

México: los dos primeros años del Gobierno de la Madrid

J. M. CELORIO PRIETO *
M. GARCÍA ESPINA *
A. SANTAMARÍA *

El presente trabajo, continuación del que, bajo el título «Antecedentes y causas de la crisis mexicana», presentábamos en el n.º 4 de «Revista CIDOB d'Afers Internacionals», debe entenderse como un intento de aproximación a la realidad, en especial económica, de México, luego de los dos primeros años del gobierno de Miguel de la Madrid.

Un grave problema con el que nos encontramos al iniciar el estudio era la falta de datos de primera mano, ya sea estadísticos o políticos, de estos años. La proximidad en lo temporal de ciertos acontecimientos y la habitual lentitud con que se preparan los informes económicos nacionales nos ha obligado a trabajar frecuentemente sobre cifras estimadas, en lo económico, y con la escasa perspectiva de análisis que da la proximidad de los hechos, en lo político.

Las fuentes fundamentales se encuentran en la revista oficial de Comercio Exterior y en diferentes boletines de información, sudamericanos y europeos, no despreciando, tampoco, todos aquellos artículos, directamente relacionados, de cuya fiabilidad no nos cabían dudas. Ahora bien, la información oficial disponible sobre los resultados finales de 1984 es prácticamente nula. Por ello, conscientes de que se pasaba revista a la política propuesta, para ese año se examinan los objetivos fundamentales y su instrumentación en el Presupuesto. Precisamente por las lagunas informativas, se ha preferido no entrar en el examen de 1985 y no se encuentra en el texto mención alguna sobre las más recientes dificultades (léase devaluación o caída de los precios del petróleo en julio), apartándo-

* José Manuel Celorio Prieto (Antropólogo); Manuel García Espina (Economista); Antonio Santamaría (Economista).

nos, voluntariamente, de un lenguaje periodístico en el que no cabe enmarcar las páginas que siguen. Entiéndase, pues, el presente trabajo como un análisis del primer tercio del presente sexenio y como continuidad, de momento cronológica, a las páginas publicadas el pasado año.

1. EL PRECIO DE LA ESTABILIZACION

La crisis económica que surge en México a final del sexenio de José López Portillo producirá un deterioro económico de las clases trabajadora y campesina. Las medidas económicas adoptadas en los inicios del sexenio de la Madrid se enmarcan en un período transitorio, tras el cual los elementos de control social deberán variar. Los esfuerzos de la clase dirigente por renovar y modernizar el aparato estatal y el espectro político inciden en esta dirección.

Los objetivos económicos de crecimiento perseguidos conjuntamente por el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) i el Plan Nacional de Desarrollo (PND) vienen marcados globalmente por el Fondo Monetario Internacional (FMI). El marco de las propuestas elaboradas por el FMI representan, a modo general, una contracción del gasto público; limitación de las importaciones; encarecimiento del crédito, y la reducción del ingreso y consumo de los asalariados.

El propio gobierno ha reconocido que la política económica para superar la crisis tiene un elevado coste social. Los efectos no se han hecho esperar.

El índice de paro y el nivel de subempleo han aumentado. El capital privado aumenta sus ganancias por la vía del incremento de los precios, mientras los asalariados afrontan una fuerte constricción de su poder adquisitivo. Las clases económicamente débiles, que han fracasado en la creación de un frente común reivindicativo, no se han visto representadas por las fuerzas políticas de izquierda, que no han sabido plasmar políticamente, mediante un programa alternativo, el descontento de las clases populares.

Estos factores, junto al riesgo de explosión social, inducen al aparato del Estado mexicano a una consolidación de la estructura de control por medio del Partido Revolucionario Institucional (PRI), introduciendo reformas que incidirán en el sistemas político. Hacer frente al populismo supone otro frente de actuación importante.

Resulta curioso que el gobierno mexicano, en sus luchas por lograr una economía realista y por evitar una mayor erosión de los sistemas de control social y político, se escude precisamente en estos controles objeto de revisión.

Las recetas económicas llevadas a cabo por el gobierno para superar la crisis han conducido a una sobrepresión en la elevada temperatura del movimiento sindical.

Entre la clase trabajadora existe la intuición, simple pero creíble, de que la dureza de la crisis es consecuencias del excesivo afán de lucro de la burguesía y parte de la burocracia. La conflictividad laboral que surge desde 1983 tiene repercusiones considerables en el movimiento sindical y en el gobierno.

Los sindicatos van a fracasar, al coincidir su demanda por un alza de los salarios con momentos de fortaleza del gobierno, avalada por ciertos éxitos económicos. El gobierno de la Madrid descubrirá una conflictividad laboral debida no tan sólo a la problemática salarial; el desacuerdo sobre la desigualdad en el reparto de las riquezas puede traer graves consecuencias políticas.

El sector agrario mexicano padece las consecuencias, junto con la industria y el comercio exterior, de la nefasta herencia del período López Portillo. La política anti-agraria llevada a cabo, y la posición del gobierno a favor de un inmovilismo en el campo, han decantado al campesino hacia la formación de una organización de carácter nacional que pueda frenar el deterioro agrícola.

La Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA), que aglutina organizaciones descontentas con la política agraria de López Portillo, nace fruto de esta inquietud como respuesta a los intentos de control del movimiento campesino por parte del gobierno. La CNPA rechazará a finales del sexenio anterior el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la ley de Fomento Agropecuario, pilares básicos de la política del gobierno para favorecer al medio y gran hacendado.

El campo mexicano padece una herencia fatal desde hace décadas. Escasez de tierras, bajos precios de garantía, falta de créditos, desempleo..., son problemas que coexisten y a los que no se encuentra solución. La CNPA aborda la situación con los principios basados en la tradición de lucha del «zapatismo». Se aboga por una liquidación del latifundismo y una organización colectiva de la producción para contrarrestar la política anti-campesina llevada a cabo por el gobierno mexicano.

