórica. Tenemos ya 12 años oyendo hablar que van a bajar las tasas de interés y ¿cuándo van a bajar?

El rescate bancario, por ejemplo, no ha funcionado y es costosísimo, y los resultados hoy en día son los siguientes: al primer trimestre de este año, la captación en los bancos sigue siendo algo así como la mitad de lo que era en 1994, el financiamiento proporcionado por los bancos sigue siendo algo así como el 40% de lo que era en 1994, o sea la actividad bancaria, el sector bancario sigue en declive, a pesar de que la economía crece 7%. Guillermo Ortiz, del Banco de México, dijo que era realmente sorprendente. Pues no, no sorprende. Lo que pasa es que el crecimiento del pastel es completamente distorsionado, están creciendo mucho unos sectores, pero otros están muy aplastados, muy estancados y algunos están incluso en franca recesión. Lo que estamos generando es una economía que es francamente un monstruo, en términos de sus distorsiones sectoriales. Si ustedes ven los datos, por gran división y por rama, son realmente alarmantes, hay que terminar con eso, hay que revertir muchos procesos yo creo que eso se hace con cambios importantes, cambios medulares, no con cambios de comercio en la política macroeconómica, no son propuestas radicales las que se necesitan, eso es muy importante, porque cuando uno dice estas cosas lo etiquetan inmediatamente de utópico o radical, o las dos cosas. No. Yo creo que son medidas realistas que existen en muchos países.

Ahora, cuando uno piensa en este gran panorama, ¿dónde quedan los incentivos fiscales para la investigación y el desarrollo experimental? Pues seguramente tienen un lugar en alguna parte. Pero el mensaje central

que quiero transmitir hoy es que si no se hacen cambios sustanciales en los componentes medulares del modelo económico, entiéndase política monetaria y política fiscal, sobre todo política monetaria, en todo el sistema regulatorio, el sistema financiero y bancario, si no se hacen esos cambios yo creo que hablar de incentivos fiscales para la investigación y desarrollo experimental no van a hacer una gran diferencia, los problemas centrales de nuestra economía van a seguir ahorcando al país. Lamento que suene un poco pesimista, en realidad no lo es, yo creo que hay más alternativas.