

EL Cotidiano

Revista de la realidad mexicana actual **23**

PSE: ¿NUEVO PACTO SOCIAL?

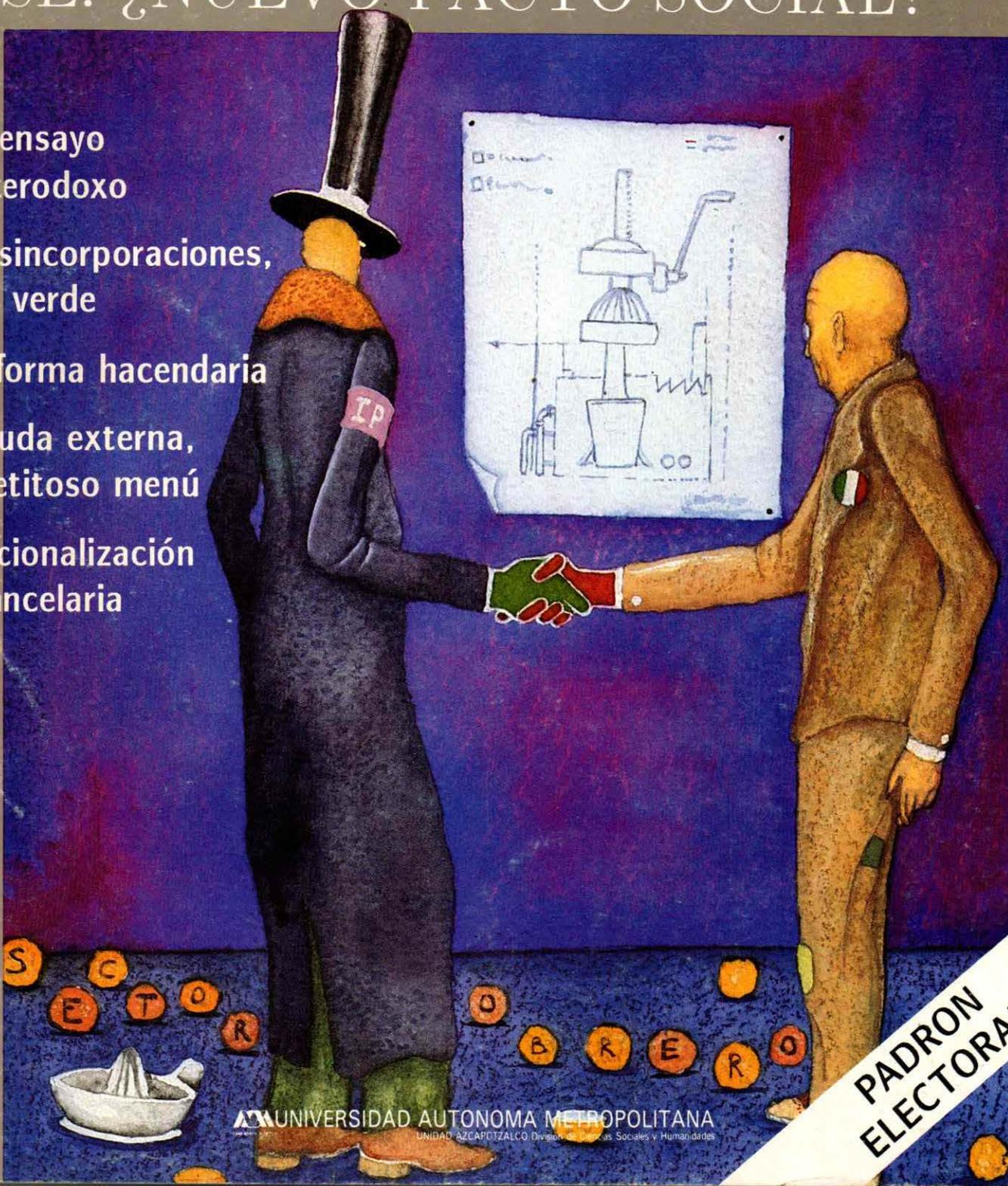
El ensayo heterodoxo

Desincorporaciones, luz verde

Reforma hacendaria

Deuda externa, apetitoso menú

Racionalización arancelaria



UNIVERSIDAD AUTONOMA METROPOLITANA
UNIDAD AZCAPOTZALCO Division de Ciencias Sociales y Humanidades

PADRON ELECTORAL

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

TITULO: Presentación

TEXTO:

A lo largo del sexenio, sobre todo después de 1985, en más de una ocasión todo pareció indicar que el gobierno tenía preparado, en algún cajón del gabinete económico, un "plan de choque", bautizado como Plan Azteca.

La novedad de este plan o programa respecto del Programa Inmediato de Reordenación Económica de 1983 (PIRE) habría consistido en aplicar una "terapia de shock", expresada en el brusco congelamiento de las variables claves -precios, salarios, tasas de interés, gasto público, tipo de cambio- a fin de detener la inercia inflacionaria que amenazaba con la desestabilización de todo el sistema económico.

La generación de la estanflación -estancamiento con inflación- ha obligado a algunos países subdesarrollados o con frágiles economías de guerra, como Argentina, Brasil, Perú, Bolivia, Israel, etc., a realizar ensayos de política económica que, por alejarse de los esquemas ortodoxos donde el gobierno no es más que el gestor de férreas leyes económicas neoclásicas, se les ha denominado planes heterodoxos o de choque.

Si bien el Pacto supuso la aceptación de todos los sectores sociales, unos más obligados que otros, lo cierto es que desconcertó a la opinión pública. El intento de controlar la inflación elevando todos los precios, menos el de la fuerza de trabajo, para en una segunda etapa esperar que las inercias inflacionarias estuvieran agotadas, dejó a más de un analista sin capacidad de arriesgar juicio alguno.

En relación con los experimentos heterodoxos de otros países, la técnica científica es nueva y radica al menos en dos hechos: utilizar toda la capacidad de convocatoria derivada de la alianza histórica con los sectores obrero, campesino y popular, y adecuar las medidas económicas de acuerdo con los resultados de cada etapa. Por tanto, un plan concertado y flexible.

Para un efectivo control de la inflación estas características son de la mayor importancia ya que en épocas de crisis la economía es inmediatamente política, y la racionalidad que supone la fundación económica de cada "sector" de la sociedad, rápidamente evidencia la pugna por la redistribución del ingreso y de la riqueza social. Disminuir la beligerancia de esa pugna, a través de este tipo de disposiciones, para que los precios reflejen los valores reales de las mercancías y no los que impone el poder de una clase sobre el resto de la sociedad, supone, de algún modo, la prevalencia del interés general sobre el individual.

El Plan Azteca nunca se aplicó. En cambio se puso en práctica el Pacto de Solidaridad Económica. La primera etapa de este pacto consistió en la realineación de los precios que provocó un disparo de la inflación de 37% durante los 75 días en que se aplicó. La segunda, supuso que la realineación se había logrado casi en la mayoría de los precios con un rezago aproximado del 3%, y consistió en congelar todas las variables monetarias y financieras; las tasas de interés irían disminuyendo más rápido que la inflación a excepción de los precios privados de los productos no considerados en la canasta de consumo básico.

Para quienes piensan que la economía es una técnica y no una ciencia social, la audacia de que los gobiernos incidan sobre el comportamiento de los indicadores económicos desde la raíz de los procesos sociales y políticos, y no de sus simples manifestaciones, ha sido calificada desde demagógica hasta aventurera. Los resultados de estas experiencias han sido, hasta ahora, poco difundidas y analizadas. Atorada como está la teoría económica, sin querer renunciar a sus atavismos técnicos y parcializadores, no alcanza a proponer salidas a la crisis que a la vez sean congruentes con el fortalecimiento de los procesos democráticos.

La orfandad que dejó el naufragio del Estado keynesiano sigue sin resolverse. Es evidente que los cambiantes procesos económicos a que obliga el tránsito hacia una nueva etapa de acumulación y la falta de consolidación de los nuevos sujetos sociales capaces de proyectar una nueva fisonomía al Estado, hacen de este período de transición una etapa de búsqueda de nuevas opciones a la salida de la crisis, que empiezan justamente por la superficie: el control de la inflación.

EL Cotidiano ha querido contribuir con este número al análisis de este nuevo ensayo de política económica del gobierno mexicano: el Pacto de Solidaridad Económica. El diseño del número -impacto del PSE sobre los distintos sectores de la sociedad- quiere trascender el enfoque que define sus alcances y limitaciones mediante el recuento de variables e indicadores económicos. Prefiere, en cambio -partiendo de esa información-, avanzar un diagnóstico de la situación de cada sector en esta nueva coyuntura para descubrir las probables dinámicas que los mismos desarrollen. Justamente de estos procesos sociales por invertir, profundizar o estancar el proceso de distribución de la riqueza social dependerá el resultado de la nueva política económica.

Partimos, pues, de que el objetivo de estabilizar para crecer se resuelve en el ámbito de las relaciones de poder entre las clases. En la cresta de la crisis. lo económico es política a secas.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

INDICE ANALITICO: PSE e Inflación

AUTOR: José Rangel [*]

TITULO: La Inflación Como Recuperación de la Ganancia

ABSTRACT:

Precios, salarios y productividad evolucionan positivamente para el capital desde 1982. Sin embargo, esta tendencia tiene límites. Cuando el incremento de precios ya no opera como factor compensatorio del abultamiento en el costo del capital, se inicia un proceso de reducción de la tasa de utilidad. Es el momento, entonces, de frenar la inflación. He ahí la razón de ser del Pacto de Solidaridad.

TEXTO:

I. El déficit gubernamental como causante de la inflación

La tesis oficial de que el déficit público y su consecuente monetización son las principales causas de la inflación, se puede cuestionar con base en los siguientes hechos:

1) En 1987 cuando la inflación tiende a desbocarse cambia su pendiente de crecimiento la base monetaria continúa un proceso contractivo, iniciado en 1982. Primer año de crecimiento inflacionario con redistribución sostenida del ingreso.

2) Adicionalmente, disminuye el financiamiento central del déficit.

3) Aun cuando los activos internacionales aumentan éstos son fácilmente esterilizables. Es decir, existen formas de levantar de la circulación, montos importantes de moneda para evitar un exceso de dinero que pueda crear presiones de demanda.

4) Por otro lado, se puede observar una transformación hacia activos financieros no monetarios de gran liquidez. Las crecientes expectativas inflacionarias y la disminución y concentración del ingreso real, en condiciones depresivas, producen este efecto. Esto también limita las presiones de demanda en tanto se genera un circuito de cuasidineró (?), que actúa como potente esponja que recoge grandes cantidades de dinero y lo mantiene fijo en un circuito puramente financiero.

II. El exceso de demanda

Otra alternativa bastante socorrida para explicar la inflación mexicana ha sido el exceso de demanda. Sin embargo es difícil demostrar en forma fehaciente que existe presión de demanda en condiciones en que la economía presenta las siguientes características:

- 1) Una gran capacidad excedente. Esto se refiere a la planta instalada, en tanto durante los años de fuerte inflación, 1982-1987, ésta ha sido financieramente amortizada en una gran parte.
- 2) Elevadas tasas de desempleo global.
- 3) Desempleo manufacturero creciente.
- 4) Un sostenido crecimiento de la productividad manufacturera.
- 5) Una fuerte caída del consumo público y privado en relación con el PIB.
- 6) Fuerte desinversión. El ahorro ha sido destinado a la formación de activos financieros.
- 7) Una acelerada regresión en la distribución del ingreso. Los asalariados no pueden levantar del mercado más que su participación en el ingreso, actualmente de 23%. Sobre todo cuando el crédito es inaccesible.
- 8) Una notable disminución en el gasto corriente y de capital del Estado como participación en el PIB (excluyendo pagos de intereses).
- 9) La velocidad monetaria se ha incrementado 54% entre 1978 y 1986.
- 10) Y, por el contrario, lo que se muestra es una insuficiencia de dinero frente al crecimiento de precios, exacerbado y manifiesto en las elevadas tasas de interés.
 - a) Entre 1982 y 1987 la relación entre dinero (M2) y crédito privado ha disminuido de 63% a 36.5%.
 - b) El stock M2 en dólares, por otro lado, es a finales de 1987 inferior a cinco mil millones, el menor de la última década.
 - c) La salida de dólares que se inicia en 1981 debería significar un notable estrechamiento de la masa monetaria y contribuir a la deflación; sin embargo, el proceso resultante es opuesto: salen grandes cantidades de dólares con creciente inflación.

III. Una visión inflacionaria alternativa

El deterioro de las utilidades generadas

Una explicación objetiva [1] de la inflación, pensamos, es la que se sustenta en la existencia de una notoria tendencia al deterioro de la capacidad de generar ganancias "suficientes" en el sector productivo. En México, esta tendencia tiene sus orígenes en la redistribución del ingreso en favor de los asalariados que se observa a lo largo del período posbélico. Entre 1947 y 1976 el salario incrementó su participación en el ingreso

nacional en más de 54%. En tanto, los asalariados en Estados Unidos lo hicieron en sólo 11%.

Ciertamente, los niveles de los cuales se partió en ambos casos difieren sustancialmente. En México, los salarios significaban al inicio del período referido 27.6% del producto generado, en tanto en Estados Unidos, éstos significaban 66.3%. Conviene mencionar, por otro lado, que en México el proceso regresivo posterior, producto de la inflación y la capacidad obrera para mantener el incremento salarial acorde con los precios, hará que esta participación retroceda a los niveles del período de industrialización de los años cincuenta. En tanto en Estados Unidos, a pesar de la experiencia inflacionaria experimentada hacia finales de los años setenta y principios de la actual década, este porcentaje se mantiene oscilante con ligeras ganancias.

La participación salarial en el ingreso de México ha descendido al nivel de los años cincuenta. Sin embargo, la tasa marginal de ganancia no ha recuperado los niveles de entonces. En otras palabras, existe un límite a los efectos de la contracción salarial vía inflación.

La enorme ampliación de la tasa de explotación ha impedido una mayor contracción y recesión desde 1982. La contracción definitiva de la participación en el producto del trabajo se inicia en ese año como resultado del proceso inflacionario, aun cuando la tendencia redistributiva se revierte en 1976.

La relación salarios/ingresos se estabiliza en promedio en la década 72-82, período de lucha por la repartición, favorecida por el influjo petrolero y la deuda externa. El salario real manufacturero oscila durante el período mencionado en la misma forma que la distribución, aunque en forma más atenuada. Este salario mantiene resistencia a la baja hasta 1982, año en el cual ésta se quiebra.

En los años setenta se lograron largos períodos de crecimiento en función de la mayor elasticidad salarial a las variaciones en el crecimiento del producto. El ritmo de crecimiento del PIB cae cada vez que el crecimiento salarial real se torna positivo, y con ello obliga al salario a fuertes descensos. Ello es más evidente entre 1979 y 1981, años de mayor permanencia de crecimiento salarial real negativo.

Cuadro 1. Descenso del Gasto Público. (En Proporción al PIB)[H-]

A partir de 1976, el capital marcó un límite a la redistribución del ingreso en favor de los asalariados. Entonces, los precios iniciaron un proceso sostenido de inflación regresiva de la distribución. Sin embargo, sostener ritmos fuertes de crecimiento permitió que los costos laborables no fuesen fácilmente rezagables. De hecho, el crecimiento de los márgenes de utilidad se comprime a partir de 1977 y éstos decrecen en forma absoluta entre 1981 y 1982.

La inflación cambia de sentido el proceso distributivo

La necesidad de transformar radicalmente la estructura del poder político y económico se hizo viable y adquirió una especificidad concreta en función de la política cambiaria de los años 1981 y 1982. La recesión y la crisis de pagos se inician en ese mismo entonces. La Salida de capitales junto con la crisis de pagos dejaron al país sin divisas, hecho que impidió un proceso de transformación tecnológica factible de ser implantada en el corto plazo. Sobre todo para mantener un mercado interno fuerte y creciente.

Adicionalmente, el servicio de la deuda creó las condiciones para un salto cualitativo y permanente de nivel en la distribución del ingreso, en tanto obligó a continuar con la recesión en las condiciones inflacionarias mencionadas anteriormente. Mil novecientos ochenta y dos es el inicio de un nuevo plateau inflacionario. La inflación, que de hecho se inicia en 1978, alcanza un promedio en el período 1976-1981 de 21.6% de crecimiento anual en el índice de precios mayorista. En tanto para 1982-1987, éste aumentó más de dos veces hasta alcanzar 56.7 por ciento.

En esta forma, a partir de 1976 el costo laboral unitario se ha abaratado en promedio, un 7% anual con saldos notables en favor del capital en 1983, 1984, 1986 y 1987. La situación expresada en dólares es diferente. En este caso, el margen sobre el costo salarial decrece distorsionado por la relación entre tipo de cambio e inflación. En estas condiciones es obligado preguntarse de inmediato por qué entonces frenar la inflación.

Los costos salariales constituyen ahora, por lo tanto, una parte insignificante de los costos de producción, probablemente no superiores a un rango que oscila entre 10-15%. No obstante, la rentabilidad marginal no ha sido recuperada, esto es, la inflación ahora ya incide sobre costos de insumos y equipo, en general costo de capital. Esto hace que a pesar del corte salarial real a un promedio de 4% anual desde 1977, al tiempo se haya presentado un incremento de la relación capital/producto que impide aumentar más la tasa de retorno.

El problema reside aquí en que una estructura productiva con una tecnología más o menos constante, una tasa de plusvalor incrementada mediante la contención de los salarios en condiciones inflacionarias arroja una creciente composición orgánica, que abate la tasa de ganancia. En otros términos el producto bruto crece más rápido que el producto neto. O bien, que el incremento de ganancias producto de las transferencias resultado del monto que la masa salarial deja de percibir no logra compensar el aumento de precios que refleja la planta productiva.

Cuadro 2. Tasa Marginal de Ganancia[H-]

El proceso ha resultado satisfactorio para la obtención de ganancias en tanto la espiral inflacionaria de precios que corretean a los salarios y así sucesivamente, la cual supuestamente se desata una vez que los precios se establecen al alza, no ha operado. Esto es, la lucha salarial por restablecer la pérdida de poder de compra ha perdido la batalla. En este sentido un resultado importante de este proceso ha sido permitir que una de las variables que determinan la tasa de ganancia (participación de las ganancias en el producto) restituya en seis años lo que perdió en 30.

Frente a la presión salarial el incremento de la productividad y la transformación de la planta productiva son una forma tradicional de respuesta. En el caso de México este proceso no ha fructificado, lo cual hace que la lucha vía precios se agudice todavía más. Esto, por otro lado, ha creado un rezago que impide la incorporación a un proyecto exportador temprano, similar al desarrollo por los países asiáticos de rápida industrialización.

La racionalidad inflacionaria

En el proceso inflacionario de fijación de precios para lograr retornos satisfactorios las empresas no actúan "perversamente". Estas buscan mantener una masa de ganancia tal que su tasa de retorno frente a un capital avanzado sea constante. Este incluye: el costo en términos nominales de todos los insumos y gastos de operación, comprendidos salarios e intereses.

En condiciones dinámicas de inflación se incluyen igualmente las expectativas de crecimiento del precio de los insumos, la renegociación salarial, el costo del dinero y la devaluación. Ello da la impresión de una inflación inercial y de costos. Sin embargo, una inercia constante que alcance a concretarse es positiva en tanto pospone una crisis que pueda resultar más prolongada y más profunda, al permitirse continuar con un proceso productivo en condiciones de certeza de costos.

A pesar de la presencia del gasto gubernamental deficitario la crisis que se inicia en 1981 no ha podido encontrar el camino de la recuperación. Este problema central requiere ser explicado en forma simultánea a la cuestión inflacionaria. Desde la esfera oficial no se discute en ningún momento la simultaneidad de un gasto gubernamental deficitario, subempleo de la capacidad productiva e inflación.

Por otro lado, la permanente fijación de los precios al alza ha causado estrechamiento de los mercados. Sin embargo, como se mencionó, la inflación ha resultado positiva al capital al incrementar el plusvalor extraído (la parte del ingreso nacional de la que no se apropian los asalariados, grosso modo). No obstante, en condiciones de producción reducida la lucha se ha transformado no sólo en una búsqueda por apropiación de plusvalor global a favor del capital, sino por su apropiación entre capitalistas. La inflación ha causado una mayor dispersión y gran volatilidad de tasas de ganancia. Sin embargo, en condiciones recesivas, el resultado no ha sido el clásico de redirección de la acumulación hacia ramas más rentables y su eventual incremento de capacidad productiva y oferta. Por el contrario, el proceso ha sido el de exacerbar la inflación buscando redistribuir el mermado plusvalor global generado, pero esta vez entre capitalistas. En este caso también son los pequeños quienes pierden.

Este proceso es así porque los precios determinan:

- 1) la tasa de plusvalor (su extracción) y

2) su distribución intercapitalista. En esta forma el proceso inflacionario como proceso de reivindicación de ganancias, que ha generado el notable aumento de la tasa de explotación y la redistribución de ganancias intercapitalistas sin transformación de la planta productiva, ha permitido continuar con un mercado deprimido el cual ha servido completamente para deprimir más el salario real.

La evolución de precios, salarios y productividad ha resultado positiva para el capital desde 1982. Todos han actuado en favor de incrementar la masa global de ganancias y, por lo tanto, han empujado la tasa de retorno al alza. Sin embargo, como se mencionó, existe un límite a esta mecánica. Este se halla determinado por el momento en el cual el incremento de precios ya no opera como extracción de valor suficiente para compensar el abultamiento del costo del capital y se inicia un proceso contrario de abatimiento de la tasa de utilidad dado un capital avanzado enormemente incrementado. En este aumento aparece un factor que presiona a la inminente necesidad de frenar el aumento generalizado de precios. Lo cual se puede conseguir por diferentes vías. En este caso se diseñó el PSE con las características mencionadas en los recuadros de este artículo.

Cuadro 4. Programas Heterodoxos de Estabilización(I)[H-]

Cuadro 5. Programas Heterodoxos de Estabilización(II)[H-]

TITULO DEL RECUADRO:

PACTO DE SOLIDARIDAD ECONOMICA

Objetivo y significado del PSE

RECUADRO:

El Pacto establece medidas que buscan como objetivo único disminuir la creciente inflación experimentada hacia el final de 1987 y cuyos antecedentes se manifiestan en 1976 a partir del abandono del peso de su paridad tradicional de 12.5 pesos por dólar. En 1982 por primera vez la evolución de los precios relativos se muestra desfavorable a los de los productores. Durante 1987 el ritmo de crecimiento de los precios-productor superará claramente a los índices de precios mayoreo y consumidor, aun cuando el crecimiento salarial manufacturero será, con mucho, inferior a cualquiera de los índices mencionados.

Las ganancias especulativas del boom de la bolsa oscurecieron estos hechos. Sin embargo, a partir del llamado crac bursátil de octubre de 1987 parecía que los precios estaban fuera de control.

TITULO DEL RECUADRO:

Características del PSE

RECUADRO:

El PSE se concreta, fundamentalmente, a controlar y desacelerar el incremento del ritmo inflacionario. sus características son:

- 1) Un proyecto de política económica cuya única preocupación es frenar el crecimiento del nivel general de precios, sin considerar otros espacios del funcionamiento económico.
- 2) El Pacto es resultado de una decisión entre gobierno y empresarios que aprovechan el control gubernamental sobre los sectores obrero y campesino. Es la continuación del proyecto de transformación estructural iniciado en 1982.
- 3) Se inscribe en una estrategia relativamente ortodoxa, dado que el crecimiento de precios se atribuye fundamentalmente al elevado monto del circulante como resultado de un manejo deficitario de las finanzas públicas. Aunado al mantenimiento de las tasas de interés reales positivas, con el fin de disminuir al mínimo el financiamiento del déficit del gobierno por medio de la emisión de circulante; al proceso devaluatorio como forma de impedir la salida dolarizada de capitales; al estímulo de la competitividad del sector exportador.

TITULO DEL RECUADRO:

Fases del PSE.

RECUADRO:

Las medidas puestas en práctica durante la primera etapa fueron:

- a) Mantener libres los precios de los bienes y servicios del sector privado de la economía. Con ello se buscó equilibrar los precios relativos y alcanzar tasas de utilidad similares entre las diferentes ramas e industrias.
- b) Equilibrar las finanzas públicas mediante el control del gasto público con exclusión del pago de intereses de la deuda tanto interna como externa. Las medidas aplicadas fueron: modificación tributaria, en particular la eliminación de la depreciación acelerada; ajuste de los precios y tarifas del sector público con el fin de generar ingresos adicionales equivalentes a 1.4 por ciento del PIB y reducción del gasto programable en 1.5 por ciento del PIB. En este rubro se incluye el severo ajuste de personal de la administración pública. Adicionalmente, se acordó ajustar mensualmente los precios y tarifas a la inflación mensual proyectada.

Las medidas deberían contribuir a que el excedente de ingresos sobre egresos, sin considerar intereses, se incrementen en cerca de tres puntos porcentuales respecto al PIB.

- c) Continuar el proceso de desincorporación de las empresas del Estado.
- d) Estabilidad del tipo de cambio, después de devaluar el peso en 22 por ciento se buscaba deslizar el peso paralelamente a la inflación: sin grandes saltos y manteniendo competitivas las exportaciones. Sin hacerlo explícito, el mercado cambiario se mantendría libre de controles.
- e) Flexibilizar el comercio exterior. Los permisos de importación son prácticamente sustituidos por aranceles y éstos se reducían en su tasa máxima del cinco por ciento del impuesto general a las importaciones.
- f) Atenuar más la demanda interna por medio de una tasa de interés real positiva, estricto control del crédito y control de la emisión monetaria.
- g) Congelar prácticamente los salarios y se les indiza únicamente a la evolución proyectada de una canasta básica muy reducida; el ajuste salarial se hará exclusivamente sobre la base de precios de inflación esperada.

La flexibilidad del sistema es aplicable a todos los sectores, excepto a los asalariados. Los precios públicos se ajustan al rezago con el fin de no generar déficit. Los precios del sector privado se ajustan buscando mantener márgenes de ganancia sin mermas y relativamente equiparable entre sectores, tomando en cuenta los aumentos de costos de financiamiento y de insumos con precios incrementados y finalmente, los salarios se reducen aún más.

En la segunda etapa del Pacto los precios, a pesar de su ajuste notable al alza en el curso de los primeros 30 días del Pacto, tendieron a descender fuertemente en la última semana de febrero. El superávit primario público mostró fuertes incrementos comparados con las cifras de un año antes, y se consiguieron créditos externos, los cuales reforzaron las abultadas reservas internacionales.

Sobre la base anterior se decidió controlar el proceso deflacionario y se determinó el 29 de febrero poner en práctica medidas que esta vez permitan emplear el adjetivo heterodoxo. Fundamentalmente se acordó congelar precios y salarios. Esto es, las remuneraciones salariales aumentaron un magro 3 por ciento que difícilmente restituye no menos del 10 por ciento de la erosión sufrida por los salarios, solamente durante la primera fase del Pacto. Es decir que los salarios no fueron congelados sino que retrocedieron.

Los precios que se mantuvieron fijos durante marzo fueron: los bienes y servicios públicos; el tipo de cambio y el de los bienes y servicios sujetos a control. Adicionalmente, la cúpula empresarial acordó recomendar mantener fijos los precios en dicho mes. En apariencia las tasas de intereses sí bajaron. Sin embargo, lo han hecho en proporción a la disminución esperada de la evolución de precios. Se buscaba, sin embargo, ofrecer tasas de interés real positivas.

CITAS:

[*] Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM.

[1] Que si bien no agota el análisis del autor sobre el fenómeno, es aquello que en esencia hace emerger los elementos fundamentales del proceso inflacionario. Por este motivo y por las consabidas limitaciones de espacio tuvimos que eliminar de la versión original de José Rangel temas tan importantes como el de la masa monetaria. (N. de la R.).

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

INDICE ANALITICO: Los Antecedentes

AUTOR: Eduardo González [*]

TITULO: 1982-1988: la Larga Marcha Hacia la (In)Estabilidad

ABSTRACT:

Ciertamente, sería motivo de muchos afanes encontrar en el México posrevolucionario una situación más difícil que la que le correspondió encarar al gobierno de Miguel de la Madrid. En el curso de su gestión se ha reiterado la tentativa de llevar al cabo la reorganización de la economía por los cauces del neoliberalismo. Con todo, los resultados han estado distantes de algunas expectativas. ¿Sancionará la sociedad la pretensión de una segunda vuelta sexenal?

TEXTO:

Al asumir Miguel de la Madrid la presidencia de la República el 1o. de diciembre de 1982, enfrentó una situación caracterizado por tres rasgos básicos:

- a) Una crisis económica cuya profundidad se manifestaba en el estrangulamiento de los flujos financieros con el exterior, la aceleración sin precedente del ritmo inflacionario y el vertical desplome de la actividad productiva.
- b) Una crítica situación en las relaciones Estado-empresarios, derivada de la nacionalización de la banca.
- c) Un escepticismo y desánimo generales provocados por dos sucesivos finales de sexenio marcados por el fracaso y el desastre económico.

Difícilmente se encontrará otro caso, en la época posrevolucionaria, de un recambio gubernamental en condiciones económicas tan difíciles. Aunque parezca paradójico, esta circunstancia propició un cambio de fondo en el enfoque estatal de la reorganización necesaria frente a las dificultades que el sistema en su conjunto venía arrastrando desde principios de los setenta.

A tono con lo que en los últimos años constituyó una clara tendencia mundial, De la Madrid se propuso impulsar una política económica apoyada en el criterio neoliberal de la "soberanía del mercado", es decir, los mecanismos mercantiles primando sobre los de regulación y control estatal para dar cauce a la superación de la crisis.

La visión y el programa originales

De acuerdo con el diagnóstico del nuevo gobierno (véase capítulo 3 del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988), los problemas estructurales de la economía mexicana se podrían sintetizar en cuatro líneas: "desequilibrios del aparato productivo y distributivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdades en la distribución de los beneficios del desarrollo".

Por su parte, "los problemas actuales", es decir, los de corto plazo, fueron enumerados en siete renglones:

- La tasa de desempleo se había duplicado.
- En diversos sectores, la producción se había detenido.
- Un número importante de empresas se encontraba en la situación de no poder seguir operando.
- La inflación no sólo había alcanzado niveles de ciento por ciento sino que se estaba acelerando a una velocidad inusitada.
- El ingreso nacional, al igual que el producto se había contraído y el sistema financiero ya no captaba suficiente ahorro.
- El sector público registró por segundo año un déficit superior al 15 por ciento del producto y a la inversión.
- México estaba en virtual suspensión de pagos con el exterior.

Con este diagnóstico por delante fueron formuladas dos líneas estratégicas: el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y lo que fue denominado el "cambio estructural".

El PIRE asumió tres propósitos fundamentales: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico, y recuperar la capacidad de crecimiento sobre bases diferentes.

Por su parte, el "cambio estructural" seguiría seis orientaciones generales:

- a) Dar prioridad a los aspectos sociales y redistributivos del crecimiento.
- b) Reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo.
- c) Descentralizar en el territorio las actividades productivas, los intercambios y el bienestar social.
- d) Adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo.

e) Preservar, movilizar y proyectar el potencial de desarrollo nacional.

f) Fortalecer la rectoría del Estado, estimular al sector empresarial e impulsar el sector social.

Primeros resultados, primeros límites

Se suponía que las dos líneas estratégicas operarían de una manera simultánea y se apoyarían mutuamente, es decir, que los dos programas eran en realidad uno solo.

Con independencia de esta pretensión, es un hecho que en 1983, y en los marcos de los acuerdos suscritos con el FMI a fines de 1982, se aplicó una política estabilizadora de corte convencional clásico pero con un rasgo particular: su severidad extrema. Los resultados macroeconómicos así lo evidencian:

El producto interno bruto cayó 5.3 por ciento, cifra récord en nuestra historia económica registrada; la inversión fue casi un tercio más baja que en 1982, año que ya había tenido cifras negativas en esta materia; pero el déficit financiero como porcentaje del PIB disminuyó la significativa cantidad de nueve puntos; la masa de desempleados creció 59 por ciento al tiempo que los salarios perdían un 28 por ciento de su capacidad adquisitiva; el tipo de cambio casi se triplicó, las importaciones descendieron 60 por ciento y el saldo comercial positivo alcanzó a doblar el de 1982; el saldo en cuenta corriente cambió de signo y alcanzó la cifra sin precedente de 5,500 millones de dólares. Fue un año de récords que permanecerán ahí por un buen tiempo porque un choque de esa magnitud es difícil que se repita.

Cuadro 1. Las Cifras de un Sexenio[H-]

El cuatro de enero de 1984 el Presidente pudo decir en su mensaje de año nuevo: "los mexicanos tenemos bases para cerrar el balances de 1983 con un saldo positivo. [...] En 1983 pudimos reducir el ritmo de la inflación en una quinta parte. La meta ahora es reducirla a la mitad, para poder cesar en esta angustia diaria que significa el aumento de precios".

No habló Miguel de la Madrid del costo económico y social que hubo que pagar para disminuir la inflación de 100 a 80 por ciento anual; no era esa su preocupación principal, ésta la había enunciado siete meses antes el 6 de julio de 1983 ante los empresarios mexicanos.

"Se efectúan cambios estructurales asociados al establecimiento de nuevos precios relativos en materia de energéticos, de recursos financieros, de mano de obra y de divisas. [...] Todo este cambio debe manifestarse en transformaciones profundas y estructurales a partir de 1984, que orientarán el aparato productivo hacia un uso más intensivo de la mano de obra, el fortalecimiento del ahorro interno, a la vinculación eficiente con el exterior y a una distribución geográfica más equilibrada del desarrollo".

Así, el choque del 83 era sancionado no sólo como un expediente para superar la catástrofe del 82, sino además como un recurso para adelantar los cambios de fondo que posibilitaran la superación total de la crisis.

Bajo ese signo arrancó el año de 1984. En sus primeros días se envió al FMI una segunda carta de intención. En el punto 15 se decía lo siguiente: "el programa para 1984 busca continuar reduciendo la tasa de inflación así como alentar una recuperación gradual del crecimiento económico, manteniendo un resultado favorable de la balanza de pagos. Debe subrayarse que México no está dispuesto a vivir de manera permanente con una alta tasa de inflación, ya que ello sería perjudicial tanto para la distribución del ingreso como para el crecimiento del producto y del empleo. En consecuencia lo que se busca no es sólo reducir temporalmente la inflación o reprimirla, sino eliminarla. Al mismo tiempo, deben atenderse las tareas de reactivación de la producción y generación de empleos".

Dicho con brevedad, la política económica en 1984 mantuvo su orientación estabilizadora adaptada a las condiciones creadas por el choque de 1983. Para el gobierno fue un año exitoso: la inflación bajó por segundo año consecutivo en 20 puntos (de 80.8 a 59.2), el PIB creció a la sorprendente tasa de 3.7 por ciento, el saldo comercial positivo se mantuvo en cerca de 13 mil millones de dólares, y el de cuenta corriente casi alcanzó los cuatro mil millones de dólares; por su parte el déficit financiero se mantuvo en los niveles, del año anterior (8.9 y 8.7 por ciento, respectivamente). Los salarios volvieron a caer y la tasa de desempleo siguió aumentando, pero a ritmos mucho más leves que en 1982.

En 1985 se esperaba mantener el rumbo y consolidar los éxitos estabilizadores y reactivadores recién logrados.

La tercera carta de intención remitida al FMI señalaba en su punto número 6:

"En 1985 el programa plantea una importante reducción en el ritmo de la inflación, manteniendo el crecimiento económico, el empleo y la fortaleza de la balanza de pagos. Pese a su tendencia decreciente, la inflación es todavía demasiado alta, sobre todo si se compara con la inflación externa. En este momento es el problema más serio y agobiante que enfrentamos, debido a que erosiona el nivel de vida de grandes segmentos de nuestra sociedad. Por tanto, tenemos la intención de continuar reduciéndola con rapidez y de manera sostenida".

Por su parte, en los Criterios Generales de Política Económica para 1985 se definieron cuatro meta principales: un crecimiento de tres a cuatro por ciento en el PIB, una inflación de 35 por ciento, un déficit financiero del 5.1% del PIB y superávit comercial de 10,000 a 12,000 millones de dólares.

Algo falló porque al concluir ese año el balance estaba lejos del programa original: el crecimiento aunque positivo sólo alcanzó el 2.7 por ciento, la inflación repuntó colocándose en 63.7 por ciento; el déficit público representó el 9.9 por ciento del PIB, y

el superávit comercial apenas alcanzó los 8451 millones de dólares dejando el superávit en cuenta corriente en sólo 540 millones de dólares.

Habría que decir que las cifras globales no describen con propiedad lo que ocurrió en 1985, porque existe una notable diferencia entre el primero y el segundo semestres. En todo caso, a mediados de año se presentó una situación de alarma conformada por una disminución en el superávit comercial, presiones inflacionarias y fugas de capitales.

El gobierno, en voz del secretario de Hacienda, explicó a mediados de julio: "La crisis no ha sido vencida. Han aparecido nuevos obstáculos. Unos, por errores de instrumentación, no de concepción o de rumbo. Otros, de diversa índole externa. Son piedras en el camino. Nada más". El 24 de ese mismo mes, Miguel de la Madrid anunció cinco líneas de política económica para hacer frente a la nueva situación:

- 1) Reducción del "tamaño" del gobierno federal y del sector paraestatal por la vía de la disminución del gasto corriente.
- 2) Aceleración de la apertura del comercio exterior mediante la sustitución de los permisos de importación por aranceles.
- 3) Establecimiento de un tipo de cambio flexible.
- 4) Aumento de los ingresos fiscales por medio del incremento en la recaudación y el combate a la evasión de impuestos.
- 5) Fortalecimiento de la intermediación financiera y asignación selectiva del crédito a las actividades prioritarias.

El sentido de este paquete se condensa en dos frases; reafirmar, profundizándolo, el contenido y dirección del programa estabilizador que se venía aplicando (el PIRE) y acelerar las reformas estructurales contempladas en el proyecto original del presidente Miguel de la Madrid.

Más allá de la reacción gubernamental que provoca, la coyuntura de 1985 sanciona la ruptura del itinerario originalmente diseñado para cumplir la oferta del nuevo grupo gobernante.

Resultó fallida la pretensión de combinar la aplicación de una política de corto plazo convencional, con un proceso de reformas estructurales (apertura económica, modificación del grado y calidad de la intervención económica estatal y cambio en los grados de concentración del ingreso y el capital), para alcanzar una trayectoria definida y estable hacia la superación de la crisis.

La explicación última de este fracaso no se localiza ni en "factores externos" ni en "errores de instrumentación", sino en el peso que sobre nuestra economía tienen tres problemas: la vulnerabilidad externa, la volatilidad inflacionaria y la precariedad fiscal.

La vulnerabilidad externa tiene que ver en primer lugar con el peso del servicio de la deuda externa (en los últimos cinco años este renglón ha representado en promedio el 70 por ciento de las exportaciones totales), pero además con la participación excesiva del petróleo en el complejo exportador (entre 1982 y 1985 el renglón petrolero representó en promedio un 53 por ciento del total de exportaciones) y con la existencia de un mecanismo especulativo que posibilita la fuga de divisas (según el banco norteamericano Morgan Guaranty, entre 1979 y 1985 se fugaron de México 53 mil millones de dólares, para el período 1983-1985 el promedio anual alcanzó los 4500 millones de dólares).

La volatilidad inflacionaria está vinculada a la vigencia de un dispositivo en la fijación de precios de naturaleza oligopólica, que retroalimenta la inflación de manera inercial y en función de una disputa distributiva entre empresarios, Estado y asalariados.

La precariedad fiscal obedece a una contradicción, largamente acumulada, entre las tareas de promoción del desarrollo productivo y los compromisos sociales del Estado mexicano, contradicción que se agrava cuando el peso de la deuda externa e interna recae en primera instancia sobre las finanzas públicas.

Ningún programa puede soslayar el ataque frontal a estos tres aspectos so pena de encontrar rápidamente límites infranqueables.

1986-1987: ¿persistencia o fuga hacia adelante?

La difícil situación de mediados de 1985 se complicó por el terremoto de septiembre. El gobierno programó para 1986 la reedición de un paquete conservador. En los Criterios Generales de Política Económica para ese año se contemplaban metas del siguiente tipo: un crecimiento en el PIB entre uno y menos uno por ciento; una inflación anual entre 45 y 50 por ciento; un déficit fiscal de 5 por ciento del PIB y un superávit comercial de 6000 millones de dólares.

Como si lloviera sobre mojado, a inicios de 1986 el mercado petrolero mundial sufrió un desplome espectacular. Para la economía mexicana esto significó la perspectiva inmediata de una pérdida equivalente a la mitad de las exportaciones petroleras, o a toda la nómina del sector público o al doble de la inversión pública. Un golpe insoslayable que imponía ajustes en el programa.

La reacción gubernamental operó en dos direcciones: la política económica interna y la deuda externa. Respecto a la primera, el presidente De la Madrid, en su mensaje a la nación del 21 de febrero de 1986, afirmó: "Antes y después del choque petrolero los problemas básicos de nuestra economía siguen siendo los mismos. Los escollos adicionales que encontramos hoy no cambian la naturaleza de dichos problemas, más bien los agravan. En consecuencia, no pueden cambiar los objetivos ni las estrategias fundamentales, aun cuando debemos actuar con flexibilidad en el uso de los diversos instrumentos de política económica y buscar márgenes adicionales de acción".

De esta premisa se desprendieron diez lineamientos entre los que destacan los siguientes:

Gasto público: instrumentar medidas de ajuste presupuestal para mantener y reforzar las políticas tendientes a imponer austeridad en el gasto.

Ingresos públicos: mantener una política de precios y tarifas realistas, para evitar rezagos frente a la inflación.

Estructura del sector público: seguir vendiendo o liquidando las entidades no prioritarias.

Política crediticia: continuar una línea de contención en materia crediticia.

Tasas de interés: reiterar el propósito de que los instrumentos de captación tengan rendimientos realistas y se protejan firmemente los ahorros del público.

Política cambiaria: proseguir aplicando una política cambiaria flexible.

Política comercial: profundizar en la revisión del sistema de protección mediante avances adicionales en la política arancelaria y recurriendo al mínimo a los controles cuantitativos.

En lo que hace a la deuda externa, en la misma oportunidad el Presidente afirmó: "Haremos un replanteamiento a fondo en relación al servicio de la deuda, de acuerdo a la capacidad de pago del país y el interés vital de mantener en operación nuestro sistema económico y de recuperar nuestra capacidad de crecimiento y empleo".

Después de cuatro meses de relativa incertidumbre, el 26 de junio fue anunciado el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC), que nunca llegó a formalizarse. Sus objetivos declarados fueron tres: recuperar el crecimiento, combatir la inflación y proseguir el cambio estructural.

A fin de cuentas, el centro de la acción estatal fue la gestión de un paquete financiero que incluyó un convenio con el FMI; acuerdos de créditos con el Banco Mundial y con el gobierno japonés; la reestructuración de la deuda con el Club de París; obtención de un crédito puente por 1,600 millones de dólares, y un arreglo con la banca privada internacional para obtener nuevos créditos por 7,700 millones de dólares. Total, un paquete que alcanzaba los 14,000 millones de dólares.

Así, la búsqueda de "un ajuste del servicio de la deuda a la capacidad de pago" terminó en el recurrente procedimiento de aumentar la deuda. En materia de política económica interna primó lo anunciado el 21 de febrero: profundizar el rumbo original de ajuste ortodoxo y reformas liberales simultáneas.

El balance económico de 1986 lleva la marca del choque petrolero y de las medidas convencionales con que el gobierno lo enfrentó: la tasa de crecimiento del PIB fue de -

3.8; los salarios reales perdieron 10 por ciento, el déficit financiero se llevó al 16 por ciento del PIB, la inflación saltó al 105 por ciento, etcétera.

Los objetivos del PAC fueron diferidos para 1987. Se esperaba que ese año tuviera lugar una suerte de reedición del desempeño de 1984. Se contaba para tal propósito con un ingrediente fundamental: solvencia en la disponibilidad de divisas. Su recibo, sin embargo, dos problemas: la fuerza de la reactivación resultó más débil de lo previsto y la dinámica inflacionaria no cedió sino que se incrementó. Esta situación sin embargo, no fue razón bastante, para evitar que en junio de ese año Miguel de la Madrid afirmará "la palabra crisis ya no casa con lo que estamos viviendo".

Unos meses más tarde, los hechos confirmaron de nueva cuenta que los problemas de fondo de la economía mexicana se mantenían vigentes y con capacidad para generar recurrentes estados de emergencia. En esta ocasión el detonante no fue ni un "achoque externo" ni "errores de instrumentación", sino la conducta especulativa de agentes económicos internos. La caída en la Bolsa Mexicana de Valores a partir de octubre, que en otras condiciones hubiera sido una simple turbulencia, pasó a provocar una especulación cambiaria y de precios que puso en jaque la política económica y desalojó de la escena al PAC.

Los desórdenes de finales del año dieron la puntilla a un año económico que era ya mediocre. Así 1987 cerró con un crecimiento de apenas 1.9 por ciento; una inflación de 159.2 por ciento; una pérdida salarial real de cinco por ciento; un déficit financiero de 15.8 por ciento del PIB; pero eso sí, un superávit comercial de nueve mil millones de dólares que contribuyó a un superávit en cuenta corriente superior a los 4000 millones.

La reacción estatal frente a la nueva emergencia es el Pacto de Solidaridad Económica (PSE) que empezó a operar desde mediados de diciembre.

El PSE es ciertamente un programa novedoso e incluso audaz. Contiene un componente de concertación antiinflacionaria que en los primeros meses ha entregado resultados notables, sin embargo posee un par de rasgos adicionales que conviene no pasar por alto.

El primero es que junto a la concertación antiinflacionaria el PSE contempla los conocidos ingredientes convencionales: recesión inducida por el recorte presupuestario, por la astringencia crediticia y por la reducción salarial, y profundización de la apertura al exterior y del "achicamiento" del sector público.

El segundo y más importante es que el PSE no contempla ningún elemento novedoso para atacar los problemas de fondo que definen el perfil estructural de la crisis: la deuda interna, la precariedad fiscal, el poder regulador de los monopolios, para no hablar de los problemas productivos en la industria y la agricultura. Así, el PSE no parece ser mucho más que una jugada en corto para mantener vivo el proyecto original: la reorganización de la economía mexicana por los cauces del neoliberalismo.

Queda por ver si la sociedad mexicana sanciona la pretensión del actual grupo gobernante de otorgarse una segunda vuelta sexenal, después del fracaso ostensible en el período presidencial que está por expirar.

CITAS:

[*] Director del Centro de Estudios de la Economía Nacional.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

INDICE ANALITICO: El Ambito Estructural

AUTOR: Lic. Juan Manuel Ugarte [*]

TITULO: Racionalización de la Protección: Crónica Sexenal y Algunas Preocupaciones en el Futuro Inmediato

ABSTRACT:

La adecuación arancelaria ha conseguido sus objetivos en un lapso menor al previsto y muy cercano a las metas trazadas. Para que tal proceso incida sobre la dinámica interna de precios es menester que se apoye en otras políticas que actúan más directamente contra la inflación. Asimismo, resulta imprescindible limitar las características oligopólicas en la comercialización de las importaciones y que los beneficios de las mayores exportaciones se expresen en un crecimiento de la inversión productiva. Estos son, entre otros elementos, condiciones para que la racionalización pueda ser reasignada en función del modelo de nación que se persigue.

TEXTO:

Es evidente que el debate sobre el proceso de apertura comercial de la economía nacional así como la reducción de la protección arancelaria ha sido de gran trascendencia en la historia económica de nuestro país, y seguramente continuará siendo uno de los temas de mayor discusión y relevancia en los próximos años. Fue así en el siglo pasado, y ciertamente lo ha sido en los cinco años y cinco meses de la presente administración con algunas variaciones de importancia. Es prudente aclarar, sin embargo, que el análisis de la política de protección en los últimos años y en el momento presente difícilmente puede realizarse en forma aislada de otras condiciones y políticas macroeconómicas que afectan el comportamiento del sector productivo. Un análisis en rigor sobre los efectos de este proceso, requeriría de mayor profundidad en otras políticas como la cambiaria, la financiera, la de ciencia y tecnología y la fiscal, por mencionar algunas que juegan también un papel importante en la realización de los ajustes estructurales que requiere la planta productiva nacional para elevar sus niveles de competitividad, y de esta manera hacer frente a la competencia externa en el mercado interno y lograr una mejor y mayor inserción en el mercado internacional.

El tratar de relacionar los efectos observados en materia de inversión, producción, balanza comercial, empleo e inflación, solamente al proceso de racionalización de la protección, sería un error, pues el peso de otras políticas macroeconómicas ha tenido una importancia significativa. lo que sí puede hacerse, es analizar cuál ha sido la evolución del proceso de apertura comercial y de reducción de la protección arancelaria que nos permitan derivar algunos planteamientos sobre el desarrollo futuro de estos procesos, y su importancia en la consolidación de un modelo de desarrollo con fuerte orientación hacia el exterior.

Antecedentes

Con la publicación del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, en 1983 y 1984, "se rechaza tanto la liberación a ultranza del comercio exterior como el excesivo proteccionismo a la industria nacional".

Entre los lineamientos básicos de la política de protección señalados en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND) se establece: 1) que la protección se racionalizaría en su nivel y dispersión, 2) que se abandonarían gradualmente el requisito de los permisos previos y 3) que en el mediano y largo plazos los aranceles tenderán a desempeñar el papel principal. Siguiendo estas líneas básicas, en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984-1988 (Pronafice), las metas generales que se establecieron fueron: primero, las de liberar del requisito de permiso previo de importación a las materias primas básicas en 1985; segundo, a partir de 1986 eliminar el requisito a bienes intermedios y productos semielaborados, y tercero, para los bienes de capital conceder una protección temporal a través de los permisos previos, para ser sustituida por aranceles como principal instrumento de protección.

El sustento primordial de estas acciones se encontraba en la administración de una política cambiaria realista, el fomento selectivo de la oferta mediante programas por ramas seleccionadas prioritarias, en la disponibilidad y oportunidad de financiamiento, en fortalecimiento de la infraestructura, en mayores recursos al desarrollo tecnológico y sobre todo en un intenso proceso de concertación con los agentes productivos.

Parece claro entonces que tanto en el PND como en el Pronafice, la administración del proceso de racionalización de la protección fue considerada dentro de un paquete de instrumentos y medidas complementarias, que aplicadas en forma integral proporcionarían una efectiva reasignación de los recursos entre diferentes actividades productivas, dirigidas hacia el cambio estructural y la elevación de la competitividad global de la planta productiva nacional.

Evolución de la política de protección

Haciendo un análisis retrospectivo del proceso de racionalización de la protección (apertura comercial y reducción arancelaria) es posible identificar tres etapas. La primera de ellas, caracterizada por un control generalizado de las importaciones mediante el requisito de permiso previo y altos aranceles en el período 1983-1984; la segunda, caracterizada por una liberalización programada del requisito de permiso previo y elevación de aranceles, que daba continuidad a ciertas acciones (iniciadas en 1984) para el período 1985-1986, y una tercera etapa caracterizada por un aceleramiento en la eliminación del requisito de permiso previo y una reducción drástica de los niveles arancelarios, adoptada en 1987.

De esta manera, en 1983, el ejercicio de la política de protección coadyuvó a otras políticas macroeconómicas a reducir la demanda agregada y corregir el desequilibrio externo que había caracterizado la última década. En ese año, complementariamente al control generalizado de las importaciones -medida adoptada por la gran escasez de divisas y la incapacidad de generar mayores exportaciones al margen de las realizadas el año anterior-, se pusieron en marcha otras acciones que se orientaban a disminuir los efectos inflacionarios propiciados tanto por los efectos de las devaluaciones de 1982 como por el régimen de permiso previo y los altos aranceles. La principal medida en este sentido fue la definición de un poco más de 3000 fracciones arancelarias que comprendían bienes estratégicos -e indispensables económica y socialmente- a las cuales se les concedían divisas a un tipo de cambio preferencial. Al mismo tiempo se liberó del requisito de permiso previo a la importación temporal de casi la totalidad de las fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación (TIGI), para facilitar la actividad exportadora.

Cuadro 1. Estructura de las Fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importaciones, Enero-Diciembre. (Número de Fracciones)[H-]

En ese mismo año se iniciaron modificaciones a los aranceles existentes de tal manera que se redujera la dispersión, se facilitara la administración de la protección mediante reducción del número de niveles arancelarios y se adecuaron, sobre todo, los aranceles de bienes básicos indispensables o no producidos localmente.

Cuadro 2. Estructura Arancelaria de la Tarifa del Impuesto General de Importación Clasificada por Régimen Legal. (Número de Fracciones)[H-]

De esta manera, en 1983 el ejercicio de la política de protección coadyuvó a otras a restringir la demanda agregada y corregir el desequilibrio externo. Como resultado de las acciones emprendidas, la media arancelaria de la TIGI se redujo de 27% a 23.8%; se redujo el número de niveles arancelarios de 16 a 13 y la dispersión arancelaria de 14.8 a 23.8; la media arancelaria de la Tarifa del Impuesto General de Exportación se redujo a 0.82% con 255 fracciones de exportación, y se libró del requisito de permiso previo a la importación temporal para la exportación a 7,902 fracciones de la TIGI.

Cuadro 3. Estructura Arancelaria de las Fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación, Clasificadas por Tipo de Bien y Niveles Arancelarios. Enero-Diciembre. (Número de Fracciones)[H-]

Desde principios de 1984 se adoptaron cambios cualitativos en la política de protección comercial e industrial y de fomento a las exportaciones. Aunque la orientación principal de la política fue la de resolver problemas de balanza de pagos, se iniciaron acciones enfocadas a facilitar cambios en la administración de la política, complementarios al fomento selectivo de la oferta, que promovieran ajustes en la estructura industrial, fortaleciendo al mismo tiempo metas de reducción de inflación interna. Esto último, sólo como complemento a otras medidas restrictivas de la demanda cuyo peso recaía las políticas fiscal, monetaria y financiera.

Las bases para la adopción de estas medidas, además de las presiones externas para una mayor apertura del comercio exterior del país -derivadas de la dinámica tecnológica y la redistribución geográfica del poder económico- estuvieron dadas por las distorsiones en los precios relativos de los bienes y servicios nacionales que en el primero de los casos eran generadas por las expectativas ante aranceles sumamente elevados -en tanto que la mayoría de los mismos no habían sido modificados desde principios de 1982- y el amplio margen de subvaluación existente todavía a principios de 1984.

Un segundo aspecto que se tomó en cuenta fue que la escasez de oferta, generada por rigideces en la administración de los permisos previos, había provocado especulación de precios en la producción interna y un incremento sustancial en el precio de otros insumos importados ante un clima de incertidumbre y desconfianza. Se consideraba que el permiso previo tenía un costo alto para las empresas, que repercutía tradicionalmente en los precios.

Finalmente, existían dos aspectos que combinados podrían facilitar este proceso de reactivación económica, con ajustes en la estructura productiva y fortalecimiento de la capacidad exportadora a través de la apertura y consolidación de mercados de exportación. Estos aspectos eran la suficiente cantidad de divisas y los excedentes de producto. La drástica reducción de la demanda interna derivada de la política administrada desde finales de 1982 había propiciado una liberación de recursos del sistema, susceptibles de reasignarse a partir del año que comenzaba.

De acuerdo con esta orientación, aunque se continuó un alto nivel de protección vía permisos previos, precios oficiales de importación y altos aranceles, se fueron adoptando medidas que para finales de 1984 mostraron los siguientes resultados en la administración de la protección: la media arancelaria de la TIGI se redujo de 23.8% a 23.3%; el número de niveles arancelarios se redujo de 13 a 10; se generalizó el beneficio del mercado controlado de divisas a todas las fracciones de la TIGI; se liberaron del requisito de permiso previo de importación en forma definitiva a 2,848 fracciones de la TIGI, que representaban el 17% aproximadamente respecto a la importación de 1984 y se establecieron metas para 1985, 1986 y 1989, la media arancelaria de la TIGE permaneció igual que en 1983, a 0.82% y las fracciones liberadas del requisito de permiso previo de importación cambiaron de 381 a 354.

A efecto de darle continuidad y consistencia a la aplicación de la política de protección, durante 1985 se eliminaron en su gran mayoría los permisos de importación y se reestructuraron los niveles arancelarios, con el doble propósito de mantener un nivel de protección equivalente a sostener a la industria a la presión de la competencia externa así como inducir mayor eficiencia en algunas actividades productivas. Esta función de la política de protección se apoyó fundamentalmente en una política cambiaria flexible que favorecía la exportación y le daba un margen de protección adicional a la industria nacional.

De esta forma, de enero de 1985 a febrero de 1986, la parte de la TIGI que se encontraba exenta del permiso previo pasó de 2,844 a 7,284 fracciones. En términos de valor de importaciones, esto significó un cambio del 16.6% a 65.8%: y se encontraban sujetas a permiso previo 816 fracciones de la TIGI, que representan un valor de importación de 34.4%. El control sobre 816 fracciones representativas del 34.4% del valor importado obedeció a la alta prioridad asignada a sectores específicos como el agropecuario y forestal, industrial terminal automotriz, productos petrolíferos e industria farmacéutica, así como a la regulación de importaciones por razones de salud pública, seguridad nacional y preservación de las especies en riesgo de extinción, principalmente.

Paralelamente, durante 1985 se modificaron los niveles arancelarios de 3,540 fracciones de la TIGI, con movimientos a la alza.

Como efecto principal de estas modificaciones la media aritmética arancelaria de las fracciones aumentó de 10.7% a 24.3%, en tanto que la de toda la TIGI varió sólo de 23.3 a 25.3%. La dispersión arancelaria de toda la tarifa disminuyó de 22.5 a 18.5, aun cuando se dieron aumentos en la relativa a las fracciones liberadas de 4.8 a 16.4 y en la de las controladas de 25.3 a 30.0. Asimismo se redujeron los niveles arancelarios a 9 fluctuando de 0 a 100 por ciento.

También durante el primer semestre de 1985 se revisó y actualizó el Sistema de Precios Oficiales de Importación; se redujo su cobertura a 770 fracciones y se fijaron en dólares estadounidenses. Las fracciones con precio oficial llegaron a un número de 1,188 que cubrían el 10.9% del valor de importación total. Los precios oficiales se siguieron usando como instrumento para combatir prácticas desleales de comercio exterior.

Para 1986 en materia de controles cuantitativos la política aplicada continuó el ritmo de apertura comercial de la economía hacia el exterior la cual medida a través de fracciones exentas de permiso avanzó para adicionar un dos por ciento a las liberadas durante 1985 al eliminarse el 31 de octubre del requisito de permiso previo alrededor de unas 200 fracciones, situación por la cual al finalizar 1986 quedaron exentas de restricciones cuantitativas el 92% de las fracciones de la Tarifa de Importación y a través de las que se canalizaba el 72.2% del valor de las importaciones y el 50.2% del valor de la producción interna de 1983, lo que significa un avance en la apertura comercial de siete puntos porcentuales medidos con valores de importación y seis puntos porcentuales con valores de producción, permaneciendo sujetas a controles cuantitativos un total de 638 fracciones por las que se canalizan el 27.8% del valor de las importaciones y el 49.8% del valor de la producción interna.

Finalmente en 1987, como resultado de los acuerdos tomados por la Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior sobre la posibilidad de continuar avanzando en la eliminación del requisito de permiso previo, sólo quedaron sujetas a esta restricción 329 fracciones que significan el 3.9 total de fracciones de la TIGI y a través de las cuales se canaliza el 23.6% del valor de las importaciones y el 37.1% del valor de la producción nacional. Las fracciones que aún se encuentran controladas se continuarán analizando en

la perspectiva de su posible liberación durante el tiempo que resta de la presente administración.

Las reformas aplicadas al sistema de protección, en particular al de la sustitución de los permisos de importación por aranceles, constituyó el final de la primera fase de la política de racionalización de la protección, situación por la cual los niveles arancelarios se fijaron generalmente hacia el alza, para compensar en parte una eventual desprotección del aparato productivo, y dar un período necesario de ajuste a los procesos productivos ante las nuevas perspectivas de la protección industrial.

La siguiente fase en el proceso de racionalización de la protección, la constituyó el ajuste de los niveles de arancel, adecuándolos conforme a los lineamientos generales de protección, el cual se lleva a cabo mediante el programa de desgravación arancelaria, conformado por cuatro etapas. La primera de ellas se llevó a cabo durante el mes de abril de 1986, tal como se tenía previsto, y consistió en la aplicación de la reducción de los aranceles a 4,580 fracciones de la TIGI.

A través de estas medidas se originó la eliminación de cinco tasas arancelarias entre ellas las de 50 y 100%, siendo que en forma temporal se comenzaron a utilizar las de 17.5, 22.5, 27.5, 37 y 45% como resultado se logró reducir la media arancelaria en tres puntos porcentuales quedando en 22.6%; la dispersión disminuyó en más de cuatro puntos pasando a 14.1 en tanto que el arancel ponderado con el valor de las importaciones casi no varió al permanecer en 13.1%.

Con base en lo anterior, la política arancelaria durante 1987 se llevó adelante partiendo de una estructura que se basa en la aplicación de 11 niveles, entre un rango de exento a 45%. El objetivo general de esta política continuó sin cambio.

Se aplicó la segunda etapa del programa de desgravación arancelaria reduciéndose los aranceles a 4,169 fracciones esta medida se empezaron a utilizar siete tasas, entre un rango de exento a 40% en lugar de 11 que existían al iniciar el año, de exento a 45%. Adicionalmente, se instrumentaron medidas de carácter trascendental con el objeto de coadyuvar a reducir las presiones inflacionarias, por una parte, el 28 de agosto se redujo el arancel a 968 fracciones que en su gran mayoría se agravaban con 10% las cuales se exentaron de dicho impuesto por tratarse de productos que no se producen en el país. Posteriormente, el 4 de diciembre se redujeron los aranceles a otras 303 fracciones que canalizan productos de consumo popular, tales como prendas de vestir, electrodomésticos, papeles de todo tipo, calentadores, camas, colchones y alimentos y se les redujo su nivel a 20, 25 y 30%, con el objeto de combatir el incremento desmedido de los precios de dichos productos.

Sin embargo, el 15 de diciembre se reformó la estructura arancelaria de la Tarifa del Impuesto General de Importación, como parte de un conjunto de acciones contenidas en el Pacto de Solidaridad Económica contra la inflación. Esta medida, en concordancia con la modificación al tipo de cambio controlado implicó reducir el arancel máximo a la importación de 40% a sólo 20%, además de eliminar la sobretasa del 5% del impuesto

general de importación. Asimismo, en 1988 la política cambiaria contribuirá a profundizar el proceso de sustitución de permisos previos por aranceles.

La reducción de aranceles aplicados el 15 de diciembre abarcó a 7,123 fracciones que integran el proceso de producción, así como a todas las categorías de bienes intermedios, consumo y capital. Las modificaciones arancelarias implicaron la eliminación de las tasas de 25, 30, 33 y 40%^c y la incorporación de 5 y 15%, permaneciendo además los niveles de exento, 10 y 20%. Cabe señalar que las fracciones que se encontraban exentas de arancel antes de esta fecha continúan gozando de este trato preferencial por su calidad de bienes de consumo básico, por tratarse de materias primas para industrias prioritarias y bienes de capital y sus partes, que no se producen en el país. Esto último significa que el 15.4% de las fracciones de la TIGI por las que se canaliza el 51.4% del valor de las importaciones se encuentran exentas de impuesto.

En las fracciones sujetas a permiso previo, la media arancelaria bajó aproximadamente 17 puntos porcentuales al situarse en 8.2%, la dispersión arancelaria se redujo en casi 10 puntos al llegar a 8.5, la dispersión arancelaria ponderada disminuyó en poco más de 6 puntos al pasar de 11.0 a 4.8 y el arancel ponderado con importaciones se redujo en 4.5 puntos porcentuales al situarse en 1.6%. Por lo que se refiere a permisos previos a la importación la política aplicada fue tan dinámica como la arancelaria, ya que la sustitución de permisos por aranceles de aquellas fracciones en las que la protección puede basarse únicamente en aranceles, originó que al 31 de diciembre sólo 329 fracciones permanecieron sujetas a este requisito, las cuales representaron el 3.9% del total de la TIGI, el 23.6% del valor de las importaciones definitivas en 1986 y el 37.1% del valor de la producción. La eliminación de los controles cuantitativos significó una mayor apertura comercial, la cual medida con el valor de las importaciones fue de 4.2 puntos porcentuales y medida con el valor de la producción de 12.7 puntos porcentuales adicionales.

Es importante resaltar que durante 1987, por primera vez en la historia del país, se exentaron de permiso previo productos tales como calzado, vinos y licores, y se fijan cupos de importación de confecciones textiles nuevas durante el período comprendido entre el 1o. de diciembre de 1987 y el 28 de febrero de 1989, hasta por un monto total de 600 millones de dólares, por considerar que la política comercial en el ramo de confecciones textiles es gradual y esta medida constituye una vía para promover la eficiencia y competitividad de la planta productiva nacional, con los consecuentes beneficios permanentes para los consumidores nacionales.

Las 329 fracciones que permanecían sujetas a permiso previo se clasifican en 12 categorías o criterios, de las cuales 73 corresponden a productos farmacéuticos, 58 a regla octava, 55 a productos agropecuarios y forestales, 35 a la industria automotriz, 27 a prendas de vestir, y el resto amparan productos estratégicos para la seguridad nacional, suntuarios, petróleo y derivados, productos nocivos para la salud, pastas para papel, papel periódico y equipo de cómputo.

En cuanto a precios oficiales, su aplicación a lo largo de 1987 se redujo a sólo 41 fracciones al 31 de diciembre por las que se canaliza el 0.5% de las importaciones y el 0.6% del valor de la producción nacional contra 960 fracciones que tenían precio oficial al iniciar el año y por las cuales se registró el 7.2% de las importaciones totales y el 15.4% del valor de la producción. Cabe señalar que del 20 de julio al 31 de diciembre se derogaron los precios oficiales a 540 fracciones de un total de 581 en las que se utilizaba hasta esa fecha este instrumento, esta medida formó parte de la política emergente para frenar la inflación.

Cuadro 4. Valor de las Importaciones de las Fracciones de la Tarifa del Impuesto General de Importación Clasificada por Régimen Legal. Enero-Diciembre. (Millones de Dólares)[H-]

Algunas consideraciones finales

Del análisis de la evolución del proceso de apertura comercial y de racionalización de la protección arancelaria seguido por México en estos cinco años se desprende que estos procesos han sido consistentes con los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo y en el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior - publicados en 1983 y 1984, respectivamente- como instrumentos determinantes para inducir ajustes estructurales en la planta productiva nacional. Más aún, puede afirmarse que el proceso de apertura y adecuación arancelaria ha alcanzado sus objetivos en un plazo menor al previsto pero también muy cercano a las metas programadas.

Es prudente, sin embargo, hacer algunos señalamientos con respecto al proceso de apertura comercial y reducción arancelaria. El primero de ellos está relacionado con el impacto que el proceso mismo puede tener sobre los precios internos, y donde la apertura y la reducción arancelaria, si bien propician o pueden propiciar el establecimiento de precios de referencia para la producción nacional, no son determinantes del comportamiento de los mismos.

Es claro que para este efecto pueda ser observado en el resto de la economía deberían realizarse al mismo tiempo los ajustes en la estructura productiva para propiciar una elevación gradual de la competitividad global de la economía.

Para ello resultan de primordial importancia medidas consistentes en materia financiera, fiscal, de ciencia y tecnología, de fortalecimiento al sistema educativo y del desarrollo regional principalmente, y que la experiencia de países exitosos, en este tipo de estrategias -como Japón, Corea del Sur y Alemania-, demuestran que es indispensable dedicar una buena proporción del producto interno bruto a apoyar la realización de dichos ajustes estructurales en forma paralela.

De acuerdo con lo anterior, los efectos de la reducción de la protección sobre la dinámica interna de los precios podrán llegar a ser importantes y permanentes sólo si se apoyan en la ejecución de otras políticas, cuyo peso relativo sobre la inflación es mayor.

El siguiente señalamiento está relacionado con las estructuras oligopólicas o monopólicas de producción y comercialización en el comercio exterior y que de alguna manera tendrán que ser sujetas a revisión en los próximos meses ante la imperiosa necesidad de transferir los efectos positivos de los precios más bajos de importación, al resto de la economía.

Es importante reconocer que no obstante los grandes esfuerzos realizados tanto a nivel de instrumentación de la política de racionalización de la protección como el sistema productivo y la sociedad en su conjunto, existen algunos elementos que de no tomarse en cuenta hacen vulnerable y eventualmente podrían minimizar los esfuerzos realizados y detener los ajustes estructurales, requeridos por la planta productiva para elevar su competitividad a nivel global.

Las características oligopólicas en la comercialización de las importaciones limitan la capacidad de transferir los beneficios derivados de una economía abierta al resto de la economía ya que, a la fecha, mayores importaciones a precios más bajos difícilmente pueden relacionarse con incrementos en el poder adquisitivo del consumidor.

Por lo que hace a los beneficios derivados de mayores exportaciones es evidente también que éstos han sido limitados sobre el sistema productivo, y el crecimiento de las exportaciones no se ha reflejado aún en mayores inversiones productivas en otras industrias que podrían aumentar el contenido nacional de las exportaciones. La principal preocupación que surge de esta situación es sobre la posibilidad de desarrollar industrias que aprovechen el crecimiento de las exportaciones, y no que ésta se traduzca en un mayor contenido de importación en estos productos exportados. El modelo exportador debe adquirir sentido en la medida en que su dinámica sea multiplicada al resto de la economía principalmente en materia de empleo, nuevas inversiones y desarrollo regional.

Por otra parte, es de reconocerse que si bien se han podido diversificar las exportaciones reduciendo el peso del petróleo en el comercio exterior del país, también es cierto que el crecimiento de las exportaciones se ha dado principalmente en pocas empresas. A esta situación se agrega el hecho de que las características propias de un nivel de concentración elevado normalmente les permite el ejercicio de prácticas restrictivas de la competencia. Estas características obligan a pensar hacia el futuro en la promoción e incorporación activa de otro tipo de empresas al proceso exportador, de tal forma que se pueda reducir la vulnerabilidad que adolece el modelo actual, respecto a la imposición de medidas y otras acciones que puedan ser adoptadas tanto por los países de origen de las empresas como derivadas de sus propios objetivos, y que no necesariamente respondan a los de la nación mexicana.

Asimismo es evidente que el desarrollo y el cambio tecnológico influidos por una economía internacional cambiante, así como las condiciones que han propiciado la política macroeconómica en los últimos meses han hecho que buena parte de los instrumentos tradicionalmente usados para incidir sobre el proceso de ajuste estructural hayan sido rebasados en su capacidad para incidir en la realización de ajustes a nivel sectorial. También es cierto que en algunos casos deliberadamente algunos de los

instrumentos disponibles han sido abandonados. De esa manera, si bien se plantea mayor eficiencia para realizar ajustes en la capacidad productiva, influidos de manera determinante por la apertura y la mayor competencia a la que ha sido expuesta la planta productiva nacional, también es cierto que no se han planteado nuevos instrumentos que faciliten los ajustes requeridos.

Particularmente, es importante que en forma paralela a la puesta en operación de nuevos instrumentos y reforzamiento de algunos de los existentes, que inciden o facilitan el proceso de ajuste estructural de la planta productiva nacional, se recuperen los objetivos de la política de protección para lograr una reasignación eficiente hacia aquellos sectores que pueden ser ejes complementarios del desarrollo productivo nacional. Asimismo, resulta indispensable que la adecuación y recuperación de los objetivos de la política de protección se hagan en forma consistente con otros de la política fiscal, cambiaria, financiera y de ciencia y tecnología, entre los de mayor importancia, para asegurar las metas deseadas en materia de cambio estructural y de precios, ya que de otra manera, dejando a un solo instrumento la solución de varios problemas posiblemente sólo se obtengan resultados marginales.

Finalmente, es conveniente destacar que los pasos dados en los últimos cinco años en materia de reducción en la dispersión, reducción de los niveles arancelarios, apertura comercial y reducción de los aranceles solamente sientan las condiciones para que la protección pueda posteriormente reasignarse y favorecer a aquellos sectores que sean congruentes con el modelo de país que se persigue.

CITAS:

[*] Las opiniones vertidas en el presente artículo son responsabilidad única del autor y no representan la opinión de la institución donde labora.

BIBLIOGRAFIA:

Colección de documentos para la historia del comercio exterior de México, primera y segunda series, México, Banco de Comercio Exterior, diversas fechas.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, S.P.P., 1983

Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1988-1988, Secofi, México, Secofi, 1984.

Dirección General de Aranceles, Secofi, varios documentos de trabajo.

Herrera Retis Alberto, Evolución de la política de comercio exterior 1983-1986, no publicado, 1987.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

INDICE ANALITICO: El Ambito Estructural

AUTOR: Ma. Amparo Casar [*]

TITULO: La Reestructuración de la Participación del Estado en la Industria Mexicana

ABSTRACT:

Estado, obreros y empresarios libran una ardua disputa por definir el ámbito de la participación estatal en la actividad secundaria. A la par del replanteamiento de posiciones tradicionales, avanza el proceso de desincorporación. Hasta febrero de 1988, las entidades paraestatales coordinadas por la SEMIP habían descendido de 412, a comienzos del sexenio, a sólo 115, que se suponía eran aquéllas en las cuales la acción del poder público era indiscutible.

Hoy se abre una cuarta etapa con el anuncio de la enajenación, total o parcial, de las empresas del grupo Dina, que incluiría entidades calificadas de concurrencia prioritaria.

TEXTO:

A partir de la administración actual, la industria estatal en México está siendo objeto de un intenso proceso de reestructuración. Este proceso marca el fin de la que fue la visión dominante sobre la empresa pública hasta la década del 70. De ahí en adelante se abre una disputa entre dos diagnósticos y dos proyectos sobre las relaciones Estado-mercado y, más particularmente, sobre el papel de la empresa pública en las tareas del crecimiento y desarrollo. El primero de ellos parte de que las empresas públicas industriales, y entre ellas las manufactureras, han contribuido de manera importante en el dinamismo de la producción, el empleo y la formación bruta de capital, es decir, que han sido un eficaz instrumento de desarrollo. Este diagnóstico lleva a plantear un modelo de estructuración de la economía en el que se reconoce un papel destacado en la participación directa del Estado en empresas industriales. El segundo diagnóstico gira en torno de la identificación de la empresa pública (en particular la industrial) como uno de los factores principales del deterioro de las finanzas públicas con su consecuente impacto negativo sobre el funcionamiento del sistema y la confianza de los inversionistas privados. En consecuencia, se plantea un modelo de desarrollo en el que la participación directa del Estado se vea notoriamente reducida abriendo cada vez mayores áreas de la economía al dominio del capital privado.

La disputa entre ambos diagnósticos, que estuvo presente a lo largo de los años setenta, pareció diluirse con el dinámico crecimiento de los años 1978-1981 y las perspectivas favorables que trajo aparejadas. [1] Sin embargo, con el agotamiento del patrón de desarrollo y la magnitud de la crisis de 1982, que fue atribuida por sectores importantes de la población al "avance excesivo del sector público", la polémica sobre la

funcionalidad del sector paraestatal se intensificó y quedaron establecidas las condiciones para el fortalecimiento de la posición que juzgaba negativamente la intervención directa del Estado de la economía.

Los principales participantes en la discusión, aunque con peso muy desigual, fueron en el ámbito interno, el empresariado nacional, la cúspide de la burocracia estatal y el sector obrero. [2]

En la actualidad parece claro que la definición y el alcance de la economía mixta y de la presencia estatal en la industria están siendo objeto de lucha entre proyectos alternativos. Hasta el momento, el balance parecería ser el siguiente. El sector obrero, sin abandonar sus postulados básicos, se ha visto en una posición de debilidad en un triple sentido: como interlocutor, su importancia ha disminuido; en la consecución de sus demandas se ha visto rezagado; en la importancia de su discurso ha perdido terreno.

Por su parte, la alta burocracia gubernamental ha cambiado posiciones al tiempo que parece comprobarse una ruptura de la unidad de la clase política en torno del concepto de la intervención del Estado en la economía. Finalmente, los empresarios han desarrollado, y difundido su discurso antiestatista ganando espacios para esos y otros puntos de la ideología empresarial. El proceso de reestructuración de la participación de la empresa pública en la industria mexicana constituye uno de los ejemplos en los que el balance anterior queda demostrado. A él dedicamos el resto de estas páginas.

Las razones y el quantum de la reprivatización

El marco interno que ha guiado la política de reestructuración de la participación del Estado en la industria parte de dos argumentos fundamentales. El primero aduce el carácter no planeado de incorporaciones justificadas históricamente con base en la idea de que una de las funciones del Estado era salvar empresas que no habían podido enfrentar las fuerzas del mercado. El segundo hace referencia a que el Estado tiene presencia en actividades irrelevantes que, lejos de contribuir a la cohesión y buen funcionamiento del sector, provocan una dispersión de esfuerzos que terminan por hacerlo ineficaz.

A este par de argumentos se han agregado, en favor de la reestructuración, la orientación económica del actual grupo gobernante, los propósitos de esta administración en el sentido de reducir el déficit fiscal disminuyendo los gastos del gobierno, en especial las transferencias al sector paraestatal; las presiones empresariales en un contexto de fuerte desconfianza hacia el Estado y el impacto de las acciones de privatización de empresas públicas desarrolladas en otros países.

De acuerdo con los lineamientos detallados en el conjunto de regulaciones que desde la presente administración guían la participación del Estado en la economía, el criterio central que rige la reestructuración del sector es fortalecer la participación estatal en las actividades estratégicas y prioritarias concentrando los recursos disponibles en dichas áreas. En este sentido, se considera que para fortalecer el carácter mixto de la economía,

la "empresa pública tendrá que consolidar su intervención en las áreas donde ésta se requiere, más que en el crecimiento indiscriminado de sus actividades" y para ello "se pondrán en práctica lineamientos y criterios que determinan la creación, adquisición, fusión, liquidación o venta de empresas públicas". [3] Sin embargo, del análisis del listado de empresas con participación estatal sujetas a desincorporación sólo puede concluirse, en primera instancia, que el universo de empresas transferidas, en liquidación y en venta es sumamente heterogéneo.

Para esclarecer este panorama, en este trabajo se decidió concentrar el análisis en el universo conformado por las empresas ubicadas en el sector manufacturero, en sus servicios conexos y en la minería. De esta manera, tenemos que de las entidades paraestatales sujetas a reestructuración se contemplan 297 sectorizadas en SEMIP. [4] El proceso de decisión en torno de la desincorporación de estas entidades puede dividirse en tres etapas.

Cuadro 1. Número de Entidades Sujetas a Desincorporación en el Sector Industrial Paraestatal. (Hasta Febrero de 1988)[H-]

Un primer momento, que abarca los años 1983-1984, es el constituido por la venta de ocho empresas entre las que destacan, por el monto de sus ventas y el número de sus trabajadores, Vehículos Automotores Mexicanos (VAM), Renault de México y Cigarrera La Tabacalera Mexicana (ésta con participación minoritaria); la liquidación de diez empresas; la cancelación de tres proyectos y la resectorialización de otras diez.

El segundo momento se inicia con la decisión del gabinete económico del 6 de febrero de 1985 en el sentido de desincorporar 82 entidades adicionales y estudiar la de otras 16. De esta manera se decidió liquidar 31 empresas, transferir siete a tres gobiernos estatales y vender 44 empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria.

De acuerdo con la información de SEMIP (1985), las 31 liquidaciones planeadas para 1985 correspondían a empresas que por diversas razones no tenían viabilidad o, a entidades que ya habían cumplido los objetivos para los que fueron creadas, no justificándose ya su existencia. Asimismo, se afirmó que todas estaban en suspensión de operaciones y que 14 de ellas no poseían activos y su constitución era solamente estatutaria, ya que la mayoría había quebrado en la fase de proyecto. Se ubicaban formalmente en actividades como azúcar, textil, productos de minerales no metálicos, petroquímica secundaria, autopartes y servicios vinculados a las mismas.

De las 44 empresas en venta, 31 eran de participación estatal mayoritaria y 13 minoritaria. En general se argumentó que la decisión de vender dichas empresas obedecía a que no era indispensable la participación estatal en las mismas para alcanzar los objetivos globales de política económica, a que la presencia estatal era poco significativa o a que era más conveniente fomentar esas actividades utilizando instrumentos indirectos de política.

Las empresas en venta desarrollaban sus actividades en ramas como la textil, refrescos, electrodomésticos, cemento, papel, loza, autopartes, petroquímica secundaria, electromecánica y minerometalurgia.

Puede considerarse que el segundo momento del proceso de reestructuración se cierra a principios de 1986 cuando se agregan a la lista de ventas siete empresas mayoritarias [5] y una minoritaria, entre las que destaca por su importancia Fundiciones de Hierro y Acero, S. A. (FAHSA). [6]

La tercera etapa se inicia con la declaración judicial de quiebra de Fundidora Monterrey, S.A.; es dada a conocer en términos globales en noviembre de 1986; [7] y se informa de manera detallada a nivel de empresa luego de las medidas de ajuste de diciembre de 1987, momento en el que se agregan 36 entidades a la lista de desincorporaciones. [8] La meta determinada por el sector público consistiría en mantener su presencia en 115 entidades una vez concluida esta tercera etapa. De realizarse, la presencia estatal sería eliminada de 297 entidades coordinadas por SEMIP de las 412 en las que tenía presencia en 1982, es decir, de 72% de las mismas. [9] Como se demuestra en el cuadro 2, de las 297 desincorporaciones 157 están concluidas, 102 se encuentran en proceso y 38 pendientes de formalización por SPP.

Cuadro 2. Desincorporaciones de Entidades del Sector Industrial Paraestatal al 31 de Diciembre de 1987[H-]

En lo que respecta a las áreas que abarca esta tercera etapa, es conocido su alcance en las ramas de siderurgia, de producción de celulosa y papel, textiles, petroquímica, de máquinas-herramienta, metal-mecánica, azucarera y de producción de camiones y autopartes.

En el conjunto de estas ramas destacan por su importancia Fundidora Monterrey en siderurgia; el Grupo Atentique en celulosa y papel; el Grupo Rassini y Torres Mexicanas en la industria metalmecánica; Sosa Texcoco y Cloro de Tehuantepec en la química; algunas filiales de Dina en equipo de transporte y las empresas de petroquímica secundaria (en especial Hules Mexicanos y Tetraetilo de México). Si bien por su importancia individual podrían ser considerados no significativos, los nueve ingenios puestos a la venta y los once en proceso de liquidación implican en conjunto una reducción de aproximadamente un tercio de la presencia estatal en la actividad azucarera.

La fuerte polémica desatada a partir de las decisión de liquidar y vender empresas estatales en la que, por lo general, ha estado ausente el balance económico de la importancia del conjunto de entidades desincorporadas, sugiere la necesidad de hacer una contribución al debate, desde ese punto de vista. La no disponibilidad de información de producción y empleo para la totalidad de empresas desincorporadas obliga a trabajar con una muestra reducida de entidades cuya representatividad se puede suponer buena ya que los datos existentes naturalmente corresponden a las desincorporaciones más importantes.

El cuadro 3 da una idea aproximada de la relevancia del conjunto de empresas desincorporadas de la industria paraestatal en las dos primeras etapas. Dejando de lado las empresas transferidas, el resto representa 12.7% del valor de la producción y 14.6% del empleo manufactureros estatales en 1981. [10] Si solamente se toman en cuenta las empresas mayoritarias esas proporciones se reducen a 10.0 y 12.5%, respectivamente. En el caso de las empresas en liquidación, las siete de la muestra representan el 1.0% de la producción y el 2.2% del empleo manufactureros estatales.

Cuadro 3. Participación en el Valor de la Producción y en el Empleo Manufactureros Estatales en 1981 de Empresas Sujetas a Desincorporación en 1983-1986. (Primera y Segunda Etapas)[H-]

La evaluación del impacto de la tercera etapa se presenta en el cuadro 4. Del mismo se desprende una reducción del empleo del orden del 11% y una disminución de la producción de cerca del 10%. En estos porcentajes destaca el impacto determinante de la quiebra de Fundidora Monterrey, que explica casi 40% del cambio en el empleo y cerca de 25% del correspondiente a la producción.

Cuadro 4. Evaluación de la Tercera Etapa de Desincorporaciones, 1986-1987. (Empresas Mayoritarias)[H-]

Como ya se señaló, no se cuenta con información completa para el período de la tercera etapa. Esto impide evaluar en su totalidad el impacto de la misma. Sin embargo, el elevado número de empresas incluidas en esta etapa y la magnitud de las mismas permiten concluir que su impacto podría ser superior al de las dos primeras en su conjunto.

En resumen, para las tres etapas, la información disponible permite afirmar que hasta diciembre de 1987 el proceso de liquidación y venta de empresas industriales con participación estatal mayoritaria se había traducido en una reducción de su producción de 20% y una contracción de su empleo en la manufactura del orden de 24%. [11] Estas cifras subvalúan la magnitud de las desincorporaciones en la medida que los datos anteriores no incluyen la desincorporación de ingenios para los cuales fue imposible obtener información desagregada. Sin embargo, a partir de la meta de reducir la presencia estatal a 50% del mercado correspondiente, se puede estimar que, en conjunto, la liquidación y venta de ingenios implican una reducción de la participación estatal en la manufactura del orden de 3% del valor de la producción y de 5% del empleo. Teniendo en cuenta que existen otras entidades desincorporadas no incluidas en la estimación de los cuadros 3 y 4, se podría adelantar que, a principios de 1988, la presencia estatal en la manufactura no petrolera se habría reducido en no menos del 25% del valor de la producción y cerca de 30% del empleo respecto a su nivel de 1981.

Para la economía en su conjunto se puede asegurar que el costo de las liquidaciones incluidas en el proceso de reestructuración es superior a 3% de la producción y a 7% del empleo manufacturero estatal. El resto del ajuste, en principio, no implicarla necesariamente mayores costos para el conjunto de la economía (en producción y

empleo), ya que se trata de un cambio de propietario en algunos casos y en otros de venta de las acciones de un socio menor. Sin embargo, si los nuevos propietarios del capital de esas empresas decidieran emprender un proceso de racionalización productiva o administrativa, es posible pensar que pudiera haber mayor reducción de personal.

Con los datos analizados hasta aquí, se puede afirmar que el Estado emprendió un importante proceso de reestructuración. Sin embargo, es necesario profundizar en el análisis del tipo de empresas y de actividades que el Estado decide abandonar para extraer conclusiones más definitivas acerca del alcance y significado de tal reestructuración. Para tal efecto, a continuación se realiza un análisis a partir del origen o procedencia de las empresas sujetas al proceso de reestructuración, de la estructura porcentual del valor bruto de la producción y del empleo, de las actividades en las que operaban, y de su impacto en el déficit del sector industrial paraestatal. [12]

A partir de una muestra de 87 empresas para las que pudo encontrarse información, puede comprobarse que casi dos tercios provenían del sector privado y el resto del sector público. Si se cruza la procedencia de las empresas según su origen en el sector público o privado con el tipo de decisión (venta o liquidación) tomada respecto a las mismas pueden derivarse las siguientes conclusiones. En el caso de las ventas, el Estado decide desprenderse fundamentalmente de empresas que alguna vez pertenecieron al sector privado y que fueron absorbidas por distintas razones (80% de las empresas provienen de dicho sector). Con las liquidaciones parecería darse una situación inversa, donde casi el 60% de las empresas fueron creadas por el Estado. En este caso, las 19 empresas mayoritarias en liquidación deben contabilizarse como fracaso de la intervención estatal, del mismo modo que las absorciones de las empresas privadas en situación de quiebra fueron el resultado de fracasos en ese sector. Sin embargo, debe señalarse que la mayoría se dieron en empresas sin activos o que estaban en el nivel de proyecto.

En el universo de las empresas a ser vendidas, el cuadro 5 muestra que las empresas que son mayoritarias desde su creación sólo representaban el 25% del total de empresas desincorporadas que operaron. El 75% restante corresponde a empresas originalmente creadas por el sector privado.

Cuadro 5. Estructura Porcentual del Valor Bruto de la Producción y del Empleo de Empresas Sujetas a Desincorporación en el Periodo 1983-1986[H-]

La estructura porcentual del valor bruto de la producción y del empleo para 42 empresas pone de manifiesto el peso decisivo que tienen las empresas minoritarias o creadas por el sector privado (89% del valor de producción y 87% del empleo). [13]

Al agrupar las empresas según las actividades industriales a las que pertenecen es posible inferir cuáles son las principales actividades que el Estado decide abandonar y establecer si hay retiro total del mismo de algunos mercados.

Aquí el grupo más importante a ser analizado es el de las ventas de que se desprenden los siguientes resultados para las dos primeras etapas de la reestructuración. Con la venta

de siete empresas del Grupo Fisomex, el Estado se retira totalmente de la producción de electrodomésticos. La venta de otras siete y la liquidación de dos implica el abandono de la producción de bienes hechos con minerales no metálicos en los rubros de porcelana, refractarios y cemento. Asimismo, la venta de las empresas del Grupo Garci-Crespo implica el retiro de la fabricación de bebidas sin alcohol. En la rama textil hay un abandono parcial, ya que fueron vendidas cuatro empresas productoras de textiles de fibras blandas. La venta de tres empresas de autopartes concluye el abandono de la actividad automotriz (en lo que se refiere a vehículos para menos de 10 personas) iniciado con la ventas de 1983 y 1984.

En la tercera etapa culmina el retiro del Estado de la textil de fibras blandas y se elimina su presencia de la farmacéutica, la petroquímica secundaria, productos metálicos estructurales y las máquinas-herramienta. Por su parte, la quiebra de Fundidora Monterrey reduce la presencia estatal en la siderurgia integral a un 50% de la producción nacional frente a más de dos tercios que tenía en 1985. La desincorporación de ingenios reduce su participación a un porcentaje similar en la industria azucarera. Finalmente, cabe resaltar el retiro parcial aunque relevante de actividades productoras de bienes de capital tales como turbinas, estructuras metálicas y maquinaria no eléctrica.

En síntesis, el Estado parece haber decidido dejar su participación en todas las actividades productoras de bienes de consumo duradero y algunas de insumo y bienes de capital. Como agente productor, ha resuelto concentrar sus recursos en la producción de aquellos insumos de uso generalizado en los que su participación es relevante y algunos pocos productos de consumo prioritario y bienes de capital que no son totalmente cubiertos por el sector privado.

De la comparación de las actividades en las que están ubicadas las empresas en venta con el cuadro de política indicativa de participación de los agentes del Pronafice se deduce que la mayoría de las empresas en venta están comprendidas en el área definida como de concurrencia complementaria, en la que el sector público puede decidir participar cuando los sectores privado y social no garanticen por sí mismos el logro de los objetivos de interés general.

Finalmente, respecto al impacto de la reestructuración sobre el déficit del sector industrial paraestatal, es posible dudar que el argumento de reducir el déficit fiscal mediante las desincorporaciones resulte de peso. Según una muestra reducida (véase cuadro 6), las empresas en venta -aunque de baja rentabilidad respecto al promedio de las grandes empresas que cotizan en la Bolsa Mexicana de Valores (pero no respecto al conjunto de empresas manufactureras estatales)- no trabajaban con números rojos. En este sentido, y dado que el argumento del déficit se refiere en este caso específico a evitar, o al menos disminuir, las transferencias al sector paraestatal, no parece correcto aseverar que el gobierno pueda, por esta vía, ahorrar subsidios de manera sustancial. [14]

Cuadro 6. Resultados Financieros de Empresas en Proceso de Desincorporación en 1981. (Porcentajes)[H-]

Si bien el argumento anterior pone en duda la posibilidad de una reducción radical en los déficit futuros del Estado a partir de la disminución de subsidios y transferencias debido a las ventas decididas de empresas públicas, existiría la posibilidad de un aumento de los ingresos estatales, por una sola vez, en el año en que efectivamente se vendieran las empresas. Aunque no existen datos para evaluar en detalle la magnitud de tal aumento de ingresos, cifras correspondientes a la venta de empresas anunciadas en agosto de 1985 y en enero de 1988 permiten pensar que la reducción del déficit por esta razón no sería significativa.

Esto refuerza el argumento de que la desincorporación obedeció más que nada a criterios político-administrativos. En términos administrativos podría decirse que la misma tiene elementos de racionalización en el sentido de que la desaparición de más de 70% de las empresas coordinadas por SEMIP facilita un control más eficiente de la mayor parte del sector industrial paraestatal.

Por su parte, en términos políticos, el programa de desincorporación parece haber tenido un mensaje y destinatarios claves. La privatización esperaba producir efectos de recuperación de la confianza, y mostrar la voluntad del gobierno en el sentido de buscar hacer operativos los criterios de definición de áreas entre los principales agentes económicos -demanda ampliamente sostenida por buena parte del sector empresarial- y fortalecer la proposición de que el motor del desarrollo económico debe ser el empresario nacional.

A pesar de que en buena medida en la reestructuración del sector de empresas paraestatales estuvo presente como interlocutor principal el empresariado, éste no parece complacido. Altos exponentes del sector empresarial, entre los que destaca Andrés Marcelo Sada, sostienen que el proceso de privatización puesto en marcha "no pasa de ser una simplificación del aparato estatal" y que dicho proceso "carece de los elementos fundamentales para lograr los objetivos que esta medida puede y debe tener". Para ellos, "es clara la intención de preservar el papel hegemónico [del Estado] en la economía del país". Concretamente sostienen que "la reprivatización es todo un proceso de cambio en el orden económico y político por el cual se transfiere la economía en manos del Estado a los particulares" y que "al no existir un proceso de cambio conceptual, fundamental para el ordenamiento de la economía, la reprivatización sólo será un movimiento temporal dictado por criterios, ciertamente económicos, pero de raíces pragmáticas muy circunstanciales, consecuencia simple de dificultades financieras".

A partir de los planteamientos anteriores se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- 1) La liquidación y venta de empresas constituye un proceso importante de reestructuración de la industria manufacturera estatal tanto por su magnitud en términos de número de empresas como por su impacto sobre la producción y el empleo generados en ese sector. De esta forma, la reestructuración implicará una reducción de más de 70% del número de empresas y organismos coordinados por la SEMIP, cerca de 25% del valor de la producción y 30% del empleo de la industria manufacturera estatal. Esto significa

que la presencia estatal en la industria manufacturera no petrolera se reduciría a cerca de 6%, porcentaje básicamente similar al del promedio 1965-1975.

2) A juzgar por declaraciones de altos funcionarios del gabinete económico de Miguel de la Madrid y del candidato del PRI a la presidencia de la República, no se puede dar por concluido el proceso de desincorporación con la tercera etapa analizada en este trabajo. En este sentido, la meta de reducir a 115 el número de entidades del sector industrial paraestatal debe ser considerada como no definitiva.

3) Las ventas de empresas estatales implican la desaparición de la participación del Estado en su totalidad de los mercados de bebidas sin alcohol, productos de minerales no metálicos, textil de fibras blandas, aparatos electrodomésticos, vehículos automotores para menos de 10 personas, autopartes, productos farmacéuticos, petroquímicos secundarios y máquinas-herramienta.

4) La producción manufacturera del Estado tiende a concentrarse cada vez más en la producción de insumos de uso generalizado (derivados del petróleo y petroquímica básica, siderurgia, minero-metalurgia, fertilizantes) y algunos pocos bienes de consumo masivo y de capital.

5) Dada la actual configuración de la industria estatal, la continuación del proceso de desincorporación en términos significativos implicaría la privatización de empresas definidas como estratégicas (petroquímica básica). Dicha privatización podría darse, por ejemplo, por la vía de que el Estado redujera su presencia en algunas empresas a punto tal en que su participación se tornara minoritaria y, por tanto, la entidad dejara de formar parte de la administración pública federal.

6) Gran parte de las empresas estatales mayoritarias que ahora se venden originalmente fueron absorciones de empresas privadas que tuvieron dificultades para operar en condiciones de mercado.

7) La mayoría de las empresas de origen privado sujetas a reestructuración corresponden al rubro de venta y pocas al de la liquidación, lo que permite inferir que eran económicamente viables al ser absorbidas.

8) Aun cuando la desincorporación de empresas no ha tocado fundamentalmente aquéllas señaladas por el Pronacife como de participación estatal prioritaria (véase Adenda), es necesario mencionar la puesta en venta de Zincamex, empresa importante dentro de la producción estatal de productos básicos de metales no ferrosos. La mayoría de las empresas en venta pertenecen a no ferrosos. La mayoría de las empresas en venta pertenecen a ramas de participación complementaria o no recomendable. Por su parte, en lo que se refiere al núcleo de la industria estatal, el mismo se reduce en lo que hace a la producción de automóviles de pasajeros, de laminación primaria de hierro y acero, azúcar y manufactura de productos pesqueros. La primera se elimina totalmente y las otras tres de manera parcial. Esto permitiría prever una reducción relativa del peso del núcleo en el total de la industria estatal, lo cual se debe a que aun cuando las empresas

desincorporadas no pertenecen en su mayoría al núcleo, la magnitud de aquéllas que sí formaba parte de él (VAM, Renault, Fundidora Monterrey, ingenios y pesqueras) provocaría una reducción clara de su peso.

9) Los procesos de liquidación, que en algunos casos se iniciaron a principios de los años ochenta, comprenden muchas empresas sin activos que no han operado, o cancelaciones de proyectos.

10) El impacto de las desincorporaciones sobre el déficit del sector industrial paraestatal no será de magnitud significativa a juzgar por la importancia relativa de los ingresos por ventas de empresas respecto al presupuesto del sector público o al PIB, y por la concentración de la mayoría de los subsidios en empresas que no son sujetas a desincorporación (por ejemplo, las del sector eléctrico).

11) El proceso de reestructuración emprendido ha tenido como interlocutor básico al sector empresarial. Las demandas del sector obrero en el sentido de consolidar la actual estructura de participación del Estado en la industria y de ampliarla en las actividades consideradas por ese sector como "vitales" fueron simplemente ignoradas.

Adenda

Los cálculos a partir de los cuales se elaboró este artículo incluyen datos hasta febrero de 1988. Sin embargo, y de acuerdo con lo previsto en las conclusiones, el proceso de desincorporación de entidades paraestatales ha continuado. A mediados de marzo de 1988 se anunció la privatización de las empresas del Grupo Dina entre las que se encuentran Dina Motores, Dina Autobuses, Dina Camiones, Plásticos Automotrices Dina, Mexicana de Autobuses, Motores Perkins y Moto Diesel Mexicana. La forma que tomarían tales desincorporaciones sería o bien la de su conversión en empresas de participación estatal minoritaria reteniendo el Estado hasta el 40% de su capital, o bien la de su venta total.

La importancia de esta decisión puede ser apreciada desde diversos ángulos. Por su parte, implica una reducción adicional de la participación del Estado en el empleo y la producción de 4.5% y 6.5% respectivamente, porcentajes similares a los que resultaron de las principales desincorporaciones de las primeras etapas del proceso (ventas de VAM y Renault y liquidación de Fundidora Monterrey).

Por otra parte, la privatización del Grupo Dina implica el retiro casi total por parte del Estado de la producción de autobuses integrales, camiones y motores eliminando en los hechos a la industria automotriz como componente del núcleo de la industria paraestatal, mismo que había permanecido prácticamente estable desde los años 50.

Finalmente, es necesario resaltar que esta desincorporación se opera en actividades que la política industrial plasmada en el Pronafice calificaba como de concurrencia estatal prioritaria.

Las tres consideraciones anteriores permiten concebir que se ha iniciado una cuarta etapa del proceso de reestructuración de la presencia estatal en la industria. Esta etapa seguramente se desarrollará de acuerdo con las líneas previstas en las conclusiones de este capítulo salvo en lo que se refiere a la conclusión número 8, ya que esta cuarta fase estaría caracterizada por la desincorporación de empresas definidas hasta hoy como de concurrencia estatal prioritaria.

Para concluir se podría estimar que con la desincorporación del Grupo Dina las cifras globales de reducción de la presencia estatal en la industria no petrolera se ubican en cerca de 35% del empleo y más de 30% de la producción, valores que se incrementarían en por lo menos 5 puntos porcentuales de concretarse la venta de algunas empresas productoras de bienes de capital como Sidena, NKS, PMT y Concarril. Esto, a su vez, supondría una importante disminución del núcleo en el área de equipo de transporte, área definida como de concurrencia prioritaria, y de la producción estatal de bienes de capital. La tendencia llevaría a una progresiva concentración en la producción de insumos de uso generalizado y unos pocos bienes básicos de consumo masivo, eliminándose prácticamente toda la diversificación fuera del núcleo y reduciéndose éste de manera significativa en términos absolutos.

CITAS:

[*] Investigadora del CIDE. El presente artículo fue elaborado a partir de la información y análisis contenidos en los capítulos 4, 5 y 6 del libro *El Estado empresario en México: agotamiento o renovación*, escrito por Ma. Amparo Casar y Wilson Peres, y que será publicado próximamente por Siglo XXI Editores.

[1] Al respecto, ver Casar, M.A. y González, G., "Los Empresarios en el Auge Petrolero", en Cordera, R. y Tello, C. (coordinadores), *El auge petrolero: de la euforia al desencanto*, Facultad de Economía, UNAM, México, 1987.

[2] *Ideario del Consejo Coordinador Empresarial*, 1975.

[3] *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*, p. 179. Estos lineamientos aparecen también en *Pronafice, 1984* y *Nueva Ley de Entidades Paraestatales, 1986*.

[4] Esta decisión partió de dos consideraciones: i) sólo en el caso de este sector se cuenta con información pública y actualizada; ii) la mayoría de las empresas paraestatales manufactureras se encuentran coordinadas por SEMIP.

[5] Es necesario aclarar que una de estas siete empresas en venta había sido considerada como sujeta a liquidación en la lista de 31 empresas de 1985. Por tanto, el segundo momento comprende en total 46 liquidaciones, 52 ventas y 7 transferencias como se señala en el cuadro 1.

[6] La información para estas dos etapas proviene de SEMIP (1985), SHCP (1986) y otras.

[7] Comparecencia ante la LIII Legislatura del secretario Alfredo del Mazo, SEMIP (1986).

[8] Este número de 36 entidades resulta de la resta de las 151 planteadas como meta de permanencia del sector a noviembre de 1986 (SEMIP, 1986) y las 115 señaladas por Cruz (1988). Sin embargo, en la medida que se incluye la desincorporación de 11 ingenios derivada de los programas de reconversión, la cifra más inmediata asignable al ajuste podría ser reducida a 25.

[9] Es necesario señalar que a partir de la Ley de Entidades Paraestatales de 1986, las empresas con participación minoritaria ya no forman parte de la administración pública federal. Esta forma jurídica explicaría 11 de las 297 desincorporaciones aun cuando el Estado pudiera no haber retirado su participación.

[10] Se considera al sector industrial excluyendo minería, electricidad, extracción y transformación de petróleo y petroquímica básica.

[11] Del porcentaje del empleo, poco menos de la tercera parte corresponde a liquidaciones y el resto a ventas. Del de la producción la importancia de las liquidaciones es menor, una quinta parte.

[12] En el capítulo 6 de Casar, M.A. y Peres, W., "Los Empresarios en el Auge Petrolero", en Cordera, R. y Tello, C. (coordinadores), El auge petrolero: de la euforia al desencanto, Facultad de Economía, UNAM, México, 1987., se analiza otra serie de variables como la mayor o menor antigüedad de las empresas desincorporadas o su tamaño. Por razones de espacio, éstas fueron dejadas de lado en este trabajo.

[13] La información utilizada podría producir un sesgo en estas conclusiones en la medida en que la muestra está concentrada en empresas desincorporadas en las dos primeras etapas y en las mayores liquidaciones y ventas de la tercera. Sin embargo, las desincorporaciones no consideradas no introducirían un cambio fundamental en las conclusiones en la medida en que, si bien se retira el estadio de algunas empresas que él mismo había creado (por ejemplo, de las ramas química y petroquímica secundaria) la mayoría de las desincorporaciones corresponden a empresas creadas originalmente por el sector privado (ingenios, textiles y metal-mecánicas) .

[14] Sin embargo, hay que tener en cuenta que las empresas vendidas en 1983-1984 -en especial VAM y Renault- tenían importantes pérdidas: situación similar se observa en empresas en liquidación, las que incluso llegaban a tener en 1981 un capital propio negativo (véase cuadro 6). Por su parte, la declaración de quiebra de Fundidora Monterrey se produce en un marco en el que se preveían pérdidas acumuladas en la misma por 500 mil millones de pesos en 1986-1991. SEMIP (1986), p. 27.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

INDICE ANALITICO: El PSE y las Finanzas

AUTOR: Enrique Quintana [*]

TITULO: La Política Financiera y el Pacto: Una Transición Difícil

ABSTRACT:

El programa heterodoxo encaminado a lograr una nueva fase de estabilidad es el intento más serio de posponer las pugnas entre los agentes sociales y abrir paso así a una acumulación productiva. Las perspectivas siguen siendo, sin embargo, inciertas, máxime cuando todo parece indicar que el mecanismo de concertación será transitorio. ¿Constituirá el "pacto detrás del Pacto" el inicio de una nueva hegemonía o el punto de partida de una etapa de inestabilidad?

TEXTO:

Como resultado de las medidas que conformaron el Pacto de Solidaridad Económica, el sistema financiero nacional cambió a gran velocidad y se revirtieron tendencias que tenían ya varios años.

Durante el período 1982-1987, la inestabilidad del sistema financiero permitió que los mecanismos de distribución del ingreso y del excedente cambiaran de manera considerable. En este período se presentó la fase más conflictiva de la definición del perfil de un nuevo patrón de acumulación en el país. Como resultado de una serie de decisiones claves como el ingreso al GATT, el desmantelamiento del sistema de protección, la reducción de tamaño del sector público productivo, entre otras, se delinearon los rasgos básicos del perfil del nuevo patrón.

El punto de inflexión en este proceso parece haber sido el último trimestre de 1987, período en el que se conjugaron el derrumbe de la Bolsa de Valores, la fuga de cerca de dos mil millones de dólares, la devaluación del peso y la explosión del proceso inflacionario.

El curso que podía tomar la crisis financiera iba a ponerla fuera del control de las autoridades, colocando incluso en riesgo las transformaciones del patrón de acumulación que se delinearon a partir de 1982.

Por tanto, las principales fuerzas organizadas y con capacidad de concertación definieron un curso de acción mediante el cual se llegaría a una estructura estable en la distribución del ingreso y del excedente, que permitiese dar durabilidad a las transformaciones del patrón de acumulación.

Los cambios del sistema financiero mexicano deben verse en este contexto. Entre los más trascendentes deben ubicarse a los siguientes:

- a) el desplome del espacio de especulación financiera que representaba la Bolsa Mexicana de Valores;
- b) la estabilización prolongada del tipo de cambio, que trata de cerrar el espacio de especulación cambiaria;
- c) el descenso de las tasas de interés a un ritmo inferior al de la inflación dio lugar a la aparición de tasas reales positivas para los ahorradores pero menores flujos derivados de los intereses;
- d) el surgimiento de un costo financiero real en la deuda interna del gobierno federal, por primera vez en varios años.

Todos estos cambios se han producido en un contexto de extrema "aridez" en la economía, pues se ha producido la contención de la liquidez más agresiva que se recuerde en la época moderna.

Un cuadro del sistema financiero durante el Pacto debe necesariamente considerar los planos mencionados, pues la interacción de éstos es la que determinará el desenlace inmediato de las transformaciones del sistema financiero.

Cuadro 1. Saldos y Costos de la Deuda Interna. (Miles de Millones de Pesos)[H-]

De lo anterior no debe desprenderse que quien esto escribe considere que el nuevo patrón de acumulación se encuentra ya establecido. Lo que ha impedido que se establezca a lo largo de varios años es la volatilidad del pacto hegemónico que lo sustente.

El intento de alcanzar una nueva fase de estabilidad, mediante un programa de corte heterodoxo, es el esfuerzo más serio de los últimos años por lograr posponer las pugnas y dar inicio a una nueva fase de acumulación productiva.

Sin embargo, nada asegura su éxito. El riesgo principal es la inestabilidad cambiaria. Una devaluación dislocaría los intentos para alcanzar la estabilidad y podría dar lugar a una nueva fase de predominio de la acumulación especulativa. El pacto detrás del Pacto, entre las tesorerías de las grandes empresas y el gobierno federal, parece ser la base de la nueva hegemonía. Sólo en caso de que persista por tiempo prolongado podremos estar a la vista de la estabilidad de un período de estabilidad.

Sin embargo, al cruzarse lo anterior con la transición sexenal, todo parece indicar que el Pacto será transitorio y que sólo es cuestión de tiempo para ver el inicio de una nueva fase de inestabilidad.

Inestabilidad bursátil y Pacto

A partir de que se anunció la primera fase del Pacto de Solidaridad Económica, la Bolsa Mexicana de Valores tuvo un comportamiento que hizo recordar a algunos los mejores días del boom.

En los primeros dos meses de 1987, el índice de precios y cotizaciones aumentó en más del ciento por ciento. En particular, en los últimos días de febrero y los primeros de marzo, luego de que se anunció la segunda fase del Pacto de Solidaridad Económica se produjo un crecimiento de más de 30 por ciento en menos de dos semanas.

Gráfica 1. Índice de Precios y Cotizaciones de la BMV[H-]

Dicho crecimiento fue seguido por una caída que, en algunos días, por su magnitud y características también hizo recordar al crac del mes de octubre. No obstante, ni el "miniboom" ni el nuevo crac tuvieron que ver con las causas de los ocurridos en 1987.

En el fondo, el planteamiento del Pacto de Solidaridad condenaba a la Bolsa de Valores a dos probables circunstancias: permanecer en una situación deprimida durante mucho tiempo o a crecer pero sin acercarse a los niveles que existían en 1987.

Una de las medidas básicas del Pacto fue la severa restricción de la liquidez en la economía, que es una de las bases de la contención de la inflación, de acuerdo con el diagnóstico de las autoridades.

Con menos liquidez en la economía, las empresas y familias se ven obligados a colocar sus excedentes en instrumentos financieros de renta fija ya que, después del crac de octubre, las inversiones de riesgo, como las del mercado accionario, sólo se efectúan si se cuenta con márgenes de liquidez muy elevados.

En consecuencia, la perspectiva de mediano plazo es que mientras persistiese una política de contención del gasto y el crédito, la Bolsa de Valores no podría contar con una demanda suficientemente intensa como para esperar una recuperación estable.

El auge que permitió que el índice aumentase más del doble en los primeros dos meses de 1988 no tenía bases sólidas debido al bajo volumen de acciones que se operaba y cualquier circunstancia que cambiara las expectativas podría provocar una caída.

La reducción de las tasas nominales de interés, en un primer momento causó un alza espectacular. Sin embargo, muy pocos días después, el ajuste que se presentó demostró que el crecimiento no tenía bases sólidas.

Gráfica 2. Tasas Anuales de Inflación y Devaluación. (Porcentajes)[H-]

No obstante, debido al descenso de las operaciones realizadas en el mercado accionario, la relativa volatilidad que adquirieron los precios de muchas acciones no hace imposible

que se presenten auges temporales ya que con volúmenes de liquidez relativamente bajos pueden subir y bajar de manera considerable los precios de los títulos.

Sin embargo, la falta de liquidez de la economía y la posibilidad de que la actividad económica entre en una depresión considerable permite prever que en los próximos meses, el mercado accionario de la Bolsa Mexicana de Valores no sea un segmento del sistema financiero que pueda crecer de manera considerable .

Tal parece que se deja a la próxima administración la responsabilidad de definir si el mercado accionario se convertirá en una opción de financiamiento para las empresas privadas o si subsistirá sólo como un espacio de acumulación especulativa. Un analista expresó con relativa exactitud que la Bolsa de Valores se disponía a "invernarse".

Un tipo de cambio sostenido a toda costa

Otro de los aspectos que constituyen piezas centrales del Pacto de Solidaridad es la estabilización cambiaria. En el mes de enero, la paridad se mantuvo estable y luego en febrero apenas se deslizó. Sin embargo, para el mes de marzo, se declaró explícitamente la necesidad de mantener fijo el tipo de cambio con el objeto de establecer un "ancla nominal" al crecimiento de los precios.

La experiencia de programas de estabilización indica que un tipo de cambio que se desliza o que se devalúa bruscamente es una de las fuerzas que más presionan al proceso inflacionario. Por oposición, un tipo de cambio estable es una de las fuerzas que en mayor grado contribuyen a la estabilización de los precios.

Las autoridades monetarias contaron con tres factores favorables para la estabilidad cambiaria:

- 1) la existencia del volumen de reservas más elevado en muchos años (cerca de 14 mil millones de dólares);
- 2) una restricción crediticia que limita las posibilidades de un asalto especulativo contra el peso;
- 3) un nivel de subvaluación que permite que la estabilización cambiaria no afecte a las exportaciones de manufacturas.

Con estos factores, era posible que la propia oferta del mercado cambiario tuviera la fuerza necesaria para estabilizar la paridad. Y, en caso de que fuera suficiente, los volúmenes de reservas existentes harían posible la intervención del mercado con el objeto de impedir el desplome del peso.

El efecto de lo anterior es doble: por un lado se reducen las transferencias que la economía hacía al sector exportador a través del establecimiento de tasas de rentabilidad muy superiores en tal sector; por otro, se impiden las enormes transferencias de recursos

que se dieron en 1982-1983 y 1985 a los propietarios de activos financieros denominados en dólares.

Lo anterior no significa que el sector exportador pierda las ventajas relativas que tenía sobre el resto de la economía. Más bien se ha evaluado que la nueva vinculación hacia el mercado internacional tiende a estabilizarse en algunas líneas como turismo, producción automotriz, petroquímica, maquiladoras, entre las más importantes. Tales sectores no requieren ya de un dólar excesivamente subvaluado, sino de apoyos financieros y facilidades fiscales, con las cuales mantendrán su rentabilidad relativamente elevada.

Las tasas: aterrizaje forzoso

A pesar de las elevadas tasas de interés nominales, quienes colocaron sus recursos en depósitos bancarios, apenas obtuvieron una ganancia real en 1987. En el mes de enero, antes de que se iniciara la segunda fase del Pacto, las tasas máximas que podían obtenerse eran de 150 por ciento, lo que equivale a una tasa mensual de 12.5 por ciento mientras que la inflación llegó casi a 15 por ciento.

El hecho de que las tasas de interés en la primera fase del Pacto no hayan compensado a la inflación, provocaba el riesgo de la descolocación bancaria y la eventual especulación cambiaria. Por eso, en la segunda fase del Pacto, a pesar de que las tasas de interés bajaron lo hicieron a un ritmo inferior a la inflación.

De este modo, las tasas reales mensuales que se otorgaron a partir del mes de febrero fueron positivas, lo que significa una transferencia global de recursos de la economía hacia las personas y empresas que tenían mayores excedentes de liquidez.

El Pacto no intenta castigar las ganancias obtenidas a través de las colocaciones financieras; busca darles estabilidad y eliminar los fenómenos especulativos.

En todo caso, quienes salen afectados negativamente por la reducción de las tasas de interés son los que dependían de los flujos financieros, como las personas físicas que percibían parte de sus ingresos de los intereses. No así los que buscaban tan sólo mantener o incrementar el valor monetario de los stocks.

Piénsese por ejemplo en un jubilado que obtenía el 60 por ciento de su ingreso de los intereses de su cuenta bancaria. En ese caso, el ingreso real derivado de los intereses disminuyó severamente. En el caso contrario, una empresa que invertía sus excedentes durante los fines de semana podrá ver incrementado el valor real de sus activos financieros.

La otra cara de la moneda la representan los costos del crédito. Por un lado, habrá una redistribución del ingreso hacia los grupos que mantienen excedentes de liquidez, y por otro, los costos reales del crédito se incrementarán de manera considerable provocándose una redistribución del ingreso en contra de los deudores.

Los mitos de la deuda interna

Pese a lo que generalmente se dice, antes del Pacto de Solidaridad, la deuda interna era uno de los mecanismos a través de los cuales el gobierno obtenía una cuantiosa transferencia de recursos del resto de la sociedad. Desde 1983, las tasas de interés reales de la deuda interna fueron negativas, lo que significaba una transferencia neta de recursos de los acreedores del gobierno federal hacia éste.

Gráfica 3. Tasas de Interés Mensuales e Inflación[H-]

Al iniciarse la segunda fase del Pacto de Solidaridad Económica, y como resultado del cambio en la política de tasas de interés, la deuda interna del gobierno federal empezó a pagar tasas reales positivas, lo que significa que, por primera vez en mucho tiempo, el gobierno realizó transferencias de recursos efectivas hacia sus acreedores.

Los diferentes pronunciamientos en el sentido de que las tasas de interés mantendrían niveles reales parece indicar que se presentará un cambio radical en los flujos financieros del gobierno a través del cual el sector público se convertirá en un proveedor neto de recursos del sector privado, ahora por intermedio de los intereses de la deuda interna.

Por esta razón, los menores gastos efectivos derivados de la reducción de los subsidios y de los recortes de personal se verán más que compensados por los pagos del servicio de la deuda interna.

La política financiera: ¿y después del Pacto?

En el corto plazo es posible establecer un panorama en el que seguramente se harán más profundas las tendencias que fueron descritas arriba. La política respectiva contribuirá a que las relaciones financieras adquieran mayor estabilidad y a que la disputa por el excedente se lleve a efecto cada vez en menor grado por la intermediación de los circuitos financieros.

Sin embargo, las probabilidades de que la política financiera del Pacto de Solidaridad persistan por un tiempo largo son muy escasas. Los riesgos que corre como política de largo plazo son muy vastos y no podrán ser evadidos fácilmente.

Si en el segundo semestre de 1988 la política económica empieza a orientarse hacia el crecimiento se elimina la restricción crediticia nada asegura que no se pueda presentar un nuevo asalto contra la paridad y que, como resultado de ello, no se produzca una devaluación que abra una nueva fase de inestabilidad financiera.

Existe consenso entre los estudiosos de los programas heterodoxos en que el funcionamiento de los programas está condicionado al hecho de que los pactos sociales que los respaldan adquieran estabilidad. En las experiencias de América del Sur, sólo en Bolivia se produjo lo anterior.

La disputa por la hegemonía, que prosiguió tanto en Argentina como en Brasil -e incluso en Perú-, dio lugar a que muy pocos meses después de que los programas se pusieron en práctica se produjeran nuevos síntomas de inestabilidad como producto del resquebrajamiento de los pactos sociales que los sustentaron.

En el caso de México, el riesgo más importante para que la estabilidad financiera pueda prolongarse es la falta de consistencia del pacto tras el Pacto, en particular el que se estableció entre el gobierno federal y las tesorerías de las grandes empresas, lo cual protege del riesgo de una devaluación. En el momento en que este Pacto se rompa, la inestabilidad volverá a emerger violentamente.

CITAS:

[*] Departamento de Economía, UAM Azcapotzalco.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

SECCION FIJA: Análisis de Coyuntura

TITULO: En la Hora del Relevo: Un Reto Para la Sociedad

ABSTRACT:

Las tres fases del Pacto de Solidaridad y la cuarta y la quinta que se avecinan, la contradicción entre "desobediencia civil" y la "razón de Estado" y los augurios sobre los resultados de las elecciones de julio hacen que a mediados de 1988 reaparezcan, con más fuerza, las viejas exigencias de 1982: la necesidad de un cambio estructural y el anuncio de una profundización en la vida democrática del país. El desafío no sólo está abierto para el gobierno y la sociedad; afecta también, y profundamente, a los partidos políticos. Ninguno enfrentará el próximo año como comenzó en el sexenio. Sin embargo, las vicisitudes, divisiones, fraccionamiento y reagrupamiento que han sufrido, no deben ponerse a cuenta sólo de la obsolescencia de sus planteamientos o a lo inadecuado de sus estructuras, sino también de la puesta en marcha de un cambio importante en la vida política del país, respecto de la cual algunos sectores políticos pudieran salir fortalecidos.

TEXTO:

El gobierno se quiere Estado

El inicio del último año de gobierno del presidente De la Madrid deparó la sorpresa de una nueva coyuntura con todas las de la ley: un suceso conocido por todos, que comprometió a las diversas clases, e hizo explícitas las posibilidades reales de cambios importantes en la estructura de dominación.

El anuncio y puesta en marcha del Pacto de Solidaridad Económica expresa una situación clara y privilegiada que permite juzgar un momento de la estructura de la realidad política nacional, así como seguir, quizá por mucho tiempo, los límites del acontecer político futuro.

Así como 1982 abrió con una coyuntura que inauguró un largo período que caracterizó los cinco primeros años del sexenio, enero de 1988 inicia un nuevo período, no enteramente definido, pero donde las condiciones de su destino estarán necesariamente determinadas no sólo por los resultados cuantitativos del Pacto sino por el reacomodo al cual están compelidos los diversos sectores y clases.

En los primeros días de 1988, el gobierno se alejó definitivamente de los férreos principios de la ortodoxia económica que habían caracterizado el período anterior. El 29 de febrero, después de un primer intento, el gobierno, es decir la administración del poder político, se asume como Estado y quiere fortalecer y restablecer la relación social

fundamental que le ha dado sustento y legitimidad. Intenta, en condiciones nuevas, reafirmar el carácter capitalista sin perder sus orígenes populares.

Para ello, a través de la argucia de la fetichización, del desdoblamiento, se pone, si no por arriba, adelante de las clases y aparece, como siempre debió ser, como el garante del interés general sobre el privado.

En el período anterior, los múltiples programas sectoriales de mediano plazo no pudieron servir de convocatoria para una burguesía débil que prefirió satisfacer su voracidad con la ganancia fácil y especulativa, antes que asumir un papel protagónico y productivo.

Gracias a la "quebrada de mano" que, en el período anterior, el Presidente había hecho al movimiento obrero, simbolizado en la estratégica "huida a Suecia" de Fidel Velázquez (junio de 1983), este sector quedó constreñido a un resignado masoquismo que no sólo permitió la reiterada pérdida de su poder adquisitivo, sino que lo deja por largos años prácticamente ajeno a la lucha política.

La rígida perseverancia del gobierno observada en los primeros cinco años de gobierno, por mantener una política económica ortodoxa basada en la reducción del salario real, el pago de la deuda externa y la convocatoria constante a los empresarios, se había roto.

Ahora en 1988, con guante blanco y con la legalidad que le permite la rectoría del Estado, consignada constitucionalmente, se inicia un nuevo período que quiere estabilizar la economía, pero que fundamentalmente pretende obligar a las clases a establecer y explicitar los contenidos que permitan la continuidad y la estabilidad política.

Una solución política para un problema político

A finales de 1987, las políticas de cambio estructural y de reordenación económica, que sistemáticamente se habían aplicado desde enero de 1983, sólo habían dado como resultado un aumento relativo de las exportaciones no manufactureras y un gran desorden de las variables monetarias y financieras. El peligro de hiperinflación, el deterioro del salario, la depreciación del peso y el aumento aberrante del precio del dinero mostraban que la reordenación económica continuaba siendo una quimera. Por su parte, la inversión productiva y el PIB seguían decreciendo, y si bien la situación del país no era la misma que en 1982, cuando se quedó sin reservas y sin créditos externos, ahora -además de la presencia de la crisis- era necesario enfrentar el cambio sexenal con una imagen mínima de credibilidad que permitiera la continuidad del manejo político.

Si la modernización económica logró escuálidos resultados, en cambio los dividendos de la modernización política empezaban a revertirse seriamente contra el régimen.

Cuando Reyes Heróles elaboró la reforma política de 1978 para el partido institucional, los peligros de un deterioro electoral eran mínimos: con una izquierda poco afianzada en la realidad social y un PAN más nostálgico de la época de Gómez Morín que apto para los retos del momento. El relativo quiebre del PRI provocado en 1982 por el 16% de

votos panistas, si bien fue una dura lección, se recompondría rápidamente gracias a la incapacidad del PAN para proponer un proyecto alternativo de nación y como consecuencia de la avidez de los neopanistas, que sin mayores problemas ideológicos negociaban triunfos electorales a cambio de canonjías económicas.

Seis años después la situación es diferente. La hegemonía del partido-gobierno se ha puesto en cuestión en el mismo corazón del PRI. La constitución del Frente Democrático Nacional augura -aunados a los votos de la izquierda y a los del PAN- un porcentaje de votos semejantes a los del candidato priísta. Sin embargo no es ese el mayor peligro. A diferencia de otras disidencias del pasado, la actual se da en un proceso de reformas importantes en el aparato político; en circunstancias en que aparece irreversible el cambio estructural, que a su vez requiere de modificaciones importantes en las formas de hacer política y cuando la estructura social está cambiando para amenazar al poder establecido con la posible participación política de sectores sociales.

Dadas estas circunstancias, se hizo necesario prepararse con miras a las elecciones de julio de 1988. Si por el lado político poco podía hacerse, más allá de continuar con el compromiso de respetar los triunfos de la oposición, por el lado de la política económica -que también es política- aún quedaban herramientas que pudiesen ayudar a controlar el mal inflacionario y dar nuevos pasos a la campaña de Salinas de Gortari, el artífice de la política económica del sexenio. La respuesta se tradujo en el PSE. El análisis del pacto es justamente el contenido de todo el presente número de EL Cotidiano.

La coyuntura en el sistema político

Conforme se acerca el mes de julio, los asuntos políticos electorales adquieren mayor importancia. Los diferentes candidatos presidenciales han divulgado ampliamente su oferta política y desde principios de abril centenares de candidatos a senadores, diputados federales y representantes a la Asamblea del D. F. se han volcado en sus distritos. Los meses de mayo y junio -el preludio más álgido a las votaciones- serán la última oportunidad para que las organizaciones y partidos definan cuán profundas son sus diferencias internas y qué capacidad tienen de establecer nuevas alianzas que los fortalezcan.

La crisis económica ha agudizado las contradicciones y como consecuencia ha incrementado notoriamente el interés de los ciudadanos por la política. Podría afirmarse, sin riesgo, que el pueblo de México como todo el mundo, sencillamente desea vivir en un país libre, satisfacer sus niveles de vida y participar de alguna manera en la conducción de la política. De ahí que surjan, con más vigencia, antiguos interrogantes: ¿decrecerá significativamente el abstencionismo? ¿Logrará el PRI mantener y, más, fortalecer su consenso? ¿Con qué medios y a qué costo? ¿Dejará la oposición de jugar un papel marginal y logrará convertirse en una alternativa real?...

No es aventurado afirmar que el abstencionismo se reducirá, orientándose posiblemente en favor de la oposición, como consecuencia de los costos políticos de la crisis económica. El profundo proceso de reestructuración de la base material del pacto social

de los años 40 se ha modificado sensiblemente, provocando serias rupturas en la burocracia política y dejando abierta la posibilidad de desgajamientos sociales. La existencia de la Corriente Democrática y la alianza que dio lugar al nacimiento del FDN y propició la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas son una prueba de ello. Del mismo modo, la candidatura a la presidencia de Salinas de Gortari no ha contado, ni mucho menos, con el consenso del partido. De ahí que el proyecto modernizador se encuentre en peligro por la necesidad de negociar posiciones políticas con los sectores no representados.

Los avatares de la crisis económica que a los ojos -de la mayoría de los ciudadanos es responsabilidad gubernamental- han orillado al PRI a trastocar sensiblemente su discurso de continuidad y realismo por el de la preocupación. En este sentido, el PRI más que promover una oferta política concreta y sólida, espera nuevas condiciones económicas y alianzas políticas más perdurables. El PSE es reflejo de esta modificación. Aparece como necesario y positivo aunque genere la desigualdad social, cuestiones ambas que dificultan un pacto real sólido. En el primer trimestre de 1988 la inflación llegó a 31.5, es decir 7.9% mayor a la del mismo período del año pasado. Más aún, supone casi la mitad de la proyectada para todo 1988 (80%). Por su parte, el salario en el mes de marzo, medido en términos reales, representó el 44% del que los trabajadores obtenían en 1976 y tres puntos porcentuales menos respecto de noviembre de 1987. Además, los sucesivos recortes en el gasto público han repercutido negativamente en el de por sí disminuido gasto social.

El futuro inmediato implicará la disyuntiva entre la renegociación amplia de fuerzas, que supone la apertura de espacios democráticos y la cerrazón y el autoritarismo del gobierno priísta.

Es también impostergable la redefinición del proyecto económico y de nación que se quiere. En este sentido, tendrá que partirse de los resultados del PSE, favorables hasta ahora a los intereses de los empresarios y no está cancelada la posibilidad de que la orientación general tienda cada vez más a la reprivatización de la economía pública y, por tanto, al debilitamiento del gobierno.

La existencia de un saldo social negativo por la crisis planteará el dilema de continuar con la misma política económica o bien se adoptará otra que tienda a redistribuir el ingreso como vía para la recuperación y el crecimiento, y como reencuentro de la burguesía y la legalidad política.

A modo de coda

El resultado final del Pacto de Solidaridad Económica dependerá en lo esencial de la capacidad de la burguesía para asumir realmente sus intereses históricos: soslayar el interés inmediato de obtener ganancias exorbitantes y más bien dedicarse a reproducir el sistema capitalista. Si en estos meses la burguesía hiciera suyo el interés de la nación, posiblemente se desacelere el crecimiento de los precios. Es probable que esto no suceda y que después del 6 de julio la concertada disciplina se esfume y regrese la temida

inflación. En este caso queda todavía la posibilidad de que el nuevo presidente de la República asuma, entre otras cosas, parte de la conciencia histórica burguesa y continúe con una concertación cuyas medidas rebasen la voluntad individual que cada representante de las clases pueda expresar en el Salón Carranza de Los Pinos. Así es la economía en la crisis: política pura.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

INDICE ANALITICO: Deuda Externa

AUTOR: Alicia Vázquez Seijas [*]

TITULO: Deuda Externa, el Menú de Opciones

ABSTRACT:

Los swaps y los mal llamados bonos cupón cero forman parte de lo que en el mundo de los acreedores se conoce como el "menú de opciones", diseñado básicamente para proporcionar, a las instituciones acreedoras, salidas rentables al problema de la deuda externa. No obstante, para los países deudores, el alivio que ofrecen tales opciones, medido aquél por la reducción en el monto del endeudamiento, ha sido insignificante. De tal suerte que el problema de la deuda externa sigue latente en espera de una solución duradera y aceptable.

TEXTO:

La deuda externa es fundamentalmente un problema del sector público con la banca privada internacional. A finales de 1987, la deuda externa de México se estimaba en 100 mil millones de dólares, de los cuales aproximadamente 85 mil millones correspondían al sector público (incluyendo el sector bancario en su sentido amplio).

La historia: debo, no niego...

A su vez, dicho sector tenía adeudos por aproximadamente 50 mil millones con la banca privada internacional.

Así, aproximadamente el 60% de la deuda externa del sector público está contratada con la banca privada internacional. Esta es la deuda que en diversas ocasiones ha sido reestructurada, con plazos de amortización cada vez más largos. Por lo que las amortizaciones no representan en el mediano plazo ningún problema, concentrándose el mismo en el pago de intereses.

De tal manera que las soluciones futuras al problema de la deuda tendrán necesariamente que enfocarse hacia la reducción de los pagos de intereses, sea por una cancelación del principal, bajo cualquier mecanismo de que se trate, capitalizando intereses o bien poniendo un tope a los mismos.

El grupo bancario acreedor está integrado por un conjunto heterogéneo de instituciones. En primer lugar, pertenecen a diversos países, con diferencias muy importantes en lo que al tratamiento fiscal y regulador se refiere, lo que de alguna manera condiciona el comportamiento de los bancos. Además, aun para instituciones pertenecientes a un

mismo país, existen diferencias de intereses y criterios, derivadas del tamaño del banco (medido éste por activos totales) y del monto de la cartera pendiente de cobro.

El grupo bancario acreedor se ha venido reduciendo desde el inicio de la crisis de pagos. En agosto de 1982 se calculaba que existían alrededor de 1500 instituciones bancarias acreedoras; a la fecha, permanecen involucradas cerca de 600 instituciones. Se han retirado principalmente bancos pequeños y medianos cuyas carteras pendientes de cobro eran relativamente pequeñas. Los swaps y los bonos de salida son los mecanismo que más se han utilizado para facilitar este proceso, el elemento que ha actuado como catalizador del mismo ha sido la necesidad de que los bancos involucrados participen en forma prorrateada en nuevos créditos.

La imposibilidad de negociar con tantos centros crediticios, llevó a la creación de un comité asesor -representante del grupo acreedor- integrado por poco más de una decena de instituciones, encabezadas por el Citibank.

En forma esquemática, desde 1982, el problema de la deuda externa se ha venido manejando de acuerdo con una fórmula compuesta por los siguientes elementos:

- a) Programa de ajuste económico del país deudor, al amparo de facilidades crediticias del Fondo Monetario Internacional. Este proceso de ajuste se ha visto reforzado por una creciente privatización (adelgazamiento del sector público) y una progresiva apertura al exterior.
- b) Reestructuración o reprogramación de la deuda bancaria.
- c) Otorgamiento por parte del conjunto de bancos acreedores de nuevos empréstitos llamados involuntarios. Esta denominación se debe a que muchos bancos no querían participar en ellos, bajo el argumento de estar echando dinero bueno al malo. Obligatorios en función de las presiones a las que han estado sujetos los bancos, tanto de sus propios bancos centrales como de organismos internacionales.

Así, a México se le otorgó en 1983 un crédito involuntario por cinco mil millones de dólares; otro por 3,800 millones en 1984. El último y más dilatado en su tramitación fue por 6 000 millones de dólares (que incluyen contingencias) y que formó parte del paquete financiero 1987-1988.

Se esperaba que la aplicación simultánea de los mencionados elementos resolvería el problema, que en su momento era considerado simplemente como un problema de liquidez. Así, ajustando el país deudor su economía o en otras palabras poniendo su casa en orden -más los magros recursos provenientes del FMI, más la reestructuración de la deuda que empujaba hacia adelante los pagos de capital junto con el otorgamiento de nuevos créditos-, los países deudores en poco tiempo resolverían sus problemas y volverían a ser flamantes sujetos de crédito en los mercados internacionales de capital.

No obstante y por un cúmulo de razones, las economías de los países deudores entraron en agudos procesos de deterioro, y los bancos en un proceso de creciente desgaste y desencanto por tener que repetir el mismo ejercicio una y otra vez.

La noción de que el problema de la deuda externa era un problema de liquidez fue dando paso a la aceptación, cada vez más generalizada, por parte de los bancos, de que efectivamente la deuda no podría ser liquidada al 100% de su valor nominal y que, lejos de resolverse, el problema se agudizaría.

Así los bancos iniciaron un proceso de readecuación de sus respectivas carteras y de aprovisionamiento contra la eventualidad de que uno o varios deudores se declararan en moratoria.

Los bancos europeos han estado tradicionalmente mucho más aprovisionados que los estadounidenses en cuestión de reservas contra malos créditos. Las reservas ocultas [1] de la mayoría de ellos son considerables. Esto los sitúa en una posición de relativa solidez frente a los problemas de la deuda de los países en desarrollo. Además, muchos de ellos, a través de diversos métodos, ya se han desembarazado de su créditos a países del Tercer Mundo.

No obstante, los bancos de Estados Unidos siempre han estado en una posición de reservas más débil. La medida tomada por Citibank, al incrementar sus reservas contra créditos de dudosa recuperación por 3,000 millones de dólares en 1987, causó un gran impacto en el sector bancario de los Estados Unidos.

Hasta cierto punto fue una respuesta a la moratoria de Brasil, en el sentido de que los bancos no iban a otorgar mejores condiciones sino que endurecían su posición y aceptaban, con esa medida, que no todos los créditos a países del Tercer Mundo van a ser recuperables al 100% de su valor nominal.

Un apetitoso menú

El menú de opciones es el resultado de la búsqueda de opciones que le permitan a los bancos acreedores contar con mayores grados de flexibilidad o bien salirse del compromiso de tener que participar en nuevos créditos involuntarios.

En el Abismo... Una Mina de Oro[H-]

Los swaps, intercambios de deuda por inversión, y los bonos que canjean deuda vieja por nueva constituyen algunos de los platillos contenidos en el menú de opciones.

En el proceso de readecuación de su cartera, los bancos venden los derechos de cobro de los créditos que tengan con un determinado país, o bien los intercambian por los de otro país al que consideren menos riesgoso. De estos reacomodos surge el mercado secundario de documentos que amparan los derechos de cobro de los créditos externos, vendidos con descuento, o sea por debajo de su valor nominal.

La deuda de los países en desarrollo se vende en el mercado secundario con descuentos que varían del 20% al 80% dependiendo del país de que se trate. Aprovechar este descuento constituye el gran incentivo de los swaps.

Los swaps permiten canjear deuda externa por acciones de empresas privadas y/o públicas. La deuda externa convertida a moneda nacional también puede utilizarse para cancelar adeudos que tengan las empresas en moneda nacional frente a acreedores autorizados y/o comprar acciones de otras empresas cuyos pasivos no son los que están siendo capitalizados.

En México, las operaciones de swaps están enmarcadas dentro de la cláusula 5.11 del convenio de reestructuración de la deuda pública externa, firmada el 29 de agosto de 1985.

La cláusula 5.11 permite utilizar los derechos de cobro de la deuda del sector público para convertirlos en partes sociales de empresas públicas o privadas.

Para la ejecución de dicha cláusula, la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público elaboraron el Manual Operativo para la Capitalización de Pasivos y la Sustitución de Deuda Pública por Inversión.

El manual muestra siete mecanismos que varían entre sí dependiendo tanto de las partes que intervengan en la operación como del destino que se le dará a los fondos provenientes de la capitalización.

En ciertos casos, el banco acreedor se convierte en accionista.

De tal manera, algunos bancos están adquiriendo emporios industriales con las cenizas de sus créditos. Así está ocurriendo en el caso de Chile, pionero en este tipo de programas, que ha privatizado buen número de empresas públicas y a través de los swaps, éstas han pasado mayoritariamente a manos de bancos extranjeros.

Sin embargo, muchos bancos son renuentes a realizar dichas operaciones por temor de intercambiar un problema por otro.

Además, existen obstáculos de carácter regulatorio, especialmente en Estados Unidos, que limitan la participación accionaria de los bancos en empresas que no sean bancarias.

Mucho más común es el caso en el cual un tercero, llámesele inversionista o especulador, interviene entre el banco acreedor y el gobierno deudor.

Si el descuento en el mercado secundario es del 30%, el banco le venderá al inversionista derechos de cobro correspondientes a un valor nominal de 100 millones por sólo 70 millones. No todo el descuento es pérdida para el banco acreedor ya que, dependiendo del tratamiento fiscal, dicha pérdida puede verse disminuida considerablemente.

El inversionista presenta a las autoridades correspondientes los derechos de cobro y éstas le reembolsarán el total del valor nominal en moneda nacional, realizando así el inversionista una ganancia de 30 millones de dólares. En otras palabras, se puede realizar una inversión con valor de 100 por un precio de 70, lo cual resulta bastante atractivo.

No siempre el inversionista recupera el 100% del valor nominal, en moneda nacional, ya que se aplican descuentos, en distintos montos, dependiendo de los usos que se les vaya a dar al producto de la conversión.

Los swaps reducen el importe de la deuda externa y por ende el costo financiero de la misma al dejar, la porción de que se trate, de causar intereses. Sin embargo, debe realizarse una erogación en moneda nacional que, dependiendo de su magnitud y de sus efectos presupuestarios, puede significar presiones inflacionarias importantes, dignas de tomarse en consideración.

Al convertir en moneda nacional deudas del sector público, éste tiene que realizar las erogaciones correspondientes, que si bien en ocasiones se reducen en su monto debido a los descuentos, se adelantan en el tiempo y en cualquier caso tienen una repercusión presupuestal.

Generalmente, para hacer frente a dichas erogaciones se recurre al endeudamiento interno, de ahí que en muchas ocasiones los swaps representan en última instancia un intercambio de deuda externa por deuda interna.

En México el programa se inició en 1986 y se canceló temporalmente a fines de 1987. En dicho lapso se estima que se realizaron operaciones por un monto aproximado de 1,600 millones de dólares, principalmente en las ramas automotriz, turismo y maquiladoras. Sin embargo, esta cifra, comparada con el monto total del endeudamiento, es insignificante.

En el sector privado el panorama es distinto: los swaps han facilitado el proceso de saneamiento financiero. Muchas empresas que convirtieron a sus acreedores en socios, se encuentran ahora en una excelente situación financiera.

Bonos de salida

Bonos de rendimiento alto, conocidos erróneamente como bonos de cupón cero, constituyen una variante respecto del mecanismo swap descrito anteriormente, que le permite al sector público aprovechar para sí el descuento que de otra manera se hubiera llevado el intermediario.

A diferencia de los swaps, en este caso, la deuda vieja se canjea por una deuda nueva, que son los bonos.

Esta opción le ofrece a los bonos acreedores una salida al problema de los créditos de dudosa recuperación, al canjear éstos por bonos y, lo que es más importante, les permite desvincularse, de una vez por todas, de la participación en nuevos créditos involuntarios.

Los bonos nuevos ofrecen una tasa de interés bastante más alta que la que devenga la deuda que se está cancelando. De ahí que sean catalogados como bonos de rendimiento alto.

Los bonos cupón cero constituyen solamente un respaldo o garantía para la nueva emisión de bonos. Garantizan que el emisor (el sector público) tendrá con qué reembolsar a los tenedores de bonos, cuando se venza la emisión.

¿En qué consiste la operación? El diagrama muestra la forma en que se lleva a cabo la operación, utilizando los supuestos originales de la misma, los que serán contrastados con sus resultados.

Gráfica. Diagrama de la Operación[H-]

En el paso 1o, el gobierno federal emite nuevos bonos (nueva deuda) a 20 años, con un valor nominal de 10,000 millones de dólares para intercambiarlos en subasta por derechos de cobro en poder de la banca acreedora por un total de 16,700 millones de dólares. Estas cifras son las correspondientes a las estimaciones bajo las cuales fue proyectada la operación y que fracasaron rotundamente, como se verá más adelante.

El canje mencionado obedecía a la expectativa de que el sector público pudiera efectivamente recibir ofertas por 16,700 millones de dólares, para canjearlas por nuevos bonos con un descuento sobre el valor nominal del adeudo de 40%.

La deuda así cancelada, correspondería a la deuda bancaria reestructurada a 20 años. Para incitar a los bancos a participar en este canje, en el cual ellos iban a perder el 40% del valor nominal de sus créditos, los nuevos bonos ofrecen una tasa de interés (también llamada cupón) de $1.6\% + \text{Libor}$ (tasa interbancaria ofrecida en Londres), mientras que la deuda vieja cancelada tiene una tasa de interés de sólo $0.8\% + \text{Libor}$.

Para reforzar los atractivos de la operación, se ofrece a los tenedores de bonos una garantía de que al llegar el vencimiento de la emisión (dentro de 20 años), el emisor tendrá las divisas suficientes para reembolsar a los tenedores el valor nominal de la emisión.

¿Cómo asegurarle a los tenedores, que efectivamente recibirán el valor de emisión de los bonos, dentro de 20 años, cuando el emisor está constantemente reestructurando su deuda porque no la puede pagar? Este problema, de suma importancia para posibilitar la operación, se resolvió mediante el expediente de los bonos cupón cero.

El paso numero 2 del diagrama muestra este aspecto de la transacción. El gobierno federal (GF) invierte recursos propios, de sus reservas internacionales, en la compra de

un título emitido por la Tesorería de los Estados Unidos. El GF invierte 1,900 millones de dólares, para que al cabo de 20 años, cuando venza dicho título, el Tesoro de los Estados Unidos le entregue un valor nominal de 10,000 millones.

Dicho título, que no pagó intereses (cupones), se le conoce como un bono de cupón cero. El rendimiento para el inversionista, en este caso el gobierno federal, está en la diferencia entre lo que gasta hoy para comprar ese bono y lo que se le devolverá como valor nominal al período de vencimiento, esto es a 20 años. [2]

El último paso de la operación aparece con el número 3 en el diagrama. Al término de los 20 años, el GF recibe el producto de su inversión en bonos cupón cero, con lo cual paga a los tenedores el valor nominal de la emisión.

El planteamiento original suponía una reducción en el monto del endeudamiento externo del sector público de 6 700 millones de dólares, que es la diferencia que existe entre los 16 700 millones de deuda vieja que se iba a cancelar y los 10,000 millones de deuda nueva que se iba a colocar.

Aun en ese caso, la reducción en el monto del endeudamiento externo, en una cantidad inferior al 10%, no iba a significar mucho alivio. Obviamente, quedaba más del 90% del problema por resolver. Los resultados obtenidos, que se comentan más adelante, indican que esta operación fue un rotundo fracaso pues sólo logró reducir el endeudamiento externo del sector público en 1,110 millones de dólares.

En síntesis, el atractivo de la operación para las partes contratantes podría resumirse como sigue:

Para el deudor, reducir el monto total de su endeudamiento con el exterior, en el estimado original de 6,700 millones de dólares y en el resultado final de 1,100 millones, ambas cantidades irrelevantes en relación con la magnitud del problema involucrado. Además era necesario sentar un precedente, lo que se logró, por minúsculo que sea, que superara el esquema tradicional basado en el pago de la deuda de acuerdo con su valor nominal.

Para los bancos involucrados en la operación, los principales atractivos son: 1) canjear deuda vieja por bonos negociables; 2) obtener mayores tasas de interés, aunque por un adeudo menor; 3) la garantía de que la reducción del principal está asegurada y 4) no tener que participar en nuevas operaciones de dinero fresco o de crédito involuntario.

No obstante, los resultados de la operación distan de ser satisfactorios. México aceptó ofertas que amparan 3,670 millones de dólares de deuda bancaria, con un descuento promedio de 30.23 centavos por cada dólar (contra uno planeado de 40 centavos).

Esta operación de canje de deuda nueva por vieja requiere de una emisión de bonos por parte del GF de 2 560 millones para canjearlos por los 3 670 millones al descuento promedio de 30.23 centavos. Esto significa una reducción del endeudamiento de 1,110

millones (3670-2560). Sin considerar que, por esta nueva deuda hay que pagar intereses más altos que los que se estaban pagando por la vieja deuda que se cancela.

Para garantizar la operación, el gobierno federal comprará un bono cupón cero del Tesoro de los EU, que a su vencimiento dentro de 20 años produzca la cantidad de 2,560 millones de dólares. Para ello se utilizarán 530 millones de dólares de las reservas internacionales.

¿Por qué fracasó la operación? Por un lado, los bancos acreedores manifestaron grandes dudas respecto a si el emisor cumpliría cabalmente con los pagos de intereses durante los 20 años de vida de la emisión. Como los pagos de intereses no estaban garantizados, la preocupación tenía fundamento.

Por otro lado, dado que la intención de muchos de los bancos participantes era deshacerse tarde o temprano de estos bonos, y no mantenerlos en sus respectivos portafolios hasta el vencimiento, surgía el interrogante de si se podrían o no negociar al 100% de su valor nominal.

Vender los bonos por debajo de su valor nominal, o bajo la par, implicaría para los bancos participantes otra pérdida adicional a la ya experimentada al liquidar los adeudos pendientes de cobro con el descuento respectivo.

Además, para los bancos grandes que tienen crédito pendientes de cobro por cantidades sustanciales (varios miles de millones de dólares), el subastar una parte o la totalidad de su cartera, pendiente de cobro con un deudor específico, presenta problemas y obstáculos. En muchos casos, las reservas contra malos créditos no son lo suficientemente grandes como para absorber pérdidas de tal magnitud.

Por otro lado, se presenta el problema conocido como contaminación de la cartera. Esto es, si se castiga una parte de los créditos ¿cómo deben valuarse los restantes que corresponden al mismo deudor? La operación, por tanto, era atractiva para bancos regionales y bancos pequeños, no así para los grandes.

Una de las consecuencias de las operaciones mencionadas es que el problema de la deuda se concentra cada vez más en un número progresivamente menor de bancos grandes; las implicaciones de este fenómeno, en cuanto al abanico de posibles soluciones, son en estos momentos difíciles de prever.

En la dinámica real del problema de la deuda, hay muchas señales que abren el paso a soluciones novedosas. Novedosas, en el sentido de que representan un punto de partida radicalmente distinto al que se mencionó al principio de este artículo.

Las señales son varias: el aprovisionamiento de los bancos, el reconocimiento de que la deuda no vale lo que expresa su valor nominal, el hecho de que opciones como los swaps y los bonos recién descritos si bien pueden ser valiosas para resolver problemas

particulares de agentes específicos (sean éstos empresas o bancos), no son efectivas para reducir significativamente la deuda del sector público.

Además, el reconocimiento generalizado de que el problema de la deuda no es un problema de amortizaciones, porque las diversas reestructuraciones las han proyectado a 20 años con siete de gracia, sino un problema de pago de intereses.

Resolver el problema de los intereses pasa necesariamente por una baja de valor del principal. Una forma de lograrlo sería mediante una entidad, nueva o existente, que le comprara a los bancos sus créditos castigados y se los intercambiara al deudor por bonos de muy largo plazo.

Sin embargo, la institución que se encargara de realizar tal intermediación, y ya se habla de que lo haría el Fondo Monetario Internacional, probablemente impondría algún tipo de condicionalidad y/o vigilancia sobre la política interna, en cuyo caso, nos sujetaría a un tutelaje cuasi permanente del exterior.

En cualquier caso el estado de la cuestión en materia de deuda externa apunta hacia una creciente escasez de recursos externos para el sector público, lo cual tiene importancia tanto económica como política. En el futuro se contará con menos recursos y más condicionados, ya que se tendrá que depender en mayor medida de créditos de instituciones tales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo.

De ser esto así, se vería disminuido el papel protagónico que el sector público había jugado como motor de crecimiento, para ceder su lugar a las inversiones privada y extranjera. Sin embargo, por razones históricas en el primer caso y de coyuntura internacional en el segundo, se antoja difícil que estos dos sujetos puedan con el reto de levantar las tasas de crecimiento económico a sus niveles históricos.

CITAS:

[*] Profesora-Investigadora, Departamento de Administración, UAM-Azcapotzalco.

[1] Llamadas así porque no aparecen explícitamente en los estados como reservas. Se trata de una técnica de subvaluación de créditos, que permite tener un colchón para enfrentar contingencias, sin poner en peligro la estabilidad financiera de la institución.

[2] Con las cifras mencionadas, se llega a una tasa de interés implícita de aproximadamente 8% anual. Para mayor seguridad, dicho bono estará en custodia en el Banco de la Reserva Federal de Nueva York.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

INDICE ANALITICO: El PSE y el Agro

AUTOR: Rosario Robles B. [*]

TITULO: El Campo y el Pacto

ABSTRACT:

Una disminución de los recursos al campo, como la efectivamente establecida por el PSE, enfrenta al sector primario a una disyuntiva: o se incrementan los precios de garantía o se corre el riesgo de reactivar movilizaciones rurales similares a las de principios del año, en el norte de la República. Alternativa que habría de decidir el próximo gobierno y que parece recogerse en una demanda reiteradamente planteada, más allá de una presencia para completar la escenografía de los mítines oficiales "la tierra, señor... la tierra...

TEXTO:

El Pacto de Solidaridad Económica ha tenido y tiene profundas consecuencias en el medio rural. Por un lado, implica la regulación de los principales instrumentos de la política estatal hacia el sector agropecuario: restricción del presupuesto y de la intervención estatal en la agricultura, reajuste y venta de paraestatales, práctico estancamiento de los recursos canalizados hacia el agro mediante créditos oficiales y de la política de seguro agrícola así como de los precios de garantía al comprometerse a mantenerlos a los niveles reales de 1987. Contradictoriamente con el "compromiso" que el sector campesino adquiere al firmar el Pacto; [1] toda la política estatal derivada de éste, lejos de fomentar la producción y de crear condiciones para una eficiente respuesta productiva, coloca a la gran mayoría de los productores rurales en una situación cada vez más crítica.

Por otra parte, el PSE tiene también un profundo significado político, más allá del manejo electoral que indudablemente se pretende darle. La famosa concertación entre los sectores derivada de la firma del PSE no es más que el refrendo de un prolongado proceso de transformación de los viejos esquemas de dominación de las clases subalternas y del pacto social heredado del cardenismo: en este nuevo pacto que se viene forjando desde hace algún tiempo en el México de hoy los campesinos están condenados a la marginación y a la miseria. Pero no todo está dicho: ahí están las movilizaciones rurales a principios de año de productores de varios estados norteros en demanda de mejores precios de garantía y en contra del mismo PSE; ahí está también la dignidad recuperada y la esperanza de miles de campesinos de la Laguna, la Mixteca de Michoacán y de Guerrero; ahí están los campesinos asistentes a los mítines oficiales que, más allá de la escenografía, sencillamente plantean: "La tierra, señor... la tierra...".

Presupuesto e intervención en la agricultura

Indudablemente, las reducciones al presupuesto federal realizadas a raíz de la firma del PSE limitan la capacidad de recuperación productiva del sector agropecuario. En primer lugar, el gasto anual previsto inicialmente para el sector rural -que de por sí era ya insuficiente- se redujo en un 10.9 por ciento, es decir, en 733 mil 560 millones de pesos, afectando con ello programas prioritarios de inversión y fomento agropecuario. También las dos secretarías del ramo disminuyeron sus presupuestos originales: por un lado, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) que tenía inicialmente un presupuesto de dos billones 445 mil 205 millones de pesos lo disminuyó a dos billones 297 mil 378.7 millones; la Secretaría de Reforma Agraria (SRA), por su parte, pasó de 196 mil 548.6 millones de pesos programados a 188 mil 732.6 millones de pesos, además de disminuir en 7.8 millones la compra de predios en el programa de reparto, regularización y tenencia de la tierra. [2]

El impacto de estos reajustes se sintió inmediatamente: unos días después, el titular de la SARH, Eduardo Pesqueira Olea, señaló que con motivo del recorte al presupuesto de esa dependencia algunos programas serían diferidos hasta que existan mejores condiciones en la economía nacional. Informó también que se liquidarán o transferirán algunas empresas, entre ellas la Algodonera Comercial Mexicana y algunas empresas forestales. Al poco tiempo y aun cuando se había señalado que se terminarían de construir presas en varios estados de la República, se informó que se modificaría el ritmo de ejecución de 24 programas hidroagrícolas como el canal Fuerte-Mayo, que se postergarían obras de rehabilitación de infraestructura hidrológica como las de los acueductos de Ciudad Victoria, Iguala y San Luis Potosí, y que programas de protección de áreas productivas y de fomento agroindustriales serían diferidos ante la falta de recursos. [3]

Las implicaciones son evidentemente negativas sobre todo si consideramos que en 1987 sólo 105,297 hectáreas [4] fueron abiertas al activo por la ampliación, mejoramiento o rehabilitación de las obras de riego, lo que escasamente representa el 0.5% de la superficie cosechada en un año en el cual las sequías se constituyeron en unas de las causas que afectaron de manera importante a la producción en las regiones temporales. Incluso, el mismo subdirector de Normas para la Planeación y Formulación de Programas de Conservación y Mantenimiento de la SARH declaró recientemente que la insuficiencia presupuestal dificulta que los 192 distritos de riego se conserven a su plena capacidad por lo que se requiere de una inversión adicional -y no restricción- de 325 mil millones de pesos para terminar con el rezago en este sentido. [5]

Como parte de este proceso, paraestatales cuyo ámbito de participación en el sector agropecuario también restringieron sus presupuestos iniciales: Inmecafé disminuyó el suyo de 503 mil 902 millones a 485 mil 302 millones de pesos; Fertimex, de dos billones 450 mil 390.5 millones de pesos a dos billones 249 mil 458.5 millones de pesos, y Azúcar, S.A., de tres billones 59 mil 351.1 millones a dos billones 808 mil 484.3 millones de pesos. En el caso del Inmecafé la situación es bastante grave pues la empresa estatal que regula la compra del grano de una gran mayoría de los productores no estará en condiciones de mejorar sustancialmente su política de precios y mucho menos de proporcionar y ampliar su servicio de apoyo y asistencia técnica, prioritario en regiones de baja productividad. De esta manera, las ya deterioradas condiciones de vida de la

mayoría de los cafetaleros se verán más afectadas pues, según declaraciones de dirigentes de la Central Independiente de Obreros Agrícolas y Campesinos, debido a la baja productividad de las zonas cafetaleras típicamente campesinas (2.5 toneladas por hectárea en contraste con las 17 o 20 toneladas que se obtienen en las grandes zonas productoras de café) y al bajo precio al que Inmecafé adquiere el grano (600 pesos el kilo), los pequeños productores sólo recibirán en promedio, durante 1988, 125 mil pesos mensuales, ingreso inferior en más de cien mil pesos al que obtiene un trabajador con salario mínimo. [6]

El caso de Fertimex no es menos delicado: debido al ajuste presupuestario es muy probable que la paraestatal posponga la construcción de más bodegas y terminales de amoniaco con las que pretendía reforzar su red distributiva y, lo que es más grave, que no logre la meta que se fijó para este año de llegar a un promedio de 160 kgs. de fertilizante por hectárea y mucho menos de aumentar la superficie fertilizada a 15.3 millones de hectáreas. [7]

Cuadro 1. Gasto Público Para el Desarrollo Rural. 1980-1988. (Millones de Pesos)[H-]

La venta de los ingenios azucareros

El ejemplo más significativo y representativo de las crecientes tendencias a la privatización de la agricultura y a la restricción de la intervención estatal en este ámbito, es sin duda el del sector cañero-azucarero. Después de un prolongado proceso de estatización de la industria azucarera, cuya fase más intensa se produjo durante el régimen de Luis Echeverría cuando se decidió que los ingenios de propiedad particular pasaran a manos del Estado (debido a sus enormes adeudos y a la crisis financiera en la que se encontraban); a contrapelo de esta política y como parte de los compromisos derivados del PSE, 17 ingenios azucareros se pusieron en venta, dejando en manos del gobierno federal sólo 29 agroindustrias de este tipo. [8]

Sin embargo, la desincorporación de algunos de estos ingenios -los que no son considerados como chatarra no es un problema fácil para el gobierno pues a raíz del anuncio de su venta se generó un fuerte conflicto entre los probables compradores: los refresqueros (sobre todo de empresas transnacionales), los cañeros y la Cámara Nacional de la Industria Azucarera, entre otros. Según Jesús González Gortázar, líder de casi 80,000 cañeros agrupados en la CNPP, y Pablo Machado, presidente de la CNIA, la pretensión de los refresqueros y en particular de la Pepsi Cola, es de no someterse al mecanismo estatal de regulación del mercado a través de Azúcar, S.A., lo que afectaría negativamente al sector en su conjunto. El dirigente cañero señaló, que las condiciones planteadas por los refresqueros son inaceptables pues significarían la liquidación de los trabajadores e informó recientemente que si el gobierno federal vende a cualquier empresa privada, principalmente a las refresqueras transnacionales, los ocho ingenios en disputa, pararán la entrega y producción de caña, de la que aportan el 60% de la producción nacional. Por su parte, el secretario general del Sindicato Nacional de la Industria Azucarera señaló que "vender un ingenio a Coca-Cola o Pepsi Cola es ir contra los intereses del país, pues significaría entregarles la autosuficiencia del azúcar, el control

de precios, la exportación y poner en riesgo el empleo de más de 300 mil obreros agrícolas y azucareros", además de disminuir en más de 600 mil millones de pesos (monto que cubrieron los refresqueros el año pasado por el dulce adquirido) los ingresos de la industria.

A pesar de estas objeciones el director general de Azúcar S.A., señaló que no se puede desestimar a ninguno de los eventuales compradores, incluidas las empresas refresqueras, pues la venta de los ingenios es una medida más para disminuir -tal y como lo desean los grandes empresarios- la participación estatal, en este caso en la producción directa del azúcar. Nada más contradictorio que la política oficial en este rubro ya que precisamente hace algunos años nuestro país recuperó la autosuficiencia en esta rama y se colocó como uno de los principales exportadores mundiales gracias a las zafras récord que se han obtenido en el último lustro. [9]

Cuadro 2. Precios de Garantía de los Principales Productos Básicos. 1980-1988. (Pesos por Tonelada)[H-]

Precios de garantía, créditos y seguros agrícolas

En el PSE se establece que el gobierno federal se compromete a mantener los precios de garantía [10] de los productos básicos en sus niveles reales de 1987 y los programas de crédito y seguro por lo menos con la misma cobertura que ese año, al mismo tiempo que se determina el incremento de los precios y tarifas de los bienes y servicios proporcionados por el sector público, algunos de los cuales son insumos de gran importancia en la producción agropecuaria. Esta política significa, en los hechos, contrariamente a lo que en el mismo Pacto se plantea en el sentido de fomentar la capitalización del grupo y de promover la elevación del nivel de vida de los campesinos, el estancamiento del ya rezagado ingreso del productor agrícola a partir del aumento de 85% en los combustibles, 84% en las tarifas eléctricas, 74% en los fertilizantes, etcétera.

Pronto los propios productores se encargaron de demostrar la poca viabilidad de esta política: en Chihuahua, para citar el caso más representativo, los campesinos agrupados en la Alianza Campesina del Noroeste y en el Frente Campesino Democrático tomaron más de 70 bodegas de la Conasupo, realizaron marchas, mítines y huelgas de hambre -en las que incluso participaron algunos sacerdotes-, demandando un incremento de 43% en los precios de garantía del maíz y frijol. [11] Con ello, los campesinos señalaron que los precios "a niveles reales de 1987" son totalmente insuficientes para cubrir sus gastos de producción y obtener ingresos satisfactorios.

Cuadro 3. Superficie Nacional por Principales Cultivos, Habilitada por Banrural y Cubierta con Seguro Agrícola. 1987. (Miles de Hectáreas)[H-]

En la misma perspectiva, poco después de aprobado el Pacto, la Unión Nacional de Productores de Trigo informó que por el aumento en los precios de los insumos agrícolas, energía y combustibles a partir del 15 de diciembre, los costos de producción se elevaron en un 85% con respecto a lo previsto al iniciarse el presente ciclo agrícola. [12] Por otra

parte, el presidente de la Federación Nacional de Productores de Soya, organismo perteneciente a la CNC, señaló que los costos de producción en el ciclo pasado se habían disparado en más de un 200%; [13] efectivamente, de acuerdo con un estudio realizado por la SARH, el costo promedio por hectárea para el ciclo primavera-verano de 1987 ascendió a 611 000 pesos y el costo por tonelada, promedio nacional, a 239 mil pesos mientras que el precio de garantía oscilaba en torno de los 200 mil pesos.

No obstante, los productores maiceros son los más castigados con este incremento en los costos productivos: en el mes de enero, los productores nayaritas declaraban que los aumentos en los insumos (por ejemplo, el sulfato de amonio que se utiliza como fertilizante subió de 75 mil a 144 mil pesos la tonelada, es decir un 92%) ocasionaron que el ciclo agrícola se terminara con un costo de producción de más de 500 mil pesos por tonelada (considerando un nivel de productividad de poco más de una tonelada), muy por encima del precio de garantía vigente de 245 mil pesos la tonelada. [14] En esa ocasión el dirigente de la Unión de Ejidos Lázaro Cárdenas de Ahuacatlán, Nayarit -que aglutina a 14 mil productores-, declaró que con las pérdidas que se han tenido, la carestía, la inflación y el retraso en los pagos de la cosecha por parte de Conasupo la situación es desesperada. Para ilustrar esta situación de deterioro del precio de garantía del maíz, podemos citar un estudio, realizado recientemente por el Centro de Investigaciones Agrarias en el que se señaló que de 1982 a 1986 el ingreso de los agricultores productores de maíz para el ciclo primavera-verano -a precios de 1987- pasó de 3 mil 360 a 2 mil 022 pesos por tonelada, registrando una variación negativa del 4.1%, porcentaje que oscila en torno de -13.7% para el ciclo otoño-invierno. [15]

No sólo los campesinos de escasos recursos han reiterado la necesidad de aumentar los precios de garantía: la Confederación de Asociaciones Agrícolas del Estado de Sinaloa (CAADES) señaló recientemente que es insuficiente mantener los precios al nivel real de 1987, pues en esa entidad el costo de producción promedio para la cosecha de frijol es de poco más de un millón de pesos la tonelada, mientras que de acuerdo con el precio de garantía vigente, Conasupo la compra a 525 mil pesos. Así pues, el reclamo generalizado en el campo no es gratuito; los precios oficiales de los principales granos básicos están por debajo del índice inflacionario y, en algunos casos, no alcanzan a cubrir ni siquiera los gastos realizados. Es tal la situación que el mismo sector campesino agrupado en las organizaciones oficiales (CNC, CCI y CNPP) presentó a la Comisión de Evaluación y Seguimiento del PSE la propuesta de que se establezca una escala móvil (maquinaria agrícola, agua, energía, combustibles, lubricantes, fertilizantes, semillas, insecticidas, agroquímicos, asistencia técnica y créditos) para determinar el incremento en los costos de producción, y a partir de ahí los aumentos a los precios rurales.

De hecho, solamente para mantener los precios al nivel de 1987 se requeriría un aumento sustancial: por ejemplo, los precios de los principales fertilizantes se incrementaron de 1986 a 1987 en un 39% en el caso del nitrógeno; 40% en el fósforo y 33% en el potasio, y de acuerdo con los datos oficiales si aplicamos el incremento del 74%, en 1988 la tonelada de nitrógeno costará 134 850 pesos; la de fósforo 190 820 pesos, y la de potasio, 400,000 pesos. En el caso de las semillas mejoradas, la situación no es distinta pues solamente de 1986 a 1987 ya habrían habido incrementos considerables del 127% para el

frijol; del 149% para el maíz; del 111% para la soya y del 155% para el sorgo. [16] Sin embargo, a pesar de la supuesta petición de la escala móvil y sobre todo de las importantes movilizaciones que se realizaron a principios del año, el gobierno federal ratificó, con la ampliación del Pacto para los meses de abril y mayo, su decisión de ajustar los precios de garantía de acuerdo con las exigencias del calendario agrícola, manteniéndolos al mismo nivel que en 1987.

Cuadro 4. Precios de las Semillas Certificadas y de los Fertilizantes. 1986-1988. (Pesos por Tonelada)[H-]

Tampoco el compromiso de mantener la cobertura crediticia y de seguros en un nivel similar al de 1987 es suficiente para las condiciones actuales del medio rural: en ese año sólo el 32% de la superficie sembrada a nivel nacional contó con créditos oficiales y fue asegurada, por lo que parte significativa de los productores quedó objetivamente en mano de usureros y caciques para allegarse recursos productivos. Si consideramos los principales cultivos, podemos observar que de nueva cuenta el maíz y el frijol son los más castigados: del primero, sólo el 35% de la superficie fue habilitada por el Banrural y del segundo sólo el 40%, en contraste con el 64% de la de trigo, 52% de la soya y 48% de la de sorgo. [17] La misma CNC denunció que por lo menos dos millones de campesinos no tienen acceso a ningún préstamo oficial y que los requerimientos crediticios para el sector ascienden, en 1988, a 12.5 billones de pesos, cantidad superior a los recursos otorgados por el Banrural durante el año pasado. Incluso la misma institución informó que su gasto corriente disminuyó, en atención al Pacto, del 14 al 7%, mientras que los apoyos fiscales a los fideicomisos del banco decrecieron del 30 al 17%. [18]

Esta disminución de los recursos al campo, que por lo demás les son proporcionados a los campesinos con intereses muy altos, lejos de coadyuvar a que se eliminen procesos de intermediación, los favorece, en gran medida por la incapacidad estatal de habilitar a la mayoría de los productores. Finalmente, en el caso de la comercialización de los productos básicos la situación es la misma: el reajuste presupuestal abona el terreno en beneficio de comerciantes y acaparadores, sobre todo si consideramos que en 1987 la Conasupo sólo logró captar el 29% de la producción de frijol, el 30% del maíz, el 31% del sorgo y el 45% de la de trigo. [19]

Cuadro 5. Participación de la Conasupo en la Comercialización de los Principales Granos Básicos. 1980-1987. (Porcentajes)[H-]

Una breve conclusión

Hemos analizado puntualmente cada uno de los aspectos del PSE relacionados con el medio rural. Los lineamientos que se proponen, basados una vez más en el sacrificio del sector agrario, no garantizan de ninguna manera ni la capitalización del campo ni la elevación del nivel de vida de los campesinos. Para ello se requeriría una política totalmente distinta a la que se deriva del Pacto.

Por lo pronto, en el mes de abril -plazo fijado para establecer los nuevos precios de garantía-, el gobierno se enfrentará a una verdadera disyuntiva: o se decide a incrementar realmente los ingresos de los productores o los mantiene estancados y por debajo de las tendencias inflacionarias y de los aumentos en los costos de producción. Lo que sí es seguro es que una vez que se determinen, si no satisfacen las expectativas de los productores, los campesinos tomarán de nueva cuenta la palabra.

CITAS:

[*] Profesora de tiempo completo de la Facultad de Economía de la UNAM. Autora de varios artículos sobre el campesinado y coautora del libro Ensayos sobre la cuestión agraria y el campesinado.

[1] "El sector campesino se compromete a: elevar los rendimientos agrícolas y ganaderos en beneficio de la población y aumentar la oferta de productos agrícolas y pecuarios especialmente de aquellos que son indispensables en la alimentación de la población...", Presidencia de la República, Pacto de Solidaridad Económica, México, diciembre de 1987, P. 21.

[2] La Jornada, 29 de diciembre de 1987.

[3] Carlos Acosta, et al., "El gobierno se achica, cancela y reduce obras, pero su deuda se agigantan, en revista Proceso, No. 588, 8 de febrero de 1988.

[4] Miguel de la Madrid H., Quinto Informe de Gobierno, 1987, Anexo Estadístico, México, D.F., septiembre de 1987, P.393

[5] La Jornada, 22 de marzo de 1988.

[6] La Jornada, 15 de enero de 1988.

[7] La Jornada, 5 de enero de 1988.

[8] Guillermo Correa, "Cañeros, obreros, antiguos dueños y políticos también en la disputa por los ingenios", en revista Proceso, No. 589, 15 de febrero de 1988, PP.16-19.

[9] Ernesto Zavaleta y Alejandro Núñez, "Amenazaban boicotear la venta de los ingenios", en Uno más uno, 2 de abril de 1988.

[10] Los precios de garantía han sido en general un mecanismo de intervención estatal para regular y equilibrar la oferta y la demanda de los productos agrícolas (sobre todo básicos, pero no sólo), aunque más allá de su formulación técnica y aparente contenido de neutralidad económica han sido una vía para mantener, por un lado, los precios de los productos campesinos (sobre todo maíz y frijol) por debajo de sus valores reales y, por otro, los precios de los productos capitalistas (trigo, v.gr.) por "encima" de estos valores

(generando con ello canalización de ganancia media y renta diferencial o extraordinaria hacia los terratenientes capitalistas).

[11] La Jornada, 5 de enero de 1988.

[12] Uno más uno, 5 de enero de 1988.

[13] La Jornada, 15 de enero de 1988.

[14] La Jornada, 5 de enero de 1988.

[15] Rebeca Lizárraga, "Disminuyó 15% en seis años el consumo nacional de maíz, en Uno más uno, 31 de marzo de 1988.

[16] Miguel de la Madrid, Quinto Informe de Gobierno, 1987, Anexo Estadístico, México, D.F., septiembre de 1987, P. 384.

[17] Miguel de la Madrid, Quinto Informe de Gobierno, 1987, Anexo Estadístico, México, D.F., septiembre de 1987, P. 386.

[18] La Jornada, 18 de marzo de 1988.

[19] Miguel de la Madrid, Quinto Informe de Gobierno, 1987, Anexo Estadístico, México, D.F., septiembre de 1987, P. 460.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

INDICE ANALITICO: Las Perspectivas

AUTOR: Fernando J. Chávez G. [*]

TITULO: El Nudo Gordiano: Lucha Antiinflacionaria y Recesión

ABSTRACT:

El programa antiinflacionario avanza. Esto es tan innegable como el progreso de la recesión. Por consiguiente, no es fácil deshacer el nudo de conflictos que gesta el Pacto en su desenvolvimiento. Sobre todo, en un momento en que arrecian las demandas empresariales para que se opere un deslizamiento en el tipo de cambio. Puede decirse que estos son los primeros límites de aquél. ¿Podrá el actual gobierno revertir esas tendencias? A pesar de la flexibilidad de los usos del PSE, aspectos como el trato de la deuda son esenciales en cualquier política de reactivación.

TEXTO:

Como economista entiendo o trato de entender los problemas económicos a través del prisma de la Economía Política, que, al parecer de Rosa Luxemburgo, era (y sigue siendo) una ciencia extraña, tan extraña como la realidad mexicana de los últimos seis meses. Durante este breve lapso la economía del país no ha dejado de sorprender a todos los agentes económicos y sociales que inciden en su evolución o en su mismo estancamiento. Y es precisamente en estas circunstancias donde el análisis económico derivado de las tradiciones de la llamada Economía Política (que algunos ignorantes identifican sólo con la tradición marxista) se revela más sólido y útil. En este contexto, expondré mis apreciaciones sobre el origen, el curso actual y el desenlace posible que tendrá el Pacto de Solidaridad Económica, nacido oficialmente la noche del 15 de diciembre de 1987.

El PSE: La razón de su nacimiento

¿Era previsible, allá por el 1o. de septiembre pasado, un programa anticrisis como el PSE? Por supuesto que no. En el quinto informe de gobierno, el Presidente exhibió un optimismo injustificado sobre la futura marcha de la economía, apenas matizado por ciertos señalamientos marginales que, en otra perspectiva, vendrían a ser lo sustantivo del discurso presidencial y el optimismo, el elemento secundario. El pasado informe de MMH tuvo "una clara intención política: mostrar la viabilidad y los aciertos de la actual política económica; recalcar que ella representa la única salida adecuada a la crisis." [1] No obstante que la variación acumulada de precios hacia finales de agosto de ese año era de 81.2 por ciento (muy superior a los porcentajes que la inflación registró para el mismo mes en los últimos cuatro años, esto es, de 1983 a 1986), el gobierno arriesgó un pronóstico incompatible con su propia visión de la crisis: la inflación es el problema. Ni el PIRE (1983-1985) ni la cuarta Carta de Intención al FMI (1986) ni el PAC (1986-87)

lograron abatir la escalada inflacionaria. El país en septiembre del 87 estaba inserto, en este aspecto, en una situación como la que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) caracterizó en 1983 como el gran problema que habría de resolverse definitivamente. Sin embargo, en el plano productivo aparecieron indicadores de que se estaba revirtiendo la involución productiva, en particular la del sector industrial. En efecto, los tres grandes sectores de la economía (agropecuaria, industrial y servicios) tuvieron ritmos positivos de crecimiento. La naturaleza de este "repunte" no permitía avizorar, de cualquier forma una salida sólida de la recesión. En primer lugar, tal "repunte" se apoyó en un mayor aprovechamiento de la capacidad ociosa y no tanto en el incremento de nuevas inversiones. Y en segundo lugar, la reactivación económica, y la industrial sobre todo, fue desigual en duración y en intensidad. [2]

Todavía hasta septiembre del año pasado la política económica se movió gradualmente para tratar de combatir la inflación. La línea de la ortodoxia fue la dominante. Alentados por la idea de que la inflación era aún controlable, no obstante su fuerza ascendente, el tipo de cambio fue perdiendo margen de subvaluación al tiempo que las tasas de interés persistían en movimientos a la baja. Las bases materiales del enfoque gradualista durante los primeros meses del 87 fueron dos: las reservas internacionales acumuladas (15 mil millones de dólares, aproximadamente), fruto de las negociaciones con la banca privada internacional y el FMI hacia julio del 86 (cuando nace el PAC y sale Silva Herzog de Hacienda), y un saldo positivo notable en la balanza comercial (de 6,600 millones de dólares, hasta septiembre). Pero ese gradualismo de la política antiinflacionaria no podía funcionar aunque hubiera soportes para ello. Al presentarse de modo incontrovertible la llamada inflación inercial, donde las expectativas de los agentes económicos (principalmente de los dos grandes determinadores de precios, las paraestatales y los oligopolios privados) provocan inevitablemente, con sus políticas de precios una buena parte de la inflación de cada mes. Dicho en otras palabras: la inflación pasada es la que incide en la inflación presente y futura, con lo que el componente inercial de la inflación se convierte en el de mayor peso relativo. En estas circunstancias, hacia principios de octubre se hizo patente un fenómeno económico y social que marca a toda estrategia gradualista contra la inflación: las expectativas no sólo se ajustaron más rápidamente a los fenómenos monetarios, sino que se comenzaron a indizar las principales variables de la economía. [3] En el caso mexicano, en septiembre del año pasado era obvio que la indización pasaba por intereses, impuestos, tarifas, etc., excepto sobre los salarios; hasta noviembre, por ejemplo, el salario mínimo general había perdido el 18.3 por ciento de un poder de compra respecto al que se tenía en enero de ese mismo año. [4]

Si bien los salarios eran los únicos excluidos de la indización, algunas variables también sufrieron los efectos de la inflación inercial, como veremos adelante. Ya en los umbrales de una hiperinflación -cuando el índice de precios rebasa el 100 por ciento-, el optimismo gubernamental se mantuvo. ¿Por qué? A mi juicio, y dicho muy esquemáticamente, por tres razones: 1) la posibilidad de absorber, sin graves dificultades, un choque externo, improbable entonces por varios factores, dadas las reservas internacionales acumuladas, que ya indicamos arriba; 2) el grado de "flexibilidad" de las burocracias de las grandes centrales sindicales para negociar salarios, contratos colectivos y el mismo derecho de huelga. Esta "flexibilidad" minimizaba un choque interno, originado por protestas y

demandas organizadas por los asalariados en respuesta al cambio estructural silencioso: la creciente redistribución del ingreso y la riqueza en favor del sector capitalista y 3) el ascenso de la Bolsa Mexicana de Valores hasta que diera inicio una clara y estable reanimación de la actividad productiva en la industria y la agricultura. La entrada de dólares al país desde diciembre de 1986 hasta septiembre de 1987 se dirigió mayoritariamente a la especulación bursátil, dada la abstinencia productiva de empresarios y gobierno en los primeros seis meses de 1987.

De la crisis a la catástrofe económica (primera fase del PSE)

Nadie que se jacte de ser realista puede dejar de reconocer que desde el primero de septiembre hasta el 17 de noviembre de 1987 el gobierno navegó en las turbulentas aguas de la hiperinflación, la especulación bursátil sin límites, el "pum" mismo de la Bolsa y la fuga de capitales, sin reconocer la gravedad de la coyuntura económica y social y la falta de medios para encarar ésta por las vías del gradualismo ortodoxo.

Así, el marasmo económico que precedió a la devaluación del 18 de noviembre del año pasado sólo tiene una explicación posible: se quiso dar una decoración económica atractiva a la cultura política priísta en el momento del destape y muchos días después del mismo. A lo largo de poco más de setenta y cinco días, como nunca, los hechos económicos fueron marcados por el curso de la vida política. Entre el primero de septiembre y el 17 de noviembre toda la actividad mercantil se supeditó a las necesidades rituales del priísmo. Los costos son fácilmente cuantificables: a) de agosto a noviembre la inflación pasa de ser alta (81.2) a ser muy alta (125.8); b) la Bolsa de Valores, que el día 5 de octubre había superado la banda de los 400 mil puntos, termina estabilizándose entre los 110 mil y 130 mil puntos; c) las reservas internacionales se reducen en montos desconocidos hasta ahora (de 3,000 millones de dólares quizá), resultado de la escalada inflacionaria y del mismo "pum" bursátil y d) drástica, devaluación del peso frente al dólar. Es seguro que se llegó hasta el 18 de noviembre con grandes conflictos internos en el estado mayor del gobierno delamadrilista. El punto de discusión no fue si había o no que pagar los gastos del destape y su secuela, sino los límites máximos de tal pago. Y esto quería decir, en otras palabras, cuántos millones de dólares había que perder de las reservas para hacer bonito el mitote del destape. En la lógica de no perder más reservas, se llegó aún hasta el 18 de noviembre en que "el Banco de México decide retirarse del mercado libre para evitar el debilitamiento de sus activos en moneda foránea, lo que origina la devaluación del peso". [5]

A partir de ese momento la lucha gradualista y ortodoxa contra la inflación llegó a sus límites superiores. Eso fue la ortodoxia a la mexicana. Y para no perder la costumbre de marcar la vida social y política del país a partir de una nueva devaluación, desde la cuarta semana de noviembre la burocracia sindical sacó del arcón de los recuerdos el emplazamiento a huelga general para mediados de diciembre.

Y así llegamos al PSE. Aunque los objetivos y los instrumentos de la nueva política económica han sido descritos hasta la saciedad, conviene revisar éstos en forma breve.

El PSE es entendido por los grupos sociales en concertación como un conjunto de "ajustes tácticos de política económica" que persiguen abatir en 1988 la inflación "procurando reducirlos con rapidez a partir del segundo trimestre", esto es, a partir de abril y admitiendo su efecto recesivo en el primer semestre del año. Se persigue, en síntesis, dado el primer planteamiento del PSE una inflación del 80% y un crecimiento real del PIB del 2 por ciento para todo 1988.

De todos los instrumentos del PSE sólo uno, el de los precios, se sale de una típica política ortodoxa. Aunque ya no esté la política económica en una fase gradualista, sí se permanece en la ortodoxia: devaluación primero, luego control de la demanda por medio de políticas fiscales y monetarias, posteriormente ajustes salariales abajo de lo necesario para reducir la brecha con los precios y segundos de una política comercial liberalizadora. Por supuesto que la mayor celeridad de la desincorporación de empresas públicas, como ingrediente esencial de ortodoxia, no pudo estar ausente.

¿Por que en materia de precios hay un sesgo no ortodoxo? La razón es que se aceptó el ajuste al alza de los precios privados inmediatamente después de resolver los rezagos de precios y tarifas por medio de incrementos. Una vez realizado lo anterior, el control del tipo de cambio (semifijo) y la reducción sistemática de las tasas de interés en condiciones de inflación decreciente y haciendo uso de las reservas internacionales, es posible dominar la expectativas inflacionarias de los oligopolios privados, principalmente determinadores de los precios de la economía (junto con el sector público).

La credibilidad del Estado es la piedra angular para hacer del PSE un programa antiinflacionario efectivo. Se trata de un choque ortodoxo que tiene como eje el manejo o dominación de las expectativas inflacionarias de los agentes económicos dominantes si y sólo si hay tal credibilidad. Esto significa para la burguesía en bloque que el gobierno conciba al déficit público (en su expresión puramente financiera) como la presión inflacionaria básica (Noyola) y a las expectativas inflacionarias de los agentes económicos privados como simples mecanismos de propagación (otra vez Noyola).

Seguirá funcionando "la concertación de precios privados" en tanto la burguesía reconozca voluntad política del Estado mexicano para avanzar en su desmantelamiento económico. Esto significa, en particular, venta de empresas públicas, eliminación de subsidios y reducción del gasto público real en aquellos campos de la actividad social y económica que abran una nueva fase de acumulación capitalista. Sólo en este contexto ha funcionado y seguirá funcionando el PSE como táctica antiinflacionaria coyuntural. Al postergar o inmovilizar (relativamente) la capacidad oligopólica para determinar incrementos de precios que garanticen atractivos márgenes de beneficio, la inflación cede: en diciembre pasado fue de 14.8 por ciento; en enero y febrero siguió en declive y lo mismo se espera que suceda en marzo. Pero ¿hay garantías de que esto dure hasta julio, por lo menos, y se consolide hasta finales de 1988?

Esta es, a mi parecer, la pregunta clave. Cuando uno de los soportes de la disciplina empresarial es el tipo de cambio semifijo, cabe dudar del autocontrol oligopólico por varios meses. Para el 17 de marzo, el presidente del Consejo Coordinador Empresarial,

Agustín Legorreta, demandó que en abril se realizara "un ajuste moderado de la paridad peso-dólar", dado que "la inflación no es la única enfermedad de la economía mexicana, pues ésta enfrenta otros padecimientos graves como la falta de crecimiento". [6]

A final de cuentas el balance del PSE en su primera fase no puede sorprender. El garrotazo dado a los asalariados entre el 15 de diciembre y el 28 de febrero ya ni Dios lo quita. Subió casi todo, en términos reales, excepto el salario. El choque ortodoxo usó radicalmente la caída del salario real y del gasto público como parte sustancial de la nueva táctica antiinflacionaria, sin olvidarse del inicio memorable que fue la macrodevaluación de noviembre pasado y el ajuste cambiario de mediados de febrero, apoyándose en dos soportes: el nivel de las reservas y el saldo de la balanza comercial. Al cabo, allí están los resultados: la inflación cedió y de eso se trataba. No obstante toda la movilización popular contra el PSE, las masas obreras de la industria, capitaneadas todavía por el charrismo, se quedaron como los verdaderos héroes del PSE. Y así son las cosas, que desde afuera también así se ven. Adolfo Canitrot, funcionario del gobierno de Alfonsín, sin esperanza de frenar la inflación argentina, declaró que lo que hacía falta en ese país era un plan de estabilidad como el de México (o de Bolivia), donde "todo subía, menos el salario". [7]

En México los modernizadores de nuestro capitalismo periférico aprecian en todo lo que vale la clase obrera domesticada, excelente palanca para cualquier política económica estabilizadora, especialmente si se trata de la primera fase de un choque ortodoxo (léase PSE).

La política económica en una sociedad conflictiva (segunda fase del PSE)

Hacia el 28 de febrero se llega a los acuerdos básicos para una segunda fase del PSE a partir del primero de marzo: aumentan un tres por ciento los salarios mínimos (extensivo a los salarios contractuales); se congelan precios y tarifas; el dólar libre se estabiliza alrededor de 2 330 pesos a la venta; se inicia un descenso fuerte en las tasas nominales de interés y se establece un control absoluto a los precios de la canasta básica. Avanzando durante dos meses y medio en un recorte severo del gasto público (a fin de cumplir con la meta de tener en 1988 un gasto programable de 20.5 por ciento del PIB, en lugar del 22 por ciento inicialmente presupuestado), las nuevas medidas ubican al gobierno en una posición ofensiva frente a los grandes determinadores o fijadores privados de precios. Al impulsar el alza salarial, con todo y lo insuficiente que se quiera, al tiempo que congela sus precios, tarifas y los precios de los básicos y baja las tasas de interés, los incrementos de precios marzo -que quizá queden entre tres y cuatro por ciento-, quedan bajo la responsabilidad del sector privado. ¿Se trata de llegar en el índice de precios de marzo a la inflación cero?. Evidentemente que no. La convocatoria del PRI y del gobierno a luchar contra la inflación no incluye, de ningún modo, la lucha contra las alzas a los bienes producidos y distribuidos por el sector privado que no sean los llamados básicos. [8]

En la segunda fase del PSE hubo un avance favorable al Estado mexicano en general y en particular al gobierno de MMH y al PRI: el ente-sujeto de la política económica vuelve a

ser el Estado en tanto que los agentes sociales fundamentales (capitalistas y asalariados) acepten el paquete de medidas iniciales de la segunda fase que tiene como núcleo el pronóstico inflacionario para el mes de marzo.

Si bien el programa antiinflacionario avanza de forma innegable, también la recesión económica. El nudo de conflictos que se forma con el avance del PSE no es fácil de deshacer. Veamos el caso de la relación de tasas de interés, déficit financiero del sector público y demanda de dólares. Al bajar la inflación, y como efecto de ello bajar también las tasas nominales, las tasa reales positivas harán que la deuda interna del gobierno incremente su déficit operacional. "Así las cosas, nos indica Enrique Quintana, se dan absurdos de que, por un lado al gobierno le conviene que bajen la inflación y las tasas de interés, pues esto permite la reducción del déficit financiero (subrayado mío), pero por otro, le conviene que la inflación no baje tanto para que existan tasas reales más bajas y nuevas presiones sobre las finanzas públicas. Sin embargo, tampoco conviene del todo que las tasas reales sean muy bajas pues se propicia la dolarización". [9]

Si a este nudo de contradicciones le agregamos el que surge de las demandas empresariales para aumentar en abril el deslizamiento cambiario (ya mencionado arriba), estamos frente a los primeros límites de un PSE que frenó la inflación, pero que inmoviliza el aparato productivo y genera todas las condiciones para una nueva y desestabilizadora dolarización de la economía.

Cuando se vive un año electoral como el de 1988, el PSE se ofrece antes que nada como una tablita de salvación, para el PRI y el actual gobierno. Pero también es cierto que el PSE tiene otros usos, esto es, que "el PSE es un programa que tiene usos múltiples", como lo dijera Eduardo González. [10] El tránsito al nuevo capitalismo requiere de estabilidad monetaria, aunque nos quede claro también que ésta no es condición necesaria y suficiente para crecer y distribuir más equitativamente ingreso y riqueza. Y esto también es lo que hoy junto al control de la inflación, demanda una sociedad movilizadora por la necesidades de una democratización global.

Finalmente, hay que señalar el gran asunto que omite el PSE: el de la deuda externa acumulada y su servicio. No puede haber un programa económico que aspire a reactivar la economía y someter la inflación si no tiene como una formulación central un tratamiento nuevo al problema de la deuda externa. Y asumir éste con un nuevo criterio no implica pensar en la moratoria como la llave maestra. Sería una simplificación engañosa y torpe formular el problema en estos términos, casi tanto como lo plantea el gobierno actual al mantener el servicio de la deuda como primer compromiso a cumplir. Las consecuencias económicas de pagar la deuda externa están a la vista. Y lo que se ve y se vive en el país no es precisamente algo parecido al mejor de los mundos.

Pero nuestro asunto era tratar el PSE. Si no logramos aclarar en qué consiste "la gran batalla de todos contra la inflación", ofrecemos, como Abel Quezada, una sola pregunta: ¿qué puede usted hacer para bajar la inflación?

CITAS:

[*] Departamento de Economía, UAM-Azcapotzalco.

[1] Reporte de Coyuntura, No. 51, septiembre de 1987.

[2] Punto Crítico, febrero de 1988, No. 15/.

[3] Monetaria, vol. X, núm 3, julio-septiembre de 1987, p. 236.

[4] La unidad, No. 20, 17 de enero de 1988, p. 8.

[5] Examen de la situación económica de México, vol. LXIII, No. 745, dic. 1987.

[6] El Financiero, año VII, No. 1641, 18 de marzo de 1988.

[7] Excélsior, 30 de enero de 1988.

[8] La Jornada, 1o. de marzo de 1988.

[9] El Financiero, año VII, No. 1641, 18 de marzo de 1988.

[10] La Unidad, No. 29, 20 de marzo de 1988.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

INDICE ANALITICO: Los Comicios de Julio

AUTOR: Leonardo Valdés Zurita [*]

TITULO: Padrón Electoral: Avances Formales, Limitaciones Reales

TEXTO:

El padrón electoral es el instrumento básico para los procesos comiciales. En México desde la década de 1830 aparece en la legislación electoral la figura del empadronamiento previo al ejercicio del derecho al voto. La ley electoral de 1946, que estableció las bases fundamentales de nuestro sistema de elecciones durante un largo período, instauró la creación de una institución de carácter permanente encargada de llevar el registro de los electores, así como la existencia de la credencial de elector.

Otros momentos importantes en el desarrollo del padrón electoral en nuestro país, son 1951 y 1980. En diciembre del primero de estos años, se aprobó una nueva Ley Electoral Federal que creó el actual Registro Nacional de Electores, como órgano de la Comisión Federal Electoral encargado de la elaboración y depuración del listado ciudadano. A partir de 1980 se llevó a cabo el programa denominado Padrón Electoral 1982, que de hecho consistió en la elaboración de un nuevo listado a partir de una amplia visita domiciliaria en todo el país.

El padrón electoral ha tenido, además, en nuestro país una enorme importancia política. Han sido frecuentes los señalamientos de partidos de oposición en el sentido de que mucho antes de la elección, en el momento de la conformación del padrón, se establecen las bases para que los triunfos del partido estatal se encuentren plenamente garantizados. Sin embargo, ésta, como muchas otras cosas en nuestro poco honorable sistema electoral, difícilmente se pueden comprobar. La dificultad se incrementa pues el mismo órgano encargado de la elaboración del padrón de las elecciones federales se encarga, por convenios establecidos en cada caso, de la conformación de los padrones que se usan en las múltiples elecciones locales que se llevan a cabo a lo largo y ancho del país entre una y otra elección federal, y a veces simultáneamente.

Es en el ámbito de las elecciones locales donde se han dado pasos más firmes en el análisis de la evolución del padrón y de su posible utilización política. Juan Molinar, al analizar las conflictivas elecciones de 1986 en Chihuahua, [1] ha dejado suficientes evidencias para sustentar la hipótesis de que "el abultamiento del padrón si tiene un sesgo y un uso político: sirve tanto para 'generar' votos inexistentes... como para ocultar las tasas reales de 'participación' electoral", según afirma el mismo investigador.

Sin embargo, para arribar a conclusiones de ese calibre es necesario contar con información muy detallada (a nivel sección) y con proyecciones confiables de crecimiento de la población a nivel municipal, lo que al parecer no se encuentra

disponible. Este artículo, en consecuencia, es sólo un primer intento de evaluación del padrón electoral que se usará en los próximos comicios presidenciales y, por tanto, no pasa de ser un comentario general sobre esta cuestión.

Novedades en la legislación

Son tres las novedades que presenta en el terreno del padrón electoral el nuevo Código Federal Electoral frente a la anterior ley (LFOPPE). Todas ellas han sido consideradas, tanto por los partidos políticos cuanto por los estudiosos del tema, como significativos avances en esta materia. En primer lugar, se descentraliza la participación de los partidos en la vigilancia del proceso de conformación y depuración del padrón electoral. La anterior ley contemplaba la existencia de un Comité Técnico y de Vigilancia del Registro Nacional de Electores que tenía, entre otras funciones, la de "coadyuvar en la actualización de padrón", según el artículo 114 de la LFOPPE. Ese comité contaba con representación de cada partido registrado, de tres instituciones del gobierno federal y era presidido por el secretario general del RNE. Además, ese comité técnico tenía la facultad de designar en cada estado una comisión de vigilancia en la que también estaban representados los partidos políticos registrados.

El nuevo código establece una estructura más completa, pues se crean trescientos comités de vigilancia, uno en cada uno de los distritos que componen la geografía electoral del país. Además, especifica las atribuciones que corresponden a esos organismos. Los 333 comités de vigilancia "tienen como función organizar la participación de los partidos políticos, en la integración, depuración y actualización permanente del padrón electoral" (artículo 146 del Código Federal Electoral) Por otra parte, ha disminuido la representación del gobierno federal en este tipo de organismo y la ha especificado. Ahora, además de los representantes de los partidos y del secretario general del RNE existe un solo representante del gobierno que debe provenir del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Esta regla opera tanto para el comité de vigilancia a nivel nacional como para las 32 comisiones de las entidades federativas. Para el caso de los comités distritales, no hay representación del gobierno federal.

Otro avance significativo de la legislación tiene que ver con el hecho de que se ha establecido un procedimiento específico para la depuración del padrón electoral en la etapa preparatoria de la elección federal. Este procedimiento permite tanto a los ciudadanos como a los partidos presentar los casos en los cuales el listado no corresponde con la realidad, ya sea porque la información sea incorrecta o bien por defunción o cambio de domicilio de los electores. Para poder realizar los trabajos correspondientes los partidos cuentan, por ley, con los listados con la anticipación necesaria. Los ciudadanos, por su parte, pueden acudir a las oficinas distritales del RNE donde, también por ley, se deben publicar por períodos preestablecidos los mismos listados. Es necesario recordar que si bien la ley anterior también establecía la publicación de los listados en las oficinas del RNE no obligaba a esta institución a entregar copia de los mismos a los partidos políticos.

Finalmente, existe una modificación que quizá es la que a la larga resulte más importante por los efectos que puede tener a mediano y largo plazos. El nuevo código establece que las labores de la estructura encargada de actualizar y depurar el padrón serán permanentes y se intensificarán en los períodos previos a la elección federal. Según el artículo 147 del código, "El Comité Técnico y de Vigilancia, las comisiones estatales de vigilancia y los comités distritales de vigilancia, sesionarán obligatoriamente por lo menos dos veces al mes a partir del mes de octubre del año anterior a la elección y hasta la entrega de las listas definitivas de electores a los organismos electorales. Concluido el proceso electoral, reiniciarán sus actividades y se reunirán por lo menos una vez al mes." (El subrayado es mío.)

Esta cuestión puede tener una enorme importancia, pues por la gran cantidad de trabajo que tienen que realizar los partidos para la revisión detallada de los listados el tiempo de la etapa preparatoria de la elección es demasiado limitado. Por ello, si los trabajos se reinician inmediatamente después de realizadas las elecciones, es posible esperar que para la siguiente elección la depuración del padrón sea mucho más completa.

Ahora pasemos a ver la forma en que han operado algunas de las cuestiones más relevantes en el período de actualización y depuración del padrón que ha concluido el pasado día primero de abril, con la entrega de los listados definitivos para la próxima elección.

El proceso de depuración

La depuración del padrón supone algunas cuestiones. En el caso de los ciudadanos, es necesario que éstos se presenten a las oficinas distritales del RNE y busquen en los listados sus datos, los de sus familiares y/o conocidos. Luego, en caso de detectar irregularidades, deben presentar por escrito su solicitud para que se realicen los cambios correspondientes. Para el caso de los partidos, los supuestos son otros. Deben participar en las sesiones del organismo encargado de la vigilancia, recoger los listados correspondientes, realizar las visitas domiciliarias de verificación y finalmente presentar por escrito las irregularidades detectadas.

Para el caso de los ciudadanos es muy difícil saber cuál fue su participación en la depuración, pues no se cuenta con datos que permitan conocer de las solicitudes presentadas ante el RNE. Además, es posible suponer que a pesar de la difusión que se le dio a este procedimiento, pocos habrán sido los ciudadanos interesados en confirmar la validez del padrón. No es lo mismo para el caso de los partidos políticos. En este terreno se cuenta con la información presentada por el director del RNE ante la Comisión Federal Electoral.

Un primer indicador se encuentra en el hecho de que los partidos políticos hayan recibido los listados entregados por el RNE, pues es lógico pensar que aquellos partidos que no recogieron ese material difícilmente pudieron laborar para su depuración. En la sesión del pasado 25 de febrero el RNE informó a la CFE sobre esta situación. El cuadro 1 muestra el desglose de esas cifras para los listados conocidos como prebásicos, entregados en

mayo de 1987, los básicos, entregados en el mes de noviembre del mismo año, y las listas complementarias, entregadas en febrero de este año. El índice global no es más que el promedio de los tres anteriores.

Cuadro 1. Listados en Poder de los Partidos[H-]

Como se puede observar ninguno de los partidos logró recoger la totalidad de los listados. En casi todos los casos los índices más bajos se encuentran en los primeros listados que se entregaron. Existen dos partidos que merecen una consideración especial. El PFCRN fue el único que obtuvo un índice superior en los listados prebásicos que en los básicos, mientras que el PMS, con un índice muy bajo en los prebásicos, se encontraba en pleno proceso de fusión y su congreso constituyente se celebró en noviembre de 1987. De todas maneras, el hecho de que ningún partido haya tenido la capacidad organizativa necesaria para contar con la totalidad de los listados, sin duda tiene mucho que ver con los resultados de su intervención en el proceso de depuración del padrón.

En esa misma sesión de la CFE, el director del RNE informó que durante el período de exhibición de los listados complementarios, del 1 al 20 de febrero pasado, los partidos solamente presentaron un total de 3,754 señalamientos de aclaración. Esos listados contenían más de cuatro millones de ciudadanos. Este dato y el que resulte del total de las observaciones presentadas por los partidos, seguramente permitirá afirmar que en este proceso la participación de los partidos en la depuración fue extraordinariamente limitada.

Lo anterior se puede deber a la conjugación de dos situaciones. En primer lugar, la novedad del procedimiento debió haber sorprendido a las estructuras de los partidos que nunca antes habían contado con los listados para su depuración. Por otra parte, el hecho de que desde los meses de septiembre y octubre del año pasado se hayan iniciado las campañas presidenciales de la gran mayoría de los partidos, los ha de haber colocado en una situación de difícil solución. El procedimiento de depuración exige un esfuerzo tan importante que seguramente los partidos debieron optar por orientar sus escasos recursos hacia las tareas de organización y despliegue de sus campañas, en lugar de atender las tareas de revisión del padrón.

Sin embargo, el hecho contundente es que para esta primera ocasión ninguno de los partidos hizo uso eficiente de las facultades que les otorga la legislación en la depuración del padrón electoral.

El asunto del cierre del empadronamiento

Las novedades legales en materia de padrón modificaron una cuestión que en el país se había convertido ya en una especie de tradición. De acuerdo con la ley anterior el plazo para el empadronamiento vencía hasta el 30 de abril del año de la elección. Esto significaba que hasta dos meses antes de la elección los ciudadanos que no se encontraban inscritos en el padrón podían solicitar su credencial y participar en el

proceso. El nuevo código establece el cierre del empadronamiento seis meses antes de la elección: el 31 de diciembre del año anterior.

En virtud de esta nueva situación diversos partidos plantearon con oportunidad en el comité técnico del RNE y en la CFE la posibilidad de ampliar, por lo menos por 30 días, el plazo del empadronamiento. En su sesión del 18 de diciembre la CFE resolvió por mayoría mantener el plazo del empadronamiento hasta el 31 del mismo mes. En esa ocasión los comisionados de los partidos de oposición propusieron que a partir de la facultad que le otorga a la propia CFE el artículo 23 del código, ésta ampliara el plazo de empadronamiento a fin de permitir que un mayor número de ciudadanos tuvieran la oportunidad de participar en el proceso electoral. Sin embargo sus esfuerzos resultaron infructuosos.

Esa discusión, por otra parte, puso en evidencia dos cuestiones que aun cuando rebasan el ámbito del padrón electoral es necesario comentar, pues pueden tener implicaciones políticas de gran trascendencia. En primer lugar se dio un hecho que durante mucho tiempo no se había presentado en el seno de la CFE: todos los partidos de oposición estaban de acuerdo en una cuestión específica. Incluso los partidos que en procesos anteriores acostumbraban acompañar las posiciones del partido estatal, optaron por abandonar la sesión en el momento en el que se sometió a votación la solicitud de ampliación del plazo de empadronamiento. Solamente el PAN permaneció para votar en contra. Nunca antes la mayoría de los partidos habían realizado una acción similar.

Por otra parte, quedó en evidencia uno de los retrocesos más importantes de la nueva legislación. Los comisionados de los partidos de oposición pueden estar de acuerdo sobre alguna propuesta particular e incluso convencer a los comisionados de las cámaras de diputados y senadores y al mismo presidente de la CFE, y de todas maneras el PRI puede resolver a su favor. Los partidos de oposición pueden llegar a obtener hasta 15 votos a favor de alguna propuesta, pero el PRI como producto de los cambios en el nuevo código tiene 16 comisiones con derecho a voz y voto. Por ese solo hecho quedaron fuera del padrón, según cálculos del propio RNE, 5.3 millones de mexicanos en edad de votar. Esta cifra puede parecer pequeña si se le compara con los casi 38.4 millones de empadronados, pero muy grande si se toma en cuenta que en 1982 el partido que ocupó la segunda posición electoral obtuvo solamente 3.7 millones de votos.

La aplicación de la técnica censal

Desde la ley anterior existe una figura que si se aplica con la suficiente anticipación y/o con un procedimiento de selección adecuado, puede permitir tanto la depuración del padrón como su validación. Se trata del procedimiento técnico censal, que consiste en la realización de visitas domiciliarias en una sección electoral previamente determinada, con el objeto de captar los posibles errores del listado. En esta ocasión la CFE acordó la realización de dicho procedimiento en dos secciones electorales por cada uno de los 300 distritos. En el comité técnico del RNE se discutió el asunto y se presentaron dos posiciones. Una proponía la selección de las secciones a partir de un procedimiento aleatorio, que permitiera que los resultados obtenidos tuvieran cierta validez estadística

para el conjunto de padrón. La otra posición proponía que los propios partidos señalaran las secciones en las que les interesara la aplicación del procedimiento técnico censal.

Finalmente se adoptó esta solución y solamente dos partidos presentaron sus listados de secciones. El cuadro 2 muestra los resultados desagregados a nivel de entidad federativa. El resultado final muestra que el padrón de las 600 secciones analizadas contaba con una "sobrepoblación" de solamente el 6.5 por ciento. Sin embargo, no se puede afirmar que ese pudiera ser el nivel de sobrepoblación del conjunto del padrón, pues si bien el tamaño de la muestra de secciones pudiera ser adecuado para una estimación estadística de la confiabilidad del padrón, esto no es posible pues las secciones no fueron tomadas al azar.

Cuadro 2. Resultados de la Técnica Censal[H-]

Lo que resulta interesante de los resultados de la aplicación del procedimiento, es que en la mitad de las entidades la proporción de sobrepoblación del padrón es superior a la media nacional y que en seis casos ese indicador se encuentra por arriba del 10 por ciento. Aunque, de todas maneras tampoco en estos casos se puede afirmar que ese es el nivel de sobrepoblación del padrón en esas entidades, por la razón ya señalada.

En definitiva, la aplicación del procedimiento técnico censal solamente sirvió para dar de baja a un poco más de 87 mil personas que se encontraban, por diversos motivos, incluidas en listados incorrectamente.

Muy breve conclusión

Si bien los avances de la legislación electoral en el terreno del padrón pueden resultar importantes en el futuro, para el proceso electoral en curso no han tenido un gran significado. Lo reducido del plazo para la actualización y depuración del padrón, la incapacidad de los partidos para intervenir en ese proceso y la estrechez de criterio político de partido mayoritario para permitir el empadronamiento de un mayor número de ciudadanos, arrojar un listado que no quedará libre de sospecha. Al contrario, seguirán existiendo suficientes argumentos para pensar que ese listado contiene sesgos importantes que permiten su uso político.

CITAS:

[*] Area de Clases y Reproducción Social, Departamento de Sociología, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma Metropolitana Iztapalapa.

[1] Nexos, número 111.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

SECCION FIJA: Conflictos Obrero-Patronales

AUTOR: Luis Méndez [*]

TITULO: ¡Ni una Lucha Aislada más! Acción Obrera y Pacto de Solidaridad

TEXTO:

Jueves 18 de febrero, 17:30 horas. Miles de personas marchan por las añejas calles del centro de la ciudad con rumbo al Zócalo. Por 55 minutos la Plaza de la Constitución recibe hasta hartarse a más de 300 mil manifestantes. Es un acto de protesta convocado por el Frente Nacional de Resistencia en contra del Pacto de Solidaridad Económica... Estudiantes pertenecientes al CEU -la mitad de los marchistas según la prensa; trabajadores administrativos, de intendencia y personal académico de varias universidades e instituciones de cultura y educación superior; "chavos banda"; amas de casa y colonos en general; organizaciones religiosas de base; grupos ecologistas; dirigentes y militantes de partidos políticos de izquierda y dos candidatos de oposición a la primera magistratura de la nación, integran en lo esencial la vasta partida de intérpretes del sentir de millones de mexicanos -que haciendo gala de creatividad- reprueban de mil maneras la acción gubernamental ejercida y el incontrolable abuso empresarial impuesto en casi tres meses de pacto social... Marcha alegre, combativa, brava, la mentada de madre para arriba -narra el reportero del periódico La Jornada- ...Millones de voces, coros gigantescos entonan consignas varias... ¡Con-gre-so! ¡Con-gre-so! se repite con insistencia en explícita referencia al problema que hoy se ventila en la UNAM... Al paso de la larga fila de manifestantes, la satisfecha presencia de cientos de espectadores enriquece la combatividad de la marcha con el aplauso, el grito de apoyo a la consigna... Bandas de música, cohetes, globos y quemados de muñecos le obsequian el toque festivo al acto de masas que se efectúa frente a Palacio Nacional... Fogosos oradores desfilan por la improvisada tribuna, y al pardear la tarde, sus deslucidas sombras se llevan la protesta... Una esperanza queda flotando en el ambiente: ¡Ni una lucha aislada más!, oscurecida sin embargo por el fantasma del gran ausente: la clase obrera.

¿En dónde estaba la Mesa de Concertación Sindical? ¿Por qué no acudió al llamado del Frente de Resistencia contra el Pacto el Sindicato Mexicano de Electricistas? ¿Y los sindicatos independientes? ¿Por qué no se hizo presente la CNTE? ¿Qué pasó con los miles de burócratas despedidos? ¿Por qué no se atreven a socializar su lucha los trabajadores del IMSS? ¿Y los trabajadores de las aseguradoras? ¿Y...? Sólo el sindicalismo universitario recoge la voz de los asalariados, y como interlocutor su debilidad es manifiesta.

Las huelgas universitarias

A lo largo del mes de febrero, más de 20 sindicatos universitarios -olvidados de las bondades del Pacto de Solidaridad que dispuso conceder un 15% de aumento salarial a

los trabajadores y marginados del beneficio de 20% otorgado a los salarios mínimos a partir del día primero de enero- deciden estallar huelga para exigir que sus revisiones contractuales vayan más allá de los porcentajes oficiales dispuestos a fines del año pasado e inicio de éste.

Las dos grandes centrales que agrupan a la mayoría de las organizaciones sindicales - Sindicato Unico Nacional de Trabajadores Universitarios (SUNTU) y la Confederación Nacional de Trabajadores Universitarios (CONTU)- extrañamente unidos por la urgente necesidad de resarcir el poder adquisitivo de sus agremiados, demandaron un incremento del 46% tomando como base el resultado alcanzado en la negociación realizada por el STUNAM a mediados del mes de enero.

Más radicales, los representantes del SUNTU hablaban de un paro nacional indefinido de sindicatos universitarios y como primer paso el sindicato de trabajadores de la UNAM y 14 universidades de provincia realizan el día 28 de enero un paro de labores por 12 horas... Paralelamente, la dirección del STUNAM establece, ante las autoridades laborales correspondientes, un emplazamiento a huelga por solidaridad; acción de inmediato rechazada por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, argumentando que mientras las huelgas no se declaren existentes el emplazamiento no tenía razón de ser. El día 9 de febrero el STUNAM marcha a la Junta Federal y realiza un mitin en protesta por el rechazo a su solicitud, acompañado en la provincia por paros parciales y totales en varios centros de educación superior.

El jueves 18 de febrero miles de trabajadores, profesores y estudiantes universitarios se vuelcan al Zócalo en la marcha convocada por el Frente Nacional de Resistencia contra el Pacto, el día 21, la dirección del STUNAM insiste todavía en la necesidad de impulsar una huelga por tiempo indefinido en defensa del en ese momento amenazado Congreso Universitario, en apoyo a la coalición de académicos disidentes de la AAPAUNAM y en solidaridad con los más de 20 sindicatos universitarios que en ese momento se encontraban en huelga... Sin embargo, después del paro de 24 horas realizado por el STUNAM el día 23 de febrero, y de la marcha que el mismo día llevó a cabo la comunidad universitaria en su conjunto del Parque Hundido a Rectoría, la decisión del STUNAM fue clara en el sentido de no lanzarse a la huelga... Como era de esperarse, a partir de ese momento la actitud unitaria de las universidades en huelga se desmoronó, y cada uno de los sindicatos negoció como pudo su incremento salarial... Baja California Sur es la única universidad que rebasa la expectativa planteada del 46% al lograr el 48% global; de ahí en fuera, algunas alcanzan entre el 40 y el 42% -Hidalgo, Yucatán, Chapingo y el Estado de México; otras como la UAM y el Centro de Estudios Avanzados del IPN se quedan con el 38 y el 39%, respectivamente; la de Tabasco tiene que conformarse con el 15% y la de San Luis Potosí tiene que soportar la decisión laboral de la Junta de declarar inexistente su movimiento... Quedó claro una vez más que sin la UNAM y su sindicato, difícilmente progresará un movimiento sindical universitario.

La dificultad de los dirigentes del STUNAM para lograr sacar adelante el paro de 24 horas del día 23 de febrero; la lucha de los grupos democráticos al interior de la UNAM por impulsar la realización del Congreso Universitario; las intransigentes actitudes de las

autoridades universitarias -seguramente vinculadas a las exigencias de la coyuntura electoral. deseosas, parecía, de orillar a trabajadores, profesores y estudiantes al estallamiento de la huelga, conducen a que las principales fuerzas en conflicto desistan de la huelga general.

El Consejo Estudiantil Universitario decide no realizar el paro indefinido; el Consejo Académico Universitario determina la suspensión de labores; el STUNAM y el SUNTU consideran positivo lo acontecido para la realización del Congreso... "No cerramos la puerta a la historia" -afirmaron-... Nadie mencionó las implicaciones de esta decisión para el movimiento sindical universitario, sobre todo para organizaciones como el SITUAM que mantuvieron durante un mes su combatividad...

¡Ni una lucha aislada más!... Otra esperanza que se esfuma.

Cuadro 1. Conflictos Obrero-Patronales. (Tipo de Conflicto)[H-]

De la amenaza de huelga a la presidencia del Congreso del Trabajo

A fines del mes de enero, el Sindicato Mexicano de Electricistas declara que si no se satisfacen sus peticiones estallarán para el día 16 de marzo una huelga con apagón y sin intervención administrativa. Demandan el 102% de aumento salarial y el mejoramiento del clausulado de su contrato colectivo; pero sobre todo, exigen que la Cia. de Luz y Fuerza del Centro deje de ser considerada como una empresa en liquidación... El día 14 de marzo queda resuelto el conflicto con la aceptación por parte de la dirigencia sindical del 25% de aumento salarial, 10 días más de aguinaldo; y jubilación a los 28 años de trabajo, entre los más importantes; y sorprende el hecho que de las 79 cláusulas a revisar, queden pendientes de solución 53 -67% del total del clausulado contractual-... De la demanda más importante: quitarle a la Cia. de Luz el estigma de "en liquidación", no se mencionó nada.

Los pobres resultados alcanzados, encuentran quizá su explicación en los acontecimientos ocurridos a lo largo del proceso de revisión de contrato, y quizá desde un poco antes, con la derrota aplastante de Jorge Tapia-anterior secretario general del sindicato- en las elecciones de fines del año pasado.

El nuevo Comité Ejecutivo del SME, encabezado por Jorge Sánchez, inicia su período con el compromiso de seguir luchando por mantener la independencia sindical, marca su distancia de la Mesa de Concertación Sindical, inicia pláticas con el SUTERM e incluso habla de la posibilidad de fusión de las dos organizaciones que contienen a la mayoría de los trabajadores eléctricos.

Destaca el hecho de que si bien es cierto que en los últimos años el SME abanderó las principales movilizaciones obreras en el país, en los últimos meses se ha mantenido prácticamente al margen. La derrota a su huelga, estallada el año pasado, llevó a profundos cambios en la correlación de fuerzas al interior de la organización sindical,

manifestados no sólo en la presencia de una nueva corriente sindical al frente del SME, sino también en importantes cambios en la estrategia sindical.

En estas condiciones, el 20 de febrero del presente año en una visita del candidato priísta a la presidencia de la República, Carlos Salinas de Gortari, a la central eléctrica de Necaxa, los dirigentes electricistas le declararon su apoyo a la vez que el candidato declaraba en tono de amenaza: "Las alianzas políticas con mi partido tendrán una respuesta positiva, pero aquellas que se hacen en contra, tendrán también en los hechos que vivir las consecuencias".

Podría decirse que ante la inestable situación de existencia del sindicato nacional con mas tradición democrática en México, el apoyo electricista al PRI fue una medida de inteligencia para poder sobrevivir; aunque en realidad, el hecho de recurrir a este tipo de expedientes merece calificarse mas bien de debilidad de un movimiento sindical que no ha podido romper con las ataduras del gremialismo y el aislamiento que hasta el momento inmovilizan el movimiento obrero nacional.

Por supuesto que una de las características que definen al SME, la constituye sin duda el carácter democrático de su vida interna. Al margen de la posición política-sindical que asuman sus dirigentes, mantienen una relativa independencia. Así, ante la declaración de apoyo al candidato priísta, la respuesta de la base no se hizo esperar. El día 25 de febrero se constituye el Frente Nacional de Jóvenes Democráticos y se publica un desplegado en la prensa nacional firmado por miembros activos SME, donde se recrimina a sus dirigentes el declarar sin acuerdo sindical el apoyo del sindicato a Carlos Salinas de Gortari.

Sin embargo, por los resultados obtenidos en la revisión contractual, por la ausencia del SME en las grandes movilizaciones como la del 18 de febrero y por la designación de Jorge Sánchez como nuevo presidente del Congreso del Trabajo, podemos deducir que las fuerzas democráticas se encuentran en franco repliegue... La amenaza de liquidación de la empresa -y con ella de su sindicato- continúa vigente.

Una nueva experiencia democrática en el sindicalismo oficial

Desde los primeros días de enero, los trabajadores del Instituto Mexicano del Seguro Social empiezan a realizar -al margen de su dirigencia sindical- una serie de movilizaciones y paros en demanda de un aumento salarial contractual del 35%.

Organizados alrededor de una Coordinadora de Trabajadores Democráticos del IMSS, el día 22 realizan paros en varias dependencias del D.F.; el 29, marchan 20 mil trabajadores al Zócalo pidiendo la reinstalación de 1,500 compañeros despedidos por participar en diferentes movilizaciones; en Tlaxcala se desconoce a la representación sindical; el 8 de febrero se insiste ante el Comité Ejecutivo Nacional que sean ellos quienes encabecen la lucha. El día 12 realizan un paro de medio día frente a las oficinas centrales del IMSS; el día 14, el secretario general reconoce lo ilegal de los despidos y se compromete a buscar los medios para su reinstalación; el día 19 se lleva a cabo un paro nacional de un día

apoyado -según información de la prensa nacional- por el 60% de las delegaciones estatales; el día 24, las autoridades del IMSS insisten en que sólo negociarán con la representación sindical; y el día 26, los trabajadores de Tlaxcala realizan un plantón exigiendo reinstalación de despedidos...

A partir de esta fecha -y hasta el cierre de este número de la revista- se agota la información... Todo parece indicar que el movimiento autogestionario de los trabajadores tocó fondo y no encontró salida.

Como tantos otros movimientos quedó atrapado en las redes de aislamientos. Por temor, por la falta de claridad, por inexperiencia o porque simplemente la solidaridad sindical en México no da para más mantuvo su lucha alejada de otras.

La CNTE: Una nueva vieja lucha

La vieja historia de lucha del magisterio oaxaqueño y chiapaneco toma nueva vida... y como ha acontecido desde hace ya varios años, su solución permanece pendiente. Incremento salarial del 100%, demandan; reiteran su rechazo al Servicio Civil de Carrera; manifiestan su repudio al Pacto de Solidaridad; vuelven a insistir en la reinstalación de despedidos y en la libertad a presos políticos; proponen encadenar su acción a la de los trabajadores universitarios -y no lo cumplen; repudian el hecho de que las cuotas sindicales se destinen a la campaña de Carlos Salinas de Gortari; anuncian su vinculación a dos inexistentes frentes: el de Resistencia Civil y el Nacional de Masas; y vuelven a la carga con la antigua demanda de hace tres años: que se apruebe el congreso constitutivo en la sección Oaxaca del SNTE.

El 2 de marzo, 12 mil maestros inician un paro indefinido en Chiapas; el día 9 el CEN del SNTE firma un acuerdo con los líderes de Oaxaca para realizar el suspendido congreso; el 16 liberan a 3 maestros en Chiapas y el 19 paran 40 mil profesores... La combatividad persiste, pero el recio bastión construido por Vanguardia Revolucionaria continúa siendo inexpugnable.

De promesas y de luchas en la industria automotriz

A consecuencia de los pocos satisfactorios resultados que ha arrojado la lucha sindical en el sector automotriz, el 31 de enero del presente año los sindicatos de Ford, General Motors, Volkswagen, Nissan y Dina firman un acuerdo de unidad a través del cual se comprometen a apoyar conjuntamente sus próximas revisiones salariales y contractuales... De tan buenas intenciones no quedó sino el recuerdo. Desde el primer conflicto se mostró que el deseo de unidad se había quedado olvidado en el tintero.

Mientras Dina soluciona su emplazamiento aceptan un incremento salarial del 25% más 7% en prestaciones, la Ford de Chihuahua estalla un movimiento de huelga que va a durar casi un mes; en tanto General Motors y Volkswagen hacen durar su conflicto tan sólo un día, Nissan de México tiene que digerir el fallo de inexistencia declarado por la

Junta de Conciliación y Arbitraje, así como soportar la amenaza de la empresa de emigrar con todo -menos con trabajadores- hacia Aguascalientes.

La permanente y bien planeada ofensiva del capital automotriz contra sus trabajadores a través de la reconversión industrial del sector, parece continuar sin demasiados obstáculos. A pesar de la siempre presente amenaza a su contrato, a su salario y al empleo, la organización del obrero del automóvil no puede convertir su tradicional aislamiento en lucha colectiva.

Una huelga de cuellos blancos

Sin marchas, sin gritos; sin improperios ni insultos ni comportamientos alterados... Con mesura, tranquilidad y respeto, los trabajadores de cuello blanco -empleados de 22 compañías aseguradoras- experimentan por segunda ocasión la agradable sensación de salir a defender sus derechos.

Más allá del 25% de aumento salarial, por encima de las promesas de apoyo de Fidel Velázquez y a pesar de su aún inexperta experiencia de luchas sindicales, esta organización sindical ha logrado -o le han otorgado la gracia ¿quién puede saberlo?- lo que no han podido alcanzar ni los sindicalistas más fogueados: hacer coincidir en el mismo día del mismo mes la revisión contractual de 22 de las 42 empresas aseguradoras que existen.

¿Y la alianza movimiento obrero-Estado?

Del sindicalismo oficial, ni qué decir. A la verborrea radical de sus líderes no puede pedírsele tanto. Salir a la calle a manifestar su descontento no en la declaración sino en la movilización, concebir el derecho constitucional a huelga como el instrumento fundamental para defender el interés proletario, y utilizarlo en consecuencia en vez de la negociación cúpular, son cuestiones que no entran en su esquema; significaría romper con la tradicional estructura organizativa que tan buenos frutos brindó al sistema, y por más que su agotamiento es evidente, no parecen dispuestos a cambiarlo.

Del mismo modo que hace cuatro meses, de manera similar a hace un año y semejante a lo acontecido hace cinco, el Congreso del Trabajo amenazó con huelga general si no se aceptaba que el incremento a los salarios mínimos entrara en vigor el día 1o. de marzo y se hiciese extensivo a los salarios contractuales. En noviembre del año pasado -por causa parecidas- el conflicto fue resuelto a través de un pacto social; en marzo del mismo año por medio de las acciones no solidarias de las organizaciones y sindicatos nacionales integrantes del CT, y en junio de 1983 por el abandono en masa de los emplazamientos establecidos por la CTM, dejando al garete la huelgas estalladas por el SUTIN y varios sindicatos universitarios.

Con esta disposición política, el reciente amago del organismo cúpula de los trabajadores mexicanos -reforzado por la supresión de los festejos del 22o. aniversario del Congreso del Trabajo que casualmente encabezaba Miguel de la Madrid Hurtado: "no hay nada que festejar, dijo Fidel Velázquez, dada la situación desesperada de los trabajadores y la

forma en que se trató al Congreso en los últimos meses"- adquiere nuevamente la forma de una desgastante e inútil -para los trabajadores, claro- negociación por posiciones en el aparato de poder político que se perfila.

El boicot -primero explícito, hoy soterrado- del movimiento obrero oficial a la candidatura de Salinas de Gortari; su indignada protesta por la obligada firma del Pacto de Solidaridad; sus reiteradas críticas a la política económica gubernamental; las frecuentes denuncias a funcionarios públicos y, en general, su manifiesta inconformidad por los resultados del PSE, iban a demostrar que poco tenía que ver con el rescate del interés proletario y el mejoramiento de sus condiciones de vida; eran más bien parte del tradicional forcejeo entre el sector obrero -en especial la CTM- y la dirigencia del PRI por diputaciones, senadurías y representantes para la Asamblea del D.F.

Tan es así, que los acuerdos importantes -desde la perspectiva política- a que llegó la 107a. asamblea de la CTM, se redujeron a dos: el destape -una semana antes de que el PRI lo diera a conocer- de 52 candidatos a diputados y 13 a senadores por la CTM, y la propuesta de Fidel Velázquez -aprobada por la asamblea- de convertir la marcha del 1o. de mayo en un acto político electoral de apoyo a la candidatura de Carlos Salinas de Gortari. "Esto es muy importante, señaló el líder cetemista, porque 10 millones de trabajadores habrán de declararse a favor del candidato de la Revolución". [1]

Esta política de sometimiento del movimiento obrero al Estado -y en última instancia a la nueva lógica impuesta por el capital- iba a quedar refrendada días después al interior de la Comisión de Evaluación del Pacto de Solidaridad Económica. Después de insistir en tono beligerante que el Congreso del Trabajo no aceptaría un aumento a los salarios mínimos de menos de 10%; luego que el sector-empresarial propuso un incremento del 60% al que se negó la dirigencia obrera, Fidel Velázquez aceptó y firmó sin resistencia la ulterior propuesta del gobierno de la República de fijar en 3% la adición al salario mínimo, a cambio de la promesa gubernamental de congelar durante el mes de marzo los bienes y servicios públicos y del ofrecimiento patronal de no alterar los precios en los productos de la canasta básica...

¿Por qué este radical -aunque por desgracia acostumbrado- cambio de posición política de los líderes obreros del Congreso del Trabajo? ¿Se logró acaso recomponer -con la supuesta recuperación de espacios políticos para el sector obrero- la maltrecha alianza movimiento obrero-Estado?... Tan sólo unos meses antes el senador cetemista Arturo Romo expresaba: "Creímos que estaba todavía vigente la alianza entre el Estado y la clase trabajadora y nos falló. El gobierno actuó como árbitro entre clases desiguales y no como un Estado comprometido plenamente con los intereses de las mayorías que lo sostienen y con las cuales está obligado. Es más, agregó, ciertos funcionarios no sólo actuaron con arrogancia sino como auténticos abogados de los grandes empresarios"... y haciéndole eco, un Fidel Velázquez "lacónico y apesadumbrado" declaró-según la prensa- que "el PSE debilitó al país entero, puso en peligro la paz social y colocó a la nación ante riesgos de cierre y quiebra de empresas y de mayor desempleo". [2]

En realidad, los aspavientos de los representantes de los trabajadores respondían a una vieja lógica de negociación que le ha causado un daño enorme a la organización sindical. Sin embargo, no caigamos en la tentación de considerar lo anterior como un resurgimiento de la alianza trabajadores-Estado. De ninguna manera el entreguismo manifestado por las organizaciones obreras en los últimos meses puede tener esta connotación. El dificultoso camino seguido por la clase obrera en, cuando menos, los últimos cinco años, contiene otra indicación... La orquestada embestida del capital contra el trabajo -favorecida a lo largo del sexenio por la acción gubernamental en materia laboral- muestra un cambio de orientación que sugiere la intención premeditada de cambiar -o al menos matizar- la legislación del trabajo en lo referente a contratación colectiva, a las formas establecidas de organización sindical, a la política salarial, a la política de empleo, al derecho de huelga, etc. En fin, la tan mencionada necesidad de modernizar al país, exige de una nueva forma de relación entre el capital y el trabajo a la que le es insuficiente ya el pacto establecido durante el gobierno cardenista.

Lo anterior no significa que la clase trabajadora se mantuviera indiferente ante el ataque. La actividad sindical durante los tres primeros meses del año fue constante en respuesta al endurecimiento de la relación con las autoridades gubernamentales y la representación patronal. Los conflictos -como casi siempre- tuvieron en la mayoría de los casos como causa fundamental la demanda de un incremento salarial-contractual y de emergencia- que rompiera con las medidas acordadas en diciembre de 1987... Quedó manifiesta nuevamente la inconformidad obrera, de la misma manera que se mantuvo sin alteración su contenido gremialista, en desmedro de una deseable y no menos ansiada respuesta política que jugara a favor de su interés.

Cuadro 2. Conflictos Obrero-Patronales. (Las Causas de los Movimientos)[H-]

CITAS:

[*] La información cronológica de los conflictos reseñados, es producto del trabajo de la compañera Teresa Garza Gómez; y el material base para la elaboración de los cuadros se debió al seguimiento de prensa realizado por la compañera Irma Rodríguez.

[1] La Jornada 26 de febrero de 1987.

[2] La Jornada, 17 y 18 de diciembre de 1987.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: José Luis Sosa

TITULO: Alberro, José Luis e Ibarra, David. "Programas Heterodoxos de Estabilización", Estudios Económicos, El Colegio de México, México. Octubre de 1987, 304 pp.

TEXTO:

Los programas heterodoxos de estabilización aplicados recientemente son intentos deflacionarios en diferentes latitudes que respondieron a las condiciones históricas específicas de cada país y que son considerados como experimentos porque lograron hacer una nueva síntesis de elementos teóricos y de observaciones empíricas.

El volumen de Alberro e Ibarra ofrece un análisis de las raíces políticas y económicas de la inflación en diferentes países; en Argentina, (Frenkel y Fanelli, y Heymann); en Bolivia (Sanginés); en Brasil (Bacha y Franco); en Costa Rica, (Castillo); en Israel (Liviatan); en México (Alberro); y en América Latina (Ibarra). En este sentido, los ensayos de este volumen aspiran a esclarecer en algún grado la índole y alcances de los esquemas heterodoxos -vis a vis las categorías alternativas del paradigma dominante-, así como las circunstancias internas y externas en que se sitúa América Latina. Además, intentan subrayar algunos ingredientes, todavía embrionarios, de una posible síntesis que aporte soluciones más aptas -si bien parciales-, al problema general de la conciliación o la transformación de las demandas del progreso democrático y del eficientismo económico (Ibarra).

En el análisis de Argentina (Frenkel y Fanelli) se destacan los resultados exitosos durante los primeros nueve meses del plan iniciado en junio de 1985, que posteriormente presentó un desequilibrio acumulado en los precios relativos lo cual obligaba a una mayor inflación antes del siguiente ajuste.

Así el programa argentino permitió la recuperación de los instrumentos más importantes para llevar adelante las políticas fiscal, monetaria, cambiario y de ingresos. Sin embargo, no es una condición suficiente para resolver la difícil cuestión de combinar la necesidad de estabilidad con la satisfacción de las demandas sociales como una más equitativa distribución del ingreso y una mejor evolución en los indicadores de crecimiento económico. Desde esta perspectiva, el crecimiento y una cierta estabilidad de precios son objetivos complementarios como señala Heymann.

En el caso boliviano (Sanginés) el autor destaca la política de corte ortodoxo que con éxito se siguió bajo el razonamiento fundamental de frenar primero el proceso inercial al establecer una ancla nominal (el tipo de cambio) y corregir en forma contundente la tasa

de la inflación a través del déficit subyacente del sector público. El autor señala la importancia de la renegociación del financiamiento externo.

En lo que respecta a Brasil se describen los éxitos del programa estabilizador y posteriormente su fracaso por los desequilibrios macroeconómicos, el manejo de los conflictos sociales y la lucha por el poder político.

Del programa estabilizador en Costa Rica, iniciado en 1982 con políticas ortodoxas, se describen los éxitos en un marco de estabilidad social y política del país.

De la experiencia israelí se señala el logro de "sincronización" de las variables claves después del congelamiento general de precios, es decir se equilibraron tipo de cambio, los precios y los salarios lo que permitió una reactivación de la economía sin inflación.

Finalmente, para el caso de México (Alberro), presenta una anatomía de la inflación en México durante los últimos 18 años y trata las distorsiones en los precios relativos que han acompañado su aumento reciente. A partir de la evidencia empírica el autor sugiere que este comportamiento se ha convertido en un obstáculo para cualquier programa de estabilización. Propone además, una explicación de la inercia inflacionaria.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: Rosario Maríñez

TITULO: Los Títulos de El Cotidiano Sobre Políticas de Estabilización

TEXTO:

Alberro, José Luis y David Ibarra (comps.), "Programas heterodoxos de estabilización", en Estudios Económicos, núm. extraordinario, octubre de 1987, El Colegio de México, 304 pp.

Ibarra, David, "Política y economía en América Latina: el transfondo de los programas heterodoxos de estabilización", en idem, pp.13-38.

Fanelli, José María y Frenkel, Roberto, "Deuda externa, ajuste y políticas de estabilización en Argentina. Notas sobre el Plan Austral", Idem, pp. 39-89.

Heymann Daniel, "Alta inflación y estabilización de choque en Argentina", en idem, pp. 91-141.

Sanginés Krause, Alle, "¿Ortodoxia o heterodoxia? La estabilización de la economía boliviana (1985-1986)", en idem, pp.143-165.

Lisboa Bacha, Edmar, "La inercia y el conflicto: el Plan Cruzado y sus desafíos", en idem, pp. 167-185.

Franco, Gustavo H.B., "El Plan Cruzado: diagnóstico, ejecución y perspectivas", en Idem, pp. 187-215.

Castillo, Carlos Manuel, "Crisis, deuda internacional y estabilización. La experiencia costarricense", en idem, pp. 218-236.

Liviata, Nissan, "Inflación y estabilización en Israel. Aspectos conceptuales e interpretativos de los acontecimientos", en idem, pp. 237-266.

Alberro, José Luis, "La dinámica de los precios relativos en un ambiente inflacionario", en idem, pp.267-304.

Aspe, Pedro Herminio Blanco, "Macroeconomic Uncertainty and Employment: The Case of Mexico", en Aspe y Sigmund (eds.) 1984.

Aspe, Pedro y Paul E. Sigmund (eds.), The Political Economy of Income Distribution in Mexico", Holmes & Meier Publishers.

Guerrero, Víctor Manuel, "Medición de los efectos inflacionarios causados por algunas decisiones gubernamentales: teoría y aplicaciones del análisis de intervención", en Alain, Ize y Gabriel Vera (comps.), La inflación en México: ensayos, El Colegio de México, México.

Assael, Héctor, "Análisis retrospectivo de los ciclos inflacionarios en América Latina, 1950-1985", mimeo., Santiago de Chile.

Heyman, Daniel, "Tres ensayos sobre inflación y política de estabilización", CEPAL, Documento de trabajo núm. 18, Santiago de Chile., 1986.

Ibarra, David, "Crisis y sector externo en América Latina" en Más allá de la crisis de la deuda, Diálogo Interamericano-CIEPLAN, Santiago de Chile, 1986.

Urquidí, Víctor L., "Sin alivio al adeudo, no cederá la inflación", en Excélsior, 12 de marzo de 1988, Sección Financiera.

Serra Puche, Jaime, "Equilibrio fiscal, base para atacar la inflación", en Excélsior, 17 de marzo de 1988.

Bravo Aguilera, Luis, "Abatirá los precios la apertura comercial", en Excélsior, 5 de marzo de 1988.

Petricioli, Gustavo, "El papel del tipo de cambio fijo", en Excélsior, 3 de marzo de 1988.

Nueva Política Económica en Brasil, en El mercado de Valores, año XLVII, núm.36, 7 de septiembre de 1987, pp. 980-986.

López, Francisco, "Inflación inercial, hiperinflación y deflación: Notas y conjeturas", revista Análisis Económico, núm. 9, julio-diciembre de 1986, México, 1986.

Bresser Pereira, Luiz Carlos y Nakano, Yoshiaki, "Factores acelerados, mantenedores y sancionadores de la inflación", El Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica, núm.207, julio-septiembre de 1985.

Barros de Castro, Antonio, "Ajuste por adaptación estructural. La experiencia brasileña", El Trimestre Económico, México, Fondo de Cultura Económica, núm. 207, julio-septiembre de 1985.

Prebisch, Raúl, "El retorno de la ortodoxia", en El Mercado de Valores, año XLVII, núm. 27, julio 6 de 1987, México, D.F. Nafinsa, pp. 721-725.

Ortiz Hugo y Wise Sidney, "Factible un plan de choque para abatir la inflación en México", en Excélsior, 4 de diciembre de 1987.

Ocampo, José Antonio (comp.), "Planes antinflacionarios recientes en la América Latina", en *El Trimestre Económico*, vol. LIV, septiembre de 1987, FCE, México.

Calzada, Fernando y Francisco Hernández Puente, "Los riesgos y promesas del Pacto de Solidaridad Económica", en *Economía Informa*, Fac. Economía/UNAM, núm. 160-161, enero-febrero de 1988, pp. 5-9.

Sepúlveda, Leonardo, "La inflación actual en México y la política antiinflacionaria", en *Economía Informa*, núm. 160-161, enero-febrero de 1988, Fac. Economía/UNAM, pp. 9-14.

Dávila, Alejandro, "La inflación en México: un enfoque heterodoxo", en *Economía Informa*, núm. 160-161, enero-febrero de 1988, Fac. de Economía/UNAM, pp. 14-43.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

INDICE ANALITICO: El PSE y las Finanzas

AUTOR: Enrique Provencio [*]

TITULO: Las Finanzas Públicas en el Pacto de Solidaridad Económica

ABSTRACT:

Olvidada la abrupta modificación de la política presupuestaria tras la suscripción del PSE, es tiempo de examinar la exacta naturaleza de aquélla. A contracorriente de la concepción predominante desde 1983, la orientación actual sugiere la posibilidad de aumentar los egresos y, por ende, la inversión pública, a condición de que se logre recibir el servicio de la deuda. En todo caso, el asunto de la reforma hacendaria es un problema pendiente en la agenda.

TEXTO:

Apenas trece días faltaban para que el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación durante 1988 fuera sometido a discusión; era el momento en que casi debía estar el dictamen que justificara su aprobación, pero los legisladores se encontraron con la noticia de que la propuesta que un mes atrás les había entregado el Ejecutivo había sido modificada. En efecto, la mañana del 16 de diciembre de 1987 los diputados federales que se suponía estaban analizando la iniciativa presupuestaria se enteraron que el día anterior se había determinado, como parte del Pacto de Solidaridad Económica, algunos cambios en la política fiscal y monetaria que implicaban alteraciones en el esquema de ingresos y gastos públicos originalmente previsto para el último año del sexenio.

El proyecto original no tenía prácticamente ninguna diferencia en relación con la política presupuestal vigente desde 1983. Por el contrario, los rasgos característicos que desde ese año dominaba tanto los ingresos como los gastos gubernamentales debían agravarse en 1988. Por lo que toca a los ingresos, empeoraba la relación entre las entradas presupuestarias y el financiamiento, principalmente el interno, ya que se preveía ingresos presupuestales equivalentes a un 29.8% del producto interno bruto, lo que significaba un nivel inferior no sólo al del promedio en el período 1983-1987 sino incluso para el año de 1982. Los ingresos por financiamientos, en cambio, se proyectaban en 29% del PIB, lo que equivalía a casi la mitad de los ingresos públicos totales. La composición de los ingresos presupuestales, por su parte, tampoco mostraba algún cambio positivo, ya que la capacitación tributaria se preveía casi sin cambios, es decir, en un nivel más bajo que cinco años atrás.

El panorama que presentaban los egresos no era mejor. En lo que se refiere a la composición interna del presupuesto, se estaba ante la peor distorsión no sólo de la década sino quizá de toda la historia reciente de nuestro país. Al igual que en 1987, en este aspecto, 1988 representaba un año difícil de superar; uno de los elementos que más

llamaba la atención del proyecto en examen era que apenas un 38% del presupuesto público se destinaría al gasto programable (corriente y de operación, inversión física y financiera, transferencias y operaciones ajenas), cuando el servicio de la deuda pública interna y externa ocuparía el 57 por ciento. Se llegaba al nivel más bajo en el gasto programable, ya que de un 28.2% como proporción del PIB en 1982 se esperaba ahora lograr un nivel del 22%, también en relación con el PIB. Pero aun con tal ajuste, 1988 cerraría, de acuerdo con la propuesta original, con el déficit financiero más alto del período: 18.5% del PIB. La reducción del déficit, que tantos esfuerzos había acaparado desde 1983, terminaría siendo, así, una de las más frustradas aspiraciones sexenales, aunque no dejaría de exhibirse como muestra del cambio estructural en las finanzas públicas el logro de un superávit primario de 5.4% del PIB.

Todo lo anterior amenazaba empeorar para el ejercicio fiscal de 1988 porque entre la elaboración y presentación del proyecto original y el inicio de su aplicación, algunos de los supuestos habían sufrido cambios importantes, principalmente la tasa inflacionaria previsible, las tasas de interés y el tiempo de cambio. Esto es, la inflación y el alza de las tasas de interés, los elementos que determinan el crecimiento del déficit financiero a partir de 1985, se aceleraron en noviembre y diciembre de 1987, lo que volvió irreal el esquema presupuestario para 1988, aun antes de su aprobación formal. En estas condiciones, no causó tanta sorpresa la determinación de modificar el Proyecto de Presupuesto de Egresos y el Proyecto de Ley de Ingresos de la Federación para 1988, aunque el procedimiento con el que se realizó pasó por alto el hecho de que las iniciativas correspondientes estaban ya dentro del proceso legislativo. Esto provocó rechazo no sólo de la oposición parlamentaria sino incluso de no pocos legisladores del PRI, ya que la decisión se daba como un hecho antes de la aprobación por las cámaras, además de que tampoco se cubrieron los procedimientos formales para promover los cambios en cuestión, todo lo cual dio lugar a extensos debates en los días siguientes al anuncio del Pacto.

No dejó de causar alguna sorpresa el contenido de las modificaciones, ya que habiéndose renunciado explícitamente a la postura que hacía depender el control de una inflación desatada o la adopción de medidas tradicionales de ajuste de demanda entre otras vías mediante la reducción drástica del déficit financiero del sector público. pero en lo que se refiere a finanzas públicas el Pacto anunciaba medidas que no se diferenciaban de ajustes fiscales aplicados primero en 1983 y luego a partir de 1985. Para el tema que nos ocupa, el párrafo central del Pacto en su primera versión era el siguiente: "El combate a la inflación requiere de una profundización en la corrección de las finanzas públicas. Es preciso, con tal propósito, corregir el rezago en los precios de los bienes y servicios que produce el sector público y en otros renglones de ingreso. Es indispensable, también, eliminar todo gasto superfluo o improductivo, reducir el gasto gubernamental y evitar la transferencia constante de recursos de la sociedad tanto a empresas privadas como sociales y organismos y empresas paraestatales."

Como se recordará, ya desde 1981 los principales documentos oficiales de política económica habían descartado las presiones de demanda por origen de gasto y déficit públicos como las principales determinantes de la inflación que reputaba desde mediados

del año anterior. Se planteaba entonces que si se recuperaba el superávit primario que decreció en 1986 y así el crédito externo compensaba el déficit fiscal en divisas, todo lo cual ocurrió en 1987, la inflación "que pudiera prevalecer entonces podría calificarse como de costo o de naturaleza exclusivamente inicial". [1] Se explicaba enseguida que tal inflación estaría alimentada por varios círculos: el de inflación-desajustes de precios relativos-inflación; el de inflación- deslizamiento cambiario-inflación; el de inflación-tasas de interés-costos productivos-inflación; el de inflación-deterioro de ingresos tributarios-inflación; y el de inflación-tasas de interés-déficit público-inflación. Es importante notar que los dos últimos círculos no tienen que ver con presiones de demanda, sino con la ya muy conocida y generalizada relación causal entre altas tasas de interés, que elevan el servicio de la deuda interna y el déficit financiero. La afirmación de que el déficit público se volvió alto por causa de la inflación y no al revés, que en un principio puso los pelos de punta a muchos, terminó por ser ya no un postulado teórico sino una permanente comprobación empírica, gracias a la situación que prevaleció en los últimos años no sólo en México sino en muchos países de América Latina.

En el esquema del Pacto, los cinco círculos descritos tendrían que romperse, aunque no se aseguraba que otro círculo no incluido en aquella descripción, el de inflación-ajustes de márgenes de ganancias-inflación, también se rompiera. Si implícitamente se reconocía que el ajuste presupuestario ya estaba dado (en el sentido de que el déficit ya no causaba presiones "genuinas" de demanda) y que el déficit no causaba por sí mismo más inflación, ¿por qué entonces se insistió en la explicación tradicional y se recurrió a un ajuste adicional de las finanzas públicas? Cabe aclarar que lo que realmente tendría efecto notorio sobre la situación financiera gubernamental no fue inicialmente muy destacado en las presentaciones del Pacto, pues sólo después, ya iniciado 1988, se percibió suficientemente que era la reducción drástica de las tasas del interés lo que permitiría una reducción del déficit financiero. A diferencia de los años anteriores, ahora no se puso por delante la meta de reducción del déficit nominal sino la del déficit operacional. Esto es en sí importante ya que, según las experiencias anteriores, el condicionar la política fiscal al logro de la meta de déficit nominal ocasionó ajustes mayores a lo previsto y efectos colaterales con las consabidas consecuencias macroeconómicas.

Según el proyecto presupuestario y de ingresos originales, se esperaba para 1988 un déficit financiero de 18.5% del PIB y un superávit primario de 5.4.%, con un déficit operacional de 3.2%. La meta central del Pacto en lo que se refiere a finanzas públicas fue incrementar dicho superávit primario a 8.3% del PIB. Las medidas fueron claramente delineadas: una reducción de 1.5% del PIB para el gasto programable, y un incremento de 1.4% en los ingresos públicos. Ni cuando se presentó el Pacto, el 15 de diciembre, ni en los días posteriores, se dio una explicación clara de la racionalidad de tales medidas. El acto de autoridad sustituyó a las respuestas ante el interrogante sobre la verdadera necesidad de llevar a cabo el ajuste, al menos por el lado del gasto. En lo que se refiere a los ingresos, sólo se insinuó una justificación, cuando el secretario de Programación y el titular de Hacienda y Crédito Público comparecieron ante comisiones en la Cámara de Diputados para explicar las implicaciones fiscales del Pacto. Los aumentos de precios y tarifas, se dijo, "son indispensables para posteriormente disminuir las presiones

inflacionarias provenientes del desequilibrio fiscal, a partir de niveles más elevados de inflación" [2]

El incremento en los ingresos se concretó con modificaciones en el esquema de deducción anticipada en el impuesto sobre la renta y con la eliminación de estímulos fiscales; la recaudación adicional por el IVA estuvo asociada más a la captación por productos petrolíferos que a las operaciones comunes, lo mismo en el caso del impuesto especial por producción y servicios. En forma agregada, la mayor parte de los ingresos presupuestales adicionales se descargaron sobre los tributarios; en segundo lugar, sobre los provenientes de los organismos y empresas (gracias al asunto de precios y tarifas, que promedió un 84%) y en tercer lugar sobre los no tributarios (principalmente por derechos).

Por su parte, la reducción del gasto programable se realizó sobre todo en el gasto corriente de dependencias y organismos y empresas. Del 1.5% del PIB a lograr en la disminución, el 67% correspondió a erogaciones corrientes y el resto, 33%, a ajustes en el gasto de capital, casi totalmente en inversión física. En realidad, tales ajustes se llevaron a cabo con criterios que en su momento no fueron justificados, y más bien procediendo a la inversa que en un proceso normal de programación, ya que a partir de la determinación de eliminar del presupuesto 7.3 billones de pesos (a eso equivalía el 1.5% de reducción en relación con el PIB) en el gasto programable se eligieron obras para cancelar o posponer programas para disminuir metas, etc. Como ha sido común a partir de 1983, ahora también se insistió en que la disminución se llevaría a cabo sin afectar programas prioritarios, principalmente en los sectores de educación y salud.

Sin embargo, estos sectores resultaron tan afectados, o más que los otros. La tercera parte de la reducción presupuestal se aplicó en energéticos, tanto en la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal como en Pemex y las empresas del subsector eléctrico; en los sectores sociales recayó el 17 por ciento del ajuste, principalmente por la baja en las previsiones para apoyar a instituciones de educación superior y en las reservas para aumentos salariales; a comunicaciones y transportes correspondió el 12 por ciento del ajuste, casi en su totalidad por cancelación, posposición o menor ritmo en obras de inversión, y en agricultura se aplicó el 11% de la baja en el gasto programable.

Además de la disminución en el gasto por efecto de menores inversiones, se insistió en que habría economía por la cancelación de organismos y empresas y por la adopción de medidas especiales de austeridad en la administración pública (principalmente por el uso de vehículos, el consumo de combustibles, gastos en descentralización, gastos de viaje, programas de información y difusión y uso de locales). [3] Al primer bimestre de 1988 tales medidas estarían dando resultados, ya que por venta de empresas y las acciones de austeridad se habían captado casi 500 mil millones de pesos, lo que sumado a los ingresos adicionales por precios y tarifas significó casi 2.5 billones de captación adicional. Esto, junto con el bajo nivel de erogaciones permitiría, según estimaciones oficiales, un superávit primario superior al 12% para el primer trimestre del año. [4] Sin embargo, tales medidas tendrán a lo largo del año un impacto marginal en la disminución del déficit financiero, aunque su costo social será sin duda significativo. En lo que se refiere

a despidos o cancelación de plazas en la administración pública, por ejemplo, sólo en dos meses habían sido afectados 13,000 trabajadores, [5] aunque estimaciones de los sindicatos de dependencia y empresas hablan de un número muy superior.

En cuanto a sus medidas de ajuste por el lado de los ingresos y el gasto programable, el programa fiscal del Pacto no significó entonces nada nuevo, ya que se aplicó siguiendo las mismas pautas del ajuste a partir de 1983. Sin embargo, las medidas monetarias, de funcionar con éxito la segunda fase del Pacto y sobre todo si ésta se prolonga la suficiente, sí tendrán consecuencias importantes en algunos renglones de las fianzas públicas. De hecho, lo más significativo al respecto se encuentra no directamente vinculado a las medidas de ajuste fiscal sino a los efectos de la caída de la tasa de interés, con todo y que la publicidad del Pacto destaque más acciones como las de ventas o liquidaciones de empresas públicas, de austeridad o de recortes presupuestales. Si la parte más significativa de la reducción del gasto presupuestario vendrá por la reducción de las tasas de interés, ¿por qué entonces se insistió en el ajuste del gasto programable y en una elevación adicional de los ingresos presupuestales?

El ajuste adicional en el caso de México no es tan drástico como en el de otros países que han aplicado este tipo de programas, principalmente porque al cabo de cinco años de contención permanente de los egresos programables y de elevación -aunque no sostenida- de los ingresos propios, todo el ajuste estaba ya realizado, gracias a lo cual se tenía ya un nivel alto en el superávit primario. Como lo muestra el cuadro 2, la reducción real en los egresos corrientes y de inversión (capitales componentes del gasto programable) resultaba ya para 1987 sumamente drástica. El sobreajuste, o ajuste adicional, entonces, sólo puede explicarse como medida preventiva para dar un compás de espera sobre todo a los ingresos públicos, de tal forma que éstos puedan permanecer sin elevación durante un período en el que busque abatir presiones inflacionarias por el lado de la formación de costos y por el lado de la eliminación de nuevas necesidades de financiamiento interno, que conducirían a la retroalimentación inflacionaria por el lado de las tasas de interés .

Cuadro 2. Gasto Público Federal Real. (Miles de Millones de 1987)[H-]

En palabras del secretario de Programación, el sobreajuste era necesario porque "cuando la inflación se reproduce por causas inerciales, la política fiscal debe propiciar el surgimiento de presiones deflacionarias suficientes para vencer la inercia en la fijación de precios. No basta entonces que las finanzas se encuentren estructuralmente en equilibrio, sino que se requiere un sobreajuste temporal aunque firme y decidido, de las mismas". Tal necesidad es explicable por lo que se refiere a la conveniencia de que durante un período el incremento de precios y tarifas no genere tensiones inflacionarias, y también por lo que se refiere a la reducción en los requerimientos de financiamiento neto, pero no en lo que tiene que ver con el ajuste en los egresos programables, ya que ni siquiera en el esquema de la inflación por demanda existían razones suficientes para creer que un nivel de 22% del PIB por tales gastos generaría presiones nuevas de demanda. Es probable, así, que al igual que en otros años, estemos ahora ante un ajuste excesivo en el gasto.

Como se mencionó, lo más significativo para las finanzas públicas durante 1988 será el impacto de la baja en las tasas de interés. Para los fines de elevación del superávit primario, por supuesto, lo fundamental se encuentra en el ajuste de ingresos y egresos presupuestarios, pero en lo que se refiere al déficit financiero nominal, y por tanto a la posibilidad de atacar una de las fuentes más importantes de los desajustes en las finanzas públicas, lo determinante es la contracción del servicio de la deuda. En lo externo, la situación no cambió como consecuencia del Pacto ya que si bien la estabilización del tipo de cambio al nivel de 1987 no disparará el servicio de la deuda externa en pesos, las devaluaciones de fines de ese año fueron suficientes para empeorar dicho servicio y su efecto en las finanzas. De hecho, 1988 puede ser el peor año en lo que a esto se refiere. Como lo muestra el cuadro 3, el servicio total de la deuda externa ocupará el 15% del gasto total, lo que equivale a un 8% del PIB. Este es el nivel más alto de todo el período 1983-1988, en lo que se refiere a la estructura presupuestal.

Cuadro 3. Composición del Gasto Público. (En %)[H-]

En cuanto al servicio de la deuda interna, los cambios son notorios en comparación con el primer proyecto presupuestario para 1988, pero no en relación con los años recientes. Como se ve en el cuadro 1, la mayor parte de la reducción en el déficit financiero, si se logra, estaría explicada por el menor pago de intereses, que corresponden a la deuda interna ya que los de la externa no se verán afectados. La baja de las tasas de interés puede ocasionar que el pago de intereses por deuda interna sea menor en poco más de 20 billones que lo originalmente previsto, y eso, principalmente, haría disminuir las necesidades de crédito, de 69.5 a 34 billones. Lo anterior, tardíamente reconocido, puede iniciar la corrección a las finanzas que desde 1984 hacía falta, pero no modificará sustancialmente las distorsiones a las que se llegó durante 1983-1987.

Cuadro 1. Déficit Financiero Para 1988, Original y Modificado[H-]

A diferencia de la contribución determinante que tendrá el menor pago de intereses a la reducción del déficit financiero, el ajuste en el gasto sólo explicará una quinta parte de dicha caída, y el aumento en los ingresos sólo causará el 12%. Con todo y esta corrección inicial, el pago del servicio de la deuda (que está constituido en una tercera parte por la externa y el resto la interna) seguirá siendo tal que puede decirse que con el Pacto sólo se ha detenido la tendencia que arrastraban las finanzas, pero no que se haya realizado ya un cambio drástico.

De esta forma, y con todo que algunos cambios son indudablemente positivos, el Pacto no modificó sustancialmente la situación de las finanzas públicas, si se les juzga más allá de algunos indicadores financieros, sobre el del superávit primario. Sí se introdujeron, sin embargo, elementos que de mantenerse pueden permitir la elaboración de los egresos que durante seis años consecutivos se deprimieron a niveles que son incompatibles con una política de crecimiento y con una recuperación de las condiciones de vida. La inversión, por ejemplo, está ahora en un nivel real apenas comparable con el de principios de la década pasada, lo mismo que el gasto para sectores como la agricultura o la salud. Incluso recuperar el bajo nivel de la inversión pública de 1982 (ver cuadro 4) implica

esfuerzos considerables. En lo que se refiere a los ingresos, los cambios tampoco significan una corrección trascendente, y seguirán pendientes los temas ahora marginados sobre la reforma fiscal. Luego de seis años de ajuste, los ingresos presupuestales son muy superiores al gasto programable, lo que dará márgenes para elevar éstos en los años próximos, pero sólo si se logra abatir el servicio de la deuda tanto interna como externa a las proporciones que en promedio se tuvieron en las décadas previas a la actual.

Cuadro 4. Finanzas Públicas 1982-1988. Variables Generales. (En % del PIB)[H-]

Sin embargo, tales ingresos siguen siendo insuficientes sobre todo si se toma en cuenta que la capacitación tributaria permanece de hecho estancada, y si se considera que una política expansiva requerirá una recuperación tanto de los gastos en infraestructura como de otros gastos corrientes. Las modificaciones fiscales de 1986 y 1987 no alteran tal situación, ya que, de lograrse plenamente, sólo alcanzarán en 1991 a conseguir un nivel similar en los ingresos por renta a los que se tenían diez años atrás. Así, en la agenda de la reforma estructural de las finanzas públicas, los temas centrales seguirán pendientes.

CITAS:

[*] Investigador del Centro de Estudios de la Economía Nacional.

[1] Criterios Generales de Política Económica para la iniciativa de Ley de Ingreso y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondiente a 1987, Consideraciones técnicas complementarias, Presidencia de la República, noviembre de 1986.

[2] Texto de la Comparecencia de los secretarios de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto en la Cámara de Diputados el 18 de diciembre de 1987. Versión estenográfica.

[3] Diario Oficial de la Federación, 4 de enero de 1988.

[4] Intervención del secretario de Programación y Presupuesto en el Colegio Nacional de Economistas, 29 de febrero de 1983.

[5] Intervención del secretario de Programación y Presupuesto en el Colegio Nacional de Economistas, 29 de febrero de 1983.

[6] Intervención del secretario de Programación y Presupuesto ante las comisiones de Programación y Comercio de la Cámara de Diputados, 10 de marzo de 1988, versión estenográfica.

NUMERO: 23

FECHA: Mayo-Junio 1988

TITULO DE LA REVISTA: PSE: ¿Nuevo Pacto Social?

SECCION FIJA: Bibliografía

AUTOR: José Luis Sosa

TITULO: Ocampo, José Antonio (Compilador). "Planes Antinflacionarios Recientes en la América Latina", El Trimestre Económico, Vol. LIV, Septiembre de 1987, Fondo de Cultura Económica, México, 368 pp.

TEXTO:

Los programas inflacionarios aplicados recientemente en América Latina ofrecen lecciones importantes sobre el efecto de las políticas macroeconómicas heterodoxas. Este texto presenta los primeros resultados de los planes de estabilización en Argentina, Brasil, Bolivia y Perú, donde los programas heterodoxos muestran la posibilidad de elaborar políticas económicas que combinan disminución drástica de la inflación con reactivación del aparato productivo. Sin embargo, subsiste el problema de transición del congelamiento a la flexibilización de precios. La primera parte del volumen analiza la evolución del Plan Austral en Argentina en el ámbito de un análisis estructural donde, a causa de la deflación, la economía se monetizó, el déficit fiscal disminuyó y el nivel de actividad comenzó a recuperarse en forma sostenida. En suma la estabilización de la economía y el freno de la hiperinflación, pero con fuertes restricciones estructurales que se rezagaron en el corto plazo.

La política económica heterodoxa demostró mejor desempeño en términos de inflación, nivel de actividad y control de instrumentos de política. Sin embargo, la segunda etapa del congelamiento de precios de la flexibilización de las variables no se realizó adecuadamente y resurgió la inflación. La eliminación del componente inercial de la inflación no implicó la desaparición de su componente estructural; la característica de inflexibilidad a la baja de los precios absolutos desapareció y, por ende, los cambios de precios relativos ocurridos durante la vigencia del plan llevaron a que se obtuviera una tasa de inflación positiva que tendió a aumentar durante el período de flexibilización. Luego entonces un primer problema que aparece en la agenda heterodoxa de investigación es la reflexión sobre el problema del descongelamiento. (Frenkel y Fanelli, 1987).

La relativa erosión del éxito inicial del Plan Austral reflejó el choque entre el intento de administrar día a día el conflicto social por medio de una combinación de política de ingresos y prudencia monetaria, y los desequilibrios estructurales de la economía Argentina (Gerchunoff y Bozalla 1987). Bajo este contexto, si después del shock, la economía funciona con un régimen normal, bastará entonces con administrar rutinariamente los conflictos cotidianos y la demanda, para mantenerse en una baja inflación y colocar a la economía en situación de crecimiento y de distribución del ingreso. En el caso de Argentina se registró el problema de que la política de ingresos no

condujo hacia la estabilidad sino más bien hacia la inflación estructural, obligando en el corto plazo a políticas monetarias más activas.

Por su parte desde una línea estructuralista, Lance Taylor señala que no existe una justificación para adoptar una política fiscal y monetaria restrictiva en la fase II, que romper la limitación externa es de importancia vital, por lo que deben implantar medidas tendientes a fomentar exportaciones y sustituir importaciones necesarias. Asimismo, si la situación comercial empeora, puede ser conveniente suspender el servicio de la deuda.

La segunda parte del texto ofrece las lecciones de política ortodoxa en Bolivia desde fines de agosto de 1985. Los resultados fueron exitosos, de 56.5% de tasa de inflación mensual en septiembre de 1985 se pasó a 0.7% mensual hasta diciembre de 1986. Sin embargo, en enero de 1986 se observaron tres causas de rebrote inflacionario: a) las repercusiones desfasadas del derrumbe del mercado del estaño, b) un efecto estacional por la expansión del gasto del sector público y c) un gran descontrol en el manejo de las cuentas de la empresa nacional de petróleo. Para evitar que ese rebrote se prolongara las medidas de la fase II radicalizaron la ortodoxia, endureciendo más las políticas fiscales monetarias y utilizando como "ancla" nominal al tipo de cambio. Así, la sincronización de las variables claves permitió frenar paulatinamente la fase inflacionaria con excelente éxito.

La tercera parte del libro analiza el caso de Brasil, que con el programa de estabilización logró detener la inflación. Sin embargo, el retraso en las medidas para corregir los desequilibrios entre la demanda y el crecimiento de la oferta provocó que las presiones de la demanda desataran de nuevo los precios (Modiano). En este sentido, los resultados del Plan Cruzado serán exhibidos como una muestra del fracaso de un programa estabilizador heterodoxo (Meller).

En la cuarta parte de este volumen, se describen los antecedentes y resultados del programa estabilizador en Perú, que logró por cierto tiempo la disminución de la inflación con altas tasas de crecimiento económico (Webb y Schuldt). Cabe señalar que las políticas heterodoxas peruanas son más que una política antinflacionaria, una que busca un nuevo modelo de desarrollo, menos dependiente del exterior y con base en la reactivación económica interna como estrategia antinflacionaria (Thorp).