La lucha por la posesión de la tierra ha sido y es causa de enfrentamiento entre el campesino y el Estado. La represión desmedida del gobierno ante las reivindicaciones campesinas explica la existencia de presos políticos campesinos en México.

La llegada a la presidencia de Miguel de la Madrid no ha supuesto ningún cambio sustancial en la política de explotación campesina. A pesar del compromiso de promoción de un desarrollo rural integral, de la Madrid ha encaminado su política agraria hacia un inequívoco apoyo a la burguesía rural.

Este cúmulo de problemas sitúa a México en una encrucijada, por un lado prestigio exterior y por otro falta de credibilidad interior. El reconocimiento internacional que disfruta el actual gobierno mexicano por su política, cada vez más moderada, hacia Centroamérica, no ha servido para lavar las corruptelas que se extienden por los campos económico y político de la vida mexicana.

El ciudadano mexicano camina hacia el escepticismo y el sistema político disfruta cada vez de menos credibilidad, como demuestra un reciente trabajo realizado por el Instituto Mexicano de Opinión Pública. En el mencionado estudio, elaborado antes de las elecciones de julio, se atribuía sólo un 13 % de opinión favorable a la veracidad de las elecciones, mientras que un 55 % dudaba de la honestidad de los resultados. Estas diferencias porcentuales reflejan el latente deterioro político que vive México, pudiendo en cualquier momento salir a la superficie obligando a cambios estructurales en su vida política.

Se había vaticinado que con las elecciones del 7 de julio de 1985 se pondría en un brete al PRI, al movilizar diversos partidos el descontento popular provocado por las medidas económicas del gobierno y el sentimiento de continuo fraude electoral. Pero ni el Partido de Acción Nacional (PAN), apoyado según se dice por Estados Unidos como castigo al gobierno mexicano por su política hacia Centroamérica, ni el Partido Socialista Unificado de México (PSUM), ni ninguno de los otros partidos que se presentaban a los comicios, han logrado hacer mella en el siempre victorioso PRI.

La abstención, producto del desencanto y de las dudas que despertaban las elecciones, y la desunión de los partidos de izquierda muestran un futuro panorama político preocupante. Sólo el derechista PAN se ha presentado como una posible alternativa al PRI; su campaña electoral basada en la transmisión de la idea de que la crisis actual es culpa de las corruptelas y mala gestión del gobierno priista y de que si no ganan las elecciones es a causa de fraude electoral, le ha dejado mucho campo abierto al juego político a este emergente partido mexicano. Pero hoy por hoy, no se vislumbran grandes cambios ni en la política interior ni en la internacional llevadas a cabo por el gobierno de Miguel de la Madrid.

La política exterior de México que conduce el gobierno de la Madrid sigue la línea de actuación de López Portillo y anteriores presidentes. Coincidiendo prácticamente con el mandato de López Portillo, las declaraciones de política exterior mejicana, hasta entonces testimoniales, pasaron a adquirir gran peso en la región, apoyadas por los recursos económicos que aportó el «boom» petrolero. Este factor, acompañado de avances en el terreno económico a nivel interno y una pérdida de influencia de Estados Unidos en la zona, contribuyen al papel de México como potencia regional.

Respeto a la soberanía nacional, derecho de los pueblos a la autodeterminación, no injerencia en los asuntos internos de los estados y solución pacífica y negociada en las cuestiones en litigio son las líneas maestras de la política exterior mexicana. México, además, interviene en los foros internacionales siguiendo las tesis de los ideólogos del Tercer Mundo, y promueve sus propios conceptos sobre el papel de los países en desarrollo en las relaciones internacionales. Acorde con sus principios tradicionales, México contribuye al fortalecimiento de la paz y el diálogo internacional. En este aspecto, el gobierno de la Madrid ha mostrado un especial interés por la solución pacífica de los conflictos en América Central.

México aporta un punto de vista distinto al de Estados Unidos a las soluciones en la región. México critica las tendencias proteccionistas en la zona de los Estados Unidos, que advierten el caso de Nicaragua dentro de la dinámica Este-Oeste. México, y en general en Grupo de Contadora, explican la situación centroamericana como una consecuencia de los conflictos provenientes de las desigualdades sociales y económicas.

En otras líneas de actuación internacional, México goza de una autoridad que le confiere su reconocida autonomía en los foros de discusión. Sin embargo, la superación de la crisis interna no se hace solamente a costa de los sacrificios de la clase trabajadora, sino también de concesiones en materia de política exterior, evitando beleidades dialécticas. La tendencia a la moderación que se está produciendo en la política exterior mexicana sobre el tema centroamericano muestra cuán poderoso es el vecino del

Norte y las presiones comerciales que éste puede hacer sobre México para la superación de su crisis financiera.

2. LA ECONOMÍA MEXICANA ANTE LA CRISIS

La sociedad mexicana se encontraba en 1982 en una de las más profundas crisis económicas de su reciente historia. El Producto Interno Bruto (P.I.B.), que durante los años anteriores (1978-1981) había crecido a una tasa anual promedio del 8,4 %, registraba durante este año una caída del 0,2 %. La inflación había entrado en un proceso de incremento galopante, alcanzando en el año 1982, según cifras oficiales, la cota del 100 %. La deuda externa había sobrepasado los 80.000 millones de dólares y la economía mexicana se manifestaba insolvente para cumplir con sus compromisos financieros externos; lo que había llevado al Gobierno de López Portillo a solicitar a la banca internacional una prórroga de noventa días en el pago de los mismos.

El peso había iniciado un proceso imparable de devaluación continua, habiendo pasado de una cotización en enero de 1982 de 24,16 pesos por dólar a 70,0 pesos por dólar en setiembre del mismo año. El sistema financiero se encontraba prácticamente descapitalizado, y la fuga de capitales alcanzaba proporciones inusitadas.

Ante esta situación la estrategia económica del Gobierno de la Madrid, tal como se expresa en el «Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988», se centra en la consecución de un doble objetivo: la superación de la crisis económica, y el inicio de transformaciones cualitativas en la estructura productiva mexicana que permitan recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases más sólidas y duraderas.

3. LA POLÍTICA ECONÓMICA DEL NUEVO GOBIERNO

La superación de la crisis económica requería la instrumentación de una política firme y decidida orientada a combatir los graves desequilibrios, internos y externos, de la economía mexicana. Para ello se establece como principales objetivos de su política económica:

1. El control y posterior reducción del proceso inflacionista desatado hasta entonces.

2. Reordenar el caótico mercado de cambios mexicano, recuperando la confianza en el peso. En esta línea se pretendía lograr un tipo de cambio realista y relativamente estable, en un marco de vuelta gradual a la libertad cambiaria.

3. Aumentar la generación de ahorro interno del país, tanto en su vertiente pública como privada. Ello implicaba, ineludiblemente, la reducción del déficit del sector público, así como el establecimiento de tasas de interés reales positivas que estimularan el ahorro privado interno.

4. Por último, se proponían defender la planta productiva mexicana de los embates de la crisis, y mitigar en la medida de lo posible los efectos de la mismas sobre el nivel de empleo.

La consecución de los anteriores objetivos se instrumentalizaba a través de un conjunto de políticas específicas orientadas a tal fin. Analicemos, brevemente, estas políticas.

Política cambiaria

Manteniendo el objetivo de una vuelta gradual hacia un sistema de libertad cambiaria, se estableció inicialmente un doble mercado de cambios. Por un lado, todas aquellas divisas susceptibles de ser controladas en la práctica formaban parte del mercado de cambios controlado. De hecho, estas divisas abarcaban el 80 % de las transacciones previstas en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país. Para el resto de transacciones regiría el mercado libre de divisas.

A la apertura del mercado cambiario mexicano, el 20 de diciembre de 1982, las cotizaciones eran las siguientes:

Mercado Controlado:

95,00 pesos por dólar, a la compra.

95,10 pesos por dólar, a la venta.

Estableciéndose un desliz del tipo de cambio de 13 centavos de dólar por día.

Mercado Libre:

148,50 pesos por dólar, a la compra.

150,00 pesos por dólar, a la venta.

Por último, se establecía un tipo de cambio especial (71,96 pesos por dólar) para el pago de la deuda externa.

Esta brusca devaluación del peso se dirigía a impulsar las exportaciones a la vez que debería desalentar, al encarecer su precio interno, las importaciones. Lo anterior permitiría la reducción del importante déficit de la balanza por cuenta corriente, aumentando así la capacidad de pagos externa del país, lo cual era imprescindible si se pretendía cumplir las obligaciones establecidas en la Carta de Intenciones firmada entre el Gobierno mexicano y el F.M.I.

Por lo que respecta a la cotización del peso en el mercado libre, se estableció pensando que la misma estimularía suficientemente el retorno al mercado mexicano de las transacciones que se habían trasladado al lado norteamericano.

Política monetaria y fiscal

Los objetivos de reducir la inflación y estimular el ahorro interno se pretendían alcanzar, básicamente, a través de la política monetaria. La puesta en práctica de una rígida política monetaria restrictiva, y las consiguientes alzas en la tasa de interés, corregirían el exceso de liquidez de la economía mexicana, reduciendo así la presión de la demanda sobre los precios.

La elevación de la tasa de interés estimularía, a su vez, la generación de ahorro privado interno y su canalización por medio del sistema financiero.

Uno de los elementos clave en el éxito de la política monetaria antiinflacionista era evitar la emisión primaria de dinero como fuente de financiación del déficit del sector público, lo cual se conjugaba con el objetivo de incrementar el ahorro público. Para ello se estableció como meta la drástica reducción del déficit del sector público, que debería pasar de representar el 17,6 % del P.I.B. en 1982 al 8,5 % del P.I.B. en 1983.

La reducción del déficit público se debía alcanzar tanto por medio de medidas fiscales como a través de la disminución del gasto público. Según el «Programa Inmediato de Reordenación Económica», el estado incrementaría sus ingresos, durante 1983, en un 4,4 % del P.I.B. Estos ingresos provendrían fundamentalmente de un alza en el Impuesto sobre el Valor Añadido (I.V.A.), y de aumentos sustanciales en los precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público. Por otra parte, el nivel de gastos del sector público debía disminuir en un 2,3 % del P.I.B.

Protección de la planta productiva y del empleo

Con el propósito de defender el nivel de empleo, en la medida de lo posible, de los embates de la crisis económica y de las consecuencias derivadas de la aplicación de un estricto plan de austeridad, el «Plan Inmediato de Reordenación Económica» establecía el siguiente programa:

«Con relación al primer objetivo de empleo, se ampliarán y reorientarán los programas públicos más intensivos en mano de obra, principalmente en zonas rurales, en particular infraestructura carretera, vivienda, infraestructura ferroviaria, agua potable y alcantarillado»

Las medidas destinadas a proteger la planta productiva mexicana se centraban, básicamente, en un programas de cobertura de riesgos cambiarios encaminado a aliviar la situación de las empresas que se encontraban con una enorme carga financiera externa; y en el propósito de la administración pública de orientar las compras del sector estatal de la economías hacia proveedores nacionales.

4. ESTRATEGIA ECONOMICA

La estrategia de política económica del nuevo Gobierno mexicano contiene, en el corto plazo, dos subperiodos. En un primer momento, aproximadamente durante la primera mitad de 1983, se trataría de aplicar una política de «shock» concretada en alteraciones bruscas de los instrumentos de política económica. Estas alteraciones deberían concentrar sus efectos negativos sobre las principales variables económicas en los primeros meses del año 1983, para posteriormente conseguir una tendencia a la estabilidad de las mismas que permitiera evitar nuevos cambios bruscos.

Era absolutamente necesario realizar una fuerte devaluación del peso que acercase su tipo de cambio a su nivel real. Esta política de establecer la cotización del peso por debajo de su nivel de mercado, (subvaluación), perseguía un doble objetivo. Por una parte, por lo que respecta al mercado libre, estimular definitivamente el retorno al mercado mexicano de los

capitales que operaban en la frontera norteamericana. Por otra, en lo que se refiere al mercado controlado, la subvaluación inicial del peso y la depreciación diaria del mismo en 13 centavos de dólar pondría, impulsaría las exportaciones a la vez que permitiría cubrir, sin necesidad de recurrir a nuevas macrodevaluaciones, el diferencial de inflación respecto a otros países.

Ahora bien, la devaluación del peso iba a provocar, lógicamente, un fuerte encarecimiento de las importaciones mexicanas, generando de esta forma una tendencia al alza de los precios. En base a esta consideración, se preveía que no sería posible mantener el margen de subvaluación inicial ya que de intentarlo, a través de una nueva devaluación, ello provocaría con toda probabilidad una peligrosa espiral: devaluación-inflación-devaluación.

La reducción del déficit público requería, en opinión de las autoridades económicas mexicanas, un fuerte incremento del I.V.A. y de los precios y tarifas del sector público; lo cual, evidentemente, iba a implicar un importante empuje al alza en el nivel de precios.

Por último, la elevación de las tasas de interés, necesarias para fomentar el ahorro interno, significaba un encarecimiento de los costes financieros de las empresas y, por lo tanto, un reforzamiento de la tendencia inflacionista.

En definitiva la brusca alteración de los instrumentos de política económica-macrodevaluación del peso, subida del I.V.A. y de los precios y tarifas del sector público, elevación de los tipos de interés que hemos denominado «política de shock» iba a generar, inicialmente, un mayor proceso inflacionista.

Este proceso debería ser rápidamente frenado y revertido hacia la baja por la política monetaria restrictiva y por la reducción del déficit público. Política monetaria restrictiva que debería ser absolutamente drástica si pretendía alcanzar su objetivo. Este era el elemento central de la estrategia económica del nuevo Gobierno.

Si una vez absorbido el empuje inicial al alza de los precios, que se debería concretar en los primeros meses de 1983, se conseguía posteriormente reducir progresivamente la tasa de inflación, la política económica mexicana estaría en camino de conseguir el conjunto de sus objetivos.

En efecto, la disminución de la inflación permitiría que la prevista pérdida de competitividad externa no fuera excesiva, y que por lo tanto la subvaluación inicial del peso y la depreciación diaria del mismo jugarán su papel de compensadores de la diferencial de inflación con el exterior, convergiendo las paridades hacia el tipo de cambio real y hacia el equilibrio de las mismas.

La reducción de la inflación permitiría, también, que la tasa de interés real tendiera hacia valores positivos, impulsando de esta forma el ahorro interno y la formación de capital.

Si, por el contrario, no se conseguía revertir la tendencia alcista de la inflación, la estrategia económica mexicana estaba condenada al fracaso. La inflación absorbería y rebasaría la subvaluación del peso, disminuyendo rápidamente la competitividad de las exportaciones mexicanas. Como consecuencia de lo anterior disminuiría la capacidad de pagos externos del país, haciendo aún más difícil el cumplimiento de sus obligaciones externas; o bien, obligaría a realizar una nueva macrodevaluación con el propósito de restituir la competitividad de sus exportaciones, lo cual

comportaría la espiral devaluación-inflación-devaluación.

La no reducción de la inflación imposibilitaría la generación de tasas de interés reales positivas, desestimulando el ahorro interno y la formación de capital.

En definitiva, el éxito o el fracaso de la política económica mexicana se centraba en el abatimiento de la inflación.

5. EVOLUCION DE LA ECONOMIA MEXICANA DURANTE 1983

El programa económico del Gobierno de la Madrid preveía para 1983 una reducción de la inflación a una tasa del 55 %; un estancamiento o ligera caída del Producto Interno Bruto; y que la cuenta corriente de la balanza de pagos redujera su déficit de 4.878,5 millones de dólares (1982) a alrededor de 3.000 millones.

Sin embargo, el P.I.B. a precios constantes descendió en un 5,7 % respecto al año anterior; la tasa de inflación fue del 80,8 %; y la cuenta corriente de la balanza de pagos mostró un superávit sin precedentes de 5.547,7 millones de dólares.

Es decir, la contracción de la actividad económica y el crecimiento de los precios fueron mayores a los previstos, y por el contrario el saldo de la cuenta corriente de la balanza de pagos fue mucho más favorable de lo programado.

Analicemos con algo más de detalle la evolución de las principales variables de la economía mexicana durante 1983.

Contención de la inflación

Si bien la tasa de inflación fue superior a la prevista, se alcanzó durante el año uno de los objetivos fundamentales: la reversión de la tendencia alcista. Durante los primeros meses de 1983 la inflación continuó aumentando, registrando en Abril de este año una tasa anual de crecimiento respecto al mismo mes del año anterior del 117,2 %. Ello fue debido a la brusca elevación de los precios y tarifas del sector público, y al encarecimiento de las importaciones causada por la macro-devaluación del peso.

Sin embargo, a partir de mayo de 1983 se logró revertir la tendencia alcistas de los precios alcanzándose en diciembre una tasa anual de inflación del 80,8 %. La disminución del nivel de precios fue consecuencia de la brusca caída de la demanda internas causada, a su vez, por la reducción de los salarios, por la sustancial reducción del circulante monetario que pasó de una tasa de crecimiento del 61,9 % en 1982 al 43,1 % en 1983, y de la drástica disminución del déficit del sector público.

Reducción del déficit del sector público

Las finanzas del sector público, a pesar de que se alcanzó sustancialmente el objetivo de reducir en un 50 % la magnitud de su déficit, registraron una evolución en cierta forma contraria a la prevista.

En el programa económico del gobierno para 1983 se estimaba que los ingresos fiscales deberían crecer en un 4,4 % respecto al P.I.B., contribuyen-

do así de forma preponderante a la reducción del déficit, siendo de menor importancia la reducción del gasto (2,3 %). Por el contrario, en la práctica, la disminución del gasto público se convirtió en el principal componente de la reducción del déficit (3,9 %), siendo la contribución de los ingresos menor a la esperada (3,7 %).

Este último factor se debió a que la sustancial caída del P.I.B., superior a la prevista, se reflejó en una menor recaudación tributaria real. Ello fue especialmente relevante en el caso del Impuesto sobre la Renta.

Al tener que incidir en mayor medida de lo programado sobre la reducción del gasto público, el estado mexicano se vio obligado a desistir de importantes proyectos de inversión básica, considerados necesarios inicialmente para el proceso de modernización y reestructuración del aparato productivo mexicano.

Es importante señalar la importancia que adquieren, en el caso mexicano, la incidencia de las variables externas sobre la evolución de su economía, y en particular sobre sus finanzas públicas. La caída en el precio del petróleo significó, según cifras del Banco de México, una disminución en los ingresos del sector público de alrededor de 170.000 millones de pesos. Sin embargo, esta disminución fue compensada por la contracción en el monto total de los intereses de la deuda externa causada por la baja de las tasas de interés internacionales en el primer trimestre de 1983.

Balanza de pagos y mercado cambiario

Los mercados cambiarios alcanzaron cierta normalización durante 1983. Es indudable que este objetivo no se hubiera alcanzado sin el proceso de reestructuración de la deuda externa que tuvo lugar a lo largo de este año. Los contratos de reestructuración de dicha deuda firmados durante 1983, cubrían el 98 % de la deuda externa pública que vencía entre agosto de 1982 y diciembre de 1984. Esta reestructuración permitía al estado mexicano gozar de un período de gracia de cuatro años en el pago del principal de la deuda, al cabo de los cuales los pagos del mismo se distribuirían en cuatro años más.

En el mercado libre de cambios, la macro-devaluación realizada en diciembre de 1982 alcanzó el objetivo buscado de repatriar los capitales instalados en el sur de Estados Unidos. En efecto, se observó una dramática disminución en el volumen de operaciones llevadas a cabo por las casas de cambio instaladas al otro lado de la frontera.

La cotización del peso en el mercado libre registró cierta estabilidad hasta setiembre de 1983, mes en el que se decidió deslizar su tipo de cambio en trece centavos de dólar por día. Ello fue debido a que las autoridades económicas consideraron que no era todavía oportuno permitir la unificación del mercado cambiario, que estaba a punto de realizarse debido al desliz diario de 13 centavos de dólar del mercado controlado. En base a esta consideración se decidió deslizar el tipo de cambio del mercado libre en la misma cuantía que en el mercado controlado, permitiendo así proseguir con un doble mercado de cambios.

En lo que se refiere al mercado controlado, el margen de subvaluación existente a principios de año juntamente con la política de depreciación diaria, permitieron absorber el diferencial de inflación entre México y sus

principales socios comerciales sin merma sustancial de su competitividad externa. Es más, en estimaciones de Banco de México, a finales de año todavía el peso mantenía cierto margen de subvaluación.

Las exportaciones mexicanas experimentaron, durante este año, una evolución muy favorable, siendo especialmente significativo el crecimiento observado por los productos no petroleros, 13,6 %, y particularmente por los productos manufactureros (21,5 %).

Las causas de este incremento en las exportaciones mexicanas se encuentran en la subvaluación del peso mencionada anteriormente; en la recuperación de la economía de E.E.UU. que tiró de la demanda externa mexicana; y en la disminución de la demanda interna que obligó a orientar la producción hacia el exterior.

Sin embargo, el elemento decisivo que explicaría el superávit de la balanza por cuenta corriente (5.547,7 millones de dólares) y el saldo favorable de la balanza de mercancías (13.678,3 millones de dólares), es la drástica reducción en el nivel de las importaciones. El nivel de las mismas disminuyó respecto al año anterior en un 61,5 %, siendo especialmente relevante las reducciones en bienes de equipo (72,5 %) y bienes de consumo (82,0 %).

Esta caída en el nivel de importaciones fue consecuencia de la devaluación del peso, de la política monetaria antiinflacionista orientada a disminuir la demanda interna, y del control realizado por las autoridades económicas para reducir al máximo posible el volumen de las mismas.

En definitiva, fue consecuencia de la política de austeridad aplicada por el Gobierno, que tuvo como corolario lógico una importante caída en el nivel de actividad económica y, por lo tanto, en el volumen de las importaciones.

6. LOS CRITERIOS GENERALES DE LA POLÍTICA ECONOMICA PARA 1984

En el mes de noviembre de 1983 el Presidente, Sr. de la Madrid, enviaba a la Cámara de Diputados el documento en que se recogían los «Criterios Generales de Política Económica» para el año siguiente y que serviría de base para la elaboración de la Ley de Presupuestos para 1984 (Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de la Federación para 1984).

Poco tiempo después, en enero de 1984, los sres. Secretario de Hacienda y Crédito Público, Jesús Silva Herzog, y el Director General del Banco de México, Miguel Mancera Aguayo, firmaban la Carta de Intención dirigida al Director Ejecutivo del F.M.I., Sr. De Larosière, en la que, en 29 puntos, figuraba un repaso a los primeros resultados del Programa Inmediato de Reordenación Económica, emprendido a finales de 1982, junto a los objetivos y medios para 1984.

Se iniciará en este último año la segunda etapa del Programa Inmediato de Reordenación Económica que, con el objetivo fundamental de renovación y cambio estructural, debe entenderse enmarcado en el PND, lo cual impone un juicio a medio plazo antes que un examen de medidas coyunturales.

En su exposición de los «Criterios Generales de Política Económica para 1984», el presidente reconocía, al lado de la evolución favorable observada en 1983, que sólo mediante el esfuerzo continuado podrá conseguirse la estabilidad necesaria para un crecimiento futuro sin sobresaltos.

A nivel global, al documento se centra en la necesidad de normalizar la actividad económica y financiar la deuda (Objetivo que se instrumenta sobre diferentes medios que en la exposición aparecen como objetivos) y, al fin, en racionalizar la estructura económica.

Vamos a entrar en el detalle, punto por punto, de los diez criterios generales a los que aportaremos datos presupuestales que les dan apoyo, así como otros, reales de fin de ejercicio, que medirán el grado de realización de los objetivos que se proponen.

1. Combatir la inflación

La reducción de la inflación continúa siendo el objetivo prioritario del gobierno. De mantener el diferencial inflacionario con los países clientes, sólo quedará el recurso a una nueva devaluación para mantener el nivel de las exportaciones. En este sentido, cabe destacar que, aproximadamente, el 90 % de las ventas mexicanas se dirige a países industriales cuyas tasas de inflación alcanzan, con respecto a México, la proporción de 1:11, lo que obligaría a las autoridades económicas a elevar la depreciación diaria del peso de los 13 a los 17 centavos por día, con respecto al dólar. No obstante, no puede ocultarse que, si bien, el objetivo del 40 % de inflación para 1984 sería, finalmente, superado con creces (60 %) logró corregirse desde el 80 % de 1983.

2. Comenzar la recuperación en el segundo semestre

Como objetivo, supone adelantar la esperanza de que los indicadores cambiarán pronto. Las cifras, provisionales, de que disponemos apuntaban a un crecimiento negativo, respecto de 1982, del 3,5 % real, lo que significaría un 3,2 % de crecimiento, ahora positivo, respecto a 1983.

Las abundantes lluvias, la asistencia técnica, el apoyo del crédito y una política de precios de garantía remuneradores, permitirían un importante crecimiento en el sector agrario (que ocupa el 40 % de la población activa) que supondría reducir las importaciones de alimentos en un 30 % respecto a 1983, año en que la producción, en términos reales, cayó un 5,7 % respecto a 1982. De otro lado, las tasas de crecimiento en el sector eléctrico, la industria manufacturera y, en general, el sector industrial en conjunto, se acercaría al 7 % respecto a 1983, haciendo bueno el pronóstico. Aún en la construcción, que había caído un 18 % en 1983, se produciría una mejora importante, registrando en el mes de junio una tasa del 6,8 % respecto a diciembre anterior.

3. Mantener el nivel de vida de la mayoría mediante la protección del salario y los programas de desarrollo social

Con un crecimiento de la población, entre 1982 y 1984, de 5,5 % y una reducción, en el mismo periodo, del 3,5 % del P.I.B., sobran comentarios.

La lucha contra la inflación y la recuperación registrada han pasado por la moderación salarial y, por tanto, por el consiguiente empobrecimiento a nivel global. Ahora bien, como promedio nacional, al salario mínimo general creció un 51 % entre enero de 1983 y el mismo mes de 1984, mientras entre enero de 1982 y enero de 1983 lo hizo en un 62,6 %, para unas tasas de inflación del 78 % y del 99 %, respectivamente. Con ello, el éxito se limitaba a conseguir un empobrecimiento, parcial, inferior al del año anterior.

La realidad, bien conocida, es que sólo mediante una eficaz lucha contra la inflación puede asegurarse la protección del poder adquisitivo. Los programas de desarrollo social en este terreno se dirigían a regular los precios de los productos básicos y del salario real. En cualquier caso, la situación de las finanzas públicas tampoco permitiría ampliar los programas de gasto.

4. Defensa del empleo

La caída del mercado interno, cercana al 30 % en 1983, provocó que más de 1.000 empresas del ramo de bienes de capital estuvieran, a comienzos de 1984, a punto de desaparecer. El desempleo en el sector se situaba ya en el 50 % y era superado en la industria de la construcción.

La política oficial en este terreno consistiría en proseguir los programas regionales de empleo que suponen canalizar el gasto público hacia objetivos con fuerte contenido de mano de obra (vivienda, acciones de desarrollo comunitario en las áreas populares de las ciudades, etc.).

Lo cierto es que la expansión demográfica de los últimos años, con una tasa anual media de crecimiento del 3,4 % (1970/81), supone aportar cada año al mercado de trabajo 800.000 nuevos trabajadores, cifra que difícilmente puede absorber una economía en pleno ajuste.

5. Saneamiento de las finanzas públicas

Esencialmente, el problema se reduce a gastar menos y a ingresar más. Es un claro medio antiinflacionista al intentar reducir las necesidades de financiación del sector público.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la disminución, en términos reales, observada en el gasto choca con el papel de Estado tutelar asignado durante el presente sexenio como forma de protección de las clases menos favorecidas ante la difícil coyuntura.

Los progresos, no obstante, son significativos. En 1983 el déficit público, excluido el pago de los intereses de la deuda, se corrigió del 9,2 % del P.I.B. hasta un superávit cercano al 2 %. En este año, los ingresos tributarios aumentaron, en términos reales, en un 7,6 % y en un 18,2 % los no tributarios. Esta situación variaría en 1984, año en que se proyectó un crecimiento del 52,7 % de los ingresos del gobierno federal (cifra relativamente modesta en términos reales), lo que suponía un crecimiento real negativo del orden del 14 % (cálculo sobre cifras estimadas).

En términos globales, se había pactado con el F.M.I. que el déficit en 1984 se situaría en el 5,5 % del P.I.B., terminando, finalmente, el ejercicio

en un 7,2 %. En todo caso, la deuda pública «sólo» financió en un 14 % el Presupuesto, mientras en 1982 había significado un 33 %.

6. Superar la escasez de divisas para normalizar las relaciones con el exterior, así como reconstituir las reservas internacionales del Banco de México

Evidentemente, no se trata sólo de disponer de divisas para cumplir con los compromisos de pago de la deuda, sino también para asegurar mediante reservas las necesidades futuras de financiación exterior.

Básicamente, la opción ha sido la de mantener un superávit comercial importante por medio de una drástica reducción de importaciones, potenciando en lo posible las exportaciones.

Ahora bien, las necesidades de importación (y en especial los bienes de equipo, sector no alcanzado por la anterior política de sustitución de importaciones) no pueden ser aplazadas arbitrariamente porque ello supondría restar capacidad de reactivación a la planta productiva y, por otra parte, seguir confiando los ingresos de divisas a las ventas de petróleo (que suman el 74,8 % de los ingresos por exportaciones) supone restar posibilidades a la necesaria diversificación. Por contra, lo que sí puede conseguirse es cierta «sustitución de importaciones que, como en caso de las alimenticias, fueron un tanto olvidadas durante el boom petrolero. Fundamentalmente, la economía mexicana sigue siendo de monocultivo petrolero, pero, en defensa de la estrategia adoptada, hay que dejar claro que la necesidad inmediata de exportar sólo podía ser asumida por el sector.

El superávit comercial de 1983 (9,4 % del P.I.B.) se irá suavizando en los próximos años, consecuencia de asegurar, gradualmente, las importaciones necesarias. Así, para el período 1985-88 se prevee que se sitúe sobre el 4 %.

7. Desarrollar los aspectos fundamentales del cambio estructural

Se trata de asegurar el camino hacia la próxima recuperación en base a racionalizar el sistema productivo por medio de ayudas desarrollo rural, la integración del sector industrial, la mejora de transportes y comunicaciones, etc. Igualmente, se hace hincapié en materia de desarrollo regional y en la descentralización progresiva de la vida nacional.

Así, los gastos programables del presupuesto de 1984, por sectores, observaban un aumento proyectado del 51 % en materia de desarrollo rural, del 54 % para desarrollo regional y ecología, y del 51,4 % para transportes y comunicaciones. Son aumentos importantes teniendo en cuenta que se establecía como meta de inflación una tasa del 40 %, es decir, suponía aumentos reales del 11 al 14 %.

8. Fomentar los aspectos cualitativos del desarrollo

Claro reconocimiento del peso del factor residual en el proceso de desarrollo, que, lógicamente, supera las barreras coyunturales, situándose en el largo plazo.

No obstante, dadas las estrictas coordenadas en que se enmarcan las finanzas públicas, no se trata sólo de una declaración de intenciones. Al

lado de los incrementos apuntados en el apartado anterior debe señalarse que los correspondientes a Educación, a Sanidad y Seguridad Social o a Turismo, suponen aumentos reales (proyectados) que oscilan entre un 10,5 % (Sanidad) hasta el 18,2 % de Educación.

Si atendemos a la inversión presupuestal, se registran aún mayores incrementos (programados), correspondiendo un 63,1 % más que en el año anterior a Educación y un 56 % más a Sanidad.

En resumen, las prioridades se centran en desarrollo social, rural y regional, transportes y comunicaciones, mientras en otros sectores de menor contenido social el crecimiento proyectado era bastante menor, a modo de equilibrar el gesto disponible.

9. Mantener el proceso de renovación moral de la sociedad

Después de los escándalos conocidos y ante los próximos sacrificios que iban a solicitarse de la mayoría administrada, se hacía perentorio lograr un nivel suficiente de credibilidad pública, económica y política. En este sentido, es destacable la fama de legalista del Sr. de la Madrid, hecho que contribuiría a elevar el nivel de confianza.

10. Avanzar en el desarrollo de la planeación democrática en todos los frentes del desarrollo

Ante la dureza de los tiempos que se avecinan, la colaboración social y la esperanza y credibilidad en las metas que se proponen pasan por la transparencia administrativa que exige, per se, el sistema democrático. Asimismo, no puede esperarse menos de un país empeñado en culminar el proceso de desarrollo y anclado, además, en la esfera económica Occidental.

Se trata, enfin, de objetivos definitivamente estructurales cuya valoración exacta merece mayor plazo de tiempo.

7. EL MARCO MUNDIAL

Si para cualquier economía abierta las condiciones de su entorno son importantes, en el caso mexicano, como el de otros países de la zona, son decisivas.

Proponemos contemplar las relaciones económicas externas desde una triple perspectiva:

- a) El problema de la deuda.
- b) El petróleo.
- c) La economía norteamericana y la evolución de la economía mundial, en general.

a) La deuda externa

Poder hacer frente a una deuda de 96.000 millones de dólares (algo así como el 70 % del P.I.B. español) supone, necesariamente, generar un

importante excedente en los intercambios con el exterior. Con independencia del resultado final, debe apuntarse que una variación continua en el tipo de cambio, motivada por el diferencial de inflación, supondrá que para pagar los mismos dólares deberán ofrecerse más pesos, disminuyendo, además, la renta disponible.

Como variable externa, los movimientos en los tipos de interés internacionales («prime rate» USA y «libor» inglés, básicamente) determinan, automáticamente, variaciones en el monto del servicio de la deuda. En términos generales, el Banco de México estima que cada punto de aumento en las tasas de interés internacionales supone 700 millones de dólares adicionales, por año, el pago del servicio de la deuda. Así, en 1984, entre el 19 de marzo y el 25 de junio, el prime rate USA aumentaría del 11 % al 13 %, lo que suponía, aproximadamente, un aumento adicional de 1.000 millones de dólares en el servicio de la deuda para ese año.

El mayor éxito en este terreno se lo apuntaría el gobierno en la renegociación de la deuda, lograda en septiembre de 1984, que extendía el plazo de financiación de 50.000 millones de dólares hasta 1998 y a tipos de interés más bajos. Este acuerdo supondría un ahorro, en concepto de intereses, para el período 1985/1998 de 5.146,8 millones de dólares, consecuencia de la reducción de los diferenciales y del cambio del «prime» al «libor». Además, el ahorro es escalonado, suponiendo casi 500 millones de dólares/año en 1985 y 1986 y, finalmente, 325 desde 1992 hasta el final. En cualquier caso, en los próximos años el país deberá cubrir de 10.000 a 12.000 millones de dólares/año en concepto de intereses, lo que significa comprometer alrededor del 30 % de los ingresos de exportaciones de bienes y servicios, incluido el petróleo. La viabilidad del acuerdo no está asegurada.

En marzo de 1985 se firmaría la reestructuración de 28.700 millones de dólares de deuda ya vencida, con lo que sólo quedarán por reestructurar los 20.000 restantes (que corresponden en su totalidad al sector público) y que por primera vez la banca internacional negociará individualmente con el país.

El lastre que supone la deuda se resume diciendo que sólo el pago de los intereses representa absorber cerca del 90 % del superávit comercial del año.

b) El petróleo

Luego de la reducción experimentada en el precio de los crudos en 1983, las previsiones iniciales (que luego se cumplirían) apuntaban hacia una relativa estabilidad en 1984, lo que permitiría, finalmente, que el nivel de reservas al cerrar el año fuera suficiente para atender los pagos de la deuda.

Lo más destacable es que casi el 75 % de los ingresos por exportaciones provienen de las ventas de los crudos, lo que significa que aquéllos dependen fundamentalmente de éstas, las cuales son, a su vez, función del precio, a corto plazo, y de la evolución y perspectivas de la demanda a medio y largo plazo.

En este sentido, es bien conocido, en la esfera de las Comunidades Europeas, el objetivo de reducir al máximo la dependencia energética del petróleo, en base a los programas de reducción y de energías alternativas,

incrementando la participación de la energía nuclear, que aumentaría su capacidad de 209 GW* de 1985 a 450 GW en el año 2000, lo que significará doblar su aportación al total de electricidad producida, pasando de representar el 14,8 % en 1985 al 28,8 % del total en el año 2000 (OCDE).

Pero si Europa no es el mercado natural (excepción hecha de España) del petróleo mexicano, para asimilar la generalización de la tendencia, según datos facilitados por el Departamento de Energía de los Estados Unidos en enero de 1983, la economía de EE.UU. tenía proyectado reducir las importaciones netas de petróleo (excluidas las que figuran en la reserva estratégica) en un 20,7 %, entre 1985 y el año 2000. Por su parte, Japón sigue sustituyendo el fuel-óleo por otras fuentes energéticas para la producción de electricidad.

En resumen, supone añadir una nueva variable externa cuyos movimientos quedan fuera del control del país. Por otro lado, las perspectivas a medio y largo plazo aconsejan diversificar las fuentes exportadoras ante la posible caída del precio (por la reducción de la demanda) del petróleo.

c) La economía de EE.UU. y la situación mundial

El incremento registrado en el comercio mundial, el ritmo de crecimiento, tanto en los países industrializados como en los de en vías de desarrollo, el importante aumento de la producción mundial y los acuerdos para la negociación de las deudas externas de los principales países sudamericanos, son algunos de los indicadores que reflejan los buenos resultados, a nivel mundial, de 1984. Como se sabe, protagonista destacado de esta primera recuperación de la década ha sido la economía norteamericana.

En efecto, el P.N.B. de EE.UU. creció un 6,8 % (se había previsto un 3,9 %). Se crearon, desde finales de 1982, 7 millones de empleos y la inflación se reduciría en 8 puntos, acabando el año en el 4 %. Como contrapartida a estos logros, el abaratamiento de los productos exteriores (consecuencia de la elevada cotización del dólar), forzaría a la balanza comercial a cerrar con un déficit de 123.310 millones de dólares (cifras del Departamento de Comercio), importe que doblaba el registrado un año antes. Por cuenta corriente el déficit se situaría en 80.000 millones de dólares.

De esta forma, EE.UU. pasaba a ser el primer cliente mundial y, por supuesto, también de la economía mexicana. En suma, coyunturalmente, 1984 ha supuesto un año excepcional en virtud de la capacidad receptora de EE.UU., no obstante que las fuertes medidas proteccionistas de la administración Reagan impidieran un mayor volumen de ventas. Debe, asimismo, destacarse que si bien el déficit de EE.UU. ha permitido absorber más del 60 % de las exportaciones mexicanas, también ha llevado el alza de los tipos de interés, ecareciendo así el servicio de la deuda negociada sobre el «prime rate».

Por otra parte, el atractivo de la inversión en dólares (por los altos tipos de interés real) supone que las transferencias de capitales a medio y largo plazo a los países en desarrollo se reducirán como consecuencia de la

*1GW = 1 millón KW

absorción por la economía norteamericana de cantidades crecientes de capitales internacionales. Esto quiere decir que la financiación de inversión en los países en desarrollo será menor.

Se trata de haber atravesado un año positivo en lo internacional pero con mayores reservas de las que ha dado muestras la ortodoxia económica mundial. Las expectativas de los precios del petróleo para 1985, el déficit de EE.UU. y el débil crecimiento de la economía norteamericana en el mismo año, hace suponer que la situación futura desde el exterior va a contribuir en poco al crecimiento mexicano, acaso perjudicándole